

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](http://www.Africa-union.org)

CONFERENCE DE L'UNION AFRICAINE

Treizième session ordinaire

1^{er} - 3 juillet 2009

Syrte (Libye)

Assembly/AU/7 (XIII)

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

**RAPPORT INTERIMAIRE 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. 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 la résurgence du fléau des coups d'Etat sur le continent, soulignant 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 appelant les Etats membres à une réaction ferme et sans équivoque pour mettre un terme à ce fléau.

2. La Conférence a :

- (i) fermement condamné les coups d'Etat intervenus en République islamique de Mauritanie, le 6 août 2008, et en République de Guinée, le 23 décembre 2008, ainsi que la tentative de coup d'Etat en République de Guinée Bissau, le 23 novembre 2008 ;
- (ii) appuyé les décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) sur ces trois pays, particulièrement celles relatives au retour immédiat à l'ordre constitutionnel, demandant, à cet égard, à la Commission de veiller à leur mise en œuvre scrupuleuse ;
- (iii) réitéré le ferme attachement de l'Union africaine (UA) aux dispositions de des articles 4(p) et 30 de l'Acte constitutif, du Protocole relatif à la création du CPS, de la Décision d'Alger de juillet 1999 et de la Déclaration de Lomé de juillet 2000 sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement ; et
- (iv) instamment invité les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer/ratifier la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance pour permettre l'entrée en vigueur de cet important instrument.

3. La Conférence a demandé au Président de la Commission 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, y compris à travers le Groupe des Sages. Elle a également demandé aux partenaires de l'UA de soutenir fermement les décisions prises par le

CPS et les autres instances compétentes de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

4. Le présent rapport, qui est soumis en application de la décision susmentionnée, constitue 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 à la prochaine session ordinaire de la Conférence, en janvier 2010. Le rapport fait d'abord un rappel des instruments de l'UA relatifs aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement, et rend ensuite compte de la réaction de l'UA face aux changements anticonstitutionnels intervenus depuis août 2008. Il se conclut par des observations sur les mesures que l'UA pourrait envisager de prendre afin de mieux sanctionner et prévenir les changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

II. INSTRUMENTS DE L'OUA/UA SUR LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

5. C'est vers la fin des années 90 que l'OUA a commencé à rechercher des réponses au problème des changements anticonstitutionnels de Gouvernement, et ce dans le contexte de l'approfondissement des processus de démocratisation lancés au début de la décennie. C'est ainsi que, lors de sa 35^{ème} session ordinaire tenue à Alger, en Algérie, du 12 au 14 juillet 1999, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA a adopté deux décisions sur la question des changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

6. Dans la décision AHG/Dec.141(XXXV), la Conférence, après avoir réaffirmé les dispositions de la Charte de l'OUA et de la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples et rappelé la Déclaration universelle sur la démocratie adoptée par le Conseil interparlementaire à sa 161^{ème} session ordinaire tenue au Caire, le 16 septembre 1997, ainsi que l'esprit de la décision de Harare sur les changements anticonstitutionnels de régimes, a reconnu que les principes de la bonne gouvernance, de la transparence et des droits de l'homme sont essentiels pour garantir des Gouvernements représentatifs et stables et pour contribuer à la prévention des conflits. Dans sa décision AHG/Dec.142(XXXV), la Conférence, ayant affirmé sa détermination à promouvoir des institutions fortes et démocratiques pour assurer la sauvegarde des principes mentionnés dans la décision AHG/Dec.141(XXXV), a :

- (i) décidé que les Etats membres dont les Gouvernements ont accédé au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels après le Sommet de Harare (juin 1997) devraient restaurer la légalité constitutionnelle avant le prochain Sommet, faute de quoi l'OUA prendra des sanctions à l'encontre de ces Gouvernements jusqu'à ce que la démocratie soit rétablie ;

- (ii) demandé au Secrétaire général de l'OUA de rester saisi des développements dans ces pays et d'apporter sa contribution aux programmes visant à rétablir un régime constitutionnel et démocratique dans les pays concernés, ainsi que de présenter un rapport aux sessions ordinaires du Conseil des Ministres et à la 36^{ème} Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement sur les progrès réalisés à cet égard.

7. Ces décisions ont été prises dans un contexte marqué par les coups d'Etat intervenus aux Comores en avril 1999, au lendemain de la Conférence inter-comorienne d'Antananarivo qui avait été convoquée par l'UA pour trouver une solution à la crise sécessionniste à Anjouan, et au Niger, le 9 avril de la même année. Dans ce dernier pays, le renversement du Président Bare Maïnasara se doubla de son assassinat dans des conditions qui soulevèrent une grande indignation.

8. Lors de sa 36^{ème} session ordinaire, tenue à Lomé, au Togo, du 10 au 12 juillet 2000, la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA a adopté la Déclaration de Lomé sur un Cadre d'action sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement. Celle-ci a marqué une étape importante dans la formulation par l'Organisation continentale d'une approche globale du problème des changements anticonstitutionnels de Gouvernement, en particulier les coups d'Etat. La Déclaration s'articule autour de quatre axes : un ensemble de valeurs et de principes communs pour la gouvernance démocratique ; une définition de ce qui constitue un changement anticonstitutionnel de Gouvernement ; des mesures et actions qui seraient graduellement prises par l'OUA face à un changement anticonstitutionnel de Gouvernement ; et un mécanisme de mise en œuvre.

9. S'agissant du premier point, la Déclaration a retenu les principes ci-après comme constituant les éléments essentiels des valeurs et principes communs pour la démocratisation des pays du continent :

- (i) adoption d'une Constitution démocratique dont l'élaboration, le contenu et le mode de révision devraient être conformes aux principes généralement convenus de démocratie ;
- (ii) respect de la Constitution et des dispositions des lois et autres actes législatifs adoptés par le Parlement ;
- (iii) séparation des pouvoirs et indépendance du judiciaire ;
- (iv) 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) admission du principe de l'alternance démocratique et reconnaissance d'un rôle pour l'opposition ;

- (vi) organisation d'élections libres et régulières, conformément aux textes en vigueur ;
- (vii) 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) 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 ; et
- (ix) garantie et promotion des droits de l'homme.

10. La Déclaration souligne que le strict respect de ces principes et le renforcement des institutions démocratiques réduiront considérablement les risques de changements anticonstitutionnels sur le continent. En effet, est-il précisé, l'expérience a montré que les changements anticonstitutionnels sont parfois l'aboutissement d'une crise politique et institutionnelle liée au non-respect de ces valeurs et principes communs de gouvernance démocratique.

11. La Déclaration donne la définition suivante du changement anticonstitutionnel de Gouvernement :

- i) un coup d'Etat militaire contre un Gouvernement issu d'élections démocratiques ;
- ii) une intervention de mercenaires pour renverser un Gouvernement issu d'élection démocratiques ;
- iii) une intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un Gouvernement issu d'élections démocratiques ; et
- iv) le refus par un Gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières.

12. La Déclaration stipule qu'en cas de changement anticonstitutionnel dans un Etat membre, le Président en exercice et le Secrétaire général doivent, au nom de l'OUA, condamner immédiatement et publiquement un tel changement et demander le rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel. Le Président en exercice et le Secrétaire général de l'OUA doivent également signifier clairement et sans équivoque aux auteurs du changement anticonstitutionnels qu'en aucun cas, leur action illégale ne sera tolérée ni reconnue par l'OUA. A cet égard, le Président en exercice et le Secrétaire général doivent insister sur la cohérence dans l'action aux niveaux bilatéral, sous-régional et international. L'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits doit, par la suite, se réunir d'urgence pour examiner la question.

13. Après la réaction initiale de condamnation du changement anticonstitutionnel par l'Organe central, les mesures ci-après sont prévues :

- (i) 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'OUA. Outre les sanctions prévues par l'article 115 du Règlement financier de l'OUA, les Gouvernements concernés ne peuvent participer aux réunions de l'Organe central, ni aux sessions du Conseil des Ministres et du Sommet de l'OUA. Toutefois, cette suspension n'affecte pas la qualité d'Etat membre de l'OUA du pays concerné et ne le dispense donc pas de respecter ses obligations fondamentales vis-à-vis de l'Organisation, y compris le paiement de sa contribution financière au budget ordinaire de l'OUA ;
- (ii) au cours de cette période, le Secrétaire général doit s'efforcer de réunir les faits entourant le changement anticonstitutionnel de Gouvernement et établir les contacts appropriés avec ses auteurs en vue de connaître leurs intentions. Le Secrétaire général doit rechercher la contribution des dirigeants et personnalités du continent sous forme de pressions morales exercées discrètement sur les auteurs du changement anticonstitutionnel pour qu'ils coopèrent avec l'OUA, et s'assurer la collaboration du groupement régional auquel appartient le pays en crise.

14. 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. Dans l'application de ce régime de sanctions, l'OUA doit s'assurer la coopération des Etats membres, des groupements régionaux, des Nations unies, ainsi que du reste de la communauté internationale. Pour que ces mesures soient efficaces, la Déclaration stipule, en particulier, que l'Organe central à ses trois niveaux (Ambassadeurs, Ministres et chefs d'Etat et de Gouvernement) est l'instrument chargé de sa mise en œuvre. A cet égard, il a été convenu de créer un sous-Comité des sanctions de l'Organe central, composé de 5 membres choisis sur la base du principe de la représentation régionale.

15. Adopté également lors du Sommet de Lomé, l'Acte constitutif de l'UA exprime en des termes dépourvus de toute ambiguïté le rejet catégorique par l'UA des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. En son article 30, l'Acte constitutif stipule que « *les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union* ». C'est dans le prolongement de cette disposition et, plus généralement, de l'engagement de l'UA à promouvoir les principes démocratiques que le Protocole relatif à la création du CPS, adopté à Durban, en Afrique du Sud, en juillet 2002, fait référence, dans son

préambule, aux instruments de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement. En son article 7(g), consacré aux pouvoirs de cet organe, le Protocole stipule que le CPS « impose, conformément à la Déclaration de Lomé, des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de Gouvernement se produit dans un Etat membre ». Dans le même esprit, l'article 37 du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union intitulé : « Sanctions pour les changements anticonstitutionnels de Gouvernement », qui reprend les dispositions de la Déclaration de Lomé, stipule, en son paragraphe 5, que « la Conférence applique immédiatement les sanctions à l'encontre du régime qui refuse de restaurer l'ordre constitutionnel ».

16. En janvier 2007, la Conférence de l'Union a adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. 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)]. Elle renforce considérablement le régime des sanctions à appliquer en cas de changement anticonstitutionnel. En effet, outre la suspension du pays concerné, la Charte prévoit, en cas de changement anticonstitutionnel, 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 leur Etat ; 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.

17. 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 fomenté 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. Vingt-huit Etats membres ont signé la Charte et deux l'ont ratifié. Quinze ratifications sont nécessaires pour qu'elle entre en vigueur.

III. SITUATIONS ACTUELLES DE CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT ET ACTION DE L'UA

18. Comme indiqué plus haut, la décision adoptée par la Conférence de l'Union a été motivée par la résurgence du fléau des coups d'Etat, avec les changements anticonstitutionnels intervenus en Mauritanie et en Guinée, auxquels il convient d'ajouter l'attaque contre la résidence du chef de l'Etat bissau-guinéen, au lendemain des élections législatives du 16 novembre 2008. Après la session de la Conférence de l'Union, Madagascar a connu un changement anticonstitutionnel en mars 2009, cependant que le chef de l'Etat bissau-guinéen était assassiné au début du mois de mars 2009.

19. En **Mauritanie**, le coup d'Etat du 6 août 2008 a renversé le régime démocratiquement élu du Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi. La Conférence se souviendra que l'élection du Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi avait couronné une transition exemplaire soutenue tant par l'UA que par les autres membres de la communauté internationale. Ce coup d'Etat est intervenu dans un contexte marqué par de fortes tensions entre le Président et des parlementaires appartenant à la majorité présidentielle. Le 6 août, très tôt dans la matinée, le Président de la République décide de limoger les généraux soupçonnés d'être les véritables instigateurs de la fronde parlementaire. Peu après la publication de ce décret, ces officiers font notamment arrêter le chef de l'Etat et son Premier ministre, et mettent en place un Haut Conseil d'Etat (HCE) présidé par le Général Mohamed Ould Abdel Aziz, jusqu'alors Commandant du Bataillon de sécurité présidentielle (BASEP) et chef d'Etat-major particulier du Président de la République. La Constitution reste en vigueur et, en dehors de la Présidence de la République, les autres institutions (Assemblée nationale, Sénat et pouvoir judiciaire), ainsi que les partis politiques, sont maintenus.

20. En guise de justification de ce qu'il a appelé « rectification », le HCE a invoqué, entre autres raisons, le blocage institutionnel ; la détérioration des conditions de vie des populations ; le développement du terrorisme ; l'aggravation de la corruption et la tentative de division des forces de défense et de sécurité qu'aurait représenté la décision du Président de la République de démettre les principaux chefs de ces forces et de les remplacer par d'autres officiers. Pour leur part, les forces politiques opposées au coup d'Etat ont constitué un Front national pour la défense de la démocratie (FNDD), pour œuvrer à la restauration du Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi dans ses fonctions. Ce dernier devait, par la suite, faire le bilan de son action à la tête de l'Etat, rappelant que les efforts que son Gouvernement a déployés se sont traduits par une situation économique assainie, l'octroi de concours financiers sans précédent et le respect des libertés publiques. Le Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi a affirmé qu'il n'épargnerait aucun effort pour sortir la Mauritanie de l'épreuve qu'elle traverse et qu'à cette fin, il avait besoin du concours et de l'adhésion de tous pour que, « sans heurts et sans violence, mais loin des compromissions et des solutions qui ne règlent rien quant au fond, soit rétabli l'ordre constitutionnel par la mise en échec du coup d'Etat du 6 août 2008 ».

21. Immédiatement après le coup, le Président de la Commission a publié un communiqué condamnant ce changement anticonstitutionnel. Réuni le 7 août 2008, le CPS a également condamné le coup d'Etat et exigé le retour à l'ordre constitutionnel. Le CPS a rappelé les instruments pertinents de l'UA qui prévoient, en particulier, la suspension automatique de la participation du pays concerné aux activités de l'UA jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel. Le CPS s'est, par la suite, réuni à sept reprises pour examiner la crise en Mauritanie (151^{ème} réunion tenue à New York le 22 septembre 2008, 156^{ème} réunion tenue le 11 novembre 2008, 163^{ème} réunion tenue le 22 décembre 2008, 168^{ème} réunion tenue le 5 février 2009, 182^{ème} réunion tenue le 24 mars 2009, 186^{ème} réunion tenue le 6 mai 2009 et 192^{ème} réunion tenue le 10 juin 2009).

22. En application du communiqué de la 151^{ème} réunion du CPS, encourageant le Président de la Commission à poursuivre les consultations avec les partenaires pour examiner les actions à entreprendre en vue d'une sortie de crise rapide, la Commission a mis en place un Groupe de contact international sur la Mauritanie comprenant l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), la Ligue des Etats arabes, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), les Nations unies et l'Union européenne (UE), ainsi que les membres permanents et les membres africains du Conseil de sécurité. Ce Groupe a tenu sa réunion inaugurale à Addis Abéba, le 10 novembre 2008, et s'est par la suite réuni à quatre reprises (Addis Abéba, le 21 novembre 2008 et le 28 janvier 2009, Paris, le 20 février 2009, et Dakar, le 2 juin 2009).

23. Au cours de ses réunions, le Groupe de contact a apporté son appui aux efforts de l'UA et, sur cette base, a articulé des éléments de sortie de crise, à savoir l'implication de tous les acteurs concernés, la participation du Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi en sa qualité de chef d'Etat à la recherche d'une solution, la promotion du consensus et le respect de la Constitution mauritanienne, étant entendu qu'une telle solution pourrait conduire à l'organisation d'élections présidentielles anticipées. Il convient également de noter que le Président de la Commission, le Commissaire à la Paix et à la Sécurité et d'autres émissaires de l'UA se sont rendus à plusieurs reprises en Mauritanie, soit seuls, soit avec des représentants du Président de l'Union ou d'autres membres de la communauté internationale. La Commission a également maintenu des contacts étroits avec les parties mauritaniennes au siège de l'UA. Dans le prolongement du communiqué de la réunion du Groupe de contact à Paris, invitant les parties mauritaniennes à un dialogue politique inclusif sous les auspices du Président de l'Union, le Colonel Muammar Kaddafi a reçu les représentants des parties mauritaniennes en Libye ; il s'est, par la suite, rendu à Nouakchott.

24. Compte tenu de l'absence de progrès dans la recherche d'une solution, le CPS a, lors de sa 163^{ème} réunion, décidé que si, l'ordre constitutionnel n'était pas rétabli au 5 février 2009, des mesures, y compris des restrictions sur les voyages et le gel des avoirs, seraient imposées à l'encontre de toutes les personnes dont les activités ont pour objet de maintenir le statu quo anticonstitutionnel. Le 5 février 2009, le CPS a décidé que les sanctions prévues dans son communiqué du 22 décembre 2008 entraient en vigueur, soulignant, dans le même temps, la nécessité de poursuivre les efforts entrepris auprès des parties mauritaniennes en vue d'un retour rapide à l'ordre constitutionnel en Mauritanie. Le 24 mars 2009, le CPS a réaffirmé sa décision d'imposer des sanctions. A sa réunion du 6 mai 2009 consacrée à l'examen des modalités de mise en œuvre de ses décisions susmentionnées, le CPS s'est félicité des efforts déployés par l'UA, avec l'appui de ses partenaires, en vue de trouver une solution consensuelle à la crise en Mauritanie. Le CPS a encouragé le Président de la Commission à poursuivre ses efforts.

25. C'est dans ce contexte que s'est tenu à Dakar, du 27 mai au 2 juin 2009, sous les auspices du Président Abdoulaye Wade du Sénégal et du Groupe de contact sur la Mauritanie, présidé par l'UA, un dialogue politique entre les parties mauritaniennes, qui a abouti à un Accord cadre de sortie de crise. Dans cet Accord, qui a été paraphé à Dakar le 2 juin et signé à Nouakchott le 4 juin, les parties s'accordent notamment sur:

- une transition consensuelle, conformément à l'article 40 de la Constitution (celle-ci doit notamment être marquée par la signature, par le Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi, d'un décret portant formation d'un Gouvernement transitoire d'union nationale, l'annonce et la formalisation de sa décision volontaire concernant son mandat, et l'intérim de la Présidence de la République par le Président du Sénat) ;
- la tenue d'une élection présidentielle anticipée, dont le premier tour est fixé au 18 juillet 2009 et le second tour, si nécessaire, au 1^{er} août 2009 ;
- la mise en place d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) ;
- un engagement à entreprendre toutes actions appropriées en vue de la mise en œuvre immédiate de mesures d'apaisement et de confiance durant la période transitoire ; et
- la poursuite du dialogue national inclusif après l'élection présidentielle.

26. Réuni le 10 juin 2009, le CPS s'est félicité de la conclusion de cet Accord cadre, notant avec satisfaction que celui-ci s'inscrit dans le cadre des éléments de sortie de crise consensuelle articulés dans ses communiqués pertinents. Le CPS a exhorté les parties mauritaniennes à se conformer à la lettre et à l'esprit de l'Accord-cadre, et a demandé au Président de la Commission de prendre toutes les dispositions requises pour accompagner la mise en œuvre de l'Accord. Le CPS a également exhorté la communauté internationale à apporter toute l'assistance nécessaire en vue de la mise en œuvre effective de l'Accord cadre et à jouer pleinement, sous l'égide de l'UA, le rôle attendu d'elle dans le succès de la sortie de crise consensuelle en Mauritanie.

27. **En République de Guinée**, le coup d'Etat est intervenu à la suite du décès, le 23 décembre 2008, du Président Lansana Conté. Il convient de rappeler ici que la Constitution guinéenne prévoit qu'en cas de vacance du pouvoir, la suppléance est assurée par le Président de l'Assemblée nationale. Les autorités issues du coup d'Etat ont annoncé la mise en place d'un Conseil national pour la démocratie et le développement (CNDD), et décidé la suspension de la Constitution et de toute activité politique et syndicale, ainsi que la dissolution des institutions républicaines. Elles ont justifié leur décision de prendre le pouvoir par l'incapacité des institutions républicaines à s'impliquer dans la résolution des crises que traversait le pays, le désespoir de la population, ainsi que par la nécessité d'engager un redressement économique et de

lutter contre la corruption. Par la suite, le capitaine Moussa Dadis Camara s'est autoproclamé « Président de la République », s'engageant à organiser des élections libres, crédibles et transparentes en décembre 2010, en référence à la fin du mandat du feu le Président Lansana Conté.

28. Conformément à la Déclaration de Lomé, le Président de la Commission a publié un communiqué condamnant le coup d'Etat et demandant la restauration de l'ordre constitutionnel. Dans le prolongement de ce communiqué, le CPS, réuni les 24 et 29 décembre 2008, a également fermement condamné les développements intervenus en Guinée. Le CPS a décidé de suspendre la participation de la Guinée aux activités de l'UA jusqu'à la restauration de l'ordre constitutionnel, et réaffirmé sa détermination à prendre, en temps utile, toutes les autres mesures prévues par la Déclaration de Lomé pour hâter le retour à l'ordre constitutionnel. Le CPS s'est réjoui de la coordination qui existe entre l'UA et la CEDEAO, et a encouragé le Président de la Commission à poursuivre, en étroite coordination avec les pays de la région, les efforts déjà initiés, y compris les contacts avec les auteurs du coup d'Etat, en vue du retour rapide à l'ordre constitutionnel. Il convient de noter ici qu'en marge des obsèques du Président Conté, le Président de la Commission avait rencontré le Président du CNDD pour lui faire part de la position de l'UA.

29. Le Président de la Commission a, par la suite, nommé un Envoyé spécial, en la personne de M. Ibrahima Fall, ancien Ministre des Affaires étrangères du Sénégal et ancien sous-Secrétaire général des Nations unies chargé des Affaires politiques. Par ailleurs, à l'initiative de la Commission, une réunion consultative sur la situation en Guinée s'est tenue à Addis Abéba, le 30 janvier 2009. A cette occasion, les participants sont convenus de mettre en place un Groupe international de contact sur la Guinée (GIC-G) co-présidé par l'UA et la CEDEAO et comprenant la CENSAD, les Nations unies, l'OCI, l'OIF, l'UE, l'Union du Fleuve Mano, les présidences en exercice du CPS et de la CEDEAO, ainsi que les membres permanents et africains du Conseil de sécurité des Nations unies. L'objectif est de suivre la situation avec toute l'attention requise et de continuer à coordonner et à harmoniser les efforts des membres du Groupe tendant au rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel, sur la base des éléments pertinents du communiqué adopté par la session extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, tenue à Abuja le 10 janvier 2009, en particulier :

- la mise en place d'un Conseil national de transition (CNT), organe délibérant, regroupant civils et militaires, en vue de la réalisation des objectifs de la transition ;
- la mise en place d'un forum consultatif regroupant toutes les composantes de la société civile guinéenne, qui servira de cadre de dialogue permettant aux Guinéens d'œuvrer au renforcement de la cohésion nationale ;
- le parachèvement du processus de transition à travers l'organisation d'élections libres, régulières et transparentes en 2009 ;

- la non participation des membres du CNDD, ainsi que du Premier Ministre de transition et des membres de son Gouvernement, aux élections à organiser en 2009 ; et
- l'engagement des autorités de la transition à respecter les droits humains et l'état de droit, ainsi qu'à lutter contre l'impunité et le trafic de drogue.

30. Lors de sa réunion inaugurale tenue à Conakry, les 16 et 17 février 2009, le GIC-G a pris acte de la déclaration du Président du CNDD d'organiser une période de transition basée sur un programme en quatre étapes (création d'un cadre et des organes de transition, Commission vérité, justice et réconciliation, réformes constitutionnelles, et publication des lois relatives au processus électoral), ainsi que de l'engagement selon lequel ni lui, ni le Premier ministre, ni les membres du CNDD ne participeront pas aux prochaines élections. Lors de sa deuxième réunion tenue également à Conakry, le 16 mars 2009, le GIC-G s'est réjoui de la poursuite du dialogue politique entre toutes les parties prenantes et le CNDD, et a noté la disponibilité du CNDD à répondre à la plateforme proposée par les forces vives. Le Groupe a pris note de l'engagement du Président du CNDD à mettre en place les institutions de la transition en consultation avec les forces vives. Le 28 mars 2008, le Président du CNDD a rendu public un communiqué par lequel le CNDD a marqué son adhésion aux propositions des forces vives portant sur la gestion de la transition et le chronogramme y relatif.

31. La 3^{ème} réunion du GIC-G, tenue à Conakry les 4 et 5 mai 2009, a pris note avec satisfaction du communiqué du CNDD du 28 mars 2009, exprimant son adhésion au chronogramme proposé par les forces vives pour l'organisation des élections législatives et présidentielles, à savoir : 11 octobre 2009 - élections législatives ; 13 décembre 2009 - 1^{er} tour de l'élection présidentielle ; et 27 décembre 2009 - 2^{ème} tour. Le Groupe a exhorté la partie guinéenne à honorer ses engagements pour le financement des élections et a réitéré sa demande adressée à la CENI et au Ministère de l'Administration du Territoire et des Affaires politiques (MATAP) de présenter un budget détaillé pour la tenue des élections.

32. Après décembre, le CPS s'est réuni à trois reprises pour examiner la situation en Guinée (169^{ème} réunion tenue le 10 février 2009, 183^{ème} réunion tenue le 26 mars 2009 et 192^{ème} réunion tenue le 10 juin 2009). Lors de sa 192^{ème} réunion tenue le 10 juin 2009, le CPS, après avoir rappelé ses communiqués antérieurs sur la situation en Guinée et l'engagement pris par les autorités issues du coup d'Etat de mener à son terme le processus de transition avant la fin de l'année 2009, a demandé aux parties guinéennes de tout faire pour se conformer à cette feuille de route et a exhorté la communauté internationale, y compris les Etats membres de l'UA, à apporter l'assistance financière et technique nécessaire à la préparation et à l'organisation des élections législatives et présidentielles qui doivent conclure la transition.

33. La situation politique à **Madagascar** a commencé à se détériorer en début d'année à la suite d'une série d'incidents qui ont opposé le maire de la capitale, Andry Rajoelina, et le Président de la République, Marc Ravalomanana. La crise a atteint son point culminant le 17 mars 2009, lorsque le Président de la République malgache, sous la pression de l'opposition civile et de l'armée, a démissionné de son poste et remis le pouvoir à un Directoire militaire qui, à son tour, l'a transféré à l'ancien maire de la capitale malgache, qui avait, entre temps, été limogé de son poste.

34. Le Président de la Commission a publié plusieurs communiqués de presse à travers lesquels il a fermement condamné le changement anticonstitutionnel intervenu à Madagascar, et souligné l'impératif du retour rapide à l'ordre constitutionnel à travers un processus consensuel impliquant l'ensemble des acteurs politiques malgaches et fondé sur le respect des dispositions pertinentes de la Constitution malgache. De même, il a dépêché des émissaires dans la Grande Ile pour mener des discussions avec les acteurs concernés sur les modalités d'un retour rapide et consensuel à l'ordre constitutionnel, y compris M. Amara Essy, qui a été, entre autres, Ministre des Affaires étrangères de la Côte d'Ivoire et Président intérimaire de la Commission de l'UA de 2001 à 2003, le Commissaire à la Paix et à la Sécurité et M. Ablassé Ouedraogo, ancien Ministre des Affaires étrangères du Burkina Faso, qui assume maintenant la fonction d'Envoyé spécial de l'UA pour Madagascar.

35. Pour sa part, depuis le mois de février 2009, le CPS a tenu trois réunions consacrées à la situation à Madagascar (169^{ème} réunion tenue le 10 février 2009, 179^{ème} réunion tenue le 16 mars 2009, et 181^{ème} réunion tenue le 20 mars 2009). Lors de sa 181^{ème} réunion, le CPS a constaté qu'à la suite de la démission du Président Marc Ravalomanana, intervenue le 17 mars 2009 sous la pression de l'opposition civile et de l'armée, le transfert du pouvoir a été fait en violation flagrante des dispositions pertinentes de la Constitution malgache, et que les décisions subséquentes de conférer les fonctions de Président de la République à M. Andry Rajoelina constituent un changement anticonstitutionnel de Gouvernement. Le Conseil a fermement condamné ce changement anticonstitutionnel de Gouvernement. A cet égard, le CPS a décidé, conformément aux instruments pertinents de l'UA, de suspendre la participation de Madagascar aux activités de l'UA jusqu'à la restauration de l'ordre constitutionnel dans ce pays, et a, en outre, exprimé sa détermination à imposer toutes les mesures prévues à cet effet, y compris des sanctions, à l'encontre des auteurs du changement anticonstitutionnel et de tous ceux qui contribuent au maintien de l'illégalité, si l'ordre constitutionnel n'est pas rétabli. Le CPS a également demandé à tous les Etats membres de l'UA et à la communauté internationale dans son ensemble de rejeter totalement ce changement et de s'abstenir de toutes actions qui pourraient conforter le régime illégal en place à Madagascar. En outre, le CPS a demandé au Président de la Commission de travailler étroitement avec la SADC et l'ensemble des partenaires de l'UA, notamment les Nations unies et le Conseil de sécurité, l'UE et l'OIF, pour œuvrer à la restauration rapide de l'ordre constitutionnel, et de prendre toutes les initiatives qu'il jugera nécessaires à cet effet.

36. Dans le cadre du suivi de cette décision, et afin de mieux coordonner l'action de la communauté internationale en vue du retour rapide à l'ordre constitutionnel à Madagascar, la Commission a constitué, sous l'égide de l'UA, un Groupe international de contact sur Madagascar. La réunion inaugurale dudit Groupe s'est tenue à Addis Abéba, le 30 avril 2009. Outre l'UA, cette réunion a regroupé les pays et les organisations ci-après : les membres permanents et les membres africains du Conseil de sécurité, la Commission de l'Océan Indien (COI), la SADC, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), les Nations unies, l'OIF et l'UE. La Libye, en sa qualité de pays assurant la présidence en exercice de l'UA, et la présidence du CPS étaient également représentés.

37. Les participants ont fermement condamné le changement anticonstitutionnel intervenu à Madagascar et souligné l'impératif du retour rapide à l'ordre constitutionnel. Les participants ont réaffirmé la disposition de leurs organisations et pays respectifs à accompagner, sous l'égide de l'UA, le processus de retour à l'ordre constitutionnel sur la base des objectifs et principes ci-après : un calendrier précis en vue de la tenue d'élections libres, régulières et transparentes impliquant l'ensemble des parties prenantes, sous la supervision d'un organe électoral neutre constitué des représentants de toutes les mouvances politiques ; la contribution de tous les acteurs politiques et sociaux du pays, y compris le Président Marc Ravalomanana, ainsi que les autres personnalités nationales, à la recherche d'une solution ; la promotion du consensus entre les parties malgaches concernées ; le respect de la Constitution malgache, ainsi que des instruments pertinents de l'UA et des engagements internationaux de Madagascar.

38. Dans ce cadre, il a été convenu que l'Envoyé spécial de l'UA pour Madagascar, en collaboration étroite avec les représentants de la communauté internationale à Antananarivo, prendrait attache avec toutes les parties malgaches pour convenir avec elles des voies et moyens d'un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Dans le prolongement de cette décision, l'Envoyé spécial de l'UA, en étroite collaboration avec les Envoyés spéciaux de la SADC, de l'ONU et de l'OIF, a repris, depuis le 13 mai 2009, les efforts de médiation. Les négociations entre les quatre Mouvances politiques constituées autour des Présidents Albert Zafy, Didier Ratsiraka et Marc Ravalomanana, ainsi que d'Andry Rajoelina, portent, entre autres, sur les principes d'un Accord politique inclusif en vue d'une transition neutre, pacifique et consensuelle.

39. A ces coups d'Etat, il convient d'ajouter la situation en **Guinée Bissau** marquée par la récurrence du fléau des assassinats politiques. Il importe de rappeler ici l'attaque contre la résidence du Président Joao Bernardo Vieira le 23 novembre 2008, une semaine après le déroulement d'élections législatives jugées satisfaisantes par l'ensemble des observateurs internationaux. Lors de sa 163^{ème} réunion tenue le 22 décembre 2009, le CPS avait condamné cette attaque.

40. Au début du mois de mars 2009, le Président Nino Vieira et le chef d'Etat major de l'armée bissau-guinéenne ont été assassinés par des éléments de l'armée. Réuni le même jour, le CPS a adopté un communiqué dans lequel il a condamné dans les termes les plus fermes cet acte odieux. Après avoir réaffirmé les principes énoncés dans l'Acte constitutif, en particulier le respect du caractère sacré de la vie humaine, la condamnation et le rejet de l'impunité et des assassinats politiques, ainsi que son rejet total des changements anticonstitutionnels de Gouvernement, le CPS a pris note la déclaration des forces armées bissau-guinéennes sur leur intention de respecter la Constitution du pays. Le CPS a demandé l'ouverture d'une enquête pour faire la lumière sur ces deux assassinats et traduire leurs auteurs en justice. Conformément à la Constitution bissau-guinéenne, le Président de l'Assemblée nationale populaire, Raimundo Pereira, a prêté serment en qualité de Président de la République par intérim. Par la suite, les acteurs politiques du pays se sont accordés sur la fixation de la date des élections pour le 28 juin 2009.

41. Compte tenu de l'évolution de la situation, le Président de la Commission a désigné, en mars 2009, un Envoyé spécial pour la Guinée Bissau en la personne de M. João Bernardo de Miranda, ancien Ministre des Affaires étrangères de l'Angola. Ce dernier s'est rendu à Bissau du 21 au 27 avril 2009, pour des consultations avec les parties concernées. De même, une mission du CPS s'est rendue à Bissau, les 26 et 27 avril, où elle a rencontré les principaux acteurs politiques du pays. L'Envoyé spécial s'est rendu de nouveau à Bissau du 1^{er} au 5 juin, pour approfondir les consultations avec les autorités du pays et les parties prenantes au processus électoral.

42. Toutefois, la situation dans le pays reste fragile ainsi que le démontre l'assassinat, le 5 juin 2009, de M. Baciro Dabo, candidat à l'élection présidentielle, et de M. Helder Proenca, ancien Ministre de la Défense, ainsi que les actes de violence et autres menaces dont sont victimes les autres candidats à l'élection présidentielle. Lors de sa 192^{ème} réunion tenue le 10 juin 2009, le CPS a fermement condamné ces actes. Le CPS a souligné la nécessité d'une enquête indépendante et crédible pour faire la lumière sur la série d'assassinats politiques que connaît le pays depuis mars 2009, et réitéré son appui à la mise en place d'une commission d'enquête. Le CPS a souligné la nécessité de créer les conditions de sécurité de stabilité requises en vue de la tenue d'un scrutin libre, juste et transparent.

IV. OBSERVATIONS

43. Comme indiqué plus haut, l'UA a, au cours de la décennie écoulée, adopté nombre d'instruments sur la question des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. Il s'est agi, à chaque fois de renforcer l'efficacité de l'action de l'UA (durcissement des mesures à prendre lorsqu'intervient un changement anticonstitutionnel et élaboration d'une Charte de la démocratie, de la gouvernance et des élections pour conférer une force juridique plus grande aux instruments de l'UA en la matière, etc.). Cette évolution témoigne de la volonté des dirigeants africains de consolider les processus démocratiques engagés au début des années 90. Elle atteste

également de la récurrence du fléau des changements anticonstitutionnels et de la nécessité d'une action continue pour trouver des réponses plus appropriées à ce problème.

44. De fait, une décennie après l'adoption de la décision d'Alger et de la Déclaration de Lomé, les changements anticonstitutionnels de Gouvernement, en particulier sous la forme de coups d'Etat militaires, constituent encore l'une des plus graves menaces contre les processus de démocratisation sur le continent et, partant, contre la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique. Les changements anticonstitutionnels intervenus en Mauritanie, en République de Guinée et à Madagascar, ainsi que la situation qui prévaut en Guinée Bissau, témoignent de la gravité des défis auxquels le continent est confronté sur ce plan.

45. Face à cette situation, l'UA, tant au niveau de la Commission que du CPS et des autres instances compétentes de l'Union, a déployé des efforts soutenus pour faciliter le retour à l'ordre constitutionnel dans les pays concernés. Ces efforts sont basés sur les instruments pertinents de l'Union et le rejet total par l'UA des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. Dans les faits, l'action de l'UA a 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.

46. 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 internationaux. Il est significatif de noter 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 convient de relever ici la Déclaration présidentielle adoptée par le Conseil de sécurité le 5 mai 2009. 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 a également salué la décision prise par la Conférence de l'Union africaine à sa 12^{ème} session ordinaire. Le Conseil s'est, enfin, félicité des mesures préventives prises par l'UA et les organisations sous-régionales face aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

47. Force est, toutefois, de constater que les résultats enregistrés à ce jour restent encore contrastés : alors qu'une sortie de crise consensuelle se dessine en Mauritanie, malgré des difficultés initiales rencontrées dans la mise en œuvre de l'Accord cadre du 4 juin 2009, les modalités du retour à l'ordre constitutionnel sont toujours en cours de discussions entre les parties malgaches ; s'agissant de la Guinée, malgré l'accord entre les parties concernées sur les grandes lignes du processus de retour à l'ordre constitutionnel, des difficultés de mise en œuvre subsistent encore, qui, combinées aux problèmes de financement du processus électoral, font peser des risques sur l'aboutissement de la transition avant la fin de l'année 2009. Dans ce contexte, il est important que la Conférence de l'Union réaffirme son appui aux efforts déployés, salue les avancées enregistrées et souligne la nécessité de solutions de sortie de crise qui soient consensuelles et respectueuses des Constitutions des pays concernés.

48. Au-delà de ces efforts, la récurrence du fléau des changements anticonstitutionnels de Gouvernement met en relief l'importance que revêt le renforcement de l'efficacité de l'action de l'UA pour faire face à de telles situations. 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. Au cours de ces dernières années, l'OUA/UA s'est dotée de nombreux instruments traitant spécifiquement ou de façon plus globale de la question des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. C'est dans cet esprit que les options ci-après pourraient être examinées et enrichies. Elles s'articulent 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.

Renforcement de l'efficacité de la réaction de l'UA aux changements anticonstitutionnels

49. 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, comme indiqué plus haut, de souligner que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance a renforcé considérablement 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.

50. A la lumière de ce qui précède, il importe :

- (i) d'intensifier les efforts en vue de la signature et de la ratification de la Charte de la démocratie, de la gouvernance et des élections. A ce jour, la Charte a été signée par vingt-huit Etats membres et ratifiée seulement par

deux Etats membres, alors que quinze ratifications sont requises pour que cet instrument entre en vigueur. La Conférence doit 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, intensifiera ses efforts de sensibilisation en direction de tous les acteurs concernés afin de hâter le processus de ratification de la Charte ;

- (ii) au cas où le nombre requis de ratification ne serait pas obtenu d'ici au prochain Sommet, la Conférence de l'Union doit envisager l'adoption d'une décision qui reprendrait les termes du Chapitre VIII de la Charte de la démocratie, des élections 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, à laquelle elle se substituerait, et servirait de cadre à l'action de l'UA en cas de changement anticonstitutionnel ;
- (iii) de relever que l'articulation de la position de l'UA face à tout changement anticonstitutionnel de Gouvernement est renforcée par la cohérence de la doctrine de l'Organisation et la quasi-automaticité des décisions à prendre, notamment la condamnation immédiate, la suspension du pays concerné des activités des organes de l'Union et l'imposition de sanctions ciblées. Elle devrait cependant gagner davantage en autorité et en efficacité si elle était, pour chaque cas, revêtue du soutien direct des chefs d'Etat et de Gouvernement qui 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.

Meilleure prévention des changements anticonstitutionnels de Gouvernement

51. Au cours de ces dernières années, l'OUA/UA a adopté nombre d'instruments sur la démocratie, la bonne gouvernance et les élections. Il convient, entre autres, de relever la Déclaration solennelle sur la sécurité, la stabilité et le développement en Afrique (CSSDCA) et le Mémoire 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 stabilités 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 ; 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.

52. 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 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 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.

53. Sur cette base :

- (i) la Conférence de l'Union devrait souligner avec force l'importance que revêt la mise en œuvre des engagements pris par les Etats membres dans le domaine de la démocratie, de la bonne gouvernance et des élections, et leur demander de prendre toutes les mesures requises pour leur mise en œuvre effective au niveau national ;
- (ii) la Commission et les autres structures concernées devraient lancer une campagne de popularisation des instruments pertinents de l'UA pour sensibiliser encore davantage les différentes parties prenantes et faciliter leur appropriation aux niveaux national et régional ;
- (iii) le CPS devrait examiner de façon régulière les progrès accomplis dans les processus de démocratisation, sur la base d'un rapport annuel qui serait préparé par la Commission avec l'appui des autres structures compétentes de l'UA et d'un certain nombre d'institutions partenaires. 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 ». Il 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 ;
- (iv) il importe de renforcer la capacité d'anticipation de l'UA, à travers une action préventive 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, le Président de la Commission ferait usage des pouvoirs qui lui sont conférés par le Protocole relatif au CPS pour contribuer plus effectivement à la prévention des crises et tensions susceptibles de conduire à des changements anticonstitutionnels.

Meilleure coordination aux niveaux régional et international

54. Pour être efficace, l'action de l'UA sur les changements anticonstitutionnels 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 insister sur la cohérence dans l'action aux niveaux bilatéral, sous-régional et international.

55. S'agissant plus spécifiquement des Mécanismes régionaux, le Protocole relatif à la création du CPS stipule, 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 et 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.

56. A la lumière de ce qui précède :

- (i) la Conférence de l'Union pourrait rappeler 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 et l'UA agissent de façon harmonisée, 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 pourrait lancer un appel pressant aux partenaires tant bilatéraux que multilatéraux de l'UA pour qu'ils appuient fermement les décisions prises par l'UA dans les situations de changement anticonstitutionnel et s'abstiennent de toute action qui pourrait affaiblir les efforts de l'UA et envoyer des signaux différents aux

auteurs de changements anticonstitutionnels. Il convient de se baser ici sur l'adoption par le Conseil de sécurité des Nations unies, le 19 août 2008 et le 5 mai 2009, de deux Déclarations présidentielles appuyant les efforts de l'UA sur la question des changements anticonstitutionnels de Gouvernement pour envisager un soutien plus concret de la communauté internationale aux décisions de l'UA en la matière.

57. Comme indiqué plus haut, le présent rapport ne représente qu'une réflexion préliminaire sur le suivi de la décision Assembly/AU/Dec.220(XII). Sur la base des délibérations de la présente session ordinaire de la Conférence de l'Union, la Commission se propose d'enrichir son rapport afin de soumettre un document plus exhaustif en janvier 2010, document sur la base duquel la Conférence prendrait éventuellement des décisions appropriées.