

LA GESTION DES CRISES CONSTITUTIONNELLES EN AFRIQUE : MANDAT ET DÉFIS DE LA MÉDIATION INTERNATIONALE

PAR

ANATOLE AYISSI (*)

ET

CATHERINE MAIA (**) (***)

Cinquante ans après les indépendances, les changements anticonstitutionnels (1) de pouvoir continuent de représenter un défi majeur de gouvernance en Afrique. Survenant par la force des armes ou à travers un subtil remodelage de Constitutions ne conservant qu'une apparence de légalité, ce phénomène est récurrent sur le continent noir et génère de lourdes menaces de violences et d'instabilité.

La seule vertu de la proclamation de lois fondamentales démocratiques n'a manifestement pas suffi à intérioriser, chez les acteurs politiques, une culture de la démocratie propre à s'ériger en rempart contre les dérives d'un exercice autoritaire du pouvoir. Pas davantage les condamnations répétées des changements anticonstitutionnels de gouvernement n'ont-elles suffi à enraciner le respect de l'État de droit et de la hiérarchie des normes en Afrique (2).

Ainsi, après les trois décennies d'un exercice autoritaire du pouvoir qui ont suivi les indépendances des États africains, dans le sillage d'une mondialisation des aspirations démocratiques initiée par la chute du Mur de

(*) Conseiller politique principal auprès du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (Dakar, Sénégal). Cet article n'engage que son auteur.

(**) Professeur à la Faculté de Droit de l'Université lusophone de Porto (Portugal).

(***) Ce texte est extrait d'une communication présentée lors du colloque international consacré à «L'Afrique et l'internationalisation du constitutionnalisme : actrice ou spectatrice?» et organisé par le Centre de droit public de l'Université de Lomé et le Centre d'études et de recherches sur les droits africains et le développement institutionnel des pays en développement de l'Université Montesquieu – Bordeaux IV, Université de Lomé, 16-17 juin 2010. Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement les organisateurs, MM. Komla Dodzi Kokoroko et Matthieu Faunougaret, pour leur avoir permis de participer à cet événement.

(1) Par «changements anticonstitutionnels», la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest entend toutes situations de pouvoir obtenu ou maintenu par des voies ou moyens non conformes à la Constitution. Cf. le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, art. 1c, 21 déc. 2001.

(2) Anatole AYISSI, «Illusoire interdiction des coups d'État», *Le Monde diplomatique*, vol. LI, mai-juin 2000, pp. 32-34.

Berlin, les années 1990 ont été marquées par la question de l'élaboration de nouvelles Constitutions. L'objectif était de mettre sur pied en Afrique des régimes politiques aménagés de telle sorte qu'ils puissent assurer la stabilité politique par un équilibre institutionnel des différents pouvoirs, ainsi que le respect des libertés fondamentales.

En dépit des nouveaux textes constitutionnels et de la reconnaissance du multipartisme, les dysfonctionnements internes ont débouché sur des crises souvent endémiques (3). Sur le plan interne, l'histoire des transitions démocratiques des années 1990 à nos jours met effectivement en exergue de nombreuses dérives de l'exercice du pouvoir politique, qui ont conduit à des crises constitutionnelles dont il sera intéressant de dresser la typologie.

Sous la pression d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels les conditionnalités imposées par des bailleurs de fonds préoccupés par la sécurité de leurs investissements et la détermination d'une communauté internationale, de plus en plus consciente de la synergie entre la paix, la démocratie et le développement, la nécessité de faire appel à la médiation internationale dans la gestion de ces crises constitutionnelles s'est faite plus pressante.

Faute de pouvoir être exhaustif sur le sujet et par souci de cohérence géographique dans l'exposé, nous focaliserons notre analyse sur l'Afrique de l'Ouest. De façon symptomatique, chacune des crises constitutionnelles dans cette région a donné naissance à un mécanisme international de médiation –généralement dénommé «groupe international de contact» – et/ou a fait appel à un «facilitateur/médiateur» régional travaillant en synergie avec les organisations internationales, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Union africaine (UA). Tel fut le cas, entre autres, en Guinée, en Guinée-Bissau, en Mauritanie, au Niger et, de façon paroxysmique, en Côte d'Ivoire lors du blocage des institutions ayant opposé, de décembre 2010 à avril 2011, Laurent Gbagbo à Alassane Ouattara, chacun des deux se revendiquant légitimement élu à la fonction de chef d'Etat avant que le dernier l'emporte par la force.

Les résultats de ces médiations internationales, qui doivent tout à la fois permettre de suivre la situation politique et sécuritaire des pays en crise et proposer une solution pour restaurer la légalité constitutionnelle et la légitimité des gouvernants, apparaissent toutefois mitigés, si bien qu'il nous faudra les analyser, puis en déterminer les limites pour un engagement plus efficace à l'avenir.

(3) S. BOLLE, «Des constitutions *'made in'* Afrique», communication au VI^e Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, juin 2005, disponible sur le site Internet ddata.over-blog.com/xxxxyy/1/35/48/78/Constitutions-made-in-Afrique.pdf.

TYPOLOGIE DES CRISES CONSTITUTIONNELLES

Les crises constitutionnelles récentes en Afrique de l'Ouest sont généralement caractérisées par des traits similaires, dont la mise en sommeil des Constitutions, l'absence de contre-pouvoirs effectifs, la négation du pluralisme, le déséquilibre entre les pouvoirs et la quasi-impossibilité d'une alternance pacifique. Schématiquement, on note deux grands types de crises : celles dues aux enjeux de gestion de pouvoir et celles générées par des contextes de succession au pouvoir (4).

Crises de gestion

Les crises de gestion de pouvoir résultent d'un certain nombre de facteurs comprenant, en particulier, le manque de consensus sur l'interprétation des normes constitutionnelles et des dispositions relatives à l'exercice et au partage des prérogatives entre les différents pouvoirs politiques de l'Etat. Les cas sont nombreux en Afrique de l'Ouest, où l'absence d'accord sur la Constitution ou ses interprétations contradictoires ont produit des tensions et paralysé le fonctionnement des institutions. Certaines de ces situations ont ultimement dégénéré en conflit ouvert, généralement suivi du renversement ou d'une métamorphose anticonstitutionnel(le) (5) du pouvoir en place.

Un cas type est la crise constitutionnelle des années 1990 au Niger. En effet, suite au référendum de décembre 1992 qui a doté le pays d'une Constitution de type semi-présidentiel, Mahamane Ousmane est élu Président de la République le 27 mars 1993, grâce à une coalition de partis politiques. Conformément aux accords de partage du pouvoir passés entre les membres de cette coalition avant les élections, le nouveau chef d'Etat nomme son allié, Mahamadou Issoufou, Premier ministre.

Très rapidement, cependant, des mésententes au sein de la coalition inaugurent une période de conflit et de tension entre le Président de la République et son Premier ministre. Suite à une série de crises sans issue, le chef du gouvernement décide de démissionner. Cette décision est prise au lendemain de la promulgation d'un décret présidentiel qui lui retire l'essentiel de ses prérogatives constitutionnelles. En «*rattachant à la présidence de la République la Commission centrale d'attribution des marchés publics*» (6), ce

(4) Sur ce point, cf. K. TSAKADI, «Approche terminologique et typologie de la médiation et de la facilitation», in *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique. Prévention des crises et promotion de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 11-38; J. MAÏLA, «La médiation dans les crises et conflits contemporains», *ibid.*, pp. 39-57.

(5) Par «transformation anticonstitutionnelle», nous entendons une situation de conflit de gestion de pouvoir où l'un des protagonistes, généralement le Président de la République, décide d'amender la Constitution dans le sens d'un renforcement de ses prérogatives.

(6) K. IDRISSE, «Les régimes militaires entre 1974 et 1999 au Niger», in K. IDRISSE (dir.), *Armée et politique au Niger*, Codesria, Dakar, 2008, p. 182.

même décret prive en outre le Premier ministre de l'important dossier des marchés publics. Cette crise de partage et de gestion du pouvoir à la tête de l'Etat conduit le Premier ministre démissionnaire à rejoindre l'opposition au Président. Ce dernier réagit alors en dissolvant l'Assemblée nationale, ce qui provoque l'organisation d'élections législatives anticipées, lesquelles sont remportées le 12 janvier 1995 par l'opposition, dont le chef de file, Hama Amadou, devient alors Premier ministre.

Cette nouvelle situation n'annule pas pour autant les désaccords au sommet de l'Etat. Bien au contraire, elle inaugure une nouvelle ère de «*cohabitation tumultueuse*» (7) entre le chef de l'Etat et le nouveau Premier ministre. En raison, en particulier, des divergences opposant les deux têtes de l'exécutif quant à leurs attributions constitutionnelles respectives, les institutions sont une fois de plus paralysées, la stabilité du régime menacée et la paix du pays mise en danger. Cette fois-ci, l'un des principaux nœuds de discorde concerne les prérogatives respectives en matière de nominations dans la haute administration. De manière générale, la question des nominations aux emplois supérieurs de l'Etat va constituer la principale source de conflits entre la majorité parlementaire soutenant le Premier ministre et la mouvance présidentielle.

S'agissant de la Constitution, qui doit guider les comportements et rappeler à l'ordre, on note qu'elle est «*diversement interprétée quant à la définition de la cohabitation*» (8). Le sens de la loi fondamentale, ainsi que la puissance qu'elle confère aux tenants du pouvoir exécutif sont diversement – et contradictoirement – appréhendés. En fin de compte, la Cour suprême tranche en faveur du Premier ministre, confortant ainsi une définition de la cohabitation favorable à ce dernier (9).

En réaction à cette situation d'impasse, le 27 janvier 1996, l'armée décide d'écartier les deux protagonistes du pouvoir et de s'emparer des rênes du pays. La période de transition qui s'ensuit se termine par l'adoption d'une nouvelle Constitution, dont l'architecture tient compte des leçons de la malheureuse expérience de bicéphalisme dyarchique du pouvoir exécutif que vient de vivre le pays (10). Des élections législatives et présidentielles sont organisées. Mamadou Tandja est alors élu Président de la République en 1999, puis réélu en 2004.

Il dirige le Niger pendant dix ans, sans conflit majeur de gestion de pouvoir, grâce notamment à une nouvelle Constitution, qui fait l'unanimité au sein de la classe politique, opposition et majorité au pouvoir comprises. Cependant, cet état d'harmonie institutionnelle prend fin le jour où, arrivé

(7) *Ibid.*, p. 181.

(8) *Ibid.*, p. 183.

(9) Cf. L. KADER, «L'évolution politique et constitutionnelle récente du Niger», in K. IDRISSE (dir.), *Le Niger : Etat et démocratie*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 321-352.

(10) Entretien entre l'un des auteurs et Mahamane Ousmane, le Président renversé par les militaires, ile de Sal, Cap Vert, 2 juil. 2010.

au terme de son second mandat et sans possibilité de se présenter une troisième fois consécutive, le président Mamadou Tandja parvient à faire voter en 2009, par voie de référendum, une réforme constitutionnelle lui accordant trois années supplémentaires à la tête de l'Etat et lui permettant de se représenter à vie.

Une nouvelle crise éclate alors entre, d'un côté, le chef de l'exécutif et, de l'autre, les autres institutions de la République, notamment le Parlement et la Cour constitutionnelle. Une fois de plus, fatalement, l'histoire se répète ainsi au Niger. La crise conduit au renversement du Président par l'armée, le 18 février 2010, consacrant ainsi le coup d'Etat comme mode déterminant de sortie des impasses constitutionnelles au Niger.

A peu près au même moment, les mêmes causes produisent, pratiquement à l'identique, les mêmes conséquences dans un autre pays ouest-africain, la Mauritanie. Les principaux protagonistes sont, cette fois-ci, le chef de l'Etat, d'un côté, et les forces armées, de l'autre. L'épreuve de force relative à la gestion du pouvoir dans ce pays au cours des huit premiers mois de l'année 2008 se conclura également par le renversement anticonstitutionnel, le 6 août, du premier Président démocratiquement élu de Mauritanie, Sidi Ould Cheikh Abdallahi.

Dans un mémo rédigé deux mois après le coup d'Etat et rendu public le 17 décembre 2008, le Président renversé donne un éclairage inédit sur la crise de partage de pouvoir et le bras de fer consécutif l'ayant opposé à un groupe de généraux qu'il qualifie de «*sans scrupule et politiquement ambitieux*». L'ex-chef d'Etat fustige les officiers putschistes et souligne que le but poursuivi par ces militaires a été de «*donner du Président de la République l'image d'un antidémocrate*», qui n'a pas su ou voulu respecter «*la séparation des pouvoirs [et] qui a bloqué le fonctionnement des institutions*» (11).

Sidi Ould Cheikh Abdallahi note que la crise constitutionnelle ayant affecté le fonctionnement des institutions avant le coup d'Etat a pour cause une interprétation divergente des prérogatives constitutionnelles des uns et des autres, notamment, d'une part, le Président de la République, chef suprême des forces armées, et, d'autre part, l'armée. Cette dernière a, selon lui, fait preuve d'une compréhension – volontairement – erronée de la distribution des pouvoirs et de la gestion de l'Etat par l'exécutif. Précisément, insiste-t-il, l'origine de la crise se trouve dans la volonté des forces armées de sortir de leur neutralité, de mettre fin à la subordination du pouvoir militaire à l'autorité civile et de contrôler la gestion de l'Etat, en violation de la Constitution. Il insiste sur la détermination des officiers généraux à l'origine de son renversement de contrôler non seulement le fonctionnement

(11) Le mémo est intitulé «*Quelques informations et commentaires à propos du coup d'Etat du 6 août 2008*».

du gouvernement, mais également la formation même de ce dernier. C'est ainsi, relève-t-il, que la formation de l'un de ses tout derniers gouvernements a été très mal accueillie par ces officiers : *«pour la première fois, je les ai vus sortir de leur réserve par rapport à la conduite de la politique générale du pays. Ils se sont investis pour faire tomber le gouvernement et par la suite mettre en œuvre leur coup d'Etat contre le Président de la République»* (12). Suite à ce que le chef de l'exécutif tiendra pour une ingérence illégale et intolérable des forces armées dans les affaires politiques relevant de sa compétence exclusive, il signe un décret limogeant les officiers généraux concernés, lesquels, en retour, le renversent par un coup d'Etat (13).

De manière générale, on note que, dans chaque pays ouest-africain en crise politique, la question du partage du pouvoir à la tête de l'Etat figure parmi les facteurs majeurs déclencheurs. Ce qui est vrai pour le Niger et la Mauritanie l'est aussi pour la Guinée, la Guinée-Bissau et la Côte d'Ivoire.

Au-delà de la sous-région d'Afrique de l'Ouest, les conflits de distribution et de gestion du pouvoir émergent comme un important facteur de déstabilisation de l'Etat sur tout le continent. La Prix Nobel Wangari Maathai qualifie de telles luttes de pouvoir comme un *«facteur de précarisation de la paix»*. Dans de nombreux cas, note-t-elle, non seulement les protagonistes *«n'ont aucune volonté de se donner la main pour partager le pouvoir»*, mais ils sont *«prêts à se battre à mort, emportant dans leur folie meurtrière des milliers»* de leurs propres partisans (14).

Crises de succession

Les crises de succession plongent généralement leurs racines dans la révision des Constitutions et autres réformes des lois électorales permettant notamment d'obtenir un découpage des circonscriptions plus favorable, de prolonger la durée du mandat présidentiel, voire de le rendre indéfiniment renouvelable, acculant l'opposition à l'insurrection ou au coup d'Etat.

Le cas du Niger précédemment évoqué et le coup d'Etat de février 2010 sont une parfaite illustration de la volonté du chef de l'exécutif de manipuler les textes pour se succéder à lui-même dans un contexte où la Constitution ne lui permet pas de briguer un troisième mandat consécutif.

En Guinée, la paralysie ou l'obsolescence des principales institutions de la République, notamment l'Assemblée nationale, ont provoqué une crise de succession, suivie d'un coup d'Etat quelques heures seulement après l'annonce du décès du président Lansana Conté, le 23 décembre 2008. Alors

(12) *Id.*

(13) Entretien avec l'un des auteurs à Lemden (village du Président Abdellahi, où il vit depuis le coup d'Etat), 7 déc. 2008.

(14) Wangari MAATHAI, *Un défi pour l'Afrique*, Héroïse d'Ormesson, Paris, 2010, p. 231.

qu'il est accusé d'avoir perpétré un coup d'Etat et qu'il lui est demandé d'organiser au plus vite le retour à l'ordre constitutionnel, le nouveau chef de la junte répond qu'«il n'y [a] plus d'Etat, ni d'ordre constitutionnel en Guinée depuis longtemps» (15) et évoque une situation d'Etat «comateux» – au propre comme au figuré (16) – et une Assemblée nationale «périmée» – le mandat des députés ayant expiré près de deux ans auparavant et de nouvelles élections législatives n'ayant pu être organisées. En appui à cette thèse de «pouvoir à terre» – également soutenue par le président sénégalais Abdoulaye Wade), d'autres Guinéens ont proclamé que la Constitution avait tellement été «tripatouillée» par ceux-là mêmes qui étaient chargés de la protéger et de la faire respecter qu'elle n'avait plus de valeur (17).

La Côte d'Ivoire offre également un cas intéressant de succession difficile, qui a débouché sur un coup d'Etat et même une guerre civile. Dans ce pays, la signification et l'interprétation de la norme constitutionnelle ne sont pas en cause. L'article 11 de la Constitution relatif à la succession au pouvoir en cas de vacance de ce dernier est compris de façon identique – à l'exception du principal parti d'opposition, le Front populaire ivoirien. Cependant, si le principe constitutionnel de succession fait la quasi-unanimité, sa réalisation ne fait pas l'unanimité, notamment lorsque la succession s'incarne en une personne bien précise, en l'occurrence le président de l'Assemblée nationale et dauphin constitutionnel du chef de l'Etat défunt.

En effet, à l'annonce du décès du président Félix Houphouët-Boigny, le 7 décembre 1993, en même temps qu'est pleuré le père de l'indépendance, les Ivoiriens ont une préoccupation de fond : la succession. S'agissant de cette dernière – et comme dans nombre d'Etats africains en des circonstances similaires –, c'est l'inquiétude qui règne. Bien que la Constitution soit suffisamment claire en la matière, quelques voix s'élèvent, en effet, pour remettre en cause certains points. Par ailleurs, «on redoute un coup de force de quelques barons du régime pas vraiment satisfaits» de la manière dont la succession devrait se passer, y compris au sein même du parti au pouvoir, le Parti démocratique de Côte d'Ivoire (18). Le Secrétaire général de ce parti est même contraint de monter au créneau et de dénoncer devant le Bureau politique «des manœuvres souterraines et des règlements de compte» à l'intérieur de sa formation politique.

Du côté de l'opposition, le principal parti adversaire, le Front populaire ivoirien, défend que l'article 11 de la Constitution «introduit dans le droit

(15) Cf. Anatole AYISSI, *Parole d'officier : coup d'Etat ou transition démocratique en Guinée*, Panafrika, Paris, 2009.

(16) Le Président Conté a été malade et pratiquement grabataire pendant ses dernières années au pouvoir.

(17) Propos tenus à l'un des auteurs, le 25 mai 2010, à Conakry, par un membre de la société civile guinéenne.

(18) L'essentiel de l'information dans cette section sur la Côte d'Ivoire est tiré des archives sonores de Radio France Internationale, disponibles sur le site Internet www.rfi.fr.

ivoirien une succession de type héréditaire et monarchique». En conséquence, ce parti exige «la formation d'un gouvernement de transition pour douze mois», au bout desquels sera organisée une élection présidentielle «juste et transparente».

Ici également, la crise de succession produit des effets similaires. Le président de l'Assemblée nationale succède au chef d'Etat défunt dans des circonstances stressantes. Il est élu Président de la République en 1995 dans des conditions douteuses, son principal rival ayant été écarté de la course au fauteuil présidentiel. Ce déploiement dans le temps de la crise de succession, inaugurée en 1993, aboutit au renversement du président Henri Konan Bédié par l'armée, le 24 décembre 1999.

Au Togo, la succession du président Gnassingbé Eyadema, bien que n'ayant pas conduit à une guerre civile, se déroule également dans des conditions d'incertitude et de tension extrême, avec la particularité que la norme constitutionnelle de transition est non seulement malmenée, mais tout bonnement ignorée dans un premier temps par les forces armées, avant d'être amendée par un coup de force.

Au moment où le président Gnassingbé Eyadema décède en décembre 2005, après 38 ans d'un exercice musclé du pouvoir, la Constitution, en son article 65, énonce qu'*«en cas de vacance de la présidence de la République par décès [...], la fonction présidentielle est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale»*. Malgré cette disposition constitutionnelle claire, les forces armées togolaises, aussitôt le décès du Président annoncé, décident de confier le pouvoir à l'un de ses fils, alors membre du gouvernement. Le communiqué, lu à la télévision nationale par le chef d'état-major des Forces armées togolaises (FAT) et informant les Togolais de cette démarche atypique, indique que les FAT *«se trouvent devant l'évidence que la vacance du pouvoir est totale»* après le décès du Président. Justifiant le contournement de la Constitution, le communiqué des forces armées proclame : *«le président de l'Assemblée étant absent du territoire national, et pour ne pas laisser perdurer cette situation, les FAT ont décidé de confier le pouvoir à Faure Eyadema à partir de ce jour»* (19).

Ici comme en Côte d'Ivoire, les effets de cette succession chaotique vont en se développant jusqu'à l'élection présidentielle de 2005, où Faure Gnassingbé est élu Président de la République dans une atmosphère de tension et de violence qui fait des dizaines de morts (20).

(19) «Mort du président togolais, Gnassingbé Eyadema», *Le Monde*, 5 fév. 2005.

(20) Cf. le rapport de la mission d'établissement des faits chargée de faire la lumière sur les violences et les allégations de violations des droits de l'homme survenues au Togo, avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 29 août 2005.

MÉDIATION INTERNATIONALE
ET CRISES CONSTITUTIONNELLES

Aujourd'hui reconnue comme une technique importante de règlement pacifique des différends s'appuyant sur plusieurs fondements normatifs, la médiation internationale a été appelée ces dernières années à jouer un rôle croissant et central dans la gestion des crises constitutionnelles sur le continent africain. Les exemples des conflits constitutionnels en Afrique de l'Ouest démontrent toutefois que le recours à cette technique n'est pas un gage de succès en matière de sortie de crise, tant les obstacles sur le terrain sont nombreux (21).

Fondements normatifs de la médiation internationale

La médiation internationale est un mode de résolution des litiges se caractérisant par l'interposition d'un tiers dans un conflit opposant deux ou plusieurs parties, dont l'une au moins est un Etat et dont les relations sont suffisamment conflictuelles pour que tout contact et, *a fortiori*, toute négociation directe, soit impossible. Le tiers qui s'interpose alors, soit après y avoir été invité par les parties, soit après qu'elles ont accepté son offre de service, peut être le représentant d'un Etat, d'une organisation interétatique (22), qu'elle soit universelle comme l'ONU (23), régionale comme l'UA, sous-régionale comme la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou linguistique comme l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) (24), d'une ONG comme le Comité international de la Croix-Rouge, voire une personnalité indépendante. Selon une tendance qui s'est développée avec la création puis le renforcement des organisations régionales, ces modalités peuvent se combiner dans le cadre d'une médiation collective s'exerçant au sein d'un groupe international de contact, dont la composition souple et informelle permet à la communauté internationale de parler d'une seule voix.

(21) Dans cette partie, nous focaliserons notre analyse sur la Mauritanie, la Guinée et le Niger.

(22) Cf. A. SALIFOU, «La coopération et la complémentarité des organisations internationales intergouvernementales dans le domaine de la médiation internationale», in *Médiation et facilitation...*, *op. cit.*, pp. 678-689.

(23) Cf. J.-P. VETTOVAGLIA, «L'Organisation des Nations Unies comme prestataire de médiation», in *Médiation et facilitation...*, *op. cit.*, pp. 212-233.

(24) Afin de contribuer au progrès de la démocratie dans l'espace des pays ayant le français en partage, la Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, adoptée sous l'égide de l'OIF, témoigne de l'engagement des Etats signataires en faveur de la condamnation des coups d'Etat, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes et du respect des droits humains. Principal cadre normatif de la politique de la Francophonie sur la scène internationale, cette déclaration place la démocratie au cœur de ses actions, aussi bien en matière de renforcement des institutions politiques qu'en matière de contribution à la médiation internationale en cas de crise. Dans ce dernier cas, bien que l'OIF tende à privilégier le dialogue, des sanctions graduées peuvent être adoptées, pouvant aller jusqu'à la suspension du pays concerné de l'Organisation, mesure extrême touchant Madagascar depuis avril 2009. Sur ce point, cf. C. DESOUCHES, «Médiation et Francophonie : principes, démarche et pratique», in *Médiation et facilitation...*, *op. cit.*, pp. 277-328; J. MAÏLA, «Y a-t-il une spécificité de la médiation en Francophonie?», in *Médiation et facilitation...*, *op. cit.*, pp. 342-347.

A l'instar du tiers qui offre ses bons offices, le médiateur a pour rôle premier d'établir le dialogue entre les parties en conflit, voire de le rétablir lorsqu'il a été rompu, dans l'objectif de faciliter l'organisation de la négociation. Son rôle ne s'arrête cependant pas là, puisque le médiateur peut intervenir activement dans le déroulement des négociations afin de rapprocher les points de vue et proposer les termes d'un compromis. La médiation sert ainsi l'objectif général d'un règlement pacifique des différends avec, en amont, une fonction préventive visant à désamorcer les crises et, en aval, si la crise se matérialise, une fonction curative visant à en limiter les effets par une solution rapide et l'accompagnement de la mise en œuvre de cette solution. Une telle fonction curative s'avère d'autant plus essentielle que le respect d'un compromis de sortie de crise dépend entièrement de la bonne volonté des parties.

Puisant son origine dans la coutume, la médiation a été codifiée dans les Conventions de La Haye du 29 juillet 1899 et du 18 octobre 1907. Au niveau universel, cette technique est aujourd'hui consacrée par la Charte de l'ONU du 26 juin 1945, laquelle, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, a interdit le recours à la force armée et posé l'obligation corollaire du règlement pacifique de tout litige. Ainsi, selon l'article 33 de la Charte, les parties à un litige dont la prolongation est susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales doivent en rechercher la solution par les moyens pacifiques de leur choix, dont la médiation, laquelle n'est qu'un moyen parmi d'autres. De plus, cette même disposition donne un droit d'initiative au Conseil de sécurité pour appeler les Etats dans cette situation à recourir à de tels moyens. Dans le cadre des Nations Unies, outre une telle initiative du Conseil, une médiation internationale peut également être menée suite à une demande de l'Assemblée générale, une évaluation de la situation par le Secrétaire général ou en réponse à un appel des parties en conflit.

La technique de la médiation est également prônée dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, telles la Déclaration de Manille relative au règlement pacifique des différends du 15 novembre 1982 (25) et la Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU en ce domaine du 5 décembre 1988 (26). Cette dernière insiste sur la responsabilité des organes principaux des Nations Unies, tout particulièrement sur les bons offices du Secrétaire général, lesquels s'intègrent dans le cadre, à la fois, d'une part, de son rôle en matière de diplomatie préventive, dont l'objet est *«d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible»*, et, d'autre

(25) ONU, Assemblée générale, A/RES/37/10.

(26) ONU, Assemblée générale, A/RES/43/51.

part, de son rôle en matière de rétablissement de la paix, lequel « *vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques*» (27).

C'est dans la lignée de ces précédentes déclarations que l'Assemblée générale a adopté sans vote, le 17 juin 2011, sa première résolution spécifiquement dédiée, comme l'indique son titre, au « *Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et dans la prévention et le règlement des conflits*» (28). L'Assemblée y encourage les États membres à optimiser cette technique à tous les échelons, en recourant aussi bien « *aux capacités de médiation de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'à celles des organisations régionales et sous-régionales, le cas échéant, et à promouvoir la médiation dans leurs relations bilatérales et multilatérales*» (§5). De plus, elle s'engage à appuyer les efforts du Secrétaire général pour tenir à jour une liste de spécialistes de la médiation « *bien formés, impartiaux, expérimentés et d'origines géographiques diverses*» et le prie d'élaborer des « *principes directeurs*» pour rendre la médiation plus efficace et crédible (§§11-12).

Dans son *Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés* du 18 juillet 2006, conformément à une pratique où les deux modes d'intervention sont parfois confondus, le Secrétaire général des Nations Unies englobe la médiation dans la définition des bons offices, estimant que ces derniers « *peuvent s'entendre de toute initiative diplomatique prise par une tierce partie faisant office de courtier impartial et de courroie de transmission entre les parties à un différend, en vue de faire passer les messages d'une partie à l'autre, d'arranger un accord limité ou de négocier un accord global. Cet exercice comprend nombre des activités énumérées au paragraphe premier de l'article 33 de la Charte*» (29).

A la suite du *Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement* du 2 décembre 2004, qui constatait que la demande de services de médiation de l'ONU avait littéralement explosé au cours des dix dernières années alors que les ressources humaines et financières déjà dérisoires allouées à ce secteur n'avaient pas suivi (30), le Secrétaire général a tenu à rappeler, dans son *Rapport sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives* du 8 avril 2009, combien la médiation s'est révélée un moyen efficace et peu coûteux de trouver une solution constructive aux différends aussi bien interétatiques qu'internes, cela quel qu'en soit le stade. De fait, « *le meilleur moment pour résoudre un différend, c'est lorsqu'il est à un stade précoce, avant qu'il ne dégénère en conflit violent, lorsque les problèmes sont moins compliqués, les*

(27) Rapport du Secrétaire général, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, 17 juin 1992, ONU, doc. A/47/277-S/24111, §20.

(28) ONU, Assemblée générale, A/65/L.79.

(29) ONU, Assemblée générale, A/60/891, §31.

(30) ONU, doc. A/59/565, §102.

parties en présence moins nombreuses, les positions moins tranchées, les relations moins détériorées et les émotions plus contenues» (31). Pour cette raison, le Secrétaire général de l'ONU déplore que le manque d'appui reçu jusqu'à aujourd'hui en faveur de la médiation ait conduit les Nations Unies à devoir gérer les conséquences plus dévastatrices et plus coûteuses de conflits ouverts (32). L'ONU ne disposant évidemment pas du monopole de la médiation internationale, ce rapport insiste sur l'importance d'instaurer des synergies cohérentes avec les organisations régionales et sous-régionales, les Etats et les ONG, soit par des initiatives conjointes, soit par une action d'appui (33).

Au niveau du continent africain, plusieurs instruments attachent pareillement une importance spéciale au principe de l'Etat de droit fondé sur le respect de la suprématie de la Constitution et mentionnent la médiation comme l'une des voies pour rétablir les irrégularités.

Ces dernières années, en particulier, la répétition de changements anti-constitutionnels de gouvernement dans plusieurs pays d'Afrique a mis nettement en lumière le fait que le non-respect du pacte social incarné par la Constitution mène fréquemment, dans les faits, à la mise en place de dictatures. Aussi, contrairement à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), sa devancière, qui considérait les changements anticonstitutionnels de gouvernement comme relevant de la compétence nationale de ses Etats membres (34), l'UA reconnaît-elle parmi ses principes fondamentaux le respect de la légalité constitutionnelle. Plus encore, seul engagement de l'Acte constitutif auquel est attachée une sanction en cas de non-respect, il est prévu la suspension des gouvernements qui accéderaient au pouvoir par des moyens irréguliers, ce qui signifie que les Etats membres le reconnaissent comme une limitation au principe de non-ingérence dans les affaires internes.

(31) ONU, doc. S/2009/189, §10.

(32) *Ibid.*, §8.

(33) Sur ce point, cf. le Rapport du Secrétaire général sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales, en particulier l'Union africaine, aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationale, 7 avr. 2008, S/2008/186.

(34) Notons qu'il est toutefois arrivé, sous l'égide de l'OUA, que la reconnaissance d'un régime où le pouvoir avait été arraché par des voies inconstitutionnelles ait été repoussée ou du moins retardée, en raison d'affinités avec les chefs d'Etat renversés (opposition de la Tanzanie à l'égard des tombeurs de Nkrumah au Ghana et d'Obote en Ouganda) ou de calculs géostratégiques (opposition de la Libye au régime d'Hissène Habré au Tchad). Cf. K.O. KUFUOR, «The OAU and the recognition of governments in Africa : analyzing its practice and proposals for the future», *American University International Law Review*, vol. XVII, 2002, pp. 369-401. Il a cependant fallu attendre 1997 pour que l'unanimité se fasse sur la question du refus de reconnaître un nouveau régime usurpé. C'est ainsi que la condamnation officielle par l'OUA du coup d'Etat militaire ayant renversé le président Tejan Kabbah en Sierra Leone (CM/Dec. 357 (LXVI), 1997) a ouvert la voie à un changement d'attitude, puisque ont ensuite été adoptées des décisions affirmant le droit à la participation au processus politique sur la base d'un gouvernement légitime (AHG/Dec. 141 (XXXV), 1999) et fixant une limite dans le temps pour restaurer la légalité (AHG/Dec. 142 (XXXV), 1999), ainsi qu'une déclaration relative au cadre d'une réaction de l'Organisation aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (AHG/Decl. 5 (XXXVI), 2000).

L'imbrication du droit constitutionnel et du droit international est ici étroite. En effet, la prohibition de tout renversement des organes de gouvernement qui n'emprunterait pas les voies constitutionnelles par l'Acte constitutif de l'UA peut être considérée comme une reconnaissance par l'Afrique d'un droit à être gouvernée selon une Constitution démocratique conforme au droit international (35). La dictature tend à devenir inacceptable et intolérable dans le monde en général, en Afrique en particulier, cela plus encore depuis décembre 2010 avec les soulèvements populaires qui ont éclaté dans plusieurs pays arabes au gré d'un « printemps arabe » ayant notamment conduit au renversement des dictateurs en place en Tunisie et en Egypte. Aussi, tout gouvernement qui ne baserait pas son autorité sur la volonté du peuple violerait-il non seulement le droit interne, mais aussi le droit international, lequel reconnaît comme un droit humain la gouvernance démocratique (36).

Bien que l'Acte constitutif de l'UA ne donne pas de définition d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement, dans sa Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée en 2000, sa devancière considérait comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement les situations suivantes : « *i) un coup d'Etat militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques; ii) une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques; iii) une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques; iv) le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières* » (37). Sous l'égide de l'UA, une Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée en 2007, mais non encore en vigueur, est venue donner un statut conventionnel à cette définition des changements anticonstitutionnels, ajoutant aux quatre catégories précédemment reconnues une cinquième, relative à « *tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique* » (38).

L'instauration et la consolidation de la bonne gouvernance et la possibilité toujours offerte d'une alternance politique à un peuple opprimé ou insatisfait impliquent un solide enracinement d'une culture démocratique.

(35) Cf. J. CRAWFORD, « Democracy and international law », *BYIL*, vol. LXIV, 1993, p. 113; T.M. FRANCK, « The emerging right to democratic governance », in R. FALK / H. ELVER / L. HAJJAR (dir.), *Human rights : critical concepts in political science*, t. II, Routledge, Londres, 2008, pp. 171-227.

(36) B.R. ROTH, *Governmental Illegitimacy in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 2000, pp. 37-38.

(37) AHG/Decl. 5 (XXXVI).

(38) Art. 23. Pour une analyse des dispositions de cette Charte, cf. S.T. EBOBRAH, « Is democracy now an issue in Africa? An evaluation of the African Charter on democracy, elections and governance », *Malawi Law Journal*, vol. I, 2007, pp. 131-153; B. TCHIKAYA, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire français de droit international*, vol. LIV, 2008, pp. 515-528.

tique chez les gouvernants comme chez les gouvernés liés par un pacte de confiance. Or, pour que le coup de force n'apparaisse pas comme l'ultime issue face à un gouvernement liberticide ou tyrannique, la réunion d'un ensemble d'éléments cités dans la Charte africaine de la démocratie est indispensable, à savoir, entre autres : «*l'accès à l'information, la liberté de presse et l'obligation de rendre compte de la gestion des affaires publiques*» (art. 2 §10), «*l'accès au pouvoir et son exercice, conformément à la Constitution*» (art. 3 §2), «*la condamnation et la répression des actes de corruption, des infractions et de l'impunité qui y sont liées*» (art. 3 §9), «*le renforcement du pluralisme politique*» (art. 3 §11), «*la participation populaire par le biais du suffrage universel*» (art. 4 §2), un processus de révision constitutionnelle «*repos[ant] sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum*» (art. 10 §2), ou encore la «*tradu[ction] en justice [de] toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens anticonstitutionnels*» (art. 14 §2) (39).

Autre instrument pertinent adopté sous l'égide de l'UA, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité du 9 juillet 2002 proclame parmi ses objectifs celui «*de promouvoir et d'encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales*» (art. 3f). Il indique en outre que le Conseil est guidé dans ses actions par un certain nombre de principes s'inspirant de ceux énoncés dans l'Acte constitutif de l'UA, la Charte de l'ONU et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les quinze membres qui composent le Conseil sont notamment choisis en fonction de leur capacité à assurer «*le respect de la gouvernance constitutionnelle*» (art. 5g). Une fois élus, ils s'engagent à assumer des fonctions, entre autres, dans le domaine du «*rétablissement de la paix, y compris les bons offices, la médiation, la conciliation et l'enquête*» (art. 6c), à suivre «*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*» (art. 7m), à imposer «*des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement se produit dans un Etat membre*» (art. 7g) et disposent de la faculté de créer les structures subsidiaires jugées nécessaires, ce qui peut comprendre «*des comités ad*

(39) Cette disposition est à rapprocher de l'article 25, qui prévoit que «*les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur Etat*» (§4), qu'ils «*peuvent être traduits devant la juridiction compétente de l'Union*» (§5). De plus, «*les Etats parties ne doivent ni accueillir ni accorder l'asile aux auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement*» (§8), ils «*jugent les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement ou prennent les mesures qui s'imposent en vue de leur extradition effective*» (§9) et «*encouragent la signature d'accords bilatéraux ainsi que l'adoption d'instruments juridiques sur l'extradition et l'entraide judiciaire*» (§10).

hoc de médiation, de conciliation ou d'enquête, composés d'un Etat ou d'un groupe d'Etats» (art. 8 §5) (40).

Au niveau sous-régional, la CEDEAO s'est également illustrée par l'adoption, en 2001, d'un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, dans lequel les Etats signataires expriment leur préoccupation face aux conflits, de plus en plus engendrés par «*la marginalisation politique et la non-transparence du processus électoral*» (41). Parmi les principes constitutionnels communs à tous ses Etats membres est tout d'abord reconnu le principe traditionnel de «*la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire*» (art. 1a). Signe de la crainte d'un déséquilibre entre ces pouvoirs, plus spécifiquement d'une prédominance du pouvoir exécutif, des garde-fous visent à protéger les deux autres pouvoirs : ainsi, il est affirmé, d'une part, «*le renforcement des Parlements et la garantie de l'immunité parlementaire*» et, d'autre part, «*l'indépendance de la justice*», les magistrats étant indépendants dans la conduite des dossiers et le prononcé des décisions, ainsi que «*la liberté des barreaux*», les avocats bénéficiant de l'immunité de plaidoirie. Suivent d'importantes assertions concernant le fonctionnement des organes constitutionnels, précisant que «*toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes*» (art. 1 b) et que «*tout changement anticonstitutionnel est interdit, de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir*» (art. 1c).

Afin d'éviter toute manœuvre électorale nuisant à la légitimité des gouvernements, il est stipulé qu'«*aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques*» (art. 2 §1), que «*les élections à tous les niveaux doivent avoir lieu aux dates ou périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales*» (art. 2 §2) et que «*les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique*» (art. 3) (42). La CEDEAO se pose

(40) Notons que le président de la Commission de l'Union africaine – organe d'appui du Conseil de paix et de sécurité – peut, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, «*user de ses bons offices, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'Envoyés spéciaux, de Représentants spéciaux, du Groupe des sages ou des Mécanismes régionaux pour prévenir les conflits potentiels, régler les conflits en cours et promouvoir les initiatives et les efforts de consolidation de la paix et de reconstruction post-conflit*» (art. 10§2c). Autre organe d'appui du Conseil, le Groupe des sages est composé de cinq personnalités africaines ayant apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent (art. 11).

(41) Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits de maintien de la paix et de la sécurité du 21 décembre 2001, préambule.

(42) Ces dispositions s'insèrent dans la section 2 du Protocole, qui consacre pas moins de 9 articles à la question des opérations électorales (art. 2-10). Certains articles sont d'ailleurs révélateurs des difficultés spécifiques qui peuvent se poser sur le continent africain, notamment celle de disposer d'un système d'état civil fiable (art. 4), ou encore d'obtenir que le parti politique ou le candidat battu aux élections accepte de céder le pouvoir au vainqueur dans les formes et délais prescrits par la loi (art. 9) et que ce dernier ne pratique ni acharnement ni harcèlement à l'encontre du vaincu (art. 10). Il existe effectivement en Afrique «*une tradition*» consistant à contester les résultats des élections (cf. S.T. EBOBRAH, *op. cit.*, p. 147), d'où le rôle primordial du pouvoir judiciaire en tant que garant de leur régularité (A. BOURGI, «*L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité*», *Revue française de droit constitutionnel*, vol. LII, 2002, pp. 721-748).

d'ailleurs clairement en organe d'appui des opérations électorales puisque, sur demande de tout Etat membre, elle peut apporter son assistance pour l'organisation et le déroulement de toute élection ou envoyer une mission d'observation (art. 12 §3) et qu'à l'approche d'une élection dans un Etat membre son Secrétaire exécutif envoie une mission d'information (art. 13). Enfin, la médiation est encouragée, les Etats membres s'engageant à institutionnaliser un tel système au niveau national (art. 36).

Défis rencontrés sur le terrain

L'important arsenal fondant juridiquement les actions de médiation internationale va de pair avec la proclamation, dans les pays africains, de Constitutions qui, quel que soit le régime politique instauré, reconnaissent les principes fondamentaux à la base d'une démocratie. A cet égard, le renouveau du constitutionnalisme dans les années 1990 a marqué un tournant en rendant possible ce qui semblait chimérique par le passé, à savoir que *«les Constitutions sont désormais perçues pour ce qu'elles sont, pour ce qu'elles auraient toujours dû être : le fondement de toute activité étatique»* (43), à telle enseigne que même les dirigeants tentés par des dérives autoritaires sont aujourd'hui soucieux de les parer d'une apparence de légalité.

Les actions de médiation internationale s'étant déployées et amplifiées ces dernières années avec pour toile de fond des Constitutions démocratiques libérales, il convient, dès lors, en partant d'une analyse de ces textes, de s'interroger sur les défis rencontrés sur le terrain par les médiateurs en Afrique de l'Ouest. Dans chacun des cas de crise constitutionnelle, le contraste est saisissant entre la loi fondamentale qui respecte les grands principes démocratiques et une application instrumentalisée qui en contourne l'esprit afin de légitimer ou pérenniser au pouvoir des organes ayant émergé sur la scène politique par des coups de force. Dans chacun des cas aussi, les efforts de médiation menés se sont heurtés à des difficultés colossales, avec le risque qu'un tel enlisement ne discrédite le mécanisme et que des chefs d'Etat putschistes ne fassent des émules, en Afrique de l'Ouest – pionnière et championne des coups d'Etat – comme sur l'ensemble du continent.

Mauritanie

La Constitution de la République islamique de Mauritanie de 1991 dans sa version amendée de 2006 proclame solennellement dans son préambule son attachement aux *«principes de la démocratie tels qu'ils ont été définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 28 juin 1981,*

(43) A. BOURGI, *op. cit.*, pp. 726-727.

ainsi que dans les autres conventions internationales auxquelles la Mauritanie a souscrit». Ce renvoi au droit international s'accompagne dans le titre premier du rappel d'un certain nombre de règles essentielles en démocratie, notamment : égalité devant la loi des citoyens (art. 1^{er}) (44), souveraineté nationale (art. 2), suffrage universel (art. 3), garantie des libertés publiques et individuelles (art. 10), libre formation et exercice des activités des partis politiques dans leur concours à l'expression de la volonté politique (art. 11).

L'articulation de la Constitution montre bien la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, l'organisation de chacun d'eux étant prévue dans un titre distinct. La loi constitutionnelle de 2006 portant rétablissement de la Constitution du 20 juillet 1991 comme Constitution de l'Etat et modifiant certaines de ses dispositions a néanmoins apporté plusieurs garde-fous visant à empêcher la prédominance excessive du pouvoir exécutif en la personne du chef de l'Etat. Il est ainsi désormais prévu que *«le mandat de Président de la République est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique ou privée»*, mais aussi *«avec l'appartenance aux instances dirigeantes d'un parti politique»* (art. 27 nouveau), que *«le Président de la République est rééligible une seule fois»* (art. 28 nouveau) – et non plus indéfiniment – et qu'avant d'entrer en fonction le Président nouvellement élu prête serment de remplir ses fonctions en veillant à l'intérêt du peuple mauritanien et sans *«prendre ni soutenir, directement ou indirectement, une initiative qui pourrait conduire à la révision des dispositions constitutionnelles relatives à la durée du mandat présidentiel et au régime de son renouvellement»* (art. 29 nouveau).

En outre, de nouvelles limites sont imposées au pouvoir constituant dérivé. Ainsi, à l'interdiction de réviser la Constitution si cela *«met en cause l'existence de l'Etat ou porte atteinte à l'intégrité du territoire, à la forme républicaine des institutions, au caractère pluraliste de la démocratie mauritanienne»*, s'ajoute la prohibition de toucher *«au principe de l'alternance démocratique au pouvoir et à son corollaire, le principe selon lequel le mandat du Président de la République est de cinq ans, renouvelable une seule fois»* (art. 99 nouveau).

Suite au coup d'Etat du 6 août 2008, qui a renversé Sidi Ould Cheikh Abdallahi, premier chef d'Etat mauritanien civil démocratiquement élu depuis près de trente ans, et a aussitôt été condamné par le Conseil de sécurité (45), la Constitution de 1991 modifiée a toutefois été mise partiellement en sommeil par l'ordonnance constitutionnelle du 11 août 2008, laquelle a ouvert une période de transition dans l'attente de la tenue d'élections pré-

(44) Cet article affirme en outre que la Mauritanie est une République *«démocratique»*.

(45) Dans une déclaration de la présidence du Conseil de sécurité de l'ONU du 19 août 2008, adoptée à l'unanimité, le Conseil *«condamne le renversement des autorités démocratiquement élues de la Mauritanie par l'armée mauritanienne»* et exige *«le rétablissement immédiat des institutions légitimes»*, tout en prenant note du *«rôle important que joue l'Union africaine, ainsi que de l'appui apporté par les partenaires régionaux et internationaux»* (S/PRST/2008/30).

sidentielles. Cette période de transition a été marquée par les efforts de médiation de la communauté internationale pour nouer le dialogue entre les différentes parties de la crise politique mauritanienne, plus spécifiquement par la composition d'un Groupe international de contact sur la Mauritanie (46) (GIC-M). De plus, pour des raisons historiques et géopolitiques évidentes, un voisin immédiat de la Mauritanie, le Sénégal, et son président Abdoulaye Wade ont joué un rôle important dans le processus de médiation de la crise dans ce pays (47).

C'est dans le contexte de cette médiation conjointe qu'a pu être signé un accord-cadre paraphé par les négociateurs des trois grands pôles de la vie politique mauritanienne, à savoir le Front national pour la défense de la démocratie, le Rassemblement des forces démocratiques et la majorité parlementaire soutenant le général Mohamed Ould Abdelaziz. Cet accord de sortie de crise, dit Accord de Dakar, prévoit que Sidi Ould Cheikh Abdalahi démissionne de ses fonctions présidentielles après avoir signé un décret portant nomination d'un gouvernement transitoire d'union nationale constitué à parité de pro- et d'anti-putschistes et chargé de préparer l'élection présidentielle programmée le 18 juillet pour le premier tour et le 1^{er} août 2009 pour le second tour.

Les élections présidentielles, qui se sont finalement déroulées en juillet 2009, ont permis de légitimer par les urnes l'auteur du coup d'Etat de 2008, le général Mohamed Ould Abdelaziz, ce dernier ayant recueilli la majorité absolue des suffrages dès le premier tour. Face à lui, pas moins de neuf candidats, dont les deux principaux opposants à la junte militaire, étaient aussi candidats à la présidence, Ahmed Ould Daddah, chef du principal parti d'opposition, et un autre homme, auteur lui aussi d'un coup d'Etat en 2005 et ancien chef de la junte de 2005 à 2007, le colonel Ely Ould Mohammed Vall. La longue crise politique d'avant l'élection présidentielle n'a cependant pas pris fin avec la victoire de Mohamed Ould Abdelaziz. Dès l'annonce des résultats du vote, les principaux candidats de l'opposition ont en effet dénoncé une mascarade électorale, rejeté les résultats préfabriqués

(46) Les membres du Groupe international de contact sur la Mauritanie incluent l'Union africaine, l'Union européenne, la Ligue des Etats arabes, l'Organisation de la conférence islamique, l'Organisation internationale de la Francophonie, l'Organisation des Nations Unies, les membres africains et des membres permanents du Conseil de sécurité. Désigné médiateur dans la crise mauritanienne sur la base d'une recommandation de ce Groupe de contact international en février 2009, Mouammar Kadhafi a recommandé au Président renversé d'accepter le fait accompli du coup d'Etat et l'agenda unilatéral de la junte militaire pour de nouvelles élections présidentielles. Une telle recommandation a toutefois été controversée, en particulier au sein du front anti-putschiste, car contraire aux propres règles de l'UA.

(47) Le président Wade, qui a été le principal médiateur dans la crise mauritanienne, a bénéficié du soutien de la communauté internationale et a entretenu des rapports étroits avec les représentants du Groupe international de contact sur la Mauritanie. Il a notamment été secondé par le Représentant de l'ONU en Afrique de l'Ouest et le président de la Commission de l'UA. La mission de médiation qu'il entendait mener, par définition théoriquement neutre et impartiale, a toutefois pu porter le flanc à la critique. En effet, le Président sénégalais a été le premier, en septembre 2008, à reconnaître l'arrivée au pouvoir par la force de Mohamed Ould Abdelaziz, avant de le recevoir officiellement comme chef d'Etat, tout en demandant aux autres pays de reconnaître ce coup d'Etat.

du scrutin et lancé un appel à la communauté internationale afin d'obtenir une enquête indépendante sur les irrégularités électorales. En dépit du rejet par le Conseil constitutionnel des recours présentés après l'annonce des résultats par le ministère de l'Intérieur – rejet fondé sur l'absence de grief sérieux de nature à justifier l'annulation du vote, ainsi que sur le devoir de la haute juridiction de protéger la volonté des électeurs –, les candidats vaincus ont continué à clamer l'existence de fraudes électorales.

Guinée

Un autre exemple intéressant nous est fourni par la Constitution de la République de Guinée de 1990 dans sa version amendée de 1996 et 2002. Dans son préambule, le peuple de Guinée proclame «*son adhésion aux idéaux et principes, droits et devoirs établis dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*» et «*affirme solennellement son opposition fondamentale à tout régime fondé sur la dictature*».

Le titre I proclame le caractère démocratique de la République de Guinée, qui est fondé sur le principe «*le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*» (art. 1). La souveraineté nationale est clairement affirmée comme appartenant au peuple, qui l'exerce soit directement par voie de référendum, soit par l'intermédiaire de représentants élus au suffrage universel, égal et secret (art. 2). Dans le souci d'éviter tout communautarisme et afin que chaque représentant élu représente l'ensemble du peuple, les partis politiques présentant les candidats aux élections nationales «*ne doivent pas s'identifier à une race, une ethnie, une religion ou un territoire*» et «*doivent également respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie*» (art. 3).

S'ensuit dans un titre II une longue liste de «*libertés, devoirs et droits fondamentaux*» qualifiés d'«*inviolables, inaliénables et imprescriptibles*» (art. 5), parmi lesquels se trouvent : la reconnaissance de la dignité de l'homme (art. 5), le droit au libre développement de sa personnalité et au respect de son intégrité physique (art. 6), la liberté de pensée, d'expression et de religion (art. 7), l'égalité de tous devant la loi et l'égalité des hommes et des femmes (art. 8), l'interdiction des arrestations, détentions ou condamnations arbitraires et le droit à un procès juste et équitable (art. 9), la liberté de manifestation et d'association (art. 10), le droit d'asile (art. 11), l'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance (art. 12), le droit de propriété (art. 13), la liberté d'exercice des cultes (art. 14), le droit à la santé (art. 15), le droit au travail, le droit d'adhérer au syndicat de son choix et de faire grève (art. 16), l'égal accès aux emplois publics et le pluralisme des opinions et des sources d'information (art. 21). Ces droits s'accompagnent de devoirs, dont celui de se conformer à la Constitution,

aux lois et aux règlements et celui de participer aux élections et de promouvoir les valeurs de la démocratie (art. 20).

À l'instar de la Constitution mauritanienne, là encore, la loi fondamentale de Guinée consacre un titre distinct pour chacun des pouvoirs politiques : exécutif, législatif et judiciaire (48).

Le titre III, consacré au Président de la République, prévoit que le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct pour un mandat de sept ans, renouvelable (art. 24 modifié) (49). Il est officiellement installé dans ses fonctions après avoir prêté serment devant la Cour suprême, par lequel «*il s'engage à respecter et à faire respecter scrupuleusement les dispositions de la loi fondamentale et des lois, à défendre les institutions constitutionnelles, l'intégrité du territoire et l'indépendance nationale*» (art. 31). Afin d'assurer sa position de garant de l'intérêt général de l'ensemble de la nation par-delà les querelles politiciennes, sa charge est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction publique ou privée, même élective, en particulier avec toutes responsabilités au sein d'un parti politique (art. 33). En raison du monocéphalisme de l'Exécutif, le Président de la République cumule les fonctions traditionnelles d'un chef d'Etat et d'un chef de gouvernement.

Le titre IV est consacré aux prérogatives de l'Assemblée nationale. Unique chambre représentative du peuple de Guinée, ses députés y sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans (art. 47). Afin de garantir l'indépendance politique des représentants de la nation, il est prévu qu'*«aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions de député»* (art. 52). Sous réserve de la possibilité pour le Président de la République de proposer à référendum un projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics, aux libertés et droits fondamentaux ou l'action économique et sociale de l'Etat ou tendant à autoriser la ratification d'un traité, l'Assemblée détient le monopole du vote des lois (art. 59).

Ces attributions respectives de l'exécutif et du législatif, caractéristiques d'un régime présidentiel, s'accompagnent toutefois de prérogatives exorbitantes, qui placent le chef de l'Etat dans une position prédominante au détriment de l'Assemblée nationale. Ainsi, contrairement au schéma classique du régime présidentiel dans lequel exécutif et législatif n'ont ni domaines d'action commun ni facultés de révocation, le Président peut prendre des ordonnances (art. 66) et partage avec l'Assemblée le droit d'initiative législative (art. 68) et le droit d'amendement (art. 69), il fixe l'ordre

(48) Notons, s'agissant du pouvoir judiciaire, que l'article 80 précise que celui-là «*est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif*» et que le principe même de séparation des pouvoirs constitue une limite au pouvoir constituant dérivé puisque, comme l'indique l'article 91, ce principe ne peut faire l'objet d'une révision constitutionnelle.

(49) Dans sa version originelle de 1996, cet article prévoyait un mandat de cinq ans, renouvelable une fois, soit un maximum de dix années d'exercice de la fonction présidentielle.

du jour prioritaire du Parlement (art. 71) et dispose du pouvoir, en cas de désaccord persistant sur des questions fondamentales, de dissoudre l'Assemblée (art. 76) (50).

Cette prédominance a été flagrante sous la présidence de Lansana Conté. Celui-là, après avoir été élu consécutivement à deux reprises en 1993 et en 1998, révisé la Constitution afin de pouvoir se présenter à un troisième mandat en 2003. Il y accède avec un score écrasant de plus de 95 % des voix, face à un candidat d'un parti allié et tandis que ses opposants ont préféré ne pas participer à un scrutin joué d'avance. La contestation croissante du pouvoir du Président débouche alors sur une grève générale début 2007, laquelle est réprimée dans le sang.

Suite au décès du président Lansana Conté, le 22 décembre 2008, faisant fi des dispositions constitutionnelles organisant l'intérim de la présidence, de jeunes officiers des forces armées de Guinée annoncent unilatéralement, dès le lendemain, la suspension de la Constitution et la prise de pouvoir par les militaires. Proclamé Président de la République le 24 décembre, le capitaine Moussa Dadis Camara précise aussitôt que le nouveau régime est provisoire. Sa mission étant de sauver la paix civile et préparer une «*véritable transition démocratique*» à la tête du pays, il déclare alors que «*le pouvoir ne [l]'intéresse pas*» et donne sa «*parole d'officier*» qu'il ne sera pas candidat aux prochaines élections présidentielles (51).

Acclamé par certains comme «*le messie de la Guinée*» (52), Camara change toutefois rapidement d'avis et affirme sa détermination à se porter candidat aux prochaines élections. Ce manquement flagrant à la parole donnée déclenche un vaste mouvement de protestation, qui connaît un épisode sanglant avec le meurtre par l'armée de plus de 150 manifestants le 28 septembre 2009 et le viol de dizaines de filles et de femmes. Grièvement blessé trois mois plus tard par son aide de camp, lequel se refuse à endosser seul la responsabilité de cet acte (53), Moussa Dadis Camara quittera le pays pour des soins intensifs au Maroc, suivis d'une période de convalescence au Burkina Faso.

Ici également, la crise politique a donné naissance à un Groupe international de contact sur la Guinée (GIC-G), présidé par l'UA et la CEDEAO

(50) Des limites et des garanties sont néanmoins posées, puisque la dissolution ne peut être prononcée avant la troisième année de la législature et pas plus d'une fois au cours d'un même mandat présidentiel et que, dans le cas où les élections législatives renvoient à l'Assemblée nationale une majorité de députés favorables à la position adoptée par l'ancienne majorité sur la question qui a provoqué la dissolution, le Président de la République doit démissionner.

(51) Cf. Anatole AYISSI, *Parole d'officier...*, op. cit.

(52) *Id.*

(53) Toumba a, en effet, été désigné par la Commission d'enquête internationale comme celui qui commandait les troupes ayant tiré sur les manifestants et, par voie de conséquence, comme le principal responsable des massacres et viols du 28 septembre. Il aurait agi «*sans ordre*» de la hiérarchie, ce qu'il conteste et ressent comme une trahison, surtout de la part de Moussa Dadis Camara, son patron, chef de la junte et, à ce titre, commandant en chef des forces armées guinéennes et «*donneur d'ordres*» ultime dans la hiérarchie militaire.

et assisté par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest. Le GIC-G a endossé le rôle de médiateur en vue de rétablir le plus rapidement possible la légalité constitutionnelle. Dans ce cadre, le GIC-G tiendra plus d'une dizaine de réunions, essentiellement à Conakry, et effectuera plusieurs missions conjointes CEDEAO/UA/ONU, en Guinée, en vue d'entretenir et renforcer le dialogue entre les parties guinéennes et de forger le consensus vers la sortie de crise.

L'action du GIC-G s'accompagne de la médiation du président du Burkina Faso Blaise Compaoré, désigné médiateur officiel de la CEDEAO par l'Autorité des chefs d'Etat de cette organisation. Sont également sollicités les bons offices des chefs d'Etat du Liberia et du Sénégal, en vue de persuader les différents acteurs guinéens de respecter leurs engagements vis-à-vis du processus électoral pour assurer une transition réussie.

L'action conjointe et synergique de ces différentes médiations a permis la conclusion, entre le capitaine Moussa Dadis Camara et le général Sékouba Konaté, de la Déclaration conjointe de Ouagadougou du 15 janvier 2010. Signé sous les auspices du médiateur Blaise Compaoré, cet accord de référence pour la transition prévoit que le général Sékouba Konaté soit officiellement reconnu Président par intérim de la transition, qu'un Conseil national de la transition (CNT) soit institué et qu'un gouvernement d'union nationale soit formé en vue d'organiser les élections présidentielles, auxquelles aucun membre du gouvernement de transition, de la junte militaire, du CNT et des Forces de défense et de sécurité ne peut se porter candidat. Avec le recours à des observateurs civils et militaires de la CEDEAO et la mise en place d'un organe de suivi, cette dernière exigence constitue l'un des points centraux de l'accord.

Les élections présidentielles, qui ont finalement eu lieu en juin pour le premier tour puis en novembre pour le second tour, ont donné pour vainqueur Alpha Condé avec 53 % des voix, contre 47 % pour l'ancien premier ministre Cellou Dalein Diallo. Confirmé début décembre par la Cour suprême, ce résultat a été accepté par le candidat perdant, lequel a appelé au calme par crainte de violences post-électorales. On doit saluer ici ce retour progressif à la normalisation de la vie politique et le rôle décisif joué par la médiation internationale, qui a permis d'épargner des vies humaines et des ressources et empêché très probablement le déclenchement d'une guerre civile. Prenant acte de l'issue de ce premier scrutin libre depuis l'indépendance du pays il y a 52 ans, l'Union africaine et la CEDEAO ont décidé de mettre un terme aux sanctions contre la Guinée-Conakry, laquelle avait été suspendue des instances de ces deux organisations et privée de son droit de vote suite au coup d'Etat de 2008 et jusqu'au retour à un régime civil.

Niger

La médiation internationale est également effective dans le cas de la crise constitutionnelle de 2009-2010 au Niger. La Constitution de la République du Niger de 1999, dans sa version amendée de 2004, s'ouvre par un préambule dans lequel le peuple nigérien proclame son attachement au principe de la démocratie pluraliste et aux droits de l'homme formulés dans la Déclaration universelle de 1948 et dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

Le titre I, consacré à la souveraineté, proclame que la République du Niger est un Etat de droit (art. 8) et un Etat démocratique fondé sur le principe fondamental «*le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*» (art. 4). La souveraineté nationale appartient au peuple (art. 5), qui l'exerce par ses représentants élus et par référendum (art. 6) par le biais d'un suffrage universel, libre, égal et secret (art. 7).

De nombreux droits sont reconnus, entre autres : égalité de tous devant la loi (art. 8), liberté d'association (art. 9), droit à la vie, à la santé, à la sécurité, à l'intégrité physique et mentale (art. 11), prohibition de l'esclavage et de la torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 12), légalité des délits et des peines (art. 15 et 17), présomption d'innocence (art. 17), inviolabilité du domicile (art. 20), droit de propriété (art. 21), secret de la correspondance et des communications (art. 22), liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de religion et de culte (art. 23), liberté d'aller et venir, d'association, de réunion et de manifestation (art. 24), droit au travail (art. 25), droit syndical et droit de grève (art. 26), droit à un environnement sain (art. 27). Ces droits s'accompagnent de devoirs pour tout citoyen nigérien, notamment : la défense de la nation et de l'intégrité du territoire (art. 28) et le respect de la Constitution (art. 29).

Les prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont ensuite exposées dans des titres distincts, avec la reconnaissance des attributions traditionnelles en régime parlementaire du chef d'Etat et du chef de gouvernement pour l'exécutif et de l'Assemblée nationale pour le législatif, ainsi que la proclamation de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des deux autres pouvoirs (art. 98).

Le Président de la République, en qualité de chef d'Etat, incarne l'unité nationale, se positionne au-dessus des partis politiques et est le garant du respect de la Constitution (art. 35). A cette fin, ses fonctions sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute autre activité professionnelle, y compris dans un parti politique (art. 44). Il est élu au suffrage universel direct (art. 37), pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois (art. 36). Avant d'entrer en fonction, il prête serment de respecter et faire respecter la Constitution, de remplir loyalement ses fonctions et ne jamais trahir ou traher les aspirations du peuple dont il doit être le «*fidèle et loyal serviteur*»

(art. 39). La violation de ce serment est considérée comme un cas de haute trahison (art. 118) (54), lequel est jugé par la Haute Cour de justice (55).

A l'instar des pouvoirs exceptionnels reconnus au chef de l'État par l'article 16 de la Constitution française de 1958, l'article 53 de la loi fondamentale nigérienne – révisée en 2004 – permet une concentration des pouvoirs au profit du Président dans le cas où les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux seraient menacées d'une manière grave et immédiate, entraînant l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels. Les mesures prises doivent alors être inspirées par «*la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission*» (56).

De manière assez inquiétante, l'article 136 impose des limites excessivement étendues au pouvoir constituant dérivé en interdisant toute révision des dispositions des articles 36 et 141 de la Constitution nigérienne, soit 106 articles sur un total de 143. Autrement dit, à l'exception des droits et libertés fondamentaux et de deux dispositions transitoires finales, c'est presque la totalité du texte constitutionnel qui serait intouchable! Cette position intenable a vite débouché sur une impasse.

Ainsi, tandis que son second mandat devait prendre fin le 22 décembre 2009, le président nigérien Mamadou Tandja a organisé un référendum constitutionnel le 4 août 2009, en dépit de son illégalité constatée par la Cour constitutionnelle (57), visant à réviser la Constitution principalement sur deux points : la suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels et le passage d'un régime semi-présidentiel à un régime présidentiel, avec des pouvoirs très élargis pour le chef de l'État. Une extension exceptionnelle de son mandat pour trois ans devait lui permettre d'achever les grands chantiers en cours, durée pendant laquelle il s'était octroyé des pouvoirs exceptionnels afin de gouverner par ordonnances.

Des manifestations de contestation ont suivi la proclamation du résultat positif du référendum. A l'époque, ce passage en force avait notamment été stigmatisé par l'Union européenne (58), qui avait suspendu son aide au

(54) Notons qu'il y a également haute trahison lorsque le Président de la République est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'homme.

(55) Conformément à l'article 117, la Haute Cour de justice est composée des députés que l'Assemblée nationale élit en son sein après chaque renouvellement général.

(56) Le Président est alors tenu de consulter son Premier ministre, ainsi que les présidents de l'Assemblée nationale, de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, et d'informer la nation par un message. Il revient à l'Assemblée nationale d'apprécier, à la majorité absolue de ses membres, la durée de l'exercice des pouvoirs exceptionnels et d'y mettre fin en cas d'abus.

(57) Suite à cette décision, le Président dissoudra l'Assemblée et suspendra la Cour constitutionnelle.

(58) L'Union européenne, en particulier, avait mis en demeure le Niger dès novembre 2009, afin qu'il accepte une consultation avec elle au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou de 2000, sous peine d'une intensification des sanctions. Le 8 décembre, la Commission de l'Union a décidé, selon les termes des conclusions de la consultation menée, de maintenir les mesures conservatoires limitant la coopération avec le Niger, considérant que les bouleversements constitutionnels dans ce pays représentaient une violation évidente de l'accord de Cotonou. Cf. le site Internet www.delner.ec.europa.eu/documents/sn05152-re01.fr09.pdf.

développement, ainsi que par les Etats-Unis, qui avaient pris des sanctions diplomatiques et économiques.

Le 18 février 2010, le président Tandja a été renversé par un coup d'Etat militaire, tandis qu'un Conseil suprême pour la restauration de la démocratie a été institué sous la présidence de Salou Djibo, chef d'escadron de l'armée nigérienne.

Face à l'aggravation de cette crise politique, plusieurs organisations internationales ont exprimé leur préoccupation. Le Secrétaire général de l'ONU a aussitôt condamné le coup d'Etat et mis en garde contre toute tentative de rester au pouvoir par des voies anticonstitutionnelles (59). L'Union africaine a exhorté, lors de son sommet de janvier 2010, les parties nigériennes à poursuivre le dialogue. Quant à la CEDEAO, tout en ayant décidé de suspendre le Niger de ses institutions en octobre 2009, elle joue à nouveau un rôle central de médiateur.

Très tôt, en effet, prenant note de la montée des tensions au Niger et de l'impasse politique suite au référendum de 2009, la CEDEAO a chargé l'ex-Président du Nigeria, le général Abdul Salami Abubakar, d'ouvrir un dialogue entre le pouvoir et l'opposition pour sortir le pays de cette crise. Grâce à plusieurs voyages au Niger et de multiples réunions tant avec le président Tandja qu'avec l'opposition, cette médiation est parvenue à infléchir la détermination du chef de l'Etat nigérien à se maintenir au pouvoir au-delà de la limite des deux mandats successifs autorisés par la Constitution.

En octobre 2010, l'adoption par référendum d'une nouvelle Constitution, à une écrasante majorité de 90 % des voix, a permis au chef de la transition de proclamer officiellement le 25 novembre 2010 la VII^e République nigérienne. Acte de naissance d'un nouveau régime politique, cette loi fondamentale est venue initier le processus de retour à un régime civil, effectif depuis début 2011, suite à la tenue d'élections présidentielles et législatives reconnues unanimement libres et transparentes par les divers observateurs, puis la prestation de serment du président Mahamadou Issoufou le 7 avril 2011 et la nomination le même jour de Birgi Rafini au poste de Premier ministre.

* *
*

Les promesses de la médiation internationale dans les crises constitutionnelles sont réelles, mais demeurent fragiles. Bien que cette médiation ait parfois permis de contenir la violence, tout en travaillant pour un retour pacifique et consensuel à l'ordre constitutionnel, elle peine à agir efficacement de manière préventive.

(59) Déclaration du 19 février 2009, SG/SM/12757, AFR/1944.

Ainsi, malgré les progrès notables dans le domaine du droit, des normes et des principes des organisations internationales, notamment régionales, le principe de non-ingérence dans les affaires internes des États continue de limiter les efforts de médiation préventive en Afrique. Chacun des pays considérés dans cette analyse (Mauritanie, Guinée, Niger) montre qu'on y a vu la crise venir, se développer progressivement, mûrir et finalement éclater. Pourtant, dans nombre de ces situations, on a très tôt fait appel à la médiation. Cependant, cette dernière a, au mieux, produit des résultats relatifs sans impact majeur sur la crise et, au pire, est demeurée impuissante. C'est dire combien l'intériorisation des valeurs démocratiques dans la pratique des acteurs politiques se révèle primordiale afin d'appuyer les efforts menés par la médiation internationale.