

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone: 011-551 7700 Fax: 011-551 7844
Website: www.au.int

LC16511 – 3/2/24

CONSEIL EXECUTIF

Vingt-huitième session ordinaire

23-28 janvier 2016

Addis-Abeba (ETHIOPIE)

EX.CL/950(XXVIII)Rev.2

Original : anglais

**RAPPORT DU COMITÉ MINISTÉRIEL SUR LES
DÉFIS DE LA RATIFICATION ET DE LA MISE EN
OEUVRE DES TRAITES DE L'OUA/UA**

RAPPORT DU COMITÉ MINISTÉRIEL SUR LES DÉFIS DE LA RATIFICATION ET DE LA MISE EN OEUVRE DES TRAITÉS DE L'OUA/UA

INTRODUCTION

1. Depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963 et de l'Union africaine (UA) en 2002, les organes délibérants de ces deux structures ont adopté quarante-neuf (49) traités, dont les plus récents sont le Protocole sur la création du Fonds monétaire africain et l'élaboration de ses Statuts, la Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière (Convention de Niamey), la Convention de l'Union africaine sur la cybersécurité et la Protection des données personnelles, la Charte africaine sur les valeurs et principes de la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local, le Protocole sur les amendements au Protocole relatif aux Statuts de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme, et le tout dernier, le Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine, relatif au Parlement panafricain, adopté par la Conférence de l'Union à Malabo (Guinée équatoriale) en juin 2014.

2. Trente-quatre (34) de ces traités sont entrés en vigueur. Trois (3) autres traités, notamment : la Constitution de l'Association des organisations africaines de promotion du commerce (1974), la Charte africaine des transports maritimes (1994) et la Constitution de la Commission africaine de l'Aviation civile (version révisée de 2009) sont provisoirement en vigueur conformément aux dispositions des traités respectifs qui prévoient une entrée en vigueur provisoire. Le rythme de signature, ratification ou d'adhésion a considérablement augmenté au cours de cette année avec le processus de sensibilisation des États membres. En effet, il convient de noter que trente-cinq (35) nouvelles signatures ont été annexées aux traités, comparé aux dix-neuf (19) signatures enregistrées au cours de l'année dernière, et vingt et un (21) instruments de ratification ou d'adhésion ont été déposés, contre vingt-six (26) reçus l'année dernière.

3. Il convient de rappeler qu'afin de remédier à la lenteur du processus de ratification ou d'adhésion et de mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA, le Conseil exécutif a demandé à la Commission de préparer et de présenter les modalités de la mise en place d'un Comité ministériel sur les défis de la ratification/adhésion et de la mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA dans le cadre du 50e anniversaire de l'OUA, pour régler le problème de l'absence de volonté politique et de capacités techniques.

4. Par conséquent, le Conseil exécutif, par Décision **EX. CL/847 (XXV)**, a adopté à Malabo (Guinée équatoriale) en juin 2014, le Règlement intérieur du Comité ministériel sur les défis de la ratification/adhésion et de la mise en œuvre des Traités l'OUA/UA.

5. L'article 4 dudit Règlement intérieur prévoit qu'il peut être institué un comité national sectoriel dans chaque État membre et que les comités nationaux assurent la liaison avec divers ministères au plan national en vue, entre autres, de faciliter la mise

en œuvre des politiques nationales et des décisions concernant la ratification des Traités de l'OUA/UA.

6. En ce qui concerne la mise en œuvre de la Décision, le Comité, en collaboration avec la Commission, a aidé certains États membres à la mise en place de leurs comités nationaux sectoriels respectifs afin de mettre en place un point focal national pour la transmission d'informations au Comité ministériel sur les efforts accomplis par chaque État membre en ce qui concerne la signature, la ratification/adhésion et la mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA et les défis rencontrés pour accélérer le processus de ratification.

7. Le Comité a proposé que conformément aux réalités de chaque pays sur la question de la ratification/adhésion et la mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA, le Comité national sectoriel peut être composé comme suit : un (des) représentant (s) du Ministère des Affaires étrangères/Relations extérieures, comme point(s) focal(aux) ; un (des) représentant(s) de l'Assemblée nationale ; un (des) représentant(s) du Ministère de la Justice ; un (des) représentant(s) du Ministère sectoriel.

I. ÉTABLISSEMENT DES COMITÉS NATIONAUX SECTORIELS DANS CERTAINS ÉTATS MEMBRES

8. Jusqu'ici, les membres du Comité ministériel, en collaboration avec la Commission, ont entrepris des visites en Zambie, au Cameroun et en Angola afin de sensibiliser ces pays à la nécessité d'établir des comités nationaux sectoriels. Ces visites ont été saluées par la Zambie, le Cameroun et l'Angola qui les ont accueillies au plus haut niveau et qui se sont engagés à mettre en place pour renforcer leurs comités nationaux sectoriels, et à assurer une bonne coordination des mécanismes existants. Après la visite des membres du Comité ministériel au Cameroun, le pays a ratifié et déposé auprès de la Commission, des instruments de ratification de certains traités.

9. Afin de poursuivre la sensibilisation des États membres, les membres du Comité ministériel, au niveau des Experts, en collaboration avec la Commission, se rendront en Namibie, en Guinée-Bissau, au Sénégal, au Botswana, à Sao Tomé et Príncipe, en République démocratique du Congo et en République centrafricaine, dans les tout prochains mois, et feront rapport au Conseil exécutif à travers le Comité ministériel.

II. PREMIÈRE RÉUNION DU COMITÉ PERMANENT DES EXPERTS DU COMITÉ MINISTÉRIEL SUR LES DÉFIS DE LA RATIFICATION/ADHÉSION ET DE LA MISE EN OEUVRE DES TRAITÉS DE L'OUA/UA

10. Conformément à l'article 3 du Règlement intérieur du Comité ministériel sur les défis de la ratification/adhésion et de la mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA, les membres du Comité permanent devaient tenir leur première réunion à Luanda (Angola) du 27 au 30 novembre 2015.

11. L'objectif de la réunion était de discuter et d'identifier des stratégies visant à encourager les États membres à organiser des consultations et des débats politiques aux plans national et régional afin de déterminer la faisabilité et l'opportunité d'harmoniser les approches constitutionnelles et les procédures et pratiques législatives en matière de ratification des Traités de l'OUA/UA, et aussi à élaborer des directives précisant les modalités pour l'organisation des réunions des Comités nationaux sectoriels sur les défis de la ratification/adhésion et de la mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA.

12. La réunion a examiné et a délibéré sur les stratégies en vue de relever les défis tels que le manque de volonté politique, les formalités administratives, le manque de coordination administrative et de capacités techniques nécessaires, les stratégies visant à encourager les États membres à organiser des consultations et des débats politiques aux plans national et régional afin de déterminer la faisabilité et l'opportunité d'harmoniser les approches constitutionnelles, les procédures et pratiques législatives en matière de ratification des Traités de l'OUA/UA.

13. Les membres du Comité ont sérié les difficultés de la ratification/adhésion aux traités en trois catégories d'ordre politique, technique et participatif. Au plan politique, ils ont indiqué que les raisons comportaient le manque de stabilité interne. Au plan technique, la réunion a indiqué que certains États membres n'avaient pas la capacité technique à suivre le processus de ratification.

14. La réunion a souligné l'importance de désigner un point focal local, disposant d'une mémoire institutionnelle et chargé de la coordination avec les autres autorités compétentes en matière de ratification et d'intégration. La participation des ministères sectoriels concernés, ainsi que de la société civile, a également été soulignée comme préalable important pour accélérer le processus de ratification/adhésion. Un accent particulier a été mis sur le rôle des organisations de la société civile, qui peuvent mener le plaidoyer pour la ratification et la mise en œuvre des traités. Il a été noté que les États membres sont plus enclins à ratifier les traités de l'ONU, au détriment des traités de l'Union africaine, malgré leur pertinence et leur importance.

15. Au cours des débats, le Comité a noté que l'absence de ratification et de mise en œuvre peut être attribuée au manque de volonté politique d'être lié par certains des instruments juridiques, ce qui fait que la Commission de l'UA ne tente de présenter un instrument à l'approbation des États membres que si un très grand consensus est atteint. Les exigences constitutionnelles ont également été soulignées comme étant des obstacles éventuels à la ratification, en particulier pour les traités qui impliquent des incidences financières pour les États membres.

16. Le Comité a réaffirmé la volonté du Bureau du Conseiller juridique d'accorder toute l'assistance possible aux États membres pour les aider à relever les défis auxquels ils peuvent être confrontés dans le cadre du processus de ratification et d'intégration. Néanmoins, le Comité a précisé que les contraintes liées au financement et aux ressources humaines empêchent le Bureau du Conseiller juridique de s'acquitter comme il se doit de cette tâche. La Commission a invité les États membres

à envisager d'allouer les ressources humaines et financières nécessaires au Bureau du Conseiller juridique à cet effet. Le Comité a également indiqué que le Bureau du Conseiller juridique organisera, en collaboration avec des partenaires externes, un programme de formation de courte durée en 2016 en vue de la formation des États membres à la rédaction de traités.

17. Sur les stratégies visant à relever les défis à la ratification des Traités de l'OUA/UA, une analyse du mode de ratification des États membres de l'Union africaine montre que la plupart de ces États membres sont plus confortables dans la ratification de traités fondamentaux, institutionnels et portant sur les droits de l'homme, qui renforcent davantage le programme d'intégration de l'Union, et qu'il y a cependant une certaine réticence à ratifier les traités économiques, environnementaux, concernant des groupes particuliers, et de nature judiciaire. Il a été également souligné que, la lenteur du processus de ratification pourrait être attribuée aux coûts induits de la ratification de ces traités et aux chevauchements ou tensions possibles entre les traités de l'UA et les engagements nationaux ou internationaux des États membres.

18. Afin d'améliorer le taux de ratification des Traités en suspens de l'OUA/UA, il a été recommandé qu'une analyse complète coûts-avantages de la ratification des Traités de l'OUA/UA soit effectuée dans le cadre d'une campagne continentale en vue d'encourager les États membres à ratifier et à faire rapport sur les traités qu'ils ont ratifiés. En outre, la Commission devrait envisager d'élaborer des guides pratiques sur la ratification, tels que des manuels de ratification et de mise en œuvre.

19. Concernant les stratégies pour l'harmonisation des Traités de l'OUA/UA, la réunion a noté que les raisons du faible taux de ratification/adhésion ont été, entre autres, les problèmes de leadership, l'absence de volonté politique de ratifier, la complexité des procédures de ratification et le manque de temps, les incohérences entre les différentes versions linguistiques des Traités de l'OUA/UA, la faiblesse des capacités disponibles pour la ratification dans les différents États membres, le manque de connaissances et de sensibilisation au sein des États membres en ce qui concerne l'existence et le contenu de certains instruments, le manque d'implication des citoyens africains et les organisations de la société civile, les conséquences économiques et financières de la ratification et de l'intégration, l'indifférence, la faiblesse des mécanismes de continuité et de suivi des parlements et des gouvernements nationaux, l'inefficacité de l'appui des structures disponibles aux plans national, régional et continental.

20. Il a été mentionné plus haut que certains facteurs ont amené des États membres à être "submergés de chartes", en ce qu'il y a en effet trop d'instruments juridiques avec beaucoup de chevauchement, ce qui nécessite une priorisation de la part des États membres. Le Comité a en outre précisé que des instruments juridiques africains peuvent en effet aider à s'acquitter de cette fonction de planification, car ils fixent les obligations respectives de la Commission de l'UA et des États membres, en ce qui concerne la ratification des traités, y compris ce qui suit :

- a) **Les responsabilités des États membres**, obligeant les gouvernements à agir comme des structures de coordination centrale au niveau national, en initiant des mesures appropriées (législatives, exécutives et administratives) pour conformer les législations nationales aux Traités de l'UA, assurer une plus grande diffusion des instruments juridiques africains au plan national, promouvoir la volonté politique et intégrer les dispositions des instruments juridiques africains dans les politiques et stratégies nationales ;
- b) **Les responsabilités de la Commission de l'UA** : servir de structure de coordination centrale au niveau continental, coordonner le suivi et l'évaluation de la conformité avec les dispositions des traités, conjointement avec d'autres organes clés de l'UA, dont le Parlement panafricain, le Conseil de paix et de sécurité, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme, le Conseil économique, social et culturel, etc., établir des repères pour la mise en œuvre des dispositions des instruments juridiques africains pour évaluer la conformité, faciliter l'harmonisation des politiques et des lois entre les États membres, fournir l'assistance technique et consultative, et les ressources nécessaires aux États membres en appui du processus de ratification et d'intégration, renforcer les capacités internes de la Commission de l'UA, des CER et au niveau national, sur divers aspects de l'élaboration des traités (y compris la négociation, la ratification, l'intégration et la préparation des rapports), et élaborer des guides pratiques et autres ressources virtuelles en ligne et hors ligne pour appuyer les États membres.

21. Le Comité a noté qu'il existe déjà, au sein de certains départements de la Commission de l'UA et d'autres organes de l'UA, de bonnes pratiques relatives à la ratification des Traités de l'Union. L'expérience du Parlement panafricain (PAP) a été soulignée en matière de plaider pour la ratification de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG), de même que l'approche globale de la Conférence des ministres de la Fonction publique de l'UA (CAMPS) visant à désigner des champions de la fonction publique, à élaborer une stratégie à long terme, des manuels de gestion, et des programmes de formation pour les instituts de gestion du développement (MDI) et les directeurs de département au sein des ministères de la Fonction publique des États membres.

III. RECOMMANDATIONS DU COMITÉ PERMANENT D'EXPERTS

22. Après délibérations, le Comité permanent des Experts a décidé de présenter les recommandations suivantes au Comité ministériel :

1. encourager la Commission pour son travail de sensibilisation des États membres sur la nécessité d'accélérer le processus de ratification/adhésion et de mise en œuvre des différents instruments juridiques de l'OUA/UA ;

2. recommander l'examen par les organes de décision de la possibilité d'accroître les ressources financières et humaines allouées au Bureau du Conseiller juridique afin de lui permettre de s'acquitter de ses tâches, conformément au plan d'action qu'il devra préparer et soumettre au Comité ministériel en juin/juillet 2016 ;
3. recommander également que les États membres mettent un accent particulier sur l'examen de la ratification/adhésion et de l'intégration, les instruments juridiques qui représentent des valeurs communes africaines, les instruments de promotion de l'intégration africaine, ainsi que les instruments de l'Agenda 2063 pour le développement de l'Afrique ;
4. encourager également les États membres à accélérer la ratification/adhésion, et l'appropriation des instruments juridiques qui ne posent aucune contradiction apparente avec les législations nationales déjà en vigueur ;
5. encourager, par ailleurs, les États membres par l'intermédiaire de leurs comités nationaux sectoriels respectifs à associer les organisations de la société civile et les médias, à l'élaboration de la stratégie de mobilisation pour la vulgarisation des instruments juridiques africains au plan national ;
6. exhorter la Commission à préparer un programme d'action détaillé qui sera présenté à la réunion du Comité ministériel en juin/juillet 2016, en même temps que les recommandations adoptées dans le présent rapport. Le programme d'action doit fournir des statistiques et modèles d'analyse sur la ratification/adhésion des États membres aux instruments juridiques existants. Il doit inclure également un projet de calendrier des missions de sensibilisation prévues dans les États membres. Tout en préparant cette liste, **l'accent doit être mis sur les États membres** présentant les taux de ratification/adhésion les plus faibles, d'une part, et **l'accent thématique**, d'autre part, doit être mis sur les instruments juridiques comprenant des valeurs partagées communes, en vue d'atteindre l'universalité de ces instruments ; et
7. demander à la Commission d'envisager l'organisation d'une réunion de réflexion sur les défis de la ratification pour l'ensemble des comités nationaux sectoriels au plan régional ;
8. demander également au Comité ministériel, ensemble avec la Commission, d'identifier les mécanismes de suivi de la mise en œuvre des Traités de l'OUA/UA afin de faciliter la mise en œuvre par les États membres ;
9. demander par ailleurs à la Commission de revoir et d'aligner les instruments juridiques de l'Union africaine pour éviter le double emploi ;

10. exhorter également le Comité ministériel de se réunir en session ordinaire une fois par an en marge de la session ordinaire du Conseil exécutif de juin/juillet au lieu de la session de janvier, tel que stipulé dans l'Article 5 du Règlement intérieur du Comité ministériel sur les défis de la ratification/adhésion des Traités de l'OUA/UA. Le Comité ministériel tiendra sa session au même lieu que la session ordinaire du Conseil exécutif et fera rapport au Conseil exécutif.

2016

Progress report of ministerial committee on the challenges of ratification/accession and implementation of the OAU/AU treaties

African Union

African Union

<http://archives.au.int/handle/123456789/4943>

Downloaded from African Union Common Repository