BRÈVE VUE SUR LES DÉCLINAISONS DE LA DÉMOCRATIE DANS LA PRATIQUE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC)

Arsène TCHAGNA

Revue libre de Droit

ISSN 2276-5328

Article disponible en ligne à l'adresse suivante :

http://www.revue-libre-de-droit.fr

Comment citer cet article - How to cite this article:

A.TCHAGNA : « Brève vue sur les déclinaisons de la démocratie dans la pratique de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) », *Revue libre de Droit*, 2017, p.46-53.

© Revue libre de Droit

BRÈVE VUE SUR LES DÉCLINAISONS DE LA DÉMOCRATIE DANS LA PRATIQUE DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC)

Arsène Tchagna[1]

Résumé :

En général, les organisations internationales manifestent leur intérêt à la question de la démocratie à travers l'adoption d'instruments juridiques. Ces derniers exposent notamment la conception de la démocratie adoptée par et engageant les Etats membres. Tel n'est pas le cas de la CEEAC qui, néanmoins, laisse émerger sa conception à travers sa pratique. Autrement dit, la CEEAC agit en faveur de la démocratie à travers une diversité de pratiques. Celles-ci suggèrent plusieurs déclinaisons de la légitimité démocratique, en liaison à la stabilité politique, aux accords politiques, à l'observation électorale et à la gouvernance transitoire. Dans cette optique, la CEEAC représente un véritable support de la doctrine démocratique.

Mots-clés : *CEEAC ; démocratie ; stabilité politique ; accords politiques ; observation électorale ; gouvernance transitoire.*

Abstract:

Generally, international organizations express their interest in the issue of democracy through the adoption of related legal instruments. The latter set out, in particular, the conception of democracy adopted by and binding on the Member States. This is not the case for ECCAS, which nevertheless allows its conception to emerge through its practice. In other words, ECCAS acts in favor of democracy through a variety of practices. These suggest several variations of democratic legitimacy, linked to political stability, political agreements, electoral observation and transitional governance. In this perspective, ECCAS represents a real support for democratic doctrine.

Keywords: *ECCAS ; democracy ; political stability ; political agreements ; electoral observation ; transitional governance.*

[1] M. Arsène Tchagna est doctorant en droit international à l'Université de Yaoundé 2 au Cameroun, ainsi que rapporteur international à l'Oxford International Organization (Oxford University Press and The Manchester International Law Centre). Email : arsènetchagna@gmail.com.

« *Ce ne sont pas les articles d'une constitution qui font une démocratie* », Georges BURDEAU, *La démocratie*, éd. Du Seuil, nouvelle édition, 1956, p.11

Traditionnellement définie comme le « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* »[2], la démocratie resurgit à l'époque moderne sous la plume des auteurs tels que SPINOZA, MONTESQUIEU, TOCQUEVILLE, LOCQUE ou encore ROUSSEAU. Malgré cette renaissance philosophique du concept, son effectivité est demeurée, deux siècles après la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, une affaire relevant de l'appréciation souveraine de l'Etat. C'est à partir de l'année 1990, marquée par la fin de la guerre froide, qu'une pratique généralisée des Etats a permis l'émergence d'un principe international de légitimité démocratique : c'est le passage d'une conception idéelle à une conception pratique de la démocratie[3]. Dans cette optique, l'Afrique s'est intéressée à la question de l'impératif démocratique. L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), puis l'Union Africaine (UA) l'ont progressivement affirmé, en s'appuyant notamment sur les organisations sous-régionales

[2] Formule utilisée par Abraham LINCOLN, alors président américain, lors de sa visite au champ de bataille de Gettysburg le 19 novembre 1863, citée par TURPIN D., *Droit constitutionnel*, PUF, 1992, p.150

[3] Ce passage est assuré par une doctrine convergente des organisations internationales au sujet de la démocratie. Au sein de l'ONU, voir BOUTROS-GHALI B., *Agenda pour le développement*, doc A/48/935, 6 mai 1994 ; *Agenda pour la démocratisation*, doc A/51/751, 17 janvier 1997 ; Commission des droits de l'homme, *Promotion du droit à la démocratie*, résolution 1999/57, 19 avril 1999. Dans le cadre de l'Union interparlementaire, voir *Déclaration universelle sur la démocratie*, adoptée au Caire, 16 septembre 1997. Dans l'enceinte de l'OIF, voir *Déclaration de Bamako sur la démocratie*, adoptée à Bamako, 3 novembre 2000. Dans le cadre de l'OUA-UA, voir *Déclaration de l'OUA sur la situation politique et économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent actuellement dans le monde*, faite à Addis-Abeba le 11 juillet 1990 ; *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, adoptée à Addis-Abeba le 30 janvier 2007.

africaines[4]. C'est sous ce rapport que la CEEAC[5] a entendu jouer un rôle de premier plan relativement à l'émergence d'Etats démocratiques en Afrique centrale.

La CEEAC est une organisation internationale[6] au sens classique du terme[7]. Au regard notamment de sa personnalité juridique propre, l'organisation internationale est considérée comme sujet de droit international. Sous ce prisme, elle est en l'occurrence habilitée à produire des normes de droit international[8]. Ainsi, l'organisation internationale entend énoncer des règles juridiques véhiculant la doctrine à laquelle elle adhère[9]. En l'absence d'instruments juridiques propres exprimant la conception de la démocratie qui oriente l'action de la CEEAC en la matière, sa pratique laisse sourdre sa doctrine. Quelles sont les déclinaisons de cette doctrine ? Autrement dit, quelles manifestations permettent d'appréhender l'implication de la CEEAC en faveur de l'émergence et de la consolidation du principe de légitimité démocratique ? Plus précisément, quels sont les contours de la démocratie révélés par la pratique de la CEEAC. A cet égard, il apparait plausible que l'organisation sous-régionale conçoive la démocratie sous différents prismes relatifs à sa pratique : du côté de la stabilité (**I**),

[4] Formellement désignées Communautés économiques régionales (CER), les organisations sous-régionales africaines sont la manifestation de l'évolution du régionalisme africain. Ce sont l'Union du Maghreb Arabe (UMA), la Communauté Economique Sahélo-Saharienne (CEN-SAD), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), le Marché Commun pour l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC). Voir TCHAMENI A., *Les évolutions du régionalisme africain. Le fonctionnement des Communautés économiques régionales*, Paris, L'Harmattan, 2013, pp.15 et ss.

[5] Créée le 18 octobre 1983 par le Traité de Libreville. Voir dans ce sens KENFACK J., « Le Cameroun et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) », *in* ATANGANA J.-L., *Le Cameroun et le droit international*, éd. A.Pedone, 2014, p.218

[6] Voir KAMTO M., « La Communauté économique des Etats d'Afrique centrale, une Communauté de plus ? », *AFDI*, vol.33, 1987, pp.839-862

[7] L'organisation internationale peut être définie comme « une association d'Etats constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres », définition proposée par sir FITZMAURICE Gérald, A/CN, 4/101, article 3, *in* Ann. CDI, 1956-III, p.106

[8] Voir notamment DAVID E., *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 829 pages.

[9] Voir CORTEN O., *Le discours du droit international. Pour un positivisme critique*, col. Doctrine(s), Ed.Pedone, 2009, pp.35 et ss.

du regard du dialogue politique (**II**), du point de vue de la participation populaire (**III**) et sous l'angle de la transition politique (**IV**).

I. LA DÉMOCRATIE DE STABILITÉ

Bien que le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale* (COPAX) retienne parmi ses principes « *la promotion et la consolidation des institutions démocratiques (…)* »[10], c'est lors de la première mission de paix conduite sous l'autorité de cet organe de sécurité que les contours de la démocratie de stabilité sont esquissés. Etablie le 12 juillet 2008 en remplacement de la Force multinationale d'Afrique centrale (FOMUC)[11], la Mission de consolidation de la paix en République centrafricaine (MICOPAX I) est perçue comme une réponse adéquate à l'instabilité politique du pays[12]. Par son mandat, elle veille non seulement au respect des droits de l'homme, mais aussi à l'organisation d'élections démocratiques. Tel a été notamment le cas lors des élections présidentielle et législatives de janvier 2011, quoique les résultats furent contestés par l'opposition[13]. Cette contestation a entraîné un nouveau cycle de violence, débouchant au coup d'État du 22 mars 2013 et à l'éviction du Président François BOZIZE du pouvoir. En réaction à cette rupture de la démocratie, la CEEAC décida le 18 avril 2013 la mise en place de la deuxième Mission de consolidation de la paix en Centrafrique. Entrée en vigueur le 31 mai 2013, la MICOPAX II est dans ce sens établie pour une durée de vingt mois, même si son opérationnalisation a été biaisée *ab initio*[14]. En effet, la résolution 2027 du Conseil de sécurité des Nations Unies a approuvé et

[10] Voir article 3h) du Protocole relatif au COPAX, adopté par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement à Malabo, le 24 février 2000, faisant suite aux Décisions n°001/Y/fev et n°001/CCEG/IX/99 de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC, portant respectivement création du COPAX (Sommet de Yaoundé, tenu le 25 février 1999) et intégration du COPAX au sein de la CEEAC (Conférence de Malabo, tenue le 26 juin 1999).

[11] Pour plus amples développements, voir notamment MEKA MVIE Elie, *Architecture de sécurité et gouvernance démocratique dans la CEEAC*, Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, 2007, pp.49 et ss.

[12] Voir « *Décision n°02/CEEAC/CCEG/XIII/08 portant mandat de la Mission de paix du 12 juillet au 31 décembre 2008 et de la Mission de consolidation de la paix du 1er janvier 2009 aux environs de l'année 2013 du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale en République centrafricaine*», adoptée le 12 juin 2008 par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC.

[13] Voir notamment GRIP, *Dynamique des réponses sécuritaires de la CEEAC à la crise centrafricaine*, note n°6, 25 mars 2014 ; aussi « François Bozizé, vainqueur contesté de l'élection présidentielle en Centrafrique », *Le Monde*, 2 février 2011

[14] Voir GRIP, *Dynamique des réponses sécuritaires de la CEEAC à la crise centrafricaine*, op.cit.

autorisé la mise en place de la Mission internationale de soutien en Centrafrique (MISCA), en remplacement de la MICOPAX II[15]. C'est ainsi dire que la MICOPAX a constitué un véritable laboratoire à l'émergence d'une certaine conception de la démocratie, en relation à l'exigence de paix et de sécurité : la *démocratie de stabilité*. Celle-ci semble imbriquée au dialogue politique.

II. LA DÉMOCRATIE DE DIALOGUE

L'implication de la CEEAC dans la résolution des crises politiques au sein de la sous-région s'est aussi manifestée par son adhésion aux solutions de nature diplomatique. Diplomatie non au sens classique du terme, mais sous l'angle où l'entend Jean-Luc STALON, c'est-à-dire la prise en compte de l'aspect matériel et non formel de la notion[16]. Ainsi considérée, l'approche diplomatique mise en œuvre par la CEEAC vise la résolution des crises et conflits politiques par voie de négociation ou de dialogue politique. C'est à l'occasion de la crise centrafricaine que les premières interventions diplomatiques de l'organisation sous-régionale sont relevées, notamment dans l'optique de la restauration de la démocratie. Ainsi, sous l'égide du médiateur de la CEEAC[17], des pourparlers de paix entre le gouvernement et la coalition SELEKA ont été entrepris à la suite de l'instabilité politique consécutive aux élections contestées de janvier

[15] Communiqué PSC/PR/COMM. 2 [CCCLXXXV] annonçant la mise sur pied de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine, le 19 juillet 2013. La MISCA succède à la Mission de consolidation de la paix en Centrafrique (MICOPAX), créée par la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC), l'Union européenne (UE) et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Le transfert des responsabilités de la MICOPAX à la MISCA a eu lieu le 19 décembre 2013. Le mandat initial était de 12 mois, jusqu'en décembre 2014. Aux termes de la résolution 2127, la MISCA était chargée en l'occurrence de contribuer à la protection des populations et au rétablissement de la sécurité et de l'ordre public ; à la stabilisation du pays et au rétablissement de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire. Par la résolution 2149 du 10 avril 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies a créé la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République Centrafricaine (MINUSCA), prévoyant le transfert des responsabilités de la MISCA à la MINUSCA le 15 septembre 2014. Le mandat initial de la MINUSCA courait jusqu'au 30 avril 2015. Il a été prorogé jusqu'au 30 avril 2016 par la résolution 2217 du Conseil de sécurité du 28 avril 2015.

[16] Voir STALON Jean-Luc, « L'africanisation de la diplomatie de la paix », *Revue internationale et stratégique*, 2007/2, n°66, pp.47-58

[17] Le Président de la République démocratique du Congo a été désigné médiateur par la CEEAC lors de la crise centrafricaine.

2011. Ils aboutissent, le 11 janvier 2013, à la conclusion des Accords de Libreville[18]. L'Accord politique de Libreville, précisément, porte sur l'organisation du pouvoir politique, notamment la mise sur pied d'un gouvernement de cohabitation, la tenue d'élections législatives anticipées, le recours au « vote bloqué » limitant le droit d'amendement des parlementaires[19] à l'égard des projets de loi gouvernementaux. Un Comité de suivi est aussi institué afin de garantir la bonne foi des acteurs politiques dans la mise en œuvre des dispositions de l'Accord[20]. En d'autres mots, la démocratie découlerait du dialogue entre les acteurs politiques, tenu sous les auspices de la CEEAC. Le vocable de *démocratie de dialogue* apparait ainsi approprié, jouxtant la démocratie de participation.

III. LA DÉMOCRATIE DE PARTICIPATION

La démocratie de participation est la déclinaison la plus classique de la démocratie ressortissant de la pratique de la CEEAC. Elle se manifeste notamment par la contribution de l'organisation sous régionale à l'organisation d'élections démocratiques, afin de garantir l'implication équitable des différents acteurs électoraux. La CEEAC y participe en général dans le cadre de l'observation électorale. Conçue comme une des déclinaisons de l'assistance électorale, l'observation internationale des élections représente un mécanisme de garantie de la démocratie[21]. Elle vise notamment à contrôler la participation équitable des citoyens et partis politiques au processus électoral de conquête du pouvoir[22]. A cet effet, une Unité d'appui électoral a été créée au sein du Secrétariat général de la CEEAC, dans l'optique de la mise en œuvre de la *Déclaration de Brazzaville du 7 juin 2005 sur l'appui aux Etats membres de la*

[18] Trois documents forment les Accords de Libreville : la Déclaration de principe sur la résolution de la crise politique et sécuritaire, l'Accord de cessez-le-feu et l'Accord politique.

[19] Voir DARLAN D., « Analyse juridique de l'Accord politique de Libreville du 11 janvier 2013 », *in* http://centrafrique-presse.over-blog.com/article-analyse-juridique-de-l-accord-politique-de-libreville-du-11-janvier-2013-par-daniele-darlan-114802907.html

[20] Voir articles 11 et 12 de l'Accord politique de Libreville sur la résolution de la crise politico-sécuritaire en République centrafricaine

[21] Voir Commission des Communautés européennes, « Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'Union européenne », Com. finale 191, Bruxelles, 11 février 2000, p.6

[22] Voir MONNEY MOUANDJO S., *La démocratie au Sud et les Organisations internationales : analyse comparée des missions internationales d'observation des élections des pays membres du Commonwealth et des pays membres de l'Organisation internationale de la Francophonie*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2007-2008, pp. 18 et ss

CEEAC engagés dans les processus électoraux. L'Unité d'appui électoral a conduit plus d'une trentaine de missions d'observation électorale lors de différents scrutins présidentiel[23], législatifs[24], locaux[25], voire référendaire[26]. C'est dire que l'observation électorale entreprise par la CEEAC fait poindre une *démocratie de participation*, tant en période de stabilité qu'en période de transition politique.

IV. LA DÉMOCRATIE DE TRANSITION

La conception de la transition envisagée dans cette brève note correspond au passage d'un état de crise à un état de stabilité. Dès lors, elle exclut de son champ d'analyse la transition politique consécutive aux élections démocratiques. Ainsi, en vue de la résolution de la crise centrafricaine, et en conformité aux dispositions pertinentes de l'Accord politique de Libreville, un gouvernement de transition a été mis en place avec François BOZIZE comme Chef d'Etat et Nicolas TIANGAYE en tant que Premier ministre. Mais, un deuxième gouvernement de transition, comprenant Michel DJOTODIA comme Président et Nicolas TIANGAYE en tant que Premier ministre allait être issu du coup d'Etat de mars 2013. Sans base juridique valable, ce deuxième gouvernement de transition devait être légitimé par l'organisation de l'élection présidentielle du 16 avril 2013, avec comme scrutateurs les membres du Comité National de Transition[27]. Ce dernier, bien que est créé par Arrêté[28] des Parties prenantes aux Accords de Libreville, réunies à Bangui le 13 avril 2016, représentait le Parlement. Toutefois, ces dirigeants de la transition seront démis lors d'un Sommet extraordinaire de la CEEAC tenu en janvier 2014, au cours duquel sera initiée une troisième gouvernance transitoire[29]. A travers cette dernière, le Parlement de transition (CNT) élit Catherine SAMBA-PANZA Présidente de

[23] Notamment l'élection du 27 août 2016 au Gabon, des 30 décembre 2015 et 14 février 2016 en RCA

[24] Notamment les élections des 30 décembre 2015 et 14 février 2016 en RCA

[25] Notamment les élections municipales et régionales du 12 octobre 2014 à Sao Tomé et Principe

[26] Notamment le scrutin du 25 octobre 2015 en République du Congo

[27] Voir Déclaration de N'Djamena du 18 avril 2013

[28] Voir Concertation des Parties prenantes aux Accords de Libreville, Arrêté n°005 portant création et composition du Comité National de Transition, Bangui le 13 avril 2013.

[29] Voir MOUBITANG E., « Crise centrafricaine : la CEEAC démissionne DJOTODIA à N'Djamena et offre une nouvelle transition politique à Bangui », in *Sentinelle*, 26 janvier 2014.

transition de la RCA. Ainsi, trois gouvernements de transition ont été établis indirectement sous l'autorité de la CEEAC, ce qui suggère l'éclosion d'une « démocratie de transition ».

CONCLUSION

Suivant le vent de modernité politique et constitutionnelle, la CEEAC entend contribuer efficacement à l'émergence d'Etats démocratiques dans la sous-région. Par sa pratique, elle laisse émerger une conception de la démocratie se déclinant par son rapport à la paix, par son intégration aux accords politiques, par sa relation à la tenue d'élections justes, transparentes et sincères, par sa manifestation en période post-conflictuelle. Ces différentes tendances de la démocratie ne semblent néanmoins pas issues spécifiquement de la pratique de la CEEAC, mais de celle des organisations internationales africaines. Cependant, la CEEAC revendique à être le maître d'œuvre de l'architecture de gouvernance démocratique en Afrique centrale[30], malgré la concurrence d'autres organisations sous-régionales.

[30] Voir MEKA MVIE Elie, *Architecture de sécurité et gouvernance démocratique dans la CEEAC*, op.cit, 252 pages.