

Mécanismes politiques et législatifs pour promouvoir la limitation des mandats présidentiels au sein de la CEDEAO



DEC 2023

Mécanismes politiques et législatifs pour promouvoir la limitation des mandats présidentiels au sein de la CEDEAO

Cette étude s'inscrit dans le cadre de la Campagne Citoyenne pour la Limitation des Mandats, qui vise à lutter contre les vellétés de pouvoir de dirigeants africains qui briguent ou exercent plus de deux mandats présidentiels par le biais de changements constitutionnels et de processus électoraux viciés. Cette campagne panafricaine cherche à mobiliser les sociétés civiles africaines autour de la problématique des transitions démocratiques.

La présente étude a été rédigée, à la demande de TLP, par le Réseau Africain de Droit Constitutionnel (RADC), association partenaire basée en Afrique du Sud, dont le travail porte sur le développement du constitutionnalisme et de la démocratie dans les pays africains. Elle est le résultat d'un travail de recherche et d'analyse de plusieurs mois des membres du RADC, comprenant des juges, des avocats, des universitaires, des activistes, des ONG, des instituts académiques et de recherche. Le RADC est affilié à l'Association internationale de droit constitutionnel (AIDC).



CAP-VERT



CAMPAGNE CITOYENNE
POUR LA LIMITATION
DES MANDATS



AFRICAN NETWORK OF CONSTITUTIONAL LAWYERS
RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL
REDE AFRICANA DE JURISTAS CONSTITUCIONALISTAS

ACRONYMES

CADEG	Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEA	Communauté de l'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communautés Economiques Régionales
CPS	Conseil de paix et de sécurité
LMP	Limitation des mandats présidentiels
UA	Union Africaine
UNOWAS	Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel

MÉCANISMES POLITIQUES ET LÉGISLATIFS POUR PROMOUVOIR LA LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS AU SEIN DE LA CEDEAO

Date de parution : Décembre 2023

Rédaction : Réseau Africain de Droit Constitutionnel

Design graphique : Romain Laborde

Couverture : Photo @ Michael Kappeler / dpa picture alliance archive / Alamy Stock Photo

01. Introduction

L'objectif initial de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) était de promouvoir l'intégration régionale et le développement économique dans les États membres. Cependant, depuis les années 1980, la CEDEAO a mis en place des mécanismes et des institutions pour promouvoir la paix, la sécurité et l'État de droit en Afrique de l'Ouest. Ceci est devenu particulièrement important dans le sillage de la limitation des mandats présidentiels, une pratique qui menace le tissu de la démocratie, de la paix et de la sécurité dans toute l'Afrique, en particulier dans les États membres de la CEDEAO. Le problème est aggravé par l'implication croissante des militaires dans la gouvernance.

Afin d'étendre son autorité sur les États membres au-delà de l'intégration économique, la CEDEAO a révisé, en 1993, son traité officiel adopté à Lagos en 1975. Les protocoles ultérieurs ont encore transformé le rôle de la CEDEAO.

Au cours de la période post-coloniale, l'implication de l'armée dans la gestion du gouvernement a eu un impact négatif sur la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest.¹ Entre 1960 et 2005, seuls deux pays (le Cap-Vert et le Sénégal) sur les 15 États membres de la CEDEAO n'ont pas connu de coup d'État ni de régime militaire au cours de cette période.² Les années 1960 à 1962 et 2000 à 2005 ont marqué l'absence de coup d'État et de contrôle militaire direct du pouvoir politique en Afrique de l'Ouest. En 1963, le président du Togo, Sylvanus Olympio, a été assassiné lors d'un coup d'État, mais les militaires n'ont pas pris le pouvoir. Cependant, au cours de cette période où les régimes militaires étaient absents dans la région de la CEDEAO, 7 des 15 chefs d'État étaient des militaires qui sont passés à la vie civile avant d'arriver au pouvoir. En outre, de 1983 à 1989, 13 pays d'Afrique de l'Ouest ont été contrôlés par des régimes militaires.³

Au tournant des années 1990, le processus de démocratisation a progressé rapidement et le nombre de régimes contrôlés par l'armée a fortement diminué.⁴ Cependant, ces dernières années, la région de la CEDEAO connaît des prises de contrôles militaires. Un exemple notable est l'événement du 5 février 2005, après la mort du président Gnassingbé Eyadema du Togo, où les militaires sont apparus à la télévision pour annoncer qu'ils conféraient le pouvoir à Faure Gnassingbé, fils du défunt président, contrairement aux dispositions constitutionnelles. Cela démontre les implications de l'intervention de l'armée dans les questions politiques. Des prises de pouvoir par des militaires ont également eu lieu au Mali, en Guinée et au Burkina Faso, respectivement en 2020, 2021 et 2022. Plus récemment, le 26 juillet 2023, le Niger a connu un coup d'État militaire.

Ces informations concernant les développements politiques au sein de la CEDEAO montrent qu'en fin de compte, les États membres de l'organisation sous régionale ont continué à être confrontés à la présence de gouvernements dirigés par des militaires. L'arrivée au pouvoir des militaires entrave sans aucun doute les progrès démocratiques dans la plupart des États de la CEDEAO et menace la stabilité politique dans la région. Cette tendance démocratique défavorable est liée aux préoccupations concernant les réformes politiques qui ont remis en question la fiabilité, la légitimité et l'acceptabilité des élections dans les États membres. La mise en œuvre de certaines de ces réformes politiques/constitutionnelles a provoqué des crises qui ont conduit à la récurrence de coups d'État militaires. Les réformes récentes se sont concentrées sur les dispositions relatives à la Limitation du nombre de Mandats Présidentiels (LMP), qui visent à restreindre le nombre de mandats d'un président. Ces limites se sont répandues en Afrique dans les années 1990, lors de la troisième vague de démocratisation du continent. Il existait des LMP en Afrique avant les années 90, mais elles n'étaient pas très répandues et n'ont pas modifié la durée de facto du mandat présidentiel, les dirigeants africains restant au pouvoir deux fois plus longtemps que les dirigeants d'autres pays. Toutefois, le recours récent des régimes autoritaires à la modification de ces limites pour prolonger leur présence au pouvoir est une cause urgente de préoccupation. Les recherches montrent qu'environ 16 pays ont modifié ou évité de limiter la durée du mandat de leurs présidents et qu'un bon nombre d'entre eux ont pris de telles mesures au cours des six dernières années.⁵ Cette préoccupation fait sans aucun doute partie des prémisses sur lesquelles le Parlement de la CEDEAO a appelé à l'amendement du Protocole sur la Démocratie et la Gouvernance.⁶

Ce document d'orientation vise à éclairer les débats autour des amendements et à identifier les points d'entrée en attendant l'adoption des amendements au Protocole. Il examine le défi que représente la non-adhésion à la LMP et son impact sur la région de la CEDEAO. Il examine le rôle de la CEDEAO, les effets des récentes réformes politiques sur la démocratie et la stabilité et s'appuie sur des pratiques régionales et internationales comparatives pour traiter la question de la limitation des mandats. Des recommandations visant à renforcer les mécanismes de la CEDEAO pour protéger et promouvoir l'adhésion à la limitation des mandats présidentiels sont également proposées.

02. Contournement de la limitation des mandats présidentiels

Bien que les réformes politiques soient importantes pour améliorer la démocratie et l'inclusion, plusieurs réformes politiques problématiques favorisant la conservation inconstitutionnelle du pouvoir ont été introduites dans des pays de la région. Il s'agit notamment de la modification des dispositions normatives relatives à l'éligibilité à la tête de l'État et de l'élimination ou de la modification de la limitation des mandats présidentiels. En Côte d'Ivoire et en Guinée, par exemple, Alassane Ouattara et Alpha Condé se sont efforcés de rester au pouvoir au-delà de la limite de deux mandats en recourant à des réformes constitutionnelles.⁷ Un scénario similaire s'est également déroulé au Togo lorsque le président Faure Gnassingbé a adopté en 2019 une réforme constitutionnelle qui lui a ouvert la voie à un quatrième mandat après avoir passé 14 ans au pouvoir.⁸ En outre, le président sénégalais, Macky Sall, a rejeté les allégations selon lesquelles il serait inconstitutionnel pour lui de briguer un troisième mandat lors de la prochaine élection, prévue en février 2024.⁹

L'ampleur du problème

Déclin du respect de la LMP en Afrique de l'Ouest sur la base de :

- Prise de contrôle militaire
- Abus des dirigeants en fonction

Plus généralement, la situation de la LMP dans les États membres de la CEDEAO est diverse, allant des États qui n'ont jamais eu de limite du nombre de mandats présidentiels, des États qui en ont eu une mais qui l'ont supprimée avec succès, des États qui ont tenté sans succès de la supprimer, et des États qui s'y conforment. La LMP contribue à prévenir l'autocratisation en favorisant l'alternance au pouvoir et en évitant les troubles civils, les coups d'État et la violence. En 2006, le président Olusegun Obasanjo a tenté de modifier la constitution nigériane pour pouvoir effectuer un troisième mandat.¹⁰ Cette tentative a été rejetée par le Sénat nigérian.¹¹ Entre-temps, le Ghana a bénéficié d'une stabilité politique grâce à l'existence d'une LMP, qui est respectée par les dirigeants de l'État.¹² Le président du Niger, Mahamadou Issoufou, a également respecté la LMP.¹³ La Gambie n'a jamais eu de LMP, bien que le président sortant ait promis de veiller à ce qu'elle soit introduite dans la Constitution après de longues années d'autoritarisme.¹⁴ Au Burkina Faso, Blaise Compaoré, alors au pouvoir, a échoué dans sa tentative de modifier la Constitution pour supprimer la LMP à la suite d'une révolution populaire qui l'a renversé.¹⁵

D'autres mesures visant à contourner la LMP ont été la « remise à zéro » et le principe du parrainage. La remise à zéro du compteur consiste à réviser une Constitution et à faire valoir par la suite que le président en exercice a le droit d'effectuer un nouveau mandat en vertu de la nouvelle Constitution ou de la

Constitution modifiée, et que les mandats antérieurs ne comptent pas.¹⁶ Le parrainage est le principe du soutien par d'autres élus, qui exige que les candidats à la présidence reçoivent un certain niveau de soutien sous forme de signatures avant de pouvoir se présenter à l'élection présidentielle. Les candidats sortants ont utilisé ce principe pour repousser l'opposition politique pendant les élections.¹⁷

Les États qui échappent à la LMP ou ceux qui n'en ont pas ont des dirigeants qui s'accrochent au pouvoir, truquent les élections et ne rendent pas de comptes à la population. Il en résulte généralement des protestations et de l'instabilité dans la région. Même dans les États qui ont des dispositions sur la LMP, les règles n'ont pas toujours été très efficaces pour empêcher les dirigeants en fonction de se faire réélire. Cela s'explique par le fait que le respect et l'application de la LMP n'ont pas été les mêmes dans les différents États. Cette disparité peut être attribuée à toute une série de facteurs. Par exemple, au Bénin et au Sénégal, des normes et des institutions démocratiques solides garantissent le respect strict de la LMP, ce qui favorise la concurrence politique et permet des transmissions pacifiques du pouvoir. Ces pays ont résisté avec succès aux tentatives des chefs d'État de dépasser la durée de leur mandat, comme en témoigne l'élection présidentielle sénégalaise de 2012, lorsque la candidature du président Abdoulaye Wade à un troisième mandat s'est heurtée à une opposition publique massive, ce qui a entraîné sa défaite. L'issue des troubles politiques de 2023 au Sénégal pourrait tempérer ou confirmer cette position. En revanche, dans des États comme la Guinée et la Côte d'Ivoire, des structures et des pratiques démocratiques plus faibles ont permis aux dirigeants d'exploiter des failles ou de manipuler les dispositions constitutionnelles pour prolonger leur mandat. Par exemple, en Guinée, le président Alpha Condé a modifié la Constitution en 2020 pour réinitialiser la limite du nombre de mandats, ce qui lui a permis de se présenter pour un troisième mandat. De même, en Côte d'Ivoire, le président Alassane Ouattara a brigué un troisième mandat controversé en 2020, en faisant valoir que les changements constitutionnels de 2016 avaient remis à zéro la limite des mandats. Ces actions ont conduit à l'instabilité politique et à des troubles sociaux, indiquant la nécessité de mécanismes régionaux plus forts au sein de la CEDEAO pour promouvoir l'adhésion cohérente aux principes démocratiques, tels que la LMP, dans tous les États membres.

Les effets combinés des prises de pouvoir militaires, de la suppression de la limitation des mandats et de l'absence de gouvernance démocratique et de constitutionnalisme ont rendu la question de la stabilité en Afrique de l'Ouest encore plus importante aujourd'hui. La CEDEAO et d'autres acteurs concernés ont manifesté des doutes quant aux réformes constitutionnelles qui ont empêché la transmission réussie du pouvoir par les personnes en place

et la durabilité des développements inclusifs dans la région. De manière plus critique, la modification d'une Constitution par des régimes afin de conserver le pouvoir a donné lieu à des abus. Par ailleurs, de nombreuses autres réformes constitutionnelles et législatives récentes dans les États membres ont directement ou indirectement compromis l'État de droit et la démocratie.

Au vu des circonstances citées précédemment, il est nécessaire d'évaluer si la CEDEAO est suffisamment équipée pour prévenir ou gérer efficacement les réformes constitutionnelles de la LMP dans les États membres.

03. La structure de la CEDEAO

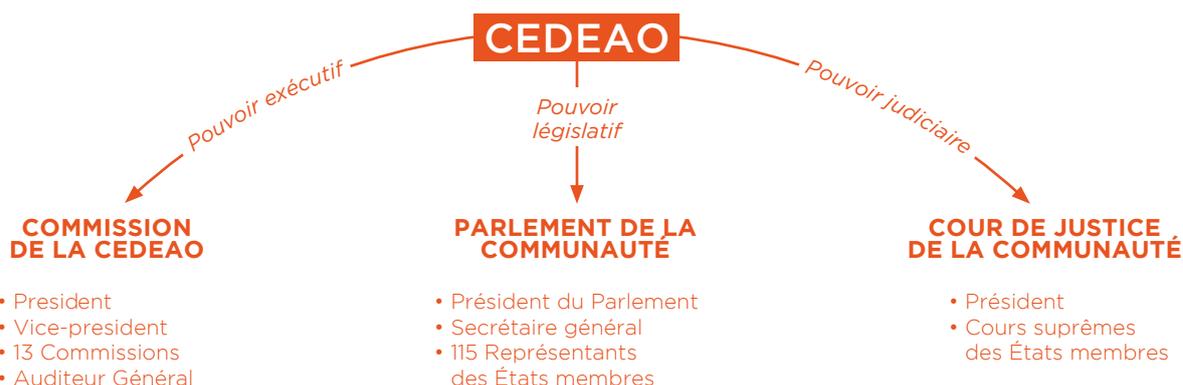
La CEDEAO a été créée le 28 mai 1975.¹⁸ Elle compte actuellement quinze États membres : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Niger, le Nigeria, le Mali, le Togo, le Sénégal et la Sierra Leone.¹⁹ La CEDEAO se compose de trois branches de gouvernance, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le Président de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement est à la tête de l'organisation.²⁰ Le Président est un chef d'État et de gouvernement en exercice, nommé par les autres chefs d'État et de gouvernement pour diriger les affaires de la CEDEAO pendant une période d'un an.²¹ En outre, le ministre qui supervise les affaires de la CEDEAO dans le pays du président de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement assume la présidence du Conseil des ministres de la CEDEAO.²² Le Conseil des ministres de la CEDEAO est chargé de faire des recommandations à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement.²³

L'organe exécutif de la CEDEAO est dirigé par le Président de la Commission de la CEDEAO, celui-ci est nommé par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement pour une période de quatre ans non renouvelable.²⁴ Il convient de noter que le Secrétariat de la CEDEAO est devenu la Commission en 2007, et que le Président de la Commission de la CEDEAO est assisté d'un Vice-président, de 13 Commissaires et de l'Auditeur Général des institutions de la CEDEAO.²⁵ La Commission est composée de bureaucrates expérimentés qui assurent un rôle moteur dans leurs diverses fonctions.²⁶

La CEDEAO a été formée initialement par les anciennes colonies françaises, britanniques et portugaises de la région à la suite des indépendances post-coloniales dans toute la région (en particulier dans les années 1960 et 1970). L'objectif principal de la CEDEAO est la coopération économique, mais elle a depuis évolué pour inclure la coopération politique et militaire.

L'organe législatif de la CEDEAO est le Parlement de la Communauté, dirigé par le Président du Parlement. Le Parlement de la CEDEAO est composé de 115 membres, répartis en fonction de la population de chaque État membre.²⁷ Le Secrétaire général du Parlement dirige les fonctions administratives du Parlement. En attendant les élections qui pourraient avoir lieu à l'avenir au suffrage universel direct, les parlementaires sont détachés des parlements nationaux auprès du Parlement de la CEDEAO pour une période de quatre ans.²⁸ L'organe judiciaire de la CEDEAO est la Cour de justice de la Communauté,²⁹ dirigée par un président.³⁰ La Cour interprète et applique les lois, protocoles et conventions de la Communauté. Elle donne également des avis consultatifs sur des questions juridiques et est compétente pour statuer sur les violations des droits humains fondamentaux.³¹

Les trois branches de gouvernance de la CEDEAO



04. Cadre normatif de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance

Le Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne gouvernance³² est l'un des principaux documents visant à garantir le respect des principes démocratiques et des pratiques de bonne gouvernance dans les États membres. L'une des principales dispositions du protocole de la CEDEAO est l'article 1(b), qui exige des États membres qu'ils organisent des élections libres, équitables et transparentes.

Les principes de la CEDEAO comprennent la séparation des pouvoirs, des élections libres, équitables et transparentes, une tolérance zéro pour les pouvoirs obtenus par des moyens anticonstitutionnels, une force de défense de la CEDEAO politiquement neutre, une adhésion stricte aux principes démocratiques, la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux de gouvernance, la non-discrimination, la reconnaissance des droits énoncés dans d'autres instruments internationaux et régionaux, la liberté d'association, la liberté de la presse et la jouissance d'un statut spécial pour les anciens chefs d'État.

L'article 1 du Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne gouvernance énonce les principes constitutionnels que les États doivent respecter, notamment des élections libres, équitables et transparentes.³³ L'article 2, paragraphe 1, interdit de modifier les lois électorales six mois avant les élections « sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ». L'article 8 stipule en outre que les organisations de la société civile doivent être impliquées dans les questions électorales et éduquer le public sur la nécessité d'organiser des élections pacifiques et non violentes. L'article 12, paragraphe 1, prévoit la surveillance et l'assistance électorale par la CEDEAO et stipule que la CEDEAO peut apporter son aide à toute élection si un État en fait la demande.³⁴ L'article 13 prévoit des missions d'observation électorale pour recueillir des informations sur les conditions dans lesquelles se déroulent les élections et faire un rapport sur le processus électoral.³⁵

Le chapitre 2 du Protocole prévoit les modalités de mise en œuvre du Protocole et les sanctions. L'article 45 stipule que la CEDEAO peut sanctionner un État membre en cas de rupture brutale de la démocratie ou de violations massives des droits humains. Les sanctions peuvent inclure la suspension de la CEDEAO, le refus de recommander des candidats des États membres à des postes électifs dans les organisations internationales et le refus d'organiser des réunions de la CEDEAO dans la juridiction de

l'État membre.³⁶ L'article 1(c) du Protocole de la CEDEAO parle de « tolérance zéro pour le pouvoir obtenu ou maintenu par des moyens anticonstitutionnels ». Cela représente un engagement juridique en faveur d'une forme représentative de démocratie et signifie en pratique que le changement de gouvernement par des moyens non démocratiques n'est pas acceptable dans les États d'Afrique de l'Ouest.

Toutefois, la question des dirigeants qui utilisent des moyens anticonstitutionnels pour prolonger leur mandat n'est pas spécifiquement abordée. On pourrait faire valoir que le fait de se soustraire à la limitation des mandats rend improbable la tenue d'élections crédibles, étant donné que les chances de victoire de l'opposition à la suite d'un maintien au pouvoir grâce à des réformes opportunistes de la part d'un président en exercice sont très faibles. Il existe toutefois un cas où un président sortant, Abdoulaye Wade du Sénégal, qui s'est soustrait à la limitation du nombre de mandats, a perdu les élections en 2012. Néanmoins, il est généralement difficile pour les partis d'opposition de remporter des élections crédibles après qu'un président sortant a modifié le système pour rester au pouvoir au-delà de la limite de son mandat. M.A Bakare affirme que le Protocole de la CEDEAO n'aborde pas de manière adéquate les récentes réformes politiques non démocratiques dans la région, qui ont alimenté l'instabilité.³⁷ En outre, bien que Kyirewiah reconnaisse que la CEDEAO applique une politique de tolérance zéro à l'égard des coups d'État militaires en Afrique de l'Ouest,³⁸ l'universitaire note que le Protocole n'aborde pas certaines actions qui conduisent au renversement des démocraties, par exemple les modifications de la LMP.³⁹ En effet, la manipulation de la LMP est aussi inconstitutionnelle que le renversement des régimes démocratiques par des militaires.⁴⁰ Afin d'apporter un éclairage considérable sur les observations qui précèdent, ce rapport d'orientation se penchera maintenant sur quelques exemples de défis auxquels la CEDEAO est confrontée dans ses interventions dans la région.

4.1 Les défis de l'intervention de la CEDEAO : Quelques exemples

Les réformes constitutionnelles ont été une composante difficile des transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Cette section se concentre sur le changement récent des Constitutions nationales et d'autres politiques relatives au leadership politique et à la limitation des mandats, qui sont devenues de plus en plus des sources d'instabilité dans la région de la CEDEAO. Ces réformes constitutionnelles ont été soit implicitement exploitées par les présidents en place pour prolonger leur mandat, soit ont constitué des obstacles juridiques qui ont empêché les opposants de participer aux élections. En 2020, par exemple, le président Alassane Ouattara de Côte d'Ivoire s'est présenté et a remporté un troisième mandat malgré la limitation des mandats

dans son pays. Son éligibilité reposait sur l'argument problématique selon lequel un changement constitutionnel au cours de son deuxième mandat avait réinitialisé le décompte des mandats (conformément à cet argument, M. Ouattara peut se présenter pour un quatrième mandat). Cette situation a entraîné des violences et la mort d'au moins 50 personnes dans le pays. La CEDEAO a félicité le président pour sa victoire, l'exhortant à rétablir la paix après l'élection, et il n'a pas été condamné pour le non-respect de la LMP.⁴¹ La page Facebook du Parlement de la CEDEAO indique que la Communauté a envoyé une mission d'observation électorale en Côte d'Ivoire en 2020.⁴²

De même, Alpha Condé de Guinée a modifié la Constitution de l'État, ce qui lui a permis de remettre son mandat à zéro et de se présenter pour un troisième mandat en 2020. Condé a remporté l'élection et l'investiture a eu lieu en présence de certains représentants de la CEDEAO et des Nations unies, sans que la violation de la LMP ne soit condamnée. Les manifestations électorales ont été accompagnées de violences et au moins 21 personnes ont été tuées.⁴³ Les manifestations se sont poursuivies après l'élection, ce qui a sans doute encouragé le coup d'État militaire de 2021 qui a renversé Condé.⁴⁴ Ce n'est qu'après le coup d'État militaire que la CEDEAO a abordé la situation en Guinée par le biais de son « *Sommet extraordinaire de la Conférence de la CEDEAO des chefs d'État et de gouvernement sur la situation en Guinée et au Mali* ». La CEDEAO a alors imposé des sanctions à la Guinée, notamment la suspension de l'aide financière de la Communauté à la Guinée, et des sanctions visant certaines personnes, notamment le gel des avoirs et l'interdiction de voyager.⁴⁵

De même, la Constitution togolaise reste au cœur de la tourmente politique actuelle. Au Togo, la réforme constitutionnelle de mai 2019 a été adoptée dans des circonstances plutôt controversées. Elle a créé l'opportunité d'un quatrième mandat pour le président sortant Faure Gnassingbé en 2020.⁴⁶ Il convient de noter que le père de Faure a modifié la Constitution en 2002 pour s'autoriser des mandats illimités. Depuis lors, des voix se sont élevées pour réclamer un retour à la limitation à deux du nombre de mandats au Togo. Cédant à la pression, Faure Gnassingbé a proposé en 2019 une modification de la Constitution pour revenir à une limitation à deux mandats, mais seulement à partir de 2020, garantissant ainsi que les trois mandats qu'il a déjà effectués ne seront pas pris en compte. Les modifications ont été apportées sans demander l'approbation des citoyens par le biais d'un référendum. Le corps législatif dominé par le parti au pouvoir a été utilisé pour modifier unilatéralement la Constitution. Le résultat politique de cette action est l'enracinement d'une culture autoritaire et non démocratique dans la gouvernance du Togo. Il est important de noter que, bien que la limitation des mandats ait été réintroduite, elle peut toujours être supprimée par référendum, conformément à l'article 59 de la Constitution du Togo. Le risque d'échapper à la limitation des mandats présidentiels reste réel, car le Togo, tout comme le Sénégal et la Côte d'Ivoire,

a rejeté la tentative de la CEDEAO d'adopter une limitation à deux du nombre de mandats. Le rejet de la limitation des mandats par certains dirigeants constitue un risque réel pour la stabilité politique et la gouvernance démocratique, en particulier dans les pays où les dirigeants sont au pouvoir depuis de nombreuses années et n'ont pas été soumis à une véritable obligation de rendre des comptes lors des élections.

4.2 Approche différente de la CEDEAO à l'égard des coups d'État militaires et de l'allongement de la durée du mandat des dirigeants en place

Il ressort de la section précédente que les réponses de la CEDEAO aux coups d'État militaires et à la conservation inconstitutionnelle du pouvoir par les personnes en place ont été incohérentes. La Communauté semble donner la priorité à la sanction des coups d'État militaires. La dernière réaction rapide de la CEDEAO au coup d'État nigérien est une manifestation flagrante de cette approche sélective. La CEDEAO a en effet menacé d'intervenir militairement au Niger si la junte militaire ne rétablissait pas un régime civil. Bien qu'une intervention militaire soit peu probable car, dans les circonstances actuelles, elle pourrait exacerber l'instabilité au Niger, la légalité de cette démarche est discutable.⁴⁷ Les sanctions les plus préoccupantes sont peut-être celles qui touchent le Nigérien ordinaire. Ces sanctions comprennent la suspension des relations entre la CEDEAO et le Niger, la suspension des prêts et des transactions commerciales, la fermeture des : frontières terrestres et aériennes des États membres avec le Niger et l'imposition de sanctions économiques. Ces sanctions ont eu pour effet cumulatif de saper le commerce et ces effets sont déjà ressentis par les citoyens ordinaires qui doivent supporter le poids de l'augmentation du coût de la vie et de l'accroissement de l'insécurité et de l'instabilité. Alors que les sanctions sont largement envisagées dans les dispositions des instruments de la CEDEAO, y compris l'Acte additionnel de 2012,⁴⁸ l'organisation sous-régionale aurait pu se concentrer davantage sur des sanctions ciblées contre les auteurs du coup d'État conformément aux articles 6(ix) et 9 de l'Acte additionnel de 2012.

Malgré son intolérance à l'égard des coups d'État militaires, la CEDEAO ne se préoccupe pas des coups d'État constitutionnels qui précipitent parfois les coups d'État militaires. Cela est probablement dû au fait qu'il n'existe pas de contrôle organisé et régulier du respect des normes de gouvernance dans la sous-région ouest-africaine. Même le Protocole Additionnel ne prévoit pas la création d'un organe qui pourrait se voir confier cette responsabilité. Il y a donc un manque de contrôle institutionnel. La CEDEAO devrait prévenir les crises liées aux transferts de pouvoir afin de rétablir un certain sens de responsabilités dans la politique ouest-africaine. Le rôle de la CEDEAO dans la facilitation du dialogue entre le gouvernement et les groupes d'opposition

au Togo est louable. Néanmoins, la question de la légitimité du troisième et du quatrième mandat présidentiel de Faure Gnassingbé entrave les efforts visant à renforcer la culture démocratique au Togo. La médiation qui devrait mettre fin à la crise au Togo risque de l'aggraver.

Le silence de la CEDEAO sur la manipulation de la Constitution par le régime Gnassingbé en sa faveur n'est pas encourageant. Il en résulte que les dirigeants en place pourraient modifier la Constitution pour prolonger ou limiter le mandat présidentiel. Dans les circonstances actuelles, l'engagement de la

CEDEAO à promouvoir la démocratie est remis en question. Il est vrai que la Communauté a adopté des instruments normatifs et juridiques pour faire progresser la démocratie et la convergence constitutionnelle dans les États membres afin de maintenir la stabilité et la sécurité. Mais les pratiques d'adoption et de mise en œuvre des réformes politiques ces derniers temps dans la région ont relativement soutenu l'instabilité, posant ainsi une menace sérieuse à la paix et à la sécurité dans la région.

05. Approches comparatives

Pour mettre en œuvre efficacement les principes fondamentaux du constitutionnalisme, de la démocratie et de l'État de droit, qui sont inscrits dans son Protocole, la CEDEAO peut s'inspirer d'autres instruments internationaux ou régionaux et de leurs organes directeurs. À cette fin, cette section examine tout d'abord les institutions de la CEDEAO. Elle fournit ensuite une analyse comparative de l'Union africaine (UA), de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) et de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). L'analyse comparative fournit un contexte et une perspective utiles sur la question de la limitation des mandats présidentiels dans un cadre régional plus large. L'analyse formule également des recommandations pour améliorer les dispositions normatives et l'orientation politique de la CEDEAO en vue de promouvoir la limitation des mandats présidentiels dans la sous-région.

5.1 Les institutions de la CEDEAO et le plaidoyer en faveur de la LMP

Comme indiqué précédemment, la CEDEAO est composée de plusieurs institutions qui pourraient potentiellement jouer un rôle important dans l'application de la limitation des mandats présidentiels (LMP). Il s'agit de la Commission de la CEDEAO, du Parlement de la CEDEAO, de la Cour de justice de la CEDEAO, de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement et du Conseil des ministres de la CEDEAO.

- **La Commission de la CEDEAO**, qui est l'organe clé responsable de l'exécution des politiques de la CEDEAO, est particulièrement bien placée pour mettre en œuvre les normes relatives à la LMP. La Commission de la CEDEAO pourrait superviser l'application des dispositions relatives à la limitation des mandats dans la proposition de révision du Protocole de la CEDEAO et d'autres propositions de lignes directrices ou de résolutions sur la LMP que la CEDEAO pourrait adopter.
- **Le Parlement de la CEDEAO**, quant à lui, est un forum de dialogue, de consultation et de consensus entre les représentants de tous les États membres qui pourrait servir de plateforme pour discuter des questions relatives à la LMP dans la région et adop-

ter des mesures parlementaires appropriées telles que des résolutions. Il pourrait servir à discuter de l'importance de la LMP et à adopter des résolutions visant à encourager les États membres à la respecter.

- **La Cour de justice de la CEDEAO**, qui est chargée d'interpréter et d'appliquer les dispositions du Traité de la CEDEAO, pourrait être saisie pour interpréter et appliquer toutes les dispositions relatives à la LMP figurant dans les protocoles, les propositions de traités et les résolutions de la CEDEAO. La Cour pourrait potentiellement jouer un rôle crucial dans le règlement des litiges concernant les violations de la LMP.
- **La Conférence des chefs d'État et de gouvernement**, qui comprend les chefs d'État et de gouvernement de chaque État membre, est l'organe le plus puissant de la CEDEAO. Il exerce le plus de pouvoir politique et de volonté, le cas échéant, pour effectuer tout changement. Par conséquent, il jouerait un rôle central dans l'adoption et l'application des normes de LMP. En outre, ses membres pourraient individuellement ou collectivement se faire les champions de la limitation des mandats dans leurs pays respectifs. Les stratégies de plaidoyer visant les institutions de la CEDEAO pourraient identifier les champions en exercice de la limitation des mandats qui pourraient servir de catalyseurs puissants pour influencer les autres États membres afin qu'ils respectent la LMP. Cette stratégie pourrait encourager un mécanisme de pression par les pairs, où les dirigeants qui respectent les limites de mandat tirent parti de leur influence pour persuader les autres de faire de même. Une telle approche pourrait trouver un écho particulier dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest, où la solidarité régionale et l'influence des pairs jouent un rôle important dans l'élaboration des décisions politiques.
- **Le Conseil des ministres de la CEDEAO**, qui comprend les ministres des Affaires Étrangères des États membres, pourrait également jouer un rôle clé dans l'adoption de décisions et de politiques relatives à la limitation des mandats, et pourrait également servir de plateforme de discussion et de plaidoyer sur la question.

Essentiellement, chacune de ces institutions de la CEDEAO, lorsqu'elle est exploitée de manière efficace en utilisant une approche de plaidoyer institutionnel du haut vers le bas, associée à l'influence des champions de la LMP, pourrait contribuer de manière significative à la promotion et à l'application de la LMP en Afrique de l'Ouest.



5.2 L'Union africaine (UA)

L'Union africaine (UA) offre des leçons précieuses pour la CEDEAO - des mécanismes efficaces d'établissement des normes aux défis de leur mise en œuvre. Ces enseignements peuvent éclairer la stratégie de la CEDEAO pour promouvoir et protéger la LMP dans sa juridiction.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), instrument clé de l'UA, plaide avec force en faveur de la gouvernance démocratique, de l'État de droit et des droits humains. Elle dénonce les changements anticonstitutionnels de gouvernement et prévoit des sanctions pour les pouvoirs acquis ou maintenus illégalement, y compris les amendements constitutionnels qui portent atteinte aux principes démocratiques. La CADEG, en conjonction avec des institutions telles que les missions d'observation électorale de l'UA, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, travaille de manière concertée à la promotion de la démocratie. La CEDEAO peut s'inspirer de ces pratiques et envisager la création de mécanismes similaires pour superviser et sauvegarder le processus démocratique.

Il faut reconnaître que si ces mécanismes peuvent être instructifs pour la CEDEAO, ils ne sont pas sans poser de problèmes. Ceci a été démontré par les exemples du Tchad ⁴⁹ et de la Guinée équatoriale ⁵⁰ où les mécanismes de l'UA n'ont pas été efficaces dans l'application de la LMP. Comme l'affirment Wiebusch et Murray, si l'UA applique une politique de tolérance zéro à l'égard des coups d'État militaires, son bilan en matière de coups d'État constitutionnels est médiocre. ⁵¹ L'UA n'a pas invoqué l'article 23(5) pour sanctionner un État pour des coups d'État constitutionnels, ce qui est dû au manque de clarté sur la signification des principes de la démocratie africaine mentionnés dans cette disposition, ainsi qu'à l'absence de lignes directrices permettant de déterminer quand ces principes ont été enfreints. ⁵² Lorsque les dérobades de la LMP constituent une

menace pour la paix et la sécurité dans les États, l'UA s'est montrée réticente à intervenir vigoureusement dans les « affaires intérieures ». ⁵³ Les cadres de l'UA peuvent servir de base à un engagement solide en faveur des changements constitutionnels sur le continent ; cependant, ils ne sont pas utilisés à leur plein potentiel. ⁵⁴

Les lignes directrices pour les changements constitutionnels proposées par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA constituent une mesure prometteuse. Cette initiative, développée par la Commission de l'UA, vise à établir un cadre d'évaluation des amendements constitutionnels et à prévenir leur utilisation abusive à des fins de conservation et de consolidation du pouvoir. ⁵⁵ La CEDEAO pourrait envisager d'adopter une stratégie similaire, en définissant ses propres lignes directrices pour les amendements constitutionnels. Toutefois, des lignes directrices ne suffisent pas. L'expérience de l'UA souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle clairs et des mesures d'application pour faire respecter ces lignes directrices. En outre, la CEDEAO doit prêter attention à la tension inhérente entre les normes régionales et la souveraineté nationale, un thème récurrent dans les tentatives de l'UA de faire respecter les normes démocratiques. La CEDEAO devrait donc s'efforcer de promouvoir la limitation des mandats d'une manière qui soit sensible à la souveraineté nationale mais ferme dans la promotion des valeurs démocratiques.



5.3 La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA)

La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) est une autre entité régionale dont la CEDEAO peut tirer quelques enseignements. Le traité de la CDA de 1992 et le Protocole de la CDA sur la Coopération en Matière de Politique, de Défense et de Sécurité de 2001 mettent tous deux l'accent sur les principes de paix, de sécurité, des droits humains, de démocratie et d'État de droit, qui s'apparentent aux principes adoptés par la CEDEAO. ⁵⁶ L'Organe de la CDA de Coopération en matière de politique, de défense et de sécurité, qui vise à promouvoir la paix et la stabilité dans la région, est un exemple de mécanisme institutionnel dont la CEDEAO pourrait s'inspirer. Toutefois, il convient d'être prudent quant à la tendance à donner la priorité à la stabilité et à la paix immédiates

plutôt qu'à l'application rigoureuse de normes démocratiques telles que la LMP, bien que cette dernière soit nécessaire pour créer un environnement propice au développement d'une stabilité et d'une paix durables à long terme. Une autre limite de l'approche de la CDAA est la tendance à définir un « *conflit important* » en se référant uniquement à la violence à grande échelle, aux coups d'État militaires et aux guerres civiles. L'exclusion des changements constitutionnels de LMP représente une occasion manquée de sauvegarder les principes démocratiques.⁵⁷ La CEDEAO peut donc s'efforcer d'avoir une définition plus large qui incorpore plus clairement les dérogations à la LMP.



5.4 La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)

La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), tout comme la CEDEAO, met l'accent sur la bonne gouvernance et l'adhésion aux principes démocratiques.⁵⁸ Néanmoins, son exécution concernant les violations de la limitation des mandats présidentiels (LMP) peut fournir des indications et des leçons précieuses pour la CEDEAO.

Il convient de noter que le Traité de la CAE ne prévoit que des sanctions à l'encontre des membres qui ne remplissent pas certaines obligations, principalement de nature financière, sans aborder ou mentionner expressément les violations de la LMP.⁵⁹ Cela suggère que la CEDEAO doit s'assurer que toute proposition de lignes directrices ou d'amendements au Protocole existant impose des sanctions à la fois économiques et politiques. Par ailleurs, le Protocole de la CAE sur la paix et la sécurité, bien que conçu pour promouvoir la sécurité et la coopération entre les États, n'offre pas de cadre pour la gestion des coups d'État constitutionnels.⁶⁰ Wepundi et Sharamo affirment également que l'architecture de la CAE en matière de paix et de sécurité ne s'est pas traduite par des interventions pratiques contre les coups d'État, alors que la CEDEAO et la CDAA ont établi de bonnes normes pour la prévention des coups d'État.⁶¹ En outre, l'acceptation silencieuse par la CAE des multiples amendements constitutionnels du Rwanda visant à prolonger les mandats présidentiels souligne l'importance d'une réponse proactive à de telles violations démocratiques.⁶² De cet exemple, la CEDEAO peut apprendre à rester vigilante face à de tels amendements constitutionnels et à répondre de manière cohérente aux violations de la LMP. Fondamentalement, l'expérience de la CAE accentue la nécessité pour la CEDEAO de développer des normes explicites et des mesures proactives pour gérer les coups d'État constitutionnels et les violations de la LMP. Cela implique de maintenir une vision holistique des obligations des membres, à la fois économiques et politiques, et de garantir des interventions actives contre les violations des principes démocratiques.

06. Orientation politique : Renforcer les dispositions normatives de la CEDEAO

Malgré les perspectives importantes du Protocole Additionnel sur la Démocratie et la Bonne gouvernance, l'expérience tirée de plus de deux décennies de fonctionnement a montré certaines faiblesses. Cela concerne en particulier les réformes constitutionnelles en cours dans la région. Garantir l'existence d'institutions démocratiques proactives et durables est également un impératif pour la paix, la sécurité et la stabilité dans la région. Cela nécessite un contrôle systématique et cohérent du respect des normes de gouvernance dans la région. La réalisation des objectifs du Protocole visant à promouvoir le constitutionnalisme, la démocratie et l'État de droit nécessite différentes mesures.

○ Adoption d'un code sur les LMP :

Le moment est venu pour la CEDEAO de promouvoir un code sur la limitation du nombre de mandats présidentiels de durée variable (quatre ou cinq ans) dans l'amendement proposé (sur la limitation des mandats) au Protocole additionnel de la CE-

DEAO. Cela améliorera considérablement le respect de l'État de droit. La proposition de modification du Protocole vise à garantir que les chefs d'État et de gouvernement ne modifient pas leurs constitutions respectives pour rester en fonction au-delà de deux mandats, pour quelque raison ou sous quelque forme que ce soit. Il est nécessaire que la CEDEAO et ses partenaires abordent les questions de la légalité et de la légitimité du leadership. En affrontant ces questions, la CEDEAO et les autres organismes régionaux doivent prendre en considération la manière dont le pouvoir a été acquis, maintenu, exécuté et transféré. La légalité et la légitimité des dirigeants ne doivent pas découler de lois opportunistes, même si elles sont parfois jugées pacifiques par les alliés en place. La CEDEAO et ses États membres devraient montrer qu'ils sont désireux et capables de promouvoir et d'aboutir à un gouvernement constitutionnel et représentatif, et de respecter l'État de droit et les droits humains dans la sous-région.

En effet, la légalité et la légitimité d'un processus politique devraient émaner de processus consultatifs et largement participatifs afin de garantir la crédibilité du leadership émergent. Des mesures différentes appliquées à des cas différents exposent la vulnérabilité de la CEDEAO à des manipulations politiques opportunistes. Après une dizaine d'années au pouvoir, aucun régime ne peut prétendre de manière crédible avoir accompli beaucoup plus. Ce qui est encore plus important, c'est que la CEDEAO codifie la limitation des mandats pour qu'elle soit la plus efficace possible et qu'aucune personne ne puisse exercer plus de deux mandats. Certains éléments indiquent que les pays sans limitation de mandat sont susceptibles de manquer de stabilité, et un nombre croissant de ces pays sont confrontés à des conflits armés, alors que seulement deux des 21 pays avec limitation de mandat sont en conflit.⁶³

- L'élaboration de lignes directrices sur les amendements constitutionnels serait une extension naturelle des efforts actuels de la CEDEAO par le biais de son Protocole et contribuerait à renforcer davantage la démocratie et l'État de droit dans la région.
- Le renforcement des institutions de la CEDEAO est primordial pour promouvoir la gouvernance démocratique et prévenir les abus constitutionnels en Afrique de l'Ouest. Cette stratégie nécessite des efforts de plaidoyer ciblés sur différentes institutions, en fonction de leur mandat et de leur capacité à inciter au changement. Une proposition est la promotion d'une résolution encourageant les États membres à respecter la limitation des mandats, indépendamment du fait que l'amendement du Protocole sur la limitation des mandats soit immédiatement réalisable. Cette résolution soulignerait l'attachement de la CEDEAO à la gouvernance démocratique et à l'État de droit et pourrait exercer une pression sur les États membres pour qu'ils respectent la limitation des mandats. Pour promouvoir l'adoption d'une telle résolution, il est essentiel d'identifier les organes de la CEDEAO qui ont le plus grand potentiel d'action. Il pourrait s'agir de la Commission de la CEDEAO ou du Parlement de la CEDEAO. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement, en tant qu'organe décisionnel suprême, peut également jouer un rôle central, même si ses pouvoirs doivent être évalués avec prudence. Outre la promotion de résolutions et d'amendements, un réexamen fondamental de la structure de la CEDEAO est nécessaire pour renforcer sa démocratisation. Cela pourrait impliquer de modérer les pouvoirs excessifs de la Conférence des chefs d'État, un organe dont les membres ne défendent pas toujours les principes démocratiques, en particulier s'ils résistent à ces principes dans leur propre pays. L'amélioration de la représentation parlementaire au sein de la CEDEAO peut également constituer un pas important vers la démocratisation, notamment en élisant

les parlementaires plutôt qu'en les nommant. Cela permettrait d'introduire un plus large éventail de perspectives et d'atténuer le risque de concentration du pouvoir. Des exemples tels que l'opposition du Togo à l'amendement du Protocole à deux reprises soulignent la nécessité de cette démocratisation structurelle. Bien que la Commission de la CEDEAO soit encline à la réforme, le consensus ou l'unanimité au sein de la Conférence des chefs d'État est nécessaire, ce qui indique l'urgence de modérer son autorité écrasante. En démocratisant la structure de la CEDEAO, nous pouvons créer une institution plus efficace, équipée pour défendre et mettre en œuvre les principes démocratiques et la limitation des mandats dans toute l'Afrique de l'Ouest.

○ Utilisation efficace des sanctions et des suspensions :

Le Protocole Additionnel prévoit des sanctions pour garantir que les États membres respectent les principes démocratiques. Toutefois, la question des dirigeants qui utilisent des moyens anticonstitutionnels pour prolonger leur mandat n'est pas spécifiquement abordée. Les sanctions prévues par le Protocole Additionnel ont implicitement et en pratique un impact plus fort sur la population en général que sur le dirigeant impliqué. Des sanctions ciblées peuvent être une meilleure option pour maximiser leurs effets. Mais cela ne peut être efficace que si la structure d'autorité la plus élevée de la CEDEAO, à savoir la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil des ministres de la CEDEAO et la Commission de la CEDEAO y sont favorables. Il est également impératif que la CEDEAO envisage l'application progressive de la suspension du soutien aux élections, comprenant le boycott de l'observation des élections, le jugement et l'interdiction aux personnes mises en cause de se présenter aux élections, et la non-reconnaissance des régimes issus de ces élections.

Les sanctions peuvent également être utilisées comme une étape intermédiaire entre la médiation et le recours à la force à l'encontre d'un titulaire impliqué. Il est toutefois recommandé de n'y recourir qu'en dernier ressort. Le recours à la force et les modalités de cette intervention devraient faire l'objet d'un code juridique, qui pourrait être inclus dans la proposition d'amendement au Protocole Additionnel. L'objectif est de favoriser la prévisibilité et d'éviter toute apparition d'opportunisme. Fondamentalement, les sanctions doivent être appliquées avec une plus grande cohérence, car leur application sélective ou leur non-application sapera la confiance dans les systèmes de gouvernance régionaux.

○ Des institutions démocratiques proactives et durables :

L'un des principaux obstacles à la démocratie dans la région de la CEDEAO est la concentration d'un pouvoir extrême au sein de l'exécutif et l'existence de mécanismes de contrôle très fragiles. Le renforcement des institutions démocratiques nécessite des contrôles concrets de l'utilisation du pouvoir par l'exécutif. Un système judiciaire libre et efficace, un corps législatif, des organisations de la société civile et des médias indépendants avec une participation politique inclusive et l'égalité politique sont des impératifs qui ont été reconnus comme essentiels pour être inclus dans le Protocole Additionnel.⁶⁴ Ces efforts contribueront à créer des régimes démocratiques partageant des valeurs communes et des alliés qui aideront à obtenir un soutien démocratique lorsque les revendications concernant l'allongement de la durée à la tête de l'Etat seront mises en avant.

En revanche, il est utile de tirer des leçons d'institutions telles que l'Union européenne (UE), qui a conçu une structure favorisant le fonctionnement démocratique et le contrôle sur le pouvoir exécutif. La structure de l'UE est équilibrée, avec des pouvoirs partagés entre plusieurs institutions, notamment la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen. Chaque institution a un rôle spécifique et fonctionne de manière indépendante, ce qui réduit la concentration excessive du pouvoir. Cette structure facilite l'équilibre des pouvoirs essentiel à tout système démocratique. En particulier le Parlement européen composé de représentants directement élus de tous les États membres, ce qui garantit un large éventail de points de vue et une plus grande légitimité démocratique. Les leçons tirées de l'approche de l'UE, telles que l'amélioration de la représentation parlementaire, la répartition du pouvoir et le renforcement de l'équilibre des pouvoirs, peuvent aider à guider le processus de réforme au sein de la CEDEAO. L'adaptation de ces aspects au contexte politique unique de l'Afrique de l'Ouest pourrait renforcer le fonctionnement démocratique de la CEDEAO et lui permettre de mieux promouvoir la limitation des mandats dans ses États membres.

Les tendances émergentes ont montré que le maintien de la légalité constitutionnelle de l'État et le renforcement des droits humains conformément aux principes normatifs de la CEDEAO sont essentiels pour une démocratie durable en Afrique de l'Ouest.⁶⁵ Il est également nécessaire que le processus de mise en œuvre envisage l'implication de plusieurs acteurs. Les chefs de gouvernement des États membres devraient souvent se voir rappeler de sensibiliser à l'exécution des principes normatifs et des règles énoncées dans les divers codes de la CEDEAO au sein de leurs diverses juridictions.

○ Contrôle systématique et cohérent du respect des normes de gouvernance :

L'existence d'un contrôle systématique et cohérent du respect des normes de gouvernance contribuera à harmoniser le contrôle institutionnel et organisationnel. À cet égard, la CEDEAO peut travailler avec d'autres Communautés Économiques Régionales (CER) pour exercer des fonctions de contrôle et partager des politiques et des principes qui serviront à faciliter l'application des principes démocratiques. La coordination entre la CEDEAO et les CER est cruciale pour avoir un impact substantiel sur la démocratie.

Dans ce cas, la CEDEAO peut signer un Protocole d'accord pour coordonner ses activités en ce qui concerne le respect de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Le Protocole d'accord doit préciser les responsabilités de chaque organisation signataire en articulant clairement les règles d'engagement et en répartissant les compétences. Idéalement, un tel Protocole d'accord entre la CEDEAO et les CER devrait conduire à un effort coordonné et combiné pour créer, protéger et promouvoir l'adhésion à la limitation du nombre de mandats par les organisations dans leurs États membres. Un moyen d'accroître l'efficacité de l'action conjointe de la CEDEAO et des CER est de rendre les menaces plus crédibles. Cela aidera la CEDEAO à prévenir les crises liées aux transferts de pouvoir. Cela contribuera également à restaurer un certain sens de la responsabilité dans la politique ouest-africaine.

Renforcer l'engagement de la CEDEAO avec les organisations de la société civile :

Les organisations de la société civile devraient être soutenues pour éduquer les peuples sur les bénéfices d'un engagement réciproque en faveur d'une forme représentative de démocratie qui comprend des élections présidentielles compétitives. L'un des rôles majeurs de la société civile est de représenter les intérêts des différents groupes de détenteurs de droits et, par conséquent, de promouvoir et de canaliser leur participation à la prise de décision et de demander des comptes au gouvernement en place. La société civile peut défendre les intérêts des citoyens et leur donner les moyens d'exercer une pression constante contre les réformes constitutionnelles opportunistes afin de dissuader le gouvernement en place de tenter de se maintenir au pouvoir de manière non démocratique.

Conclusion

D'après l'analyse comparative, les organisations africaines se concentrent sur les coups d'État militaires et accordent peu d'attention aux coups d'État constitutionnels. La CEDEAO doit mettre à jour ses mécanismes pour s'assurer que les coups d'État constitutionnels sont détectés et que les auteurs sont sanctionnés.

La CEDEAO doit également développer une culture de condamnation publique des régimes qui violent la LMP. Les organisations africaines n'ont pas été promptes à agir en cas de coups d'État constitutionnels, et elles ne dénoncent pas les États qui se soustraient à la LMP. Sur cet aspect, la CEDEAO doit adopter le modèle de l'ONU qui consiste à condamner les violations des LMP au fur et à mesure qu'elles se produisent et à appeler les États à favoriser la démocratie et les élections non violentes.

La CEDEAO doit également utiliser ses missions d'observation électorale au maximum de leur potentiel. Les organisations africaines ont tendance à récompenser socialement les États qui ne respectent pas la loi en les félicitant pour des élections précédées de contournements de la LMP. La CEDEAO devrait élaborer des lignes directrices plus strictes sur les rapports des missions d'observation afin de s'assurer que des informations sont collectées pour indiquer les cas de violation de la LMP.

Ce document d'orientation suggère donc des directions que la CEDEAO et les États membres peuvent suivre pour prévenir l'amendement unilatéral des Constitutions sur les questions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels. L'orientation politique prévoit qu'une combinaison d'instruments normatifs régionaux renforcés et d'un soutien pratique aux États membres peut aider à surmonter le recul démocratique dans la région. Les conséquences des transitions et réformes constitutionnelles en cours dans la région révèlent la relation entre l'extension de la limitation du nombre de mandats et l'instabilité que la région a connue. Il est nécessaire de renforcer les instruments démocratiques normatifs de la CEDEAO pour consolider les principes, les pratiques et les mécanismes démocratiques précieux afin d'encourager la transparence et la responsabilité contre les réformes opportunistes. Les États membres doivent également s'efforcer de veiller à ce que les réformes constitutionnelles soient collectives, globales et issues de processus crédibles.

Bibliographie

Traités internationaux

- **UA** « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ».
- **CAE** « Protocole sur la paix et la sécurité de la CAE ».
- **CEDEAO** « Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, » 2001.
- **CEDEAO** « Acte additionnel de la CEDEAO A/SP.13/02/12 sur les sanctions contre les États membres qui ne respectent pas leurs obligations » au titre de l'Acte 2-SP13 de la CEDEAO de 2012
- **CEDEAO** « Communiqué final de la CEDEAO : Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation en Guinée et au Mali » 22 septembre 2022.
- **CDA** « Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe », 1992.
- **CDA** « Protocole de la SADC sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité », 2001.
- **CEDEAO** « Briefing to the Security Council on the report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel (UNOWAS) » By Mohamed Ibn Chambas Special Representative of the Secretary-General and Head of UNOWAS New York, 8 January 2020.
- **CAE** « Traité de la Communauté de l'Afrique de l'Est, article 6(d) ».

Articles, livres et chapitres de livres

- **Heyl, C** « Senegal (1970-2016) : Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone » in Baturu, A & Elgie, R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (2019) 339
- **Ganzle, S et al** « *The ECOWAS Commission and the making of regional order in West Africa* » (2019) 23 *Diplomacy and Borderlands* 65
- **Kyirewiah, FK** « *Le rôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance dans le sous-continent* » (2022) 11 *Journal of African Union Studies* 80
- **Odinkalu C & Osori** « *A Too good to die : Le troisième mandat et le mythe de l'homme indispensable en Afrique* » (2018)
- **Omotola, JS** « *Unconstitutional changes of government in Africa : Quelles implications pour la consolidation démocratique ?* » (2011) 7-9 *Discussion Paper*
- **Schimmelfennig, F et al** « *The Rise of International Parliaments : Strategic Legitimation in International Organizations, Transformations in Governance* » (2020)
- **Siegel, J & Cook, C** « *Presidential term limits key to democratic progress and security in Africa* » (2021) 65 *Orbis*.
- **Wepundi, M & Sharamo, RD** « *The state of peace and security in East Africa* » (2021) *Institute for Security Studies* 30
- **Wiebusch, M & Murray, C** « *Presidential term limits and the African Union* » (2019) 63 *Journal of African Law* 150.

Sources en ligne et liens vers des sites web

- **Union africaine** « *AUEOM preliminary statement of general elections in Equatoria Guinea, held on 20 November 2022* »
<https://au.int/en/pressreleases/20221123/aeom-preliminary-statement-general-elections-equatorial-guinea-held-20>
Consulté le 10 décembre 2022.
- **Africanews** « *African Union praises Chad's 'peaceful' presidential election* »
www.africanews.com/2021/04/12/african-union-praises-chad-s-peaceful-presidential-election Consulté le 10 décembre 2022.
- **Africanews** « *Chad parliament approves new constitution, president Deby can rule until 2033* », www.africanews.com/2018/04/30/chad-parliament-approves-new-constitution-president-deby-could-rule-till-2033
Consulté le 10 décembre 2022.
- **AllAfrica** « *Africa : why changing presidential term limits is a threat to peace and security* »
<https://allafrica.com/stories/202208010387.html>
Consulté le 9 décembre 2022.
- **Aljazeera** « *Togo changes law to let president stand for two more terms* »
www.aljazeera.com/news/2019/5/9/togo-changes-law-to-let-president-stand-for-two-more-terms
Consulté le 09 décembre 2022.
- **Australian Institute for International Affairs** « *2021 in review : the coup in Guinea, causes and consequences* »
www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-coup-in-guinea-causes-and-consequences
Consulté le 10 décembre 2022.
- **Bakare, MA** « *Political reforms and implications for democracy and stability in west Africa : the way forward for ECOWAS member states* », 2022, www.accord.org.za/conflict-trends/political-reforms-and-implications-for-democracy-and-instability-in-west-africa-the-way-forward-for-ecowas-and-member-states
Consulté le 09 décembre 2022.
- **Bekoe, D & Mengistu, A** « *Operationalizing the ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping, and Security* », 2002
www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/oper_ecowas.pdf
Consulté le 09 Janvie 2023.
- **Buchan, R & Tsagourias, N**, 'The Niger Coup and the Prospect of Ecowas Military Intervention: An International Law Appraisal.', accessible at: <https://lieber.westpoint.edu/niger-coup-ecowas-military-intervention-international-law-appraisal>
- **DW** « *Mugabe signe une nouvelle constitution* »
www.dw.com/en/zimbabwes-president-signs-new-constitution-into-law/a-16830277
Consulté le 10 décembre 2022.
- **Page Facebook du Parlement de la CEDEAO**, www.facebook.com/ecowasparliament/photos/a.1053913811362994/3489986111089073/?type=3
Consulté le 10 décembre 2022.
- **EAC** « *EAC observers to 2017 Rwanda presidential elections flagged off* »
www.eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=818:eac-finalizes-industrialization-strategy&catid=146:press-releases&Itemid=194
Consulté le 11 décembre 2022.
- **France 24** « *Guinea's Conde takes presidential oath for third term after disrupted election* »
www.france24.com/en/africa/20201215-guinea-s-president-cond%C3%A9-sworn-in-after-disputed-re-election-urges-unity, décembre 2022.
- **Omar Hammady**, « *Assessing the Legality of ECOWAS Planned Military Intervention in Niger* »
www.ejiltalk.org/assessing-the-legality-of-ecowas-planned-military-intervention-in-niger
Consulté le 10 septembre 2023.
- **Human Rights Watch** « *Chad : pre-election crackdown on opponents* »
www.hrw.org/news/2021/04/08/chad-pre-election-crackdown-opponents
Consulté le 10 décembre 2022.

- **Human Rights Watch** « *Equatorial Guinea, a move to consolidate power* »
www.hrw.org/news/2011/11/11/equatorial-guinea-move-consolidate-power
Consulté le 10 décembre 2022.
- **Joseph, S & Candace, C** « *Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa* »
African Centre for Strategic Studies, (2020)
<https://africacenter.org/spotlight/circumvention-of-term-limits-weakens-governance-in-africa>
Consulté le 13 décembre 2022.
- **Nxumalo, M** « *Eswatini elections and the tomfoolery of observer missions* »
www.dailymaverick.co.za/article/2018-09-26-eswatini-elections-and-the-tomfoolery-of-observer-missions
Consulté le 10 décembre 2022.
- **Diallo, M** « *The ECOWAS Supplementary Protocol and the Defence and Security Forces relationships to Political Power* » paper presented at the Workshop on the Processes for ending the crisis in West Africa : La place du dialogue politique dans la réforme du secteur de la sécurité en Guinée Bissau, 16-18 novembre 2005
www.oecd.org/swac/publications/38961785.pdf
Consulté le 12 février 2023.
- **Open Society Initiative for Southern Africa** « *Presidential term limits in Africa : what should be done* »
<https://osisa.org/term-limits-in-africa>
Consulté le 9 décembre 2022.
- **Pap Sane** « *Re-elected Gambian president Barrow promises new Constitution, term limits* »
www.reuters.com/world/africa/re-elected-gambian-president-barrow-promises-new-constitution-term-limits-2021-12-07
Consulté le 09 décembre 2022.
- **Organe de la Communauté de développement de l'Afrique australe chargé de la politique, de la défense et de la sécurité**
www.sadc.int/directorates-and-units/directorate-organ-politics-defence-and-security-affairs#:~:text=The%20Mandate%20of%20the%20Organ,2050%20and%20the%20RISDP%2020%2D
Consulté le 10 décembre 2022.
- **The New York Times**, « *President of Nigeria loses bids for a 3rd term* »
www.nytimes.com/2006/05/16/world/africa/16iht-lagos.html
Consulté le 9 décembre 2022.
- **The Presidency of the Republic of Ghana** « *I'm a firm believer in Presidential Term Limits-President Akufo-Addo* »
<https://presidency.gov.gh/index.php/briefing-room/news-style-2/2038-i-m-a-firm-believer-in-presidential-term-limits-president-akufo-addo>
Consulté le 9 décembre 2022.
- **Ayeni, T** « *Rwanda : president Kagame says he may run for 4th term in 2024* »
www.theafricareport.com/222337/rwanda-president-kagame-says-he-may-run-for-4th-term-in-2024
Consulté le 11 décembre 2022.
- **Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel**,
<https://unowas.unmissions.org/conflict-prevention-good-offices-preventive-diplomacy>
Consulté le 11 décembre 2022.
- **United Nations** « *UN chief urges inclusive, peaceful elections in Guinea* »,
<https://news.un.org/en/story/2020/10/1075652>
Consulté le 11 décembre 2022.
- **Vanguard** « *West African bloc ECOWAS congratulates Ouattara on re-election* »
www.vanguardngr.com/2020/11/west-african-bloc-ecowas-congratulates-ouattara-on-re-election
Consulté le 10 décembre 2022.
- **Zimfact** « *No, Mnangangwa cannot legally extend his tenure beyond two terms* »,
<https://zimfact.org/can-mnangangwa-legally-extend-his-tenure-beyond-two-terms>
Consulté le 10 décembre 2022.

- 31 Article 10 du traité révisé de la Communauté, 1993.
- 32 Protocole A/SP/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance complémentaire au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité
- 33 Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance 2001, article 1
- 34 Comme ci-dessus, article 12(1).
- 35 Comme les articles 13 à 18 ci-dessus.
- 36 Comme ci-dessus l'article 45 (2).
- 37 Bakare (n. 8 ci-dessus).
- 38 **FK Kyirewiah** « *The role of the Economic Community of West African States in the promotion of democracy and good governance in the sub-continent* » (2022) 11 Journal of African Union Studies 80.
- 39 Comme ci-dessus.
- 40 Comme ci-dessus.
- 41 **Vanguard** « *West African bloc ECOWAS congratulates Ouattara on re-election* », accessible sur : www.vanguardngr.com/2020/11/west-african-bloc-ecowas-congratulates-ouattara-on-reelection Consulté le 10 décembre 2022.
- 42 **Page Facebook du Parlement de la CEDEAO**, accessible sur : www.facebook.com/ecowasparliament/photos/a.1053913811362994/3489986111089073/?type=3 Consultée le 10 décembre 2022.
- 43 **France 24** « *Guinea's Conde takes presidential oath for third term after disrupted election* », accessible sur : www.france24.com/en/africa/20201215-guinea-s-president-cond%C3%A9-sworn-in-after-disputed-re-election-urges-unity Consulté le 10 décembre 2022.
- 44 **Australian Institute for International Affairs** « *2021 in review : the coup in Guinea, causes and consequences* », accessible sur : www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-coup-in-guinea-causes-and-consequences Consulté le 10 décembre 2022.
- 45 **Communiqué final de la CEDEAO** Sommet extraordinaire de l'autorité des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation en Guinée et au Mali, 22 septembre 2022, paragraphe 9.
- 46 **Bakare** (n. 8 ci-dessus).
- 47 **Omar Hammady**, « *Assessing the Legality of ECOWAS Planned Military Intervention in Niger* », accessible sur : www.ejiltalk.org/assessing-the-legality-of-ecowas-planned-military-intervention-in-niger Consulté le 10 septembre 2023 ; **Russell Buchan & Nicholas Tsagourias**, « *The Niger Coup and the Prospect of Ecowas Military Intervention : An International Law Appraisal* », accessible sur <https://lieber.westpoint.edu/niger-coup-ecowas-military-intervention-international-law-appraisal> Consulté le 10 septembre 2023.
- 48 Acte additionnel A/SP.13/02/12 sur les sanctions contre les États membres qui n'honorent pas leurs obligations envers la CEDEAO, Acte 2-SP13 de 2012.
- 49 **Human Rights Watch** « *Chad : pre-election crackdown on opponents* », accessible sur www.hrw.org/news/2021/04/08/chad-pre-election-crackdown-opponents Consulté le 10 décembre 2022.
- 50 **Human Rights Watch** « *Equatorial Guinea, a move to consolidate power* », accessible sur www.hrw.org/news/2011/11/11/equatorial-guinea-move-consolidate-power Consulté le 10 décembre 2022.
- 51 **M Wiebusch & C Murray** « *Presidential term limits and the African Union* » (2019) 63 Journal of African Law 150
- 52 **Wiebusch et Murray** (n. 49 ci-dessus) 151.
- 53 **Wiebusch et Murray** (n. 49 ci-dessus) 133-134.
- 54 **Wiebusch et Murray** (n. 49 ci-dessus) 155-156.
- 55 Comme ci-dessus
- 56 Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe 1992, article 4 ; Organe de la Communauté de développement de l'Afrique australe sur la politique, la défense et les affaires de sécurité, accessible sur : www.sadc.int/directorates-and-units/directorate-organ-politics-defence-and-security-affairs Consulté le 10 décembre 2022 ; Protocole de la SADC sur la politique, la défense et la coopération en matière de sécurité 2001, article 2(g).
- 57 Protocole de la CADD sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité 2001, article 11
- 58 Traité de la Communauté de l'Afrique de l'Est, article 6(d).
- 59 Comme ci-dessus l'article 43.
- 60 Protocole sur la paix et la sécurité de la CAE, article 2(3).
- 61 **M Wepundi & RD Sharamo** « *The state of peace and security in east Africa* » (2021) Institute for Security Studies 30.
- 62 **Tofi Ayeni** « *Rwanda : president Kagame says he may run for 4th term in 2024* », accessible sur : www.theafricareport.com/222337/rwanda-president-kagame-says-he-may-run-for-4th-term-in-2024 Consulté le 11 décembre 2022 ; **EAC** « *EAC observers to 2017 Rwanda presidential elections flagged off* », accessible sur : www.eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=818:eac-finalizes-industrialization-strategy&catid=146:press-releases&Itemid=194 Consulté le 11 décembre 2022.
- 63 **S Joseph et C Candace** « *Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa* » African Centre for Strategic Studies, (2020), accessible sur : <https://africacenter.org/spotlight/circumvention-of-term-limits-weakens-governance-in-africa> Consulté le 13 décembre 2022.
- 64 **Bakare** (n. 8 ci-dessus).
- 65 **JS Omotola** Unconstitutional changes of government in Africa : Quelles implications pour la consolidation démocratique (2011) 7-9.



TOURNONS LA PAGE