

Les Communautés Economiques Régionales africaines face aux changements anticonstitutionnels de pouvoir dans les Etats membres

Samuel PRISO-ESSAWE

Professeur de droit public - Avignon Université

Les crises successives malienne, guinéenne, burkinabé, nigérienne et gabonaise viennent mettre à jour, de façon plus forte et parfois inattendue, la question de l'impact de l'intégration économique régionale dans la gestion des affaires politiques des Etats membres. Les communautés économiques régionales se trouvent confrontées à une réalité à l'écart de laquelle elles se sont jusque-là tenues, en dépit parfois de dispositions de leurs textes. Sur le fondement, probablement, du principe selon lequel aucun Etat ne se doit « *d'intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale* » d'un autre¹, la question des changements de pouvoir au sein d'un Etat membre a souvent été vue comme un fait, dont les autres Etats membres prenaient acte². Il était par ailleurs, à la longue, difficile à un gouvernant arrivé à la tête de son pays par un coup d'Etat, d'opposer à un nouveau « frère et ami » l'illégitimité du pouvoir de ce dernier obtenu dans les mêmes conditions³. L'essentiel était donc, d'une certaine façon, d'assurer la survie ou la continuité de son propre pouvoir et, par ailleurs, de se revêtir d'une aura internationale à travers les réunions successives des Sommets des Chefs d'Etat et de gouvernement, destinés à donner l'image d'une implication sérieuse dans des affaires extérieures⁴.

Or, désormais, les Communautés régionales ont soit adopté des textes interdisant les changements anticonstitutionnels de pouvoir, soit posé dans leurs traités des principes généraux dont l'interprétation peut aboutir à la dé-légitimation – au moins de principe – de ce type de changement de pouvoir. Il est de moins en moins possible de se réfugier dans le silence, interprété comme une complaisance et potentiellement politiquement *contre-productif* dans les Etats voisins. Ce d'autant plus que l'engagement dans un processus d'intégration économique régionale donne à la question de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat un contour différent et témoigne ainsi d'une légitimité des autres Etats membres à s'intéresser ainsi aux événements politiques de leur voisin.

La mise en place d'un processus d'intégration économique consiste en effet à créer un espace commun au sein duquel les marchandises voire aussi les personnes sont appelées à

¹ Charte des Nations Unies, article 2§7.

² On se rappellera, par exemple, que si la présidence de la Communauté économique de l'Afrique de l'ouest (CEAO, prédécesseur de l'UEMOA) avait été refusée au Capitaine Thomas Sankara en 1983 lors du sommet de Niamey, ce n'était pas en raison de la modalité de son accession à la tête du Burkina Faso quelques mois avant, mais au prétexte de sa jeunesse et son inexpérience comme Chef d'Etat (Cf. à ce titre <https://webdoc.rfi.fr/burkina-faso-qui-a-fait-tuer-sankara/chap-06/index.html> - consulté le 18/9/23). Il n'empêche que cette présidence lui fut accordée l'année suivante, à Bamako.

³ Parmi les chefs d'Etat de la CEAO, seuls ceux de la Côte d'Ivoire et du Sénégal n'étaient pas issus d'un coup d'Etat. Les autres Etats membres étaient, outre le Burkina Faso, le Bénin, le Mali, la Mauritanie et le Niger... En Afrique centrale, au sein de l'UDEAC – puis CEMAC – la Centrafrique, le Congo, la Guinée équatoriale ou encore le Tchad ont eu leur lot de Chefs d'Etat militaires, *légitimés* parfois ensuite électoralement.

⁴ Voir F. Söderbaum, « *What's wrong with regional integration? The problem of eurocentrism* », European University Institute Working Papers, Robert Schuman Center for advanced Studies, Global Governance Programme-113, RSCAS 2013/64, p.9.

circuler librement, sans obstacle ni financier ou douanier, ni administratif. Cet objectif implique aussi, dès lors, que chacun des Etats membres doit assurer le maintien des conditions d'un bon fonctionnement de cet espace. Chaque soubresaut dans un Etat membre affecte donc aussi bien l'ordre juridique et politique interne de ce dernier que les conditions du fonctionnement du marché régional dans son ensemble. Un coup d'Etat en fait partie. D'abord parce qu'il se traduit en règle générale par des mesures plutôt orthogonales par rapport aux principes du marché commun : fermeture des frontières, couvre-feu, suspension de la constitution et des institutions... Ensuite parce que, par les incertitudes qu'il génère, il détériore ou est susceptible de détériorer le climat de sérénité nécessaire au bon déroulement des activités économiques et commerciales. Les autorités des autres Etats membres, de même que tous les acteurs économiques, sont dès lors fondés à s'intéresser au rétablissement, dans l'Etat affecté, de conditions d'une sécurité optimale, gage du déroulement normal d'activités économiques. C'est donc une considération à la fois mécanique, réaliste et néanmoins conventionnelle qui fonde la légitimité des autres Etats membres à se préoccuper du rétablissement d'un ordre constitutionnel normal dans l'Etat membre « victime » d'un changement anticonstitutionnel.

Mais le fondement de ce légitime « regard » extérieur repose peut aussi reposer sur le droit de ces Communautés économiques qui peut aller plus loin, en adoptant un cadre juridique quelques fois très précis condamnant les atteintes à la démocratie et à l'Etat de droit dans les Etats membres. Le droit interne des différentes Communautés économiques régionales n'aborde en effet pas la question du respect de la démocratie dans les Etats membres avec la même densité. Certaines Communautés ont des dispositifs précis spécifiques à cette question, tandis que d'autres ont juste affirmé des principes de respect de l'Etat de droit. Mais si l'imprécision des réactions peut résulter de l'absence d'un dispositif juridique communautaire spécifique (1), l'existence d'un tel régime n'empêche pas pour autant leur fluctuation (2).

1) Imprécision du dispositif juridique, et des sanctions

La plupart des organisations africaines d'intégration ont un dispositif en la matière plutôt générique. Il s'agit essentiellement de référence, dans les traités, au respect de la démocratie, en des termes variables. Nous nous limiterons ici aux régions en proie actuellement à des problèmes de sécurité importants.

Ainsi, les Etats membres de la CEMAC réaffirment dans le préambule du traité communautaire « *leur attachement au respect des principes de démocratie, des droits de l'Homme, de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, du dialogue social et des questions de genre* ». Ils s'engagent également à des concertations « *en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires afin d'éviter que le fonctionnement de la Communauté ne soit affecté par les mesures que l'un d'eux pourrait être amené à prendre en cas de troubles à l'ordre public, de guerre ou de tension internationale constituant une menace de guerre* ». Si l'évocation du coup d'Etat n'est pas faite, il n'est pas pour autant exclu qu'un tel évènement ne déclenche des troubles à l'ordre public. Dans la convention de l'Union économique⁵, l'organisation régionale, à travers le conseil des ministres, prévoit de définir « *les actions en vue de (...) promouvoir la démocratie (...) [et] développer et renforcer l'Etat de droit* » (art.47).

⁵ La CEMAC est constituée de deux Unions, une économique et une monétaire. Chacune d'elles fait l'objet d'une convention complétant le traité de la Communauté.

En Afrique centrale toujours, le traité de la CEEAC affirme de la part des Etats membres un « *attachement aux principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit* »⁶. S'il énonce un « *strict respect des principes (...) de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, de respect de la souveraineté (...) de chaque Etat* », c'est sans oublier le fait que « *la promotion d'une culture démocratique forte par l'organisation d'élections libres, transparentes et régulières, le respect (...) de l'Etat de droit (...) sont essentiels à la sécurité collective, à la paix et à la stabilité de la Région* »⁷. Et de fait, l'article 3 relatif aux principes fondamentaux de la Communauté énonce les « *principes démocratiques garantissant l'Etat de droit, les élections libres et transparentes (...) le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément (...) à la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (...)* ».

La Communauté d'Afrique de l'est énonce parmi ses principes fondamentaux la bonne gouvernance, incluant « *l'adhésion aux principes de démocratie, de l'Etat de droit, de la responsabilité, de la transparence (...)* »⁸, principes dont le respect est par ailleurs une condition d'adhésion de tout nouvel Etat⁹. Les Etats membres se sont par ailleurs engagés à établir une étroite coopération en matière de défense, sans que les ressorts d'une telle coopération ne soient clairement définis¹⁰. Et les actions récentes de la CAE en matière de maintien de la paix et de la sécurité en son sein ont fait l'objet d'un accord particulier en avril 2022 sur la mise en place en République démocratique du Congo d'une force régionale pour freiner les activités du groupe armé dit *M23*. Le statut de cette force régionale a été adopté par un accord entre les Etats membres de la CAE signé à Kinshasa le jeudi 8 septembre 2022¹¹.

En Afrique de l'ouest, le traité de l'UEMOA ne fait référence, en son article 3, qu'à l'engagement de l'Union à respecter « *dans son action les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981* ». Aucune autre disposition ne traite de cette question, ou de façon plus spécifique, de la démocratie ou de l'Etat de droit. Aussi, par exemple, répliquant à l'Etat du Mali qui conteste devant la Cour de l'UEMOA la légalité de la décision de la Conférence des Chefs d'Etat de l'Union imposant des sanctions à cet Etat, la défenderesse s'est-elle bornée à répondre « *qu'elle n'a fait que prendre acte des décisions déjà prises par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO et se déclarer solidaire de celles à prendre par le même organe* »¹². En d'autres termes, elle ne se reconnaissait aucune compétence spécifique en la matière... Cette affaire montre bien, déjà à ce stade préliminaire, la difficulté que peut avoir une organisation régionale d'intégration à réagir à des coups d'Etat survenant en son sein. Dans ces différents cas en effet, l'absence de base juridique spécifique fondant l'action de l'organisation régionale conduit à observer une réaction assez peu lisible.

⁶ Préambule du Traité de Libreville.

⁷ Idem.

⁸ Article 6(d) du Traité d'Arusha établissant la CAE.

⁹ Article 3§3 (b).

¹⁰ Article 125.

¹¹ Voir sur le sujet le communiqué de presse du ministère congolais des affaires étrangères sur son site internet (<https://diplomatie.gouv.cd/index.php/2022/09/09/signature-de-laccord-portant-statut-de-la-force-regionale-de-la-cae-pour-la-paix-dans-lest-de-la-rdc/>, consulté le 12 septembre 2023). Voir également la synthèse de Nelleke van de Walle (International Crisis Group), « *Force de l'Afrique de l'Est en RD Congo : La prudence s'impose* » (<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/force-de-lafrrique-de-lest-en-rd-congo-la-prudence>, consulté le 12 septembre 2023). Relevons que la RDC n'a adhéré à cette Communauté qu'en mars 2022...

¹² CJ UEMOA, 24 mars 2022, *Etat du Mali c. Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement*, Ordonnance n°06/2022/CJ.

Ainsi, concernant la crise gabonaise, le premier fait marquant est le silence absolu de la CEMAC, peut-être signe d'un embarras réel, dont le ressenti peut être augmenté par la relative « étroitesse » du *membership* (seulement 6 Etats, dont un, le Tchad, a connu dans un passé récent un changement à sa tête dans des conditions qui ne peuvent que difficilement être qualifiées de constitutionnelles...). La CEEAC a quant à elle pris, outre les positions habituelles¹³, deux mesures principales à la suite du renversement du président du Gabon le 30 août 2023. La Conférence des Chefs d'Etat a d'une part constaté le 31 août « *l'empêchement [du Chef d'Etat gabonais déchu et président en exercice de la Communauté] de continuer à assurer la présidence en exercice de la CEEAC et a demandé [au Chef d'Etat équato-guinéen et vice-président de l'organisation] d'assurer la continuité de la présidence de la Communauté* » et, d'autre part, le 4 septembre, suspendu le Gabon et transféré le siège de l'organisation de Libreville à Malabo. De l'ensemble de ces mesures, seule la suspension du Gabon de la Communauté est prévue par le traité comme « sanction » contre un Etat. Elle figure en effet parmi les sanctions qui peuvent être adoptées à l'encontre d'un Etat membre « *qui n'honore pas ses obligations vis-à-vis de la Communauté* »¹⁴. Le transfert du siège de l'organisation en un autre lieu que celui fixé par le traité est une prérogative de la Conférence des Chefs d'Etat, sans qu'il soit d'ailleurs besoin de se référer à une quelconque crise politique ou autre¹⁵. Par ailleurs, le transfert décidé le 4 septembre n'est que momentané. L'écourtement de la présidence gabonaise de la Communauté en revanche interroge. Il est certes, juridiquement, une mesure de continuité institutionnelle, la conséquence du constat de l'impossibilité du détenteur de la fonction à l'exercer. Mais il est utilisé ici comme une sanction, dans la mesure où il traduit une non-reconnaissance du nouveau dirigeant gabonais comme successeur du président déchu. Rien d'autre n'explique que le nouveau président gabonais ne se voit pas confier la présidence de la Communauté, puisque cette présidence est attribuée à l'Etat et non à l'individu-président. Il est évident qu'un changement intervenu d'une façon autre qu'anticonstitutionnelle aurait conduit à cette continuation du mandat à la CEEAC. C'est donc dire que la passation anticipée de la présidence du Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEEAC à la Guinée équatoriale a été faite dans des conditions qui manifestaient une opposition au changement à la tête du Gabon.

Au final, de l'ensemble des mesures prises, seule la suspension du Gabon de la CEEAC a pu se faire en vertu de l'article 99 du traité, c'est-à-dire en tant que sanction infligée à un Etat membre pour n'avoir pas honoré « *ses obligations vis-à-vis de la Communauté* ». Reste à déterminer quelles sont les obligations auxquelles a manqué le Gabon.

Il ne s'agit d'évidence pas d'obligations liées au fonctionnement des engagements au regard de l'intégration (règles du marché commun ou l'application d'autres politiques sectorielles de la Communauté) ; l'état « d'avancement » des actions de la CEEAC empêche de l'envisager décemment. En revanche, on se rappelle que par l'article 3 alinéa c) du traité, les Etats membres « *s'engagent à respecter (...) des principes démocratiques garantissant l'Etat de droit, les élections libres et transparentes la responsabilité des gouvernants et des titulaires des charges publiques, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la (...) Charte africaine de la Démocratie, des élections et de la gouvernance* ». Mais la référence à cette disposition permet d'envisager deux hypothèses.

Le coup d'Etat du 30 août 2023 peut être considéré comme la source de la violation des principes du traité de la Communauté, par sa non-conformité avec les règles constitutionnelles de dévolution du pouvoir, justifiant alors une sanction. La Communauté n'accepterait donc pas

¹³ La Conférence a en effet condamné le coup d'Etat, et appelé à garantir l'intégrité physique des dirigeants renversés.

¹⁴ Article 99§1 du Traité de Libreville.

¹⁵ Article 100§1 du traité.

que des autorités illégitimes représentent l'Etat en son sein, et prononcerait alors la suspension de ce dernier, sous-entendu dans l'attente d'une restitution du pouvoir aux autorités constitutionnelles.

Mais la violation de l'article 3 du traité pourrait aussi être le fait des autorités renversées, ainsi que le prétendent par exemple les nouvelles autorités gabonaises¹⁶ ; dans ce cas, il n'y aurait donc pas lieu de sanctionner le pays, puisque précisément le coup d'Etat serait un retour du pays au respect des engagements communautaires.

A l'évidence, la position de la CEEAC se situe plutôt dans la première hypothèse ; mais écarter la seconde pose la question, souvent évoquée, de la condamnation des changements anticonstitutionnels de pouvoir et de l'indifférence à l'exercice anticonstitutionnel du pouvoir...

Dans tous les cas, la position de la CEEAC, même si elle s'exprime via des sanctions, ne s'est pas inscrite dans la (longue) durée, puisque d'une part un « facilitateur » a été désigné par la Conférence des Chefs d'Etat dès le 31 août, et que d'autre part le président de la transition gabonaise a été reçu par le (désormais) président de la Conférence des Chefs d'Etat le 21 septembre. Un tel positionnement, s'il peut être salué comme un « entre-deux » diplomatiquement intelligent, peut aussi être considéré comme le résultat d'un droit communautaire peu disant en la matière. Ce qui est tout le contraire dans la CEDEAO.

2) *Spécificité du dispositif juridique, et fluctuation des sanctions*

La CEDEAO se distingue sur la question du traitement des changements anticonstitutionnels dans ses Etats membres d'une part par la relative légèreté des dispositions de son traité, et d'autre part par l'adoption de textes ultérieurs spécifiques et précis. Pour autant, les sanctions qu'elle a pu adopter ne contribuent pas à l'identification d'un régime juridique stable.

a) *Le dispositif juridique de la CEDEAO*

Le traité de Lagos révisé ne comporte qu'une référence générale au respect des droits fondamentaux tels qu'énoncés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. En effet, parmi les principes fondamentaux de la Communauté tels qu'énoncés par le traité, figure « *le respect, promotion et protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* »¹⁷. Aucune autre disposition ne s'adresse à la conduite des Etats membres au regard du respect de la démocratie ou des qualités de la gouvernance politique. Toutefois, l'article 58 du traité, afin de préserver la sécurité régionale, prévoit la mise en place d'un « *Observatoire régional de paix et de sécurité et le cas échéant des Forces de Maintien de la paix* » ou encore « *à leur demande, une assistance aux Etats Membres en vue d'observer le processus des élections démocratiques* »¹⁸.

¹⁶ Le préambule de la Charte de la transition, dans son 7^e alinéa, évoque « *le changement de la Constitution, de la loi électorale et des résultats tronqués de l'élection présidentielle de 2023...* », et réaffirme (11^e alinéa) « *les valeurs et principes tels qu'inscrits dans (...) la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* » (J.O. de la République gabonaise, n°225 bis, 4 septembre 2023, p.1).

¹⁷ Article 4 (g) du traité de la Lagos.

¹⁸ Article 58 §2, al. (f) et (g).

Si la préoccupation sécuritaire est ainsi présente, elle est liée principalement « *la prévention et la résolution à temps des conflits inter et intra-Etats* »¹⁹. Des textes additionnels seront ensuite adoptés par la CEDEAO pour donner plein effet à cet objectif du traité, tout en en élargissant la portée.

Il en est ainsi du Protocole qui, le 19 décembre 1999, crée le *Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*²⁰. S'il est destiné à mettre en œuvre l'article 58 du traité, il assure aussi, parmi d'autres objectifs, « la prévention, la gestion et le règlement des *conflits internes* »²¹. Mais surtout, parmi les conditions qui conduisent à la mise en œuvre du Mécanisme créé, figure le « *renversement ou [la] tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu* »²².

Le Protocole de 1999 a ensuite été complété le 21 décembre 2001 par un second sur la Démocratie et la bonne gouvernance²³, dont « *les dispositions (...) complètent et explicitent les principes contenus à l'article 2* » du premier²⁴. Sont ainsi établis des « *Principes de convergence constitutionnelle* », parmi lesquels l'accession au pouvoir au moyen d'élections libres, honnêtes et transparentes, et l'interdiction d'accession, de changement ou de maintien anticonstitutionnels au pouvoir²⁵.

Ces deux textes viennent ainsi compléter le dispositif des obligations des Etats membres de la Communauté, dont l'article 77 du traité prévoit que le non-respect peut être sanctionné. Ce dispositif est *parachevé* par un Acte additionnel du 17 février 2012 relatif au régime des sanctions à l'encontre des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO. En d'autres termes, ce texte vient préciser les conditions de mise en œuvre de l'article 77 du traité, dont il reprend les termes exacts. Les *obligations* des Etats membres sont précisées, et les *sanctions* clarifiées et complétées.

Concernant les obligations, l'article 2§1 de l'Acte additionnel de 2012 vient en effet préciser qu'elles sont de deux ordres ; celles qui portent sur le processus d'intégration économique proprement dit, et celles qui visent à créer « *une atmosphère de paix véritable et durable, dénuée de toute menace ou atteinte à l'ordre constitutionnel* ». Le lien entre les deux n'est pas à démontrer, tant il est évident que la sérénité, la stabilité et la sécurité sont indispensables à une intégration économique prospère et effective. Mais surtout, pour ce qui concerne notre propos ici, le texte vient consacrer clairement le caractère inadmissible des modes non démocratiques d'accession et de maintien au pouvoir, selon les termes du protocole de 2001. Autant dire donc que le droit interne de la CEDEAO offre les fondements juridiques d'une action visant à sanctionner aussi bien une accession non-démocratique ou anticonstitutionnelle au pouvoir qu'un maintien non-démocratique et anticonstitutionnel au pouvoir. Dans les deux cas, des sanctions prévues sont également précisées.

L'article 77 du traité énonce les sanctions applicables aux Etats qui n'honorent pas leurs obligations à l'égard de la Communauté : il s'agit de la suspension d'octroi de prêt ou de décaissement de prêt déjà octroyés, de l'exclusion de candidatures de ressortissants à des

¹⁹ Article 58 §2.

²⁰ *Journal Officiel de la CEDEAO*, Décembre 1999, vol.37, p.12

²¹ Article 3 al. (a) du Protocole.

²² Article 25 al. (f) du Protocole.

²³ Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, adopté à Dakar.

²⁴ Préambule du chapitre I du Protocole

²⁵ Article 1^{er}, al. (b) et (c).

fonctions au sein de la Communauté, ou encore de la suspension de l'Etat concerné du droit de vote ou de la participation aux activités de la Communauté. L'Acte additionnel de 2012 procède d'abord à la classification des sanctions (judiciaires et politiques), et précise que leur objectif est « *la création des conditions du retour à un processus constitutionnel normal, lorsqu'elle sont par exemple mises en œuvre en cas de rupture de la démocratie* »²⁶. Ensuite parmi les sanctions politiques, il rajoute à celles mentionnées dans le traité, entre autres, « *la condamnation et la non-reconnaissance des Gouvernements issus de changements anticonstitutionnels* » ou encore « *l'imposition de la paix ou la restauration de l'ordre constitutionnel par l'utilisation de la force légitime* »²⁷. Dans le contexte des changements intervenus respectivement au Mali, en Guinée, au Burkina Faso puis au Niger, les mesures adoptées s'entendent donc de l'application des dispositifs mis en place par la Communauté. L'appréciation de la violation des obligations à l'égard de la Communauté reste cependant difficilement prévisible.

b) Fluctuation des sanctions appliquées

Les réactions de la CEDEAO aux changements anticonstitutionnels de pouvoir intervenus dans quatre de ses Etats membres sont constituées d'un socle commun, mais avec une intensité parfois plus forte.

En effet, ces Etats ont été soumis à des sanctions politiques visant à la fois des individus et les Etats eux-mêmes. Il s'agit du rappel des ambassadeurs des autres Etats membres pour consultation, de la fermeture des frontières terrestres et aériennes, de la suspension des transactions financières, de la suspension des aides financières des institutions de la Communauté, du gel des avoirs des entreprises publiques mais aussi des personnes physiques impliquées ainsi que leur interdiction de voyager²⁸. L'évolution du dialogue politique entre la CEDEAO et les Etats concernés a par la suite conduit à l'allègement des sanctions adoptées, notamment lors de la session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 3 juillet 2022²⁹. L'on se situe ainsi, *a priori*, dans la logique du système de sanctions, destiné principalement à faciliter le retour à une situation constitutionnelle normale, en faisant pression sur les titulaires illégitimes du pouvoir. Dans certains cas, le stade ultime est évoqué, celui du recours à la force.

Cette hypothèse est observée d'abord dans la gestion de la crise malienne. La Conférence des Chefs d'Etat, dans son Communiqué final du 9 janvier 2022, estime que « *compte tenu des effets potentiellement déstabilisateurs de cette [trop longue] transition pour le Mali et la région, [elle se doit] d'activer immédiatement la Force en attente de la CEDEAO qui doit se tenir prête à toute éventualité* »³⁰. La menace de recourir à la force apparaît alors comme une réaction à une aggravation de la crise politique, et une insuffisance des sanctions initialement adoptées. Une telle argumentation paraît satisfaisante au regard de l'utilisation très restrictive qu'il convient de faire de la menace de l'emploi de la force dans les relations internationales. Elle donne des clés d'interprétation souhaitable de l'Acte additionnel du 17 février 2012 quant à la gradation des sanctions énoncées. La position adoptée par la même Conférence le 30 juillet suite au coup d'Etat au Niger remet en cause cette approche. Le premier

²⁶ Respectivement article §1, et article 4 §3.

²⁷ Article 4 §3. Article 6 alinéas (xiv) et (xv).

²⁸ Décision du 9 janvier 2022 à l'égard du Mali, Communiqué final du 22 septembre 2022 au sujet de la Guinée, Communiqué final du 30 juillet 2023 sur la situation au Niger.

²⁹ Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 3 juillet 2022, §§.12 et 20.

³⁰ Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 9 janvier 2022, §.12

communiqué final de la CEDEAO évoque d'emblée la possibilité de recourir à des mesures incluant « *l'usage de la force* »³¹. Les sanctions décidées par l'organe suprême de la CEDEAO ont par ailleurs été assorties d'un ultimatum à l'issue duquel la Conférence a décidé, le 10 août 2023, de « *donner instruction au Comité des Chefs d'état-major de la Défense afin qu'il active sans délai la Force en attente de la CEDEAO, avec tous ses éléments* » et « [d']ordonner le déploiement de la Force en attente de la CEDEAO pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel en République du Niger »³². Il est difficile d'expliquer cette intensité particulière de la réaction communautaire. Certes, rien, ni dans le traité, ni dans les Protocoles et Acte additionnels, n'impose un cadre à l'organe de décision quant au choix de la sanction ; ce choix est *a priori* discrétionnaire, au regard des circonstances qui semblent opportunes à la Conférence. Et, en l'occurrence, il pourrait être logique de penser que la sévérité constatée découle de la répétition des coups d'Etat. Mais cet argument, pour logique qu'il puisse paraître, n'en est pas moins limité, puisqu'il aurait été tout aussi logique d'attendre des autorités de la CEDEAO une sévérité augmentant avec l'allongement permanent des périodes de transition et l'éloignement conséquent du retour à la constitutionnalité du pouvoir... L'on peut enfin noter que la CEDEAO a explicitement appelé les autres organisations régionales, et principalement l'UEMOA, à appliquer les décisions qu'elle a prises à l'encontre du Niger, alors même que l'incitation non-nominative qu'avait suivie cette autre organisation ouest-africaine d'intégration a donné lieu à un contentieux devant la juridiction de cette Union. Cette mention spécifique peut elle aussi être interprétée comme le signe d'une « nervosité » particulière de la CEDEAO, qui rajoute à l'incompréhension.

Dès lors, si la structuration du cadre juridique de protection de la constitutionnalité du pouvoir politique dans les Etats membres de la CEDEAO est importante, cette construction reste limitée par l'importante latitude laissée à la Conférence des Chefs d'Etat dans son application. Une limitation qu'il serait cependant difficile de cadrer, tant la complexité des circonstances peut être extrême. Pour autant, les fondements juridiques sont bien posés, bien mieux que dans les autres organisations africaines d'intégration – qui gagneraient à s'inspirer du cadre juridique de la CEDEAO. Il reste toutefois à les appliquer dans toute leur dimension, c'est-à-dire pour assurer la constitutionnalité aussi bien de l'« *accession* » au pouvoir que du « *maintien* » au pouvoir, pour reprendre le libellé de l'un des « *principes constitutionnels communs* » de la CEDEAO.

³¹ Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 30 juillet 2023, §.10 al. (f)

³² Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement du 10 août 2023, §.10 al. (j) et (k).