

Ce que la crise du Niger dit du droit de la Cédéao

Le Niger est désormais le quatrième pays de la sous-région à faire l'objet d'un coup d'État militaire. Il rejoint la liste de plus en plus longue des pays d'Afrique de l'Ouest entrés dans une telle spirale (Mali, Guinée, Burkina Faso). À chaque fois le même scénario et les mêmes éléments de langage : la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao), l'Union monétaire ouest-africaine (UEMOA) appuyée par l'Union africaine et la « Communauté internationale » (ou ce qu'il en reste) appellent au rétablissement de « l'ordre constitutionnel » en infligeant un train de sanctions économiques importantes¹ ; dans le cas du Niger, d'aucuns ont pu faire remarquer que l'éventail desdites sanctions était encore plus étendu que celles qui ont prévalu à l'égard du Mali, sans succès.²

En retrait sous la présidence Buhari, le Nigeria, désormais gouverné par le président fraîchement élu, Bola Tinubu, président en exercice de la Cédéao, a décidé de réinvestir le rôle moteur qu'il a occupé au sein de l'intégration sous-régionale ; sauf que cette fois-ci, il n'est pas question de proposer un projet fédérateur en vue d'une meilleure intégration, mais d'une possible intervention militaire. Disons-le d'emblée : une telle intervention, à supposer qu'elle voie le jour, serait non seulement hasardeuse, mais destructrice du projet politique de la Cédéao et de l'UEMOA (ou ce qu'il en reste). Une ligne de fracture a vu le jour

Lionel Zevounou

Université de Nanterre
France

entre pays « pro » et « anti »-intervention ; celle-ci s'est doublée d'un autre clivage, de nature internationale celui-là, entre pays pro-occidentaux et pays hostiles à l'influence occidentale.³ Au fond, la crise a généré maintes fractures nationales, internationales, continentales, sous-régionales ; il n'est pas sûr que la Cédéao en sorte unie.

L'objet de ce texte n'est pas de prendre parti pour un camp au détriment de l'autre⁴. La réalité est ailleurs : les peuples africains expriment leur exaspération d'être gouvernés par des dirigeants civils ou militaires corrompus et incompétents. Quoi qu'en disent les discours produits par la « communauté internationale », il n'y a pas, dans cette reconfiguration sous-régionale, de « bons » et de « méchants » acteurs. Il y a juste, derrière les mouvements sociaux qui s'expriment, des peuples qui en ont assez d'élites endogames, inféodées aux agendas occidentaux, russes ou chinois et qui aspirent à un avenir social et politique meilleur ; ce peuple-là ne demande rien d'autre que la paix, la stabilité, une redistribution adéquate des richesses nationales et la fin de l'impunité liée aux gabegies qui ne cessent de gangrener

le continent africain depuis les indépendances (Ogbuli 2023). C'est sur ce terreau fertile que les militaires font le lit d'une légitimité contestable d'un point de vue formel ; c'est ce même terreau qui alimente le fantasme d'alternatives politiques démagogiques, vides de projets politiques crédibles et prônant un panafricanisme qui ne l'est pas moins. C'est dire que la discussion sur le Niger nécessite d'être abordée selon une approche complexe. Notre propos ne s'inscrit pas dans un énième papier d'humeur, mais tente de proposer une analyse juridique distanciée d'un problème tributaire de facteurs multiples, au premier chef juridiques, mais qui vont bien au-delà du droit.⁵

Quelle Cédéao ?

Quelles grilles de lecture permettent de saisir ce qui se joue actuellement entre la Cédéao et le Niger ? La question apparaît faussement naïve. Écrire sur la Communauté dans les temps actuels comporte un risque : celui de céder au présentisme de l'actualité. L'actualité, qu'il s'agisse du Mali, de la Guinée, du Burkina Faso ou maintenant du Niger, ne renvoie qu'une représentation déformante de ce qui se joue entre la Cédéao et le Niger. Cette représentation est celle d'une institution assignée au rôle de gendarme de la sous-région pour le compte d'une « communauté internationale » sur la voie d'une fragmentation liée à l'agression de l'Ukraine, à la rivalité sino-américaine, à l'effondrement du magistère démocratique incarné par l'Occident, etc.

N'en déplaie au rôle dans lequel le discours médiatique veut bien l'enfermer, il existe une Cédéao multiforme – telle que l'enseignant d'ailleurs les manuels les plus classiques consacrés à l'étude des formes d'intégration sous-régionales, par exemple Sweet, W. Sandhotz *et al.* (2001); Alter (2010); Wallace, Pollack *et al.* (2020); Sweet, Sandhotz *et al.* (2001). Il y a une Cédéao que l'on entend régulièrement, celle des chefs d'État et des sommets qui s'enchaînent ces dernières années, généralement à propos des sanctions prises contre tel ou tel gouvernement non respectueux du jeu « démocratique » et constitutionnel; il y a une Cédéao bureaucratique moins médiatique, qui tente au quotidien, comme le montre par exemple le travail de Emmanuel Balogun, de répondre — avec de faibles ressources et un manque d'ambition politique des États membres — à certaines crises collectives qui frappent la sous-région (comme le montre l'épisode de la Covid-19); il y a une Cédéao qui englobe des institutions complémentaires à la conférence des chefs d'État et de gouvernement : la Cour de justice et le Parlement de la communauté, entre autres; il y a enfin une société civile qui recourt à la Cédéao afin de réclamer par-devers l'opposition de certains chefs d'État davantage d'inclusivité, la fin des mandats illimités et des élections truquées. La réalité de l'intégration sous-régionale est en réalité complexe, portée par des coalitions et des acteurs différents, ne poursuivant pas toujours les mêmes intérêts. Force est de reconnaître que la complexité de ces dynamiques sous-régionales est généralement occultée, mal connue, et, pour tout dire, rendue inaudible par un agenda généralement friand de questions pourtant liées à la sécurité, à la « bonne gouvernance » et au terrorisme. On insiste pour dire que cette dernière représenta-

tion dominante de ce que doit être l'intégration, qui s'est imposée depuis des années, ne correspond à rien d'autre qu'à la projection de préoccupations délaissant l'étude des dynamiques propres à la Communauté, lesquelles ne se réduisent nullement aux questions sécuritaires ou « démocratiques » – par ex : Anyang' Nyong'o (1990); Aly (1994); Adebajo & Rashid (2004); D. Garuba *et al.* (2011); Niang & Rashid (2021).

L'objectif initial : la réalisation d'un espace régional par le marché

À l'évidence, une histoire politique et intellectuelle de l'intégration et de ses principaux acteurs reste à écrire. Les textes juridiques convoqués par un groupe d'acteurs au profit de l'autre ne sont généralement jamais appréhendés dans leurs contextes socio-historiques en lien avec les autres organisations sous-régionales (Conseil de l'Entente, UEMOA, COMESA, CAE, etc.) et continentales. De quoi parle-t-on s'agissant de ces textes et, surtout, quelle en est la rationalité intrinsèque? Quels en sont les modes d'apparition? Autant de questions cruciales, généralement peu abordées par les travaux universitaires. De plus, il est impossible d'appréhender la Cédéao sans l'articuler avec une compréhension minimum de l'État post-colonial africain (Niang 2018). C'est en comprenant le fonctionnement de l'État et de ses rouages que l'on peut commencer à saisir certaines dynamiques qui traversent l'intégration régionale. On propose ici quelques hypothèses liées aux travaux existants.

Le projet initial de la Cédéao est de nature économique. Une question toujours lancinante est de savoir comment il est possible de parler d'intégration économique alors

même que le volume des échanges intracommunautaires ne dépasse pas, selon les chiffres disponibles⁶ (Kpemoua 2023), 15 pour cent. Le constat dressé à ce sujet par l'économiste Makhtar Diouf et d'autres il y a plus de vingt ans demeure valable aujourd'hui (Diouf 1978, 2002). L'intégration économique sous-régionale fait face à la fois à l'extraversion des États (Hibou 1998), à des structures sous-régionales concurrentes (UEMOA créée en 1994 à l'initiative de la CEE⁷) et au risque d'échanges déséquilibrés (parce que laissés au libre jeu du marché) au profit des principaux acteurs économiques de la sous-région. Qu'elle soit « horizontale » (entre pays africains) ou « verticale » (entre pays africains et Occident) cette intégration (Diouf 2002) par le marché reste extravertie au sens où elle est définie, accompagnée et mise en œuvre avec le concours de l'Occident, en particulier pour ce qui concerne l'UEMOA et la Cédéao par l'Union européenne. Ce n'est pas que les économistes et juristes africains soient restés passifs devant la faiblesse du commerce intracommunautaire; des solutions alternatives de développement endogène ou d'abandon sous certaines conditions de l'UEMOA au profit de la Cédéao ont été proposées sans parvenir à être entendues.⁸

Elles ont même été combattues, ce qui constitue l'une des raisons de la prégnance d'un agenda néolibéral mondialiste sur lequel les États n'ont que peu de prise. La traduction juridique d'une telle prégnance se donne à voir dans le protocole additionnel A/SP 1/06/06 portant amendement du traité révisé de la Cédéao du 14 juin 2006. En dépit des attributions qu'il détient au regard de ce protocole additionnel, le président de la Commission de la Cédéao n'est pas en mesure de

défendre une position collective dans les négociations commerciales avec l'Union européenne, la Chine, la Russie ou les États-Unis (pour les attributions du président de la Commission depuis la réforme de 2006, voir Sall 2016). Ce sont les États africains désunis qui négocient séparément avec ces différents blocs sans se saisir des potentialités figurant dans le traité.

Cette dynamique liée à l'extraversion économique participe de la convergence d'intérêts entre élites politiques locales et étrangères⁹; elle explique sans doute que l'agenda de la Cédéao (porté par la conférence des chefs d'État et de gouvernement) se soit déporté vers la résolution des conflits depuis la fin des années 1990, laissant dans l'ombre les thématiques cruciales liées à l'approfondissement de l'intégration économique et à l'adoption d'une monnaie commune. Dans leur majorité, ces interventions faisaient suite à des guerres civiles : Libéria (1989), Sierra Leone (1991), Guinée-Bissau (1998-1999), Côte d'Ivoire (2002), Gambie (2017).

Le tournant des années 1990

La paix, la stabilité et la bonne gouvernance (qui n'est pas synonyme de démocratie) se sont progressivement imposées dans la sous-région comme de véritables finalités politiques. Ce nouvel impératif s'est imposé sur le continent africain au sein d'une recomposition plus large des relations internationales favorable à une gestion des crises par les Africains (Vines 2013; Tiekou, Obi & Scorgie-Porter 2014) – pour autant qu'elle corresponde aux intérêts de l'agenda de l'Occident (Mbeki & Makgoba 1999). Depuis lors, les normes communautaires consacrées à la stabilité, à la «bonne gouvernance», aux tran-

sitions politiques et constitutionnelles s'empilent au sein de l'ordre juridique de la Cédéao. Ce nouveau chantier normatif consacré à la paix et à la stabilité dans la sous-région n'est pas sans risques. Il soulève des réticences dès lors qu'il se déplace de la résolution de conflits internes (guerres civiles) susceptibles de mettre en péril la sécurité de la sous-région vers l'État de droit et la stabilité démocratique.

Dans ce nouveau contexte, l'emploi des mots «démocratie», «régimes élus», «constitutions», «ordre constitutionnel», etc., devient nécessairement piégé quand on sait qu'aucune élection qui a été tenue ces dernières années dans la majorité des États de la Cédéao n'a été à l'abri de contestations. Ce postulat, partagé par nombre de citoyens ordinaires, contribue à décrédibiliser l'ensemble des registres argumentatifs apportés au soutien des sanctions ou d'une éventuelle intervention armée. Mais, surtout, parce que les États à l'initiative de ces mesures demeurent réticents à se soumettre eux-mêmes aux textes dont ils se réclament, l'usage du «droit» auquel ils recourent ne se distingue en rien du commandement.

On entend désigner par ce terme le dispositif de gouvernement des conduites humaines, héritier du pouvoir colonial construit en négatif de la tradition démocratique et juridique libérale.¹⁰ L'édiction de sanctions ou l'injonction à la «démocratie» dissimulent, ce faisant, plusieurs craintes : celle d'une «contagion» des coups d'État à l'ensemble de la sous-région (et dans ce premier sens, l'impératif «démocratique» s'entend d'une injonction à la stabilité politique¹¹); celle d'une remise en question de modes de gouvernement civils assis sur des bases démocratiques fragiles (dans ce deuxième sens, l'injonction

au retour à «l'ordre constitutionnel» se confond avec le maintien du statu quo antérieur¹²); celle, enfin, d'un renversement des «consensus» économique et stratégique établis (au regard de la situation d'extraversion économique) entre les élites locales et étrangères (l'injonction à la démocratie rime ici avec la continuation d'un système d'extraversion économique néocolonial ou dépendant de puissances étrangères).

Quels usages du droit et de la démocratie ?

Cet usage dominant du «droit» ne laisse aucun espace à une possible émergence de contre-pouvoirs ou à la prise en considération des aspirations populaires. La binarité opposant les régimes dits «civils» aux régimes militaires¹³ appréhende le matériau juridique, moins pour lui-même que par ce à quoi il permet d'aboutir à court terme (sauvegarder la légitimité des régimes en place ou, à l'inverse, s'agissant des militaires, utiliser la Cédéao comme un catalyseur susceptible de fédérer contre elle le soutien apporté par les sociétés civiles). Qu'il s'agisse des régimes civils parlant «au nom» de la Cédéao ou des régimes militaires, ce même usage pervers du droit prédomine : le droit de la Communauté n'est qu'un simple véhicule intégré au sein de stratégies globales cherchant à maintenir ou à remettre en cause des équilibres politiques ou économiques existants.

Les analyses de Claude Ake se révèlent dans ce sens fructueuses. La difficulté se situe moins dans la définition du concept de «démocratie» que dans les conditions de réalisation d'un espace démocratique profitable pour les populations locales concernées. Ainsi, durant les années 1970, les élites politiques autocratiques ont critiqué le

concept de « démocratie » assimilé à un mimétisme occidental (Anyang' Nyong'o 1995) là où les acteurs de l'opposition mobilisaient le même concept afin d'accéder au pouvoir qui leur était confisqué ; de leur côté, les institutions internationales ont substitué le terme de « démocratie » à celui de stabilité politique par l'instauration de mécanismes de responsabilité, de transparence et de « bonne gouvernance ». Hier comme aujourd'hui, ces différentes appropriations de la « démocratie » — qui ne sont pas dissociables de la manière d'appréhender le droit — ignorent superbement les aspirations des peuples du continent.¹⁴

Dans la crise du Niger, les pro et les anti-interventionnistes ont appelé au respect du « droit » de la Communauté. Les uns ont invoqué le protocole additionnel A/SP/12/01 du 21 décembre 2001 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 sécurité¹⁵ ; l'article 25 e) de ce protocole précise qu'il est possible d'activer le dispositif de recours à la force : « En cas de renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu » ; les autres ont estimé au contraire qu'un tel recours à la force, à supposer qu'il soit prévu par le traité, ne pouvait être valide sans l'accord préalable du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine¹⁶ et du Conseil de sécurité de l'ONU. Le contexte international s'est greffé sur ces deux interprétations, au point d'ignorer le dispositif juridique sous-régional dans lequel ces différents énoncés s'insèrent. La France, ancienne puissance coloniale, n'a pas hésité à s'immiscer dans cette crise sous-régionale en appelant au retour à « l'ordre constitutionnel » (y compris par l'usage de

la force) tout en faisant abstraction des mécanismes prévus par le traité dans son ensemble — lequel ne se limite pas aux protocoles.

Mobilisés en dehors du contexte juridique dans lequel ils s'insèrent, les textes sur lesquels reposent les sanctions ou l'intervention armée (concernant le Niger) se sont imposés comme des « évidences » pour les dirigeants de la Cédéao. Nul ne s'est soucié de savoir au préalable ce que prévoyait plus généralement le traité en matière de sanctions ou d'intervention militaire. Cette remarque ne relève pas du détail. Elle donne la mesure d'une représentation dominante du « droit », à l'œuvre parmi les organes censés appliquer les dispositions du traité, qui confond respect de la norme et commandement. À titre de comparaison — et la comparaison importe dans la mesure où elle opère aussi en sens inverse s'agissant de l'exigence d'une intégration économique mondialisée par le marché —, personne n'envisagerait, au sein de l'Union européenne, d'infliger un train de sanctions ou de prévoir une intervention militaire sans se tourner au préalable vers le traité ou la Cour de justice.¹⁷

La tradition libérale contraint à se tourner vers les textes avant d'en envisager ensuite les conséquences politiques possibles. À ce titre, aucun.e dirigeant.e occidental.e, russe ou chinois.e s'exprimant sur les sanctions infligées au Niger n'a pris soin de suspendre son jugement pour s'en remettre aux mécanismes du traité. Cette remarque peut paraître naïve, mais elle éclaire (si on la prend au sérieux) la prégnance des héritages et des représentations coloniales encore à l'œuvre au sein des élites africaines et dans la « communauté internationale » (Sesay 2021).

Droit ou commandement ?

La représentation dominante de la Cédéao et de son droit souffre par conséquent d'un double handicap structurel : 1) celui d'une grille d'interprétation (par les dirigeants africains) héritière du commandement ; 2) celui d'être appréhendée (par la « communauté internationale ») comme un système juridique dénué d'une rationalité qui lui soit propre. Ainsi, l'application du traité Cédéao ne constitue qu'un prétexte à un usage brutal de sanctions économiques ou de la force. La violence symbolique du droit au sein de l'espace communautaire n'est qu'un prolongement de celle exercée au sein des États. Il suffit, pour s'en convaincre, de mentionner la violation d'un certain nombre de principes juridiques fondamentaux communautaires durant la crise nigérienne. La plus flagrante a été opérée par la décision prise par la conférence des chefs d'État et de gouvernement ; au nombre des mesures adoptées, la fermeture des frontières, qui n'est prévue par aucune disposition du traité Cédéao : on est là dans un cas flagrant de violation du traité dont se réclame pourtant la conférence des chefs d'État et de gouvernement.

Du point de vue des principes relatifs à un procès équitable et aux droits de la défense, les États sanctionnés n'ont jamais été en mesure de présenter une défense devant la Cour de justice de la Cédéao à l'encontre des sanctions infligées ; une lecture attentive du protocole additionnel A/SA. 13/02/12 du 17 février 2012 portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la Cédéao prévoit à l'article 16 § 4 que les sanctions imposées contre un État ne sont pas susceptibles d'un appel devant la Cour de justice de la Cédéao¹⁸ ; de la même manière, les personnes ciblées à titre individuel par les sanctions ne peuvent pas in-

troduire de recours à l'encontre des décisions qui leur sont pourtant défavorables. Comment justifier une telle violation élémentaire des droits de la défense? Les conséquences juridiques liées aux sanctions ou à une intervention militaire ne semblent pas avoir été anticipées par ces différentes décisions, en sorte qu'il n'existe aucun mécanisme de compensation ou de responsabilité financière de la Communauté envers les acteurs économiques ou les citoyens susceptibles d'être lésés par ces différentes mesures. Comment ne pas voir dans ce vide juridique le déni de droits politiques élémentaires? Ici encore, tout se passe comme si le processus de prise de décision menant aux sanctions ne faisait aucun cas du sujet juridique. Comment ne pas faire le rapprochement entre ce traitement des citoyens de la Communauté et le sujet colonial (Neocosmos 2007, 2012)? En quoi les Africain.es (personnes physiques et morales) méritent-ils/elles de ne pas être dédommagé.e.s des conséquences liées aux sanctions communautaires? Méritent-ils/elles d'être à ce point invisibilisé.e.s par des politiques communautaires censées être appliquées dans leur intérêt?

Ces lacunes mettent précisément en lumière un problème plus large, laissant transparaître un rapport de domination post-colonial toujours à l'œuvre à propos de l'Afrique. Depuis la fin des années 1990, la Cédéao se dote d'un arsenal juridique, certes sophistiqué, mais en total décalage avec un ensemble de réalités des États membres. Ce paradoxe constitue sans doute le signe du prolongement du processus de l'extraversion économique dans le domaine des libertés fondamentales et du droit constitutionnel. Car comment expliquer un tel paradoxe sans s'interroger à nouveau sur cette communauté

d'acteurs invisibles participant à l'écriture de ces législations communautaires successives en porte-à-faux avec l'intérêt des États?

Tout se passe comme si ces derniers n'exerçaient aucun contrôle sur la rédaction des textes dont ils sont pourtant justiciables.¹⁹ Comment rendre compte de cette «boîte noire» laissant place à la rédaction de protocoles dont le résultat final aboutit à l'adoption de dispositions allant à l'encontre non seulement des peuples africains, mais aussi des États? À défaut de renseigner une telle hypothèse, laquelle nécessiterait l'entame d'une recherche à part entière, on est contraint de constater la rémanence d'un système de domination toujours à l'œuvre à travers un usage partial du principe éthique de «no partial public sympathies». Selon ce principe, tel que formulé par Siba Grovogui :

«The result is the emergence in the Africana diaspora of the need for equal public sympathy, which leads to a principle of no constitutional exclusion, no policy preferences, no moral antipathy, and no religious intolerance. In other words, the public square, or the spaces that we all share, and the resources drawn from them cannot be subject to laws, policies, and moral standards that are partial to some and injurious to others without diminishing our collective humanity; reducing our humanist professions to pretenses; and undercutting the very possibility of plural existences within commons.²⁰»

L'atteinte à ce principe ancré dans la généalogie d'une tradition humaniste africaine permet précisément de mettre en lumière que le «contexte africain» autorise à s'affranchir du respect de principes universels qu'aucun.e dirigeant.e ou institution occidentaux ne pourrait se permettre d'enfreindre

dans son pays d'origine. Réciproquement, ce principe permet de se prémunir contre une appropriation réactionnaire du non-respect par l'Occident de principes universels dont il se réclame. Ainsi, lorsque le président guinéen affirme à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies que «la démocratie à l'occidentale ne marche pas en Afrique²¹», il nie tout un pan historique lié à la contribution du sujet africain à l'histoire politique de la démocratie, occidentale et non occidentale. Cette affirmation réinstaure la mise en œuvre d'un régime «d'exception» (celui-là même qui a justifié le droit colonial), ouvrant la porte aux discours afropessimistes et réactionnaires, déniaut aux Africains des possibilités d'émancipation et d'alternatives démocratiques crédibles. Dénoncer, à juste titre, l'héritage colonial toujours bien présent dans les relations et le droit international est une chose; s'abstraire, au nom de cette critique, du respect de l'application de principes universels pour lesquels se sont battues des figures comme Nkrumah, Mandela, Cabral, etc., ouvre l'espace à la possibilité d'un retour aux vagues d'autoritarismes expérimentées après les indépendances.

Ces préalables apparaissent nécessaires pour comprendre les rationalités et les tensions sous-jacentes à la mobilisation du droit de la Cédéao. Il convient donc de renvoyer dos à dos ces différents réinvestissements pervers de la langue juridique conduisant à faire de l'emploi des termes de «droit», «démocratie», «État de droit», «constitution» des concepts vides de sens.²² La crise que traverse la Cédéao est une crise indissociable de celle de l'État africain post-colonial contemporain.

Notes

1. Le communiqué final du 30 juillet 2023 fait état de neuf sanctions :
 - 1) et 2) la fermeture des frontières terrestres et aériennes entre les pays de la Communauté et le Niger ;
 - 3) la suspension des transactions commerciales et financières ;
 - 4) la suspension des prestations de services, y compris celles liées aux services publics ;
 - 5) le gel des avoirs du Niger au sein des banques relevant de la Cédéao (BIDC, BOAD) ;
 - 6) le gel des avoirs des entreprises publiques et parapubliques de la République du Niger thésaurisés dans les principales banques commerciales de la Communauté ;
 - 7) la suspension du Niger à l'égard des facilités de transactions provenant de la BID et de la BOAD ;
 - 8) l'interdiction de voyager des putschistes et de leurs familles ainsi que le gel de leurs avoirs financiers ;
 - 9) la pleine coopération de l'Union économique et monétaire ouest-africaine dans la mise en œuvre desdites sanctions. À la différence du Mali, où les sanctions ne s'appliquaient pas aux produits de première nécessité, celles du Niger s'appliquent à l'ensemble des produits et services ; de plus, le Nigeria a coupé l'accès à l'approvisionnement électrique du pays. Le communiqué énumérant les sanctions à l'encontre du Niger peut être consulté ici : <https://ecowas.int/final-communicue-fifty-first-extraordinary-summit-of-the-ecowas-authority-of-heads-of-state-and-government-on-the-political-situation-in-niger/> (consulté le 8 août 2023).
2. Je me permets de renvoyer à mon précédent article (Zevounou 2022).
3. Les lignes de fractures sont en réalité plus complexes encore, il faut le rappeler puisque, s'agissant du Niger, la base militaire est toujours présente ; de même, le Mali et le Burkina Faso n'ont pas rompu tout lien avec l'Occident.
4. Plusieurs textes et prises de position ont été exprimés dans des médias ; la seule originalité à laquelle prétend ce texte est celle d'aborder le problème nigérien sous un angle juridique, en l'occurrence celui des textes de la Cédéao.
5. Ce texte constitue une version courte d'un texte plus long, à paraître. La présentation retenue ici n'aborde que les aspects théoriques du problème, sans discuter les problèmes qui touchent à des aspects plus techniques du droit communautaire.
6. Un indice d'intégration sous-régionale mis en œuvre par la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique peut être consulté ici : <https://www.integrate-africa.org/fr/classements/communautes-economiques-regionales/cedeo/> (consulté le 10 octobre 2023).
7. Ce que M. Diouf (2002) qualifie « d'intégration-balkanisation », à savoir la tendance à la multiplication sur le continent de structures sous-régionales concurrentes. Si on s'en tient à la lettre du traité révisé, celui-ci rappelle d'ailleurs à l'article 2 du chapitre 2 (à la partie « création et composition ») : « Par le présent traité, LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES réaffirment la création de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao) et décident qu'elle sera à terme la seule Communauté économique de la région aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté économique africaine. »
8. On pense ici au Plan d'action dit de « Lagos » mettant en avant les conditions d'un développement endogène : IDEP, Plan d'action de Lagos en vue de la mise en œuvre de la stratégie de Monrovia pour le développement économique de l'Afrique adopté par la 2^e session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement consacrée aux questions économiques, nov. 1980 ; ce plan a été supplanté par le rapport dit « Berg » (*Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme incitatif d'action*. Washington D.C.: Banque mondiale) prônant moins d'État. Sur cette question, voir Gazibo (2010).
9. Il convient de tenir ensemble ces deux dimensions externes et internes propres au phénomène d'extraversion. Privilégier l'une par rapport à l'autre ne permet pas de se faire une idée complète des transformations nationales et sous-régionales à l'œuvre. Dans ce travail, les deux aspects seront abordés ensemble (Abrahamsen 2000). Voir aussi Mkandawire (1995), et Mkandawire et Olukoshi (1995).
10. Au sens du pouvoir unilatéral d'être juge de ses propres « lois », en faisant abstraction des organes habilités à rendre justice. Là encore, cet usage spécifique du droit constitue le prolongement de l'usage ordinaire du droit dans les États membres. Sur cette confusion entre droit et commandement au sens de violence fondatrice légitimant l'unilatéralité : Mbembe, « Du commandement » (2000:41-93).

11. La remise en cause de la légitimité des États provoque un effet domino sur le reste des États qui recourent aux mêmes formes de légitimité.
12. Les coups d'État mettent en lumière les interrogations liées à la « plus-value » de régimes civils par rapport aux régimes militaires. Les premiers, reposant sur des fondements fragiles, n'ont aucun intérêt à ce que la société civile réclame de meilleures garanties ou tente d'approfondir les mécanismes démocratiques dont ces régimes se prévalent. C'est ce que Claude Ake qualifie de « *Democratization of Disempowerment* » : les régimes civils réclamant le retour à l'ordre constitutionnel présentent la caractéristique d'être labélisés comme étant « démocratiques » sur la scène internationale tout en freinant, dans leurs États respectifs, les tentatives d'approfondissement du contrôle démocratique et la constitution de contre-pouvoirs (Ake 1967, 1992).
13. Binarité qui fait bien sûr l'impasse, notamment au sein des régimes militaires, sur le fait que les États gouvernés par ces mêmes militaires ont eux aussi (au regard du principe de continuité de l'État) contribué à façonner ce qu'est aujourd'hui la Cédéao.
14. Sur cette question on renvoie au travail pionnier de P. Anyang' Nyong'o (1987).
15. Protocole additionnel A/SP/12/01 du 21 décembre 2001 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.
16. Conseil de paix et de sécurité de l'UA, 1168e réunion, 14 août 2023, PSC/PR/COMM. 1165 (2023) : <https://www.peaceau.org/uploads/1168.comm-fr.pdf> (consulté le 10 octobre 2023).
17. On peut comparer utilement, tant sur la forme que sur le fond, la procédure mise en œuvre à l'encontre de la Pologne (recours en manquement introduit par la Commission européenne dès 2018 lié à la violation de la protection juridictionnelle et de l'impartialité) et qui a abouti à la condamnation de la Pologne pour manquement au respect de ses obligations communautaires. 1) La Commission européenne a pris le temps de notifier à la Pologne les mesures enfreignant la violation du droit de l'UE; 2) des négociations ont été entamées avant la prise des sanctions; 3) les sanctions ont été proportionnées et, à chaque étape de la procédure, la République polonaise a été invitée à répondre aux arguments de la Commission européenne : CJUE, 5 nov. 2019, *Commission c. Pologne*, aff. C-192/18; CJUE (ord.), 14 juillet 2021, *Commission c. République de Pologne*, aff. C-240/21. Cette comparaison permet de mieux prendre la mesure du caractère « fruste » des sanctions infligées par la Cédéao.
18. Supplementary Act A/SP. 13/02/12 on Sanctions Against Member States that Fail Honor their Obligations to ECOWAS, article 16, § 4: "*Sanctions imposed against any Member State shall not be subject to appeal before the Community Court of Justice or any other court*".
19. Cette hypothèse ne signifie nullement que les États membres seraient des marionnettes entre les mains d'une communauté d'experts agissant pour le compte des intérêts de la « communauté internationale » et reprenant un certain nombre de principes liés à l'État de droit ou la « démocratie ». Il peut y avoir, au sein des technocrates de la Cédéao, un authentique investissement dans la rédaction des textes visant à mettre fin ou à limiter drastiquement les pratiques autocratiques des États membres. Mais la rédaction de ces textes semble s'inscrire dans une contrainte rigide faisant abstraction de la complexité des réalités socioéconomiques des États. Ce texte n'entre pas dans la « négociation » entourant la rédaction des textes communautaires, même si une telle recherche s'avère désormais indispensable à mesure que la Cédéao est confrontée à des crises politiques d'ampleur.
20. « Quilombolas and the Black Butterfly: An Interview with Siba N'Zatioula Grovogui », interview réalisée par S. Ahmed, *TWAILR*, Oct. 2021 : <https://twailr.com/wp-content/uploads/2021/10/Siba-Grovogui-Sara-Ali-Dialogue.pdf> (consulté le 10 octobre 2023).
21. Discours du président de la République de Guinée à la 78e Assemblée générale des Nations unies : <https://gadebate.un.org/fr/78/guinea> (consulté le 10 octobre 2023).
22. Cette critique est tout aussi valable s'agissant de l'Union africaine dans la mesure où elle s'est dotée d'une Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance le 30 janvier 2007. Or l'application de cette charte n'est pas à l'abri de critiques (Ould Boubout 2017).

Références

- Abrahamsen, R., 2000, *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books.
- Ake, C., *A Theory of Political Integration*, Homewood Illinois, The Dorsey Press, 1967. C. Ake, *The Feasibility of Democracy in Africa*, Ibadan, IFRA-Nigeria, 1992: <https://doi.org/10.4000/books.ifra.3290>.

- Adebajo, A., Rashid, I. (Dir.), 2004, West Africa's security challenges: building peace in a troubled region, Lynne Rienner Publishers.
- Alter, K., 2010, The European Court's Political Power. Selected Essays, Oxford University Press.
- Aly, A. Economic Cooperation in Africa: In Search of Direction, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Anyang' Nyong'o, P. (Ed.), Integration in Africa, Nairobi, Academy Science Publishers, 1990.
- Anyang' Nyong'o, P., 1995, "Discourses on Democracy in Africa" dans, E. Chole, J. Ibrahim (Eds), Democratisation Processes in Africa: Problems and Prospects. Dakar, Codesria, p. 29-42.
- Anyang' Nyong'o, P., 1987, Popular Struggles For Democracy in Africa, London, Zed Books.
- Diouf, M., 1978, «Le problème du développement intégral dans les expériences africaines d'intégration économique», Afrique et Développement, vol. 3, p. 17-28.
- Diouf, M., 2002, Mondialisme et régionalisme. Le «nouveau régionalisme» en Afrique, Rapport, CODESRIA/BIT, 18 p.
- Garuba, D. et al. (Eds), 2011, ECOWAS and the Dynamics of Conflict and Peace Building, Dakar, Codesria.
- Gazibo, M., 1998, *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2010, p. 252-270.
- Hibou (Dir.), *La privatisation des États*, Paris, Khartala.
- Kpemoua, P., 2023, «Effets de la dynamique de l'intégration régionale sur le commerce bilatéral en Afrique de l'Ouest», African Scientific Journal, vol. 3, no 19, p. 100-134, spéc. p. 104-105.
- Mbeki, T., Makgboa, T.W., 1999, African Renaissance: The New Struggle, Tafelberg.
- Mbembe, A., 2000, *De la post-colonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Khartala.
- Mkandawire, T., 1995, "Adjustment, Political Conditionality and Democratisation in Africa" dans E. Chole, J. Ibrahim (Eds), *Democratisation Processes in Africa. Problems and Prospects*, Dakar, CODESRIA, p. 81-99.
- Mkandawire, T., Olukoshi, A., 1995, "Between Liberalisation and Oppression: the Politics of Structural Adjustment in Africa", dans T. Mkandawire, A. Olukoshi (Eds), *Issues and perspectives in the politics of structural adjustment in Africa*, Dakar, CODESRIA, p. 1-18.
- Niang, A., Rashid, I. (Eds), 2021, Researching peacebuilding in Africa: reflections on theory, fieldwork and context, Taylor & Francis.
- Niang, A., 2018, The postcolonial African state in transition: stateness and modes of sovereignty, Rowman & Littlefield.
- Neocosmos, M., 2012, "Development, social Citizenship and Rethinking the Political core of an Emancipatory Project in Africa", Africa Development, 2007, vol. XXXII, no 4, p. 35-70; M. Neocosmos, «Are Those-Who-Do-Not-Count Capable of Reason? Thinking Political subjectivity in the (Neo) Colonial World and the limits of History», *Journal of Asian and African Studies*, vol. 47, No. 5, p. 530-547.
- Ogbuli, K., 2023, «What's happening in Niger? The implications of the July 2023 Niger Coup», The Republic, 6 août: <https://republic.com.ng/august-september-2023/implications-of-niger-coup/>.
- Ould Bouboutt, A.S., 2017, «L'Union africaine et les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Libres propos sur certains aspects de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la Gouvernance du 30 janvier 2007» in A. Sall, I. M. Fall (dir.), *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique*. Mélanges B. Kanté, Paris, L'Harmattan, p. 685-695.
- Sall, A., 2016, *Les relations extérieures de la Cédéao*, L'Harmattan, p. 21-28.
- Sesay, M., 2021, Domination through Law. The Internationalization of Legal Norm in Postcolonial Africa, Rowman & Littlefield, p. 31-41.
- Sweet, A.S., Sandhotz, W. et al. (Eds), 2001, The Institutionalization of Europe, Oxford University Press.
- Tieku, T.K., Obi, C., Scorgie-Porter, L.S. (dir.), 2014, "The Africa Peace and Security Architecture: Introduction to special Issue", *African Conflict and Peacebuilding Review*, vol. 4, No. 2, pp. 1-10 (numéro spécial).
- Vines, A., 2013, "A decade of African Peace and Security Architecture", *International Affairs*, vol. 89, p. 89-109.
- Wallace, H., M. Pollack et al., 2020, *Policy Making in The European Union*, Oxford University Press, 8e éd.
- Zevounou, L., 2022, «Mali, les sanctions de la Cédéao sont illégales», Bulletin du CODESRIA, no 1, p. 19-38 : <https://doi.org/10.57054/cb120222136>.