



ACP-EU JOINT PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

Commission des affaires politiques

23.9.2016

PROJET DE RAPPORT

sur les limites constitutionnelles aux mandats présidentiels

Commission des affaires politiques

Corapporteurs: Tulia Ackson (Tanzanie)
Ignazio Corrao (Parlement européen)

DR_Assemblies

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS (publié séparément)	

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Lors de sa réunion du 7 décembre 2015, le Bureau de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE a autorisé sa commission des affaires politiques à établir un rapport, conformément à l'article 2, paragraphe 8, de son règlement, sur les limites constitutionnelles aux mandats présidentiels.

Lors de sa réunion des 17 et 18 mars 2016, la commission des affaires politiques a désigné Ignazio Corrao et Tulia Ackson (Tanzanie) comme corapporteurs.

Au cours de ses réunions du ... et ..., la commission des affaires politiques a examiné le projet de rapport.

Lors de la dernière de ces réunions, elle a adopté le projet de proposition de résolution ci-joint.

Étaient présents au moment du vote: ...

La résolution a été déposée pour adoption le

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur les limites constitutionnelles aux mandats présidentiels

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE,

- réunie à Nairobi (Kenya) du 19 au 21 décembre 2016,
- vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 2, son article 3, paragraphe 5, et son article 21, paragraphe 1, paragraphe 2, point a), et paragraphe 3,
- vu l'accord de partenariat de Cotonou révisé et notamment son article premier, son article 2, son article 8, paragraphe 5, son article 9, son article 11, paragraphe 1, son article 28, paragraphe 2, point a), son article 29, paragraphe 1, point a), et son article 33, paragraphes 1 et 2,
- vu ses résolutions du 18 mai 2011 sur les défis pour l'avenir de la démocratie et le respect de l'ordre constitutionnel dans les pays ACP et les États membres de l'Union européenne, du 27 novembre 2013 sur le respect de l'état de droit et le rôle d'un système judiciaire indépendant et impartial, ainsi que du 13 juin 2016 sur la situation préélectorale et en matière de sécurité en République démocratique du Congo,
- vu les résolutions du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur la situation au Burundi¹, du 21 janvier 2016 sur les priorités de l'Union européenne pour les sessions du Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2016², du 10 mars 2016 sur la République démocratique du Congo³ et du 12 mai 2016 sur Djibouti⁴,
- vu la déclaration du 3 décembre 2015 de Federica Mogherini, vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sur une révision de la Constitution du Rwanda,
- vu la déclaration du 7 avril 2016 de Federica Mogherini, vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, concernant la situation politique en République du Congo après les élections présidentielles,
- vu la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique du 12 mai 2005,
- vu le rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'homme et la démocratie adopté par le Conseil de l'Union européenne le 22 juin 2015,

¹ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0275.

² Textes adoptés de cette date, P8_TA(2016)0020.

³ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2016)0085.

⁴ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2016)0220.

- vu la déclaration universelle des droits de l'homme et notamment son article 19, son article 20, paragraphe 1, et son article 21, paragraphes 1 et 3,
- vu les articles 21 et 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques,
- vu la charte africaine de la participation populaire au développement et à la transformation élaborée par la commission économique pour l'Afrique de l'ONU,
- vu la résolution 19/36 du Conseil des droits de l'homme de l'ONU, adoptée le 23 mars 2012 lors de sa dix-neuvième session, sur les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit,
- vu la résolution 67/97 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 2012 sur l'état de droit aux niveaux national et international¹,
- vu la résolution 66/285 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 3 juillet 2012 sur l'appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies²,
- vu la résolution 70/168 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 2015 sur le renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation³,
- vu le rapport annuel de la haute-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, publié le 17 décembre 2012, sur les difficultés communes rencontrées par les États dans leurs efforts pour assurer la démocratie et l'état de droit dans l'optique des droits de l'homme⁴,
- vu l'acte constitutif de l'Union africaine, et notamment son article 3, points f), g) et h), et son article 4, points m) et p),
- vu le protocole à l'acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain, et notamment son article 3, points c), d) et f),
- vu le protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, et notamment son article 3, points a) et f), et son article 4, point c),
- vu la convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption,
- vu la déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002),

¹ http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/97

² http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/285&Lang=F

³ http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/168

⁴ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-29_fr.pdf

- vu la déclaration de la Conférence de l'Union africaine sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, et notamment ses articles 3, 5 et 6, son article 7, points a), e) et f), et ses articles 8, 9, 13, 14 et 15,
- vu la décision de la Conférence de l'Union africaine du 2 février 2010 sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine à gérer de telles situations¹,
- vu la déclaration de Bata pour la promotion de la démocratie, de la paix et du développement durables en Afrique centrale, faite par la Communauté économique des États de l'Afrique centrale de l'Union africaine, et notamment son article 11,
- vu l'aspiration 3 du programme intitulé «Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons», laquelle porte sur la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'état de droit,
- vu la déclaration du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies lors du vingt-sixième sommet de l'Union africaine, sur le thème «2016: année africaine des droits de l'homme»,
- vu la déclaration solennelle de l'Union africaine sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique de mai 2000,
- vu le titre relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance dans le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique d'octobre 2001,
- vu l'article 4, points g), h) et j), du traité de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),
- vu le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté le 21 décembre 2001 (A/SP1/12/01),
- vu le traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe, et notamment son article 4, points b) et c), et son article 5, paragraphe 1, points b) et c),
- vu la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et notamment son article 13,
- vu la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples,
- vu la déclaration universelle sur la démocratie adoptée par le Conseil interparlementaire lors de sa 161^e session, le 16 septembre 1997,

¹ <http://www.peaceau.org/uploads/assembly-au-dec-269-xiv-e.pdf>

- vu le plan d'action d'Oulan Bator sur la démocratie, la bonne gouvernance et la société civile adopté le 12 septembre 2003 lors de la cinquième conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies,
 - vu les programmes indicatifs nationaux du onzième Fonds européen de développement 2014-2020, où les mesures de consolidation de la démocratie, de la gouvernance et de l'état de droit sont prioritaires et auxquels 30 milliards d'euros ont été affectés,
 - vu l'article 18, paragraphe 1, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des affaires politiques (ACP-UE/xxxxx),
- A. considérant qu'il existe aujourd'hui, sur chaque continent, des limites aux mandats qui peuvent être adaptées aux régimes tant parlementaires que présidentiels, mais qu'elles sont particulièrement importantes pour ces derniers;
 - B. considérant que les régimes présidentiels représentent l'un des systèmes de gouvernement les plus répandus, notamment en Afrique;
 - C. considérant que la limitation du mandat constitue un élément central de la démocratie, étant donné qu'elle empêche les présidents en exercice d'abuser de leur position et garantit que les gouvernements agissent dans l'intérêt des électeurs au moyen d'élections, grâce à l'établissement d'un calendrier politique prévisible;
 - D. considérant que la plupart des constitutions, notamment des constitutions africaines, comportent des dispositions limitant les mandats présidentiels;
 - E. considérant que, dans les pays dont la constitution contient de telles limites au mandat présidentiel, les dirigeants politiques ont souvent tenté de se maintenir au pouvoir;
 - F. considérant que, de 1994 à 2009, vingt-quatre dirigeants africains ont tenté de modifier les limites au mandat; que douze y sont parvenus, tandis que neuf autres y ont finalement renoncé après avoir été confrontés à une forte résistance; que plus récemment, entre 2000 et 2015, vingt-six dirigeants africains ont essayé de supprimer ou d'étendre les limites au mandat présidentiel, tentative réussie pour dix d'entre eux;
 - G. considérant que, parmi les présidents africains actuels, quinze dirigent leur pays depuis plus de douze ans;
 - H. considérant que deux ou trois mandats correspondent à une période suffisamment longue pour permettre à un dirigeant d'être l'artisan d'avancées remarquables; que se maintenir au pouvoir sert le plus souvent les intérêts politiques et personnels d'un dirigeant plutôt que l'intérêt du peuple;
 - I. considérant que le fait de détenir longtemps le pouvoir favorise l'accumulation, la personnalisation du pouvoir, le culte de la personnalité, la culture de l'impunité, le jeu des influences et des privilèges, et la corruption;

- J. considérant qu'en l'absence de limitation, le mandat présidentiel a tendance à devenir héréditaire, phénomène dangereux qui prive les peuples du choix de leurs dirigeants;
- K. considérant que la multiplication des mouvements de protestation populaire prouve que sur la durée, les peuples sont favorables à l'alternance du pouvoir et à la limitation des mandats présidentiels;
- L. considérant que la limitation des mandats présidentiels contribue à prévenir les conflits et est particulièrement nécessaire dans les pays où l'ancrage de la constitution et de la démocratie reste fragile, et où le système politique est traditionnellement ou historiquement peu concurrentiel;
- M. considérant que toute tentative de se soustraire à la constitution ou de la modifier contre la volonté du peuple représente un obstacle majeur pour la paix et le développement, menace la stabilité politique et entraîne le chaos, des violences, des atteintes aux droits de l'homme et des déplacements;
- N. considérant que, dans une démocratie, nul ne peut modifier la constitution à son profit;
- O. considérant qu'aussi bien les États membres de l'Union européenne que les pays ACP ont tout intérêt à ce que la démocratie continue de se développer et à ce qu'un système constitutionnel pleinement fonctionnel s'installe;
- P. considérant que l'accord de Cotonou réaffirme que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement; que la limitation du mandat présidentiel peut être vue comme un moyen d'appliquer efficacement les principes démocratiques universellement reconnus et la bonne gouvernance, qui étayent l'organisation d'un État, de manière à garantir la légitimité de son autorité et la légalité de ses actions;
- Q. considérant que les démocraties se caractérisent par des élections libres et régulières en vertu desquelles le pouvoir est confié pacifiquement aux personnes qui tirent leur légitimité de l'exercice du droit de vote, de la liberté d'expression et de réunion, et de la liberté de la presse;
- R. considérant que les partis d'opposition et les organisations de la société civile sont souvent empêchés, par divers moyens, d'exercer leur droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association;
- S. considérant que des sociétés et des systèmes démocratiques solides et durables requièrent des institutions indépendantes robustes, régies par le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire;
1. salue l'effort de démocratisation et de constitutionnalisme accompli par les nations qui incorporent des limites au mandat présidentiel dans leurs constitutions;
 2. salue les décisions des dirigeants qui ont exercé la présidence de manière responsable et ont respecté ces dispositions en quittant le pouvoir au terme de leur mandat;

3. invite tous les gouvernements à respecter de bonne foi leur constitution, qui représente la loi suprême du pays et la plus sacrée;
4. condamne fermement toutes les tentatives visant à se maintenir au pouvoir en enfreignant la loi en vigueur, notamment la constitution, en s'y soustrayant ou en la modifiant irrégulièrement;
5. souligne que les dépositaires du pouvoir doivent placer l'intérêt suprême et la volonté de leur peuple et de leur pays au-dessus de leurs considérations personnelles;
6. rappelle que la démocratie est un système politique dans lequel la souveraineté émane du peuple;
7. souligne qu'établir des limites aux mandats et, surtout, les respecter permet de contribuer au développement et de consolider la démocratie, l'état de droit et la bonne gouvernance;
8. insiste sur le fait qu'il sera impossible de casser les habitudes bien ancrées du clientélisme, de la corruption, de la violence et du non-respect de l'état de droit et de la démocratie tant que les limites aux mandats présidentiels ne seront pas observées;
9. condamne fermement toutes les méthodes employées pour supprimer ou contourner ces limitations de mandat, comme le recours à des institutions judiciaires défaillantes pour produire une interprétation inventive des limites en faveur du dirigeant au pouvoir, l'intervention du pouvoir législatif pour prolonger la durée du mandat au-delà du délai prévu sans supprimer les limites, l'abolition des limites du mandat par voie de référendum ou par un vote du parlement, l'exploitation des failles juridiques ou la mise en place de «stratégies de succession»;
10. précise que, lorsque la constitution prévoit que les dispositions relatives à la limitation du mandat présidentiel sont modifiables par voie de référendum, ce moyen doit être utilisé dans le strict respect des termes de la constitution, sans recourir à la fraude, à la corruption ou à quelque forme d'intimidation que ce soit en vue d'influencer le vote;
11. prie instamment tous les gouvernements d'agir pour garantir la transparence et l'intégrité de l'ensemble du processus électoral, ainsi que de prendre toutes les mesures et précautions nécessaires pour empêcher la fraude ou les pratiques illégales;
12. souligne que l'exercice du vote de chacun, y compris des groupes ethniques minoritaires, des femmes et des personnes âgées, doit être garanti, de même que l'accès de ces catégories de personnes aux bureaux de vote;
13. recommande à tous les pays, en les y encourageant, d'inviter ou d'accepter des missions d'observation électorale et de prendre toutes les mesures nécessaires afin de faciliter ces missions;
14. rappelle avec vigueur qu'il incombe à chaque gouvernement de prendre des mesures afin de protéger la société civile et les associations dans l'exercice de leur droit à la liberté

d'expression et de réunion, reconnu dans la déclaration universelle des droits de l'homme;

15. invite le Parlement panafricain, la Commission de l'Union africaine, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et le Comité des représentants permanents de l'Union africaine à conclure un accord reconnaissant explicitement l'importance de la limitation des mandats présidentiels et encourageant l'adoption et le respect de dispositions en ce sens;
16. encourage l'Union européenne, l'Union africaine et l'Organisation des Nations unies à soutenir la poursuite de la mise en œuvre et de l'application des limites aux mandats présidentiels et des principes démocratiques;
17. charge ses coprésidents de transmettre la présente résolution au Conseil des ministres ACP-UE, au Parlement européen, à la Commission européenne, à l'Union africaine, aux organisations régionales des États ACP, ainsi qu'au secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.