

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia

P. O. Box 3243

Telephone: 5517 700

Fax: 5517844

Website: www.au.int

SC23978 – 138/2/24

CONFÉRENCE DE L'UNION

Trente-deuxième session ordinaire

10-11 février 2019

Addis-Abeba (ÉTHIOPIE)

Assembly/AU/3(XXXII)

Original : anglais/français

**RAPPORT DE S.E. MOUSSA FAKI MAHAMAT,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION, SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA
RÉFORME INSTITUTIONNELLE DE L'UA**

I. CONTEXTE

1. Le présent rapport donne un aperçu des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) et un résumé des propositions de réforme qui seront examinées lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de juillet 2018.

2. La décision de la Conférence de l'UA de janvier 2017, Assembly/AU/Dec.635(XXVIII), *sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine* (UA) établit un programme de réforme global de l'UA. Il vise à repositionner fondamentalement l'organisation pour qu'elle réponde à l'évolution des besoins de ses États membres et du continent et identifie les priorités fondamentales de réforme suivantes :

- se concentrer sur les priorités clés de portée continentale ;
- réaligner les institutions de l'Union africaine afin de répondre à ces priorités;
- connecter l'Union africaine à ses citoyens ;
- Gérer les activités de l'Union africaine de manière efficace et efficiente, tant au niveau politique qu'opérationnel ;
- financer l'Union africaine de manière durable et avec la pleine appropriation des États membres.

3. La décision de la Conférence sur la réforme fournit un cadre pour la transformation de l'Union africaine en une organisation efficace et efficiente qui répond aux besoins des citoyens africains. Sur la base de ce cadre, des propositions de mise en œuvre détaillées sont en cours d'élaboration.

4. La décision de réforme a tenu compte de propositions de réforme antérieures, notamment l'audit Adedeji de 2007, qui fait des recommandations détaillées et de grande portée sur les moyens d'améliorer l'efficacité globale de l'Union. Malheureusement, la plupart d'entre eux n'ont jamais été mis en œuvre.

II. MANDAT, APPROCHE DE MISE EN ŒUVRE ET PRINCIPES

5. Sur la base des défis précédents en matière de mise en œuvre et de l'importance stratégique du programme de réforme, la Conférence de l'UA a pris la décision de superviser le processus de réforme. La décision de réforme a désigné le Président Paul Kagame pour superviser le processus de mise en œuvre. Il a également été décidé qu'il travaillerait avec deux autres chefs d'État, le président de l'Union de 2016, le président Idriss Deby, et le président de l'Union de 2017, Alpha Conde.

6. La Conférence a également demandé au Président Kagame de faire rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/Dec.635 (XXIX) à chaque session ordinaire de l'Assemblée.

7. Lors du Sommet de janvier 2018, la Conférence de l'UA a décidé que dans le cadre du processus d'approfondissement des consultations autour du processus de mise en œuvre de la réforme, la troïka de la réforme devrait être élargie au Bureau de la Conférence de l'Union. La Conférence a également décidé de créer un groupe de quinze (15) ministres des Affaires étrangères, trois par région pour jouer un rôle consultatif dans le processus de réforme.

8. Ce groupe a par la suite été élargi pour devenir un groupe de vingt (20) ministres des Affaires étrangères, quatre par région. Les nominations additionnelles de l'ensemble des régions sont toujours attendues.

III. PROPOSITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME QUI DOIVENT ÊTRE EXAMINÉES PAR LA 32^e SESSION ORDINAIRE DE LA CONFÉRENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE L'UA

9. Conformément à la Décision 635 de la Conférence de l'UA en juillet 2017, les mises à jour et les propositions de réforme suivantes seront abordées lors du Sommet de février 2019 :

a) *Organes de l'UA*

- i. Mise à jour sur la Commission de l'Union africaine ;
- ii. Proposition relative à la délégation de pouvoirs à la Commission conformément au paragraphe 28 de la Décision de l'Assemblée Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI) de l'Assemblée ;
- iii. Mise à jour sur l'Agence de développement de l'UA/Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ;
- iv. Le point sur le Parlement panafricain (PAP) ;
- v. Mise à jour sur les organes judiciaires et quasi judiciaires.

b) *Financement de l'Union*

- i. Options concernant le barème révisé des contributions pour le budget ordinaire et le Fonds pour la paix

COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE

I. LE PANEL DES ÉMINENTES PERSONNALITÉS AFRICAINES

10. Lors de la 11^e session extraordinaire de la Conférence de l'Union africaine (UA) tenue les 17 et 18 novembre 2018, la Conférence de l'UA a décidé de : *Mettre en place un Panel d'éminentes personnalités africaines, composé de cinq (5) personnalités éminentes, une par région, pour superviser la présélection des candidatures de leadership de haut niveau de la Commission.*

11. La Conférence a en outre demandé : *aux États membres de proposer à la Commission, d'ici janvier 2019, leurs candidatures régionales pour le Panel d'éminentes personnalités africaines. La Commission présentera ces candidatures à la 32^e session ordinaire de la Conférence les 10 et 11 février 2019 à Addis-Abeba (Éthiopie).*

12. À cet égard, le 21 janvier 2019, la Commission de l'UA a adressé une Note verbale à tous les doyens régionaux, avec ampliation à tous les États membres pour la date butoir du 5 février 2019. Nous espérons être en mesure d'annoncer les noms des membres de ce groupe au cours du Sommet de février.

13. La Commission de l'UA a reçu à ce jour les nominations suivantes :

- Afrique centrale :
- Afrique de l'Est :
- Afrique du Nord :
- Afrique de l'Ouest :
- Afrique australe :

II. RESTRUCTURATION DE LA COMMISSION DE L'UA

14. Au cours du Sommet extraordinaire de novembre, la Conférence de l'UA a également demandé au Président de la Commission *de présenter, selon les procédures établies, une structure départementale allégée détaillée, ainsi que ses implications financières, pour examen par la 35^e session ordinaire du Conseil exécutif prévue les 27 et 28 juin 2019 à Niamey, Niger.*

15. À cet égard, la Commission de l'UA a préparé les termes de référence du processus de restructuration et a publié un appel d'offres ouvert le 25 janvier 2019, invitant les sociétés-conseils de toute l'Afrique à soumissionner pour soutenir la préparation des propositions de restructuration. Les propositions seront soumises au Conseil exécutif par l'intermédiaire du COREP.

Transition de la Commission actuelle à la nouvelle Commission

16. Un certain nombre de questions essentielles se sont posées en ce qui concerne la gestion du processus de transition et la continuité des programmes et de la prestation des services. Il s'agit notamment de :

- a) Comment relever les défis immédiats en matière de capacité, en particulier au sein des ministères de service ?
- b) Comment exécuter des projets approuvés et limités dans le temps qui nécessitent le recrutement de nouveaux agents de projet à court terme compte tenu du moratoire imposé par la décision Ext./EX.CL/Dec.1(XX) paragraphe 19 du Conseil exécutif ?
- c) Comment mettre en œuvre la décision Ext/EX.CL/Dec1(XX) paragraphe 21 du Conseil exécutif demandant à la Commission de pourvoir d'urgence les postes permanents vacants d'ici juin/juillet 2019, compte tenu du fait que la nouvelle structure ministérielle ne sera adoptée qu'à la session de juin 2019 du Conseil exécutif ?

17. Compte tenu du principe d'assurer la continuité globale des activités au sein de la Commission, la transition sera fondée sur l'approche suivante :

18. La nouvelle structure du leadership de haut niveau devrait être en place d'ici 2021. Cela ne signifie toutefois pas que l'opérationnalisation de l'ensemble de la nouvelle structure ministérielle devra attendre janvier 2021. Une fois que le Conseil exécutif aura adopté la nouvelle structure de la Commission de l'UA en juin 2019, un plan de mise en œuvre progressive sera proposé en commençant par les départements de services de la Commission.

19. Pour faire face aux contraintes de capacité immédiates au sein des départements de service, avant l'adoption de la nouvelle structure en juin 2019, le recrutement aux postes permanents non pourvus et déjà approuvés au sein des départements de service sera considéré comme une priorité.

20. Afin d'assurer l'exécution en temps voulu des projets approuvés qui nécessitent le recrutement de personnel de projet à court terme pour la mise en œuvre, des dérogations au moratoire actuel sur le nouveau recrutement de personnel à court terme sont demandées, au cas par cas. Le recrutement du personnel des projets se fera dans le strict respect du Statut et Règlement du personnel.

21. En ce qui concerne le recrutement aux postes permanents non pourvus, le principe est que cela devrait se faire essentiellement sur la base de la nouvelle structure qui doit être adoptée par le Conseil exécutif en juin 2019. Il s'agit d'éviter le gaspillage de ressources en recrutant aux postes qui pourraient ne pas être conformes à la nouvelle structure. Des exceptions seront faites lorsqu'il est clair que le recrutement à un poste ne risque pas d'être affecté par l'adoption d'une nouvelle structure.

22. La proposition qui sera présentée pour la nouvelle structure comprendra également un plan précis de dotation en personnel, couvrant à la fois le personnel professionnel et le personnel recruté sur le plan local, et toute irrégularité existante en matière de recrutement du personnel fondée sur la non-conformité au Statut et Règlement du personnel sera examinée pendant la période de transition.

Délégation de pouvoirs à la Commission à la Commission pour les questions relatives à la gestion interne de la Commission

23. Au cours du 11^e Sommet extraordinaire de la Conférence de l'Union africaine, la Conférence, au paragraphe 28 de sa Décision Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI), a décidé de ce qui suit :

CHARGE EN OUTRE *le Président de la Commission de soumettre, par l'intermédiaire du Conseil exécutif, à sa session ordinaire de février 2019, des propositions spécifiques sur la délégation de pouvoirs à la Commission pour les questions relatives à la gestion interne de la Commission, afin d'assurer une plus grande souplesse et la réactivité dans l'exécution de son mandat ;*

24. Des propositions ont été élaborées dans le cadre de la réforme de la Commission en cours, lesquelles visaient à répondre à deux questions essentielles :

- a) Existe-t-il des pouvoirs ou des autorités spécifiques qui doivent être délégués à la Commission afin d'améliorer son fonctionnement interne ?
- b) Existe-t-il des contradictions dans les textes juridiques en ce qui concerne les fonctions ou les responsabilités de la Commission par rapport à d'autres entités ou organes, qui affectent le bon fonctionnement de la Commission et des organes de l'Union ?

25. Le rapport a été examiné par le COREP le 31 janvier 2019. La réunion a conclu qu'il fallait poursuivre les discussions sur les propositions présentées et a recommandé que cette question soit reportée pour le moment.

AGENCE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UA /NEPAD

26. La Décision 691 de la Conférence de juillet 2018 a notamment créé l'ADUA-NEPAD et ses structures de gouvernance, et a demandé au Président de la Commission et au Secrétaire exécutif de la NPCA de prendre les mesures nécessaires à l'application de la décision relative à la finalisation du mandat. La décision a en outre demandé que le statut et le règlement intérieur révisé des structures de gouvernance de l'ADUA soient soumis aux organes délibérants lors du Sommet de février 2019. Il convient de rappeler que le mandat de l'ADUA-NEPAD a été officiellement adopté à la session extraordinaire de la Conférence en novembre 2018 par la décision Ext/Assembly/AU/Dec.1(X).

27. En ce qui concerne le statut et le règlement intérieur, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec l'ADUA-NEPAD et a élaboré un avant-projet qui a été examiné et enrichi par la 60^e réunion du Comité directeur du NEPAD qui s'est tenue à Dakar (Sénégal) les 21 et 22 janvier 2019, à laquelle a participé le Président du Sous-Comité sur le NEPAD. Au cours des consultations, certaines « zones d'ombre » ont été relevées, lesquelles requièrent des clarifications, à savoir (i) la nature de l'Agence, c'est-à-dire la définition d'un « organe technique » telle que définie dans la Décision 691, et s'il s'agit d'un organe de l'UA, et (iii) les variations notées dans la traduction du mandat, la traduction française ne correspondant pas à la version anglaise, par exemple, « *advanced knowledge-based advisory support* » (ANG) et « *jouer un rôle consultatif dans le développement de l'économie du savoir* » (FR), tandis que la version française devrait être libellée : « fournir des services de consultation spécialisés basés sur une expertise ».

28. Les projets de statut et de règlement intérieur doivent encore être examinés par le Comité technique spécialisé (CTS) sur la justice et les questions juridiques, après quoi ils seront soumis aux organes délibérants pour examen et adoption. Le calendrier de février 2019 stipulé dans la décision 691 n'a pu être respecté en raison du vaste processus consultatif qui doit être entrepris.

29. Pour aller de l'avant, il est proposé que la Conférence demande la tenue d'une session extraordinaire du Comité technique spécialisé (CTS) sur la justice et les questions juridiques, avant le Sommet de coordination de juin/juillet 2019, et de déléguer au Conseil exécutif le pouvoir d'adopter le statut et le règlement intérieur révisé des structures de gouvernance de l'ADUA-NEPAD pendant le Sommet de coordination de juin/juillet.

FINANCEMENT DE L'UNION

BARÈME DES CONTRIBUTIONS STATUTAIRES POUR LE BUDGET ORDINAIRE ET LE FONDS POUR LA PAIX (2020-2022)

30. La décision Assembly/AU/AU/Dec.635(XXVIII) de janvier 2017 a demandé que le barème des contributions actuel soit révisé sur la base des principes de capacité de paiement, de solidarité et de partage équitable des charges, afin d'éviter la concentration des risques et d'assurer le paiement rapide et prévisible de toutes les contributions statutaires des États membres à l'Union africaine.

31. 48 % du budget de l'UA dépend des contributions de seulement 5 États membres. Cet état de fait présente des risques évidents pour la stabilité du budget. C'est pour cette raison que le Haut représentant de l'UA pour le financement de l'Union a proposé en août 2017 l'introduction de « plafonds » et de « minima » dans le barème des contributions existant afin d'améliorer le partage global des charges et de réduire les risques. Cette proposition a été approuvée par la réunion des ministres des Finances de l'UA en août 2017 dans leur rapport de réunion et leur communiqué.

32. Après l'examen de diverses options et scénarios, la réunion conjointe du Comité ministériel sur le barème des contributions et des contributions et du Comité des 15 ministres des Finances (F15), qui s'est tenue du 26 au 28 novembre 2018, a proposé trois options qui pourraient être utilisées par les organes délibérants compétents afin de faciliter les débats sur la reformulation du barème des contributions. Les critères suivants ont été adoptés lors de la préparation des trois options :

- a) L'importance de la capacité de payer comme critère, basé sur le RNB ajusté pour tenir compte de la dette extérieure et du faible revenu par habitant dû à une population nombreuse ;
- b) La nécessité d'incorporer tous les principes stipulés dans la Décision de la Conférence Assembly/AU/Dec. 635(XXVIII) : capacité de payer, solidarité et partage équitable des charges, pour éviter la concentration des risques dans la reformulation du nouveau barème des contributions ;
- c) L'introduction de « plafonds » et de « minima » est cruciale pour garantir la maîtrise du budget et réduire la concentration des risques ;
- d) Pendant le cycle du barème, aucun pays ne doit verser moins de 350 000 dollars ou plus de 35 millions de dollars (rapport 1/100) à titre de contribution au budget ordinaire et au fonds pour la paix réunis ;
- e) Pour les États membres des niveaux 2 et 3, aucun pays ne fera des versements en deçà de sa capacité de paiement ;

- f) Pour les États membres de niveau 2 (T2) et de niveau 3 (T3), aucun pays ne paiera 4 % ou plus ;
- g) Il convient de reconnaître que certains États membres ont, dans un esprit de solidarité, effectué des paiements supplémentaires en sus de leurs contributions statutaires pour couvrir le déficit budgétaire de l'UA entre 2016 et 2019, à savoir l'Éthiopie, le Kenya, la Côte d'Ivoire et le Tchad.

33. Les trois options sont les suivantes :

- a) Option 1 : Niveau 1 (T1) à hauteur de 45,354 % ; T2 à hauteur de 31,975 % ; T3 à hauteur de 22,671 %. Un montant de base minimal de 350 000 dollars a été établi pour le contributeur le moins nanti.
- b) Option 2 : T1 à hauteur de 46,295 % ; T2 à hauteur de 31,654 % ; et T3 à hauteur de 22,142 % soumis aux mêmes niveaux minimaux que dans l'option 1 (4a ci-dessus).
- c) Option 3 : T1 à hauteur de 44 % ; T2 à hauteur de 33,937 % ; et T3 à hauteur de 22,059 %.

34. Le 17 janvier 2019, une réunion conjointe du Comité des représentants permanents, comprenant des experts issus des pays et des experts techniques du F15, a eu lieu au siège de l'UA. La réunion conjointe de janvier 2019 a adopté le rapport de la réunion conjointe de novembre 2018.

35. La réunion conjointe de janvier 2019 a décidé que le barème des contributions au Fonds pour la paix devrait être établi sur la base de la décision Assembly/AU/Dec.605 (XXVII). Ainsi, la dotation de 400 millions de dollars du Fonds pour la paix devrait être répartie également entre les cinq (5) régions de l'UA. Cela signifie que chaque région devrait recueillir 80 millions de dollars. À cet égard, la réunion conjointe a proposé les options suivantes pour le barème à appliquer dans chaque région de l'UA :

- a) le barème des contributions applicable au budget ordinaire devrait être également appliqué au Fonds pour la paix ; et
- b) Le RNB régional total doit être calculé et la proportion du RNB régional total de chaque État membre doit être utilisée pour répartir les 80 millions de dollars EU alloués à chaque région.

36. Les États membres sont convenus que ces cinq options (paragraphe 4 et 6) devraient servir de base à l'adoption d'une recommandation concernant le calcul des contributions des États membres au Fonds pour la paix.

37. La réunion conjointe tenue le 5 février entre le Comité ministériel sur les contributions et le Comité des 15 (F15) est parvenue à un consensus sur une recommandation relative au budget ordinaire, comme suit : T1 à hauteur de 45, 151 pour

cent ; T2 à hauteur de 32,749 pour cent ; et T3 à hauteur de 22, 100 pour cent soumis aux mêmes niveaux minimaux que dans l'option 1 (4a ci-dessus).

38. La réunion conjointe n'a formulé aucune recommandation sur le barème des contributions à appliquer au Fonds pour la paix, conformément à la demande de la Conférence.

ANNEXE 1

COMMUNICATIONS ET PROPOSITIONS DES ORGANES DE L'UA

Une retraite des organes du COREP et de l'UA devait avoir lieu avant le Sommet de février. Cette retraite avait pour but d'examiner les questions de réforme liées au PAP et aux organes judiciaires et quasi judiciaires. La retraite a été reprogrammée et ne devrait se tenir qu'après le Sommet.

Dans l'intervalle, des propositions de réforme ont été reçues des organes suivants de l'UA :

- la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ;
- le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE);
- le Parlement panafricain (PAP)
- le Conseil pour la lutte contre la corruption.

COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

I. CONTEXTE

1. En octobre 2018, à la demande du chef de l'Unité de la réforme, la Cour a soumis des propositions de réforme à l'Unité de la réforme de l'Union africaine pour examen lors du onzième Sommet extraordinaire de la Conférence de l'Union africaine prévu les 17 et 18 novembre 2018. Au cours dudit Sommet, les propositions de réforme des organes de l'UA, y compris la Cour africaine, ont été reportées au Sommet de janvier/février 2019. Les organes ont donc été invités à présenter d'autres observations ou à modifier leurs observations s'ils le souhaitent.

2. Lors de sa 51^e session ordinaire tenue en novembre 2018 à Tunis (Tunisie), la Cour a réexaminé ses conclusions antérieures et y a apporté des modifications en conséquence.

3. Les propositions de réforme qui suivent visent à faire en sorte que la Cour soit en mesure d'apporter des contributions significatives à la réalisation des objectifs de l'Union africaine, notamment à travers la protection effective des droits de l'homme, le renforcement de l'état de droit et de la bonne gouvernance, et la promotion d'une culture des droits de l'homme sur le continent.

4. Les réformes proposées concernent la ratification universelle du Protocole portant création de la Cour, la création d'un fonds d'aide judiciaire, la mise en place d'un cadre de suivi et de mise en œuvre, le mandat des juges et le fonctionnement de la Cour de justice de l'Union africaine.

II. RATIFICATION UNIVERSELLE DU PROTOCOLE ET DÉPÔT DE LA DÉCLARATION PRÉVUE À L'ARTICLE 34 (6)

5. Vingt ans après l'adoption du Protocole portant création de la Cour africaine, seuls 30 États l'ont ratifié et 8 seulement ont fait la déclaration prévue à l'article 34(6) permettant aux particuliers et aux ONG de saisir directement la Cour. Pour que la Cour puisse jouer son rôle de manière constructive et contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tous les États membres de l'Union doivent ratifier le protocole et assurer un accès direct à la Cour en faisant la déclaration visée à l'article 34, alinéa 6. Ce faisant, la Cour aura une couverture continentale et la capacité de protéger les droits de l'homme et les droits des peuples sur l'ensemble du continent.

6. C'est pour ces raisons qu'il est nécessaire que l'Union africaine mette en place des mécanismes pour faire en sorte:

- a) Que les États ratifient le Protocole et font la déclaration au même moment,
ou

- b) Que l'exigence de la déclaration soit abandonnée, de sorte que la ratification du Protocole signifie la reconnaissance de la compétence de la Cour pour recevoir des requêtes de particuliers et d'ONG.

Incidences financières

- 7. Aucune incidence financière n'est envisagée.

III. CRÉATION DE CHAMBRES

- 8. En tenant compte des éléments suivants:

- a) le volume de cas reçus jusque-là;
- b) le nombre d'États (30 sur 55) qui ont ratifié le Protocole, d'une part, et le nombre d'États (8) qui ont fait la déclaration, d'autre part ; et
- c) le caractère unique de la compétence (droits de l'homme) de la Cour:

9. La Cour est d'avis qu'il est essentiel d'améliorer et de rationaliser son travail. À cette fin, la Cour propose que trois chambres, composées chacune d'au moins trois juges, ou deux chambres composées chacune de cinq juges, soient créées et habilitées à rendre des arrêts au nom de la Cour.

10. La Plénière de 11 juges avec le quorum actuel de 7 juges sera l'assemblée plénière ou une chambre extraordinaire qui se réunira sur renvoi d'une des chambres ou lorsqu'une position de principe doit être adoptée.

11. Ce système existe à la Cour européenne des droits de l'homme où 5 chambres composées de 5 juges constituent les juridictions ordinaires de première instance, alors que la Grande Chambre composée de 17 juges seulement, dont le président, le vice-président, les présidents de chambre et les juges désignés par tirage au sort, n'intervient que sur renvoi d'une chambre et sur demande d'avis consultatif qui lui est soumise.

12. Cet arrangement permettra d'accélérer le règlement des affaires par la Cour.

13. Si les mesures susmentionnées sont prises, il ne sera plus nécessaire d'invoquer l'article 15 du Protocole pour que les juges travaillent à plein temps.

14. Toutefois, en ce qui concerne le quorum prévu à l'article 23 du Protocole, il sera nécessaire de modifier le Protocole pour donner à la Cour une certaine souplesse dans la détermination du quorum de manière à accélérer l'examen des questions dont elle est saisie.

Incidences financières

- 15. Aucune incidence financière n'est envisagée.

IV. OPÉRATIONNALISATION DU FONDS D'ASSISTANCE JUDICIAIRE

16. La plupart des affaires dont la Cour est saisie à ce jour proviennent de requérants indigents. Certains d'entre eux ont demandé une assistance judiciaire et, dans la majorité des cas, la Cour a estimé qu'ils en avaient besoin. Le Protocole et le Règlement de la Cour prévoient la nécessité de fournir une assistance juridique lorsque la cause de la justice l'exige. La Cour estime que l'assistance juridique améliorera l'accès à la justice et la protection des droits de l'homme sur le continent.

17. La Conférence a déjà adopté un statut pour la création d'un fonds d'assistance judiciaire au profit des organes de l'AU chargé des droits de l'homme, et il est important que ce fonds soit opérationnel afin de permettre aux demandeurs indigents de bénéficier de ce dispositif. L'UA doit également apporter un capital d'amorçage pour rendre le fonds opérationnel.

Incidences financières

18. Aux termes du Statut portant création du Fonds d'aide judiciaire pour les organes de défense des droits de l'Union africaine, ce fonds sera financé par des contributions volontaires des États membres et d'autres parties prenantes. La Cour cherche à obtenir de l'UA un dépôt initial raisonnable à titre de capital d'amorçage pour le démarrage du Fonds. Un montant de 100.000 dollars EU est proposé.

V. RESPECT DES ARRÊTS DE LA COUR:

19. L'un des obstacles à l'efficacité de la Cour est le non-respect de ses arrêts. Il n'y a aucun intérêt à rendre des jugements s'ils ne sont pas respectés. Cela érode la confiance des citoyens en la Cour et au système judiciaire dans son ensemble.

20. La Cour a rendu 99 décisions, dont 27 arrêts sur le fond dans lesquels elle a constaté des violations des droits de l'homme et rendu des ordonnances appropriées et 24 ordonnances de mesures provisoires. Parmi eux, seuls deux arrêts ont été exécutés intégralement, tandis que d'autres l'ont été partiellement. Certains États ont catégoriquement refusé de se conformer aux arrêts et aux ordonnances de la Cour. En ce qui concerne les ordonnances de mesures provisoires, la Cour a reçu des rapports sur l'exécution d'environ sept ordonnances, tandis que pour les autres, les États ont soit ignoré les ordonnances, soit clairement indiqué leur refus de s'y conformer.

21. Cette non-conformité peut s'expliquer, entre autres, par l'absence d'un système de suivi concret. L'article 31 du Protocole charge la Cour de faire rapport «...en particulier des cas où un État n'aura pas exécuté les décisions de la Cour»

22. L'absence d'un système de suivi empêche le Conseil exécutif de contrôler efficacement l'exécution des décisions de la Cour au nom de la Conférence, comme l'exige l'article 29(2) du Protocole. Il est donc nécessaire de mettre en place un cadre approprié de suivi et d'exécution pour la mise en œuvre des décisions de la Cour.

23. Lors de sa session ordinaire tenue à Nouakchott (Mauritanie), le Conseil exécutif a demandé à la Cour, en collaboration avec la Commission et la Commission de l'UA, d'entreprendre une étude approfondie sur la mise en place d'un cadre concret de suivi et de mise en œuvre. La Cour travaille en étroite collaboration avec la Commission de l'UA sur ladite étude qui sera présentée au COREP en janvier 2019.

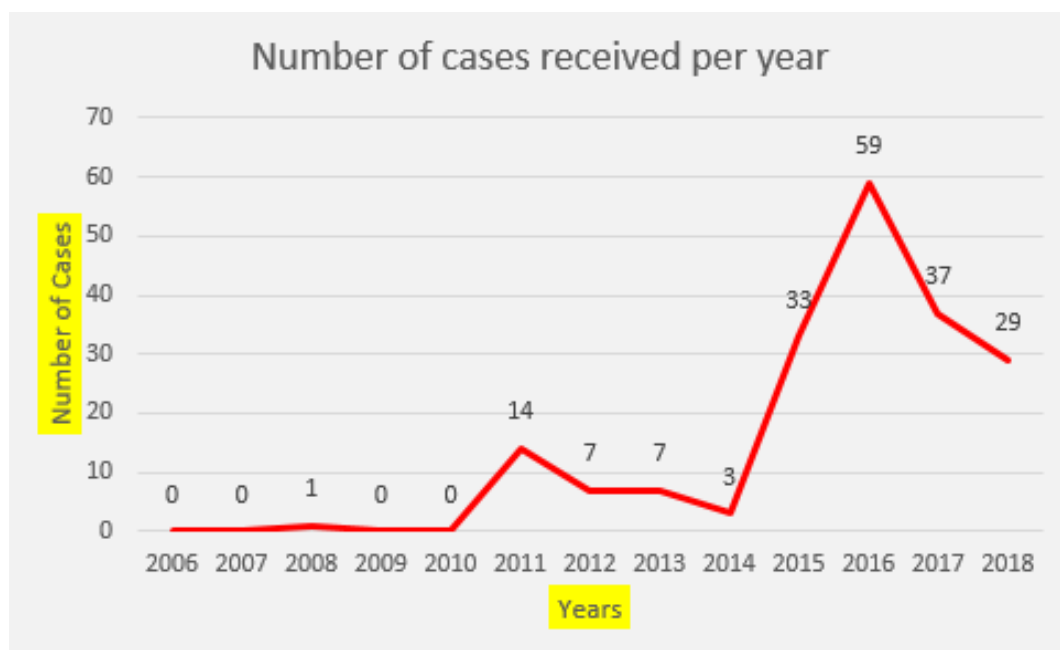
Incidences financières

24. Cela nécessitera la création d'une Cellule chargée du suivi au sein du Greffe de la Cour

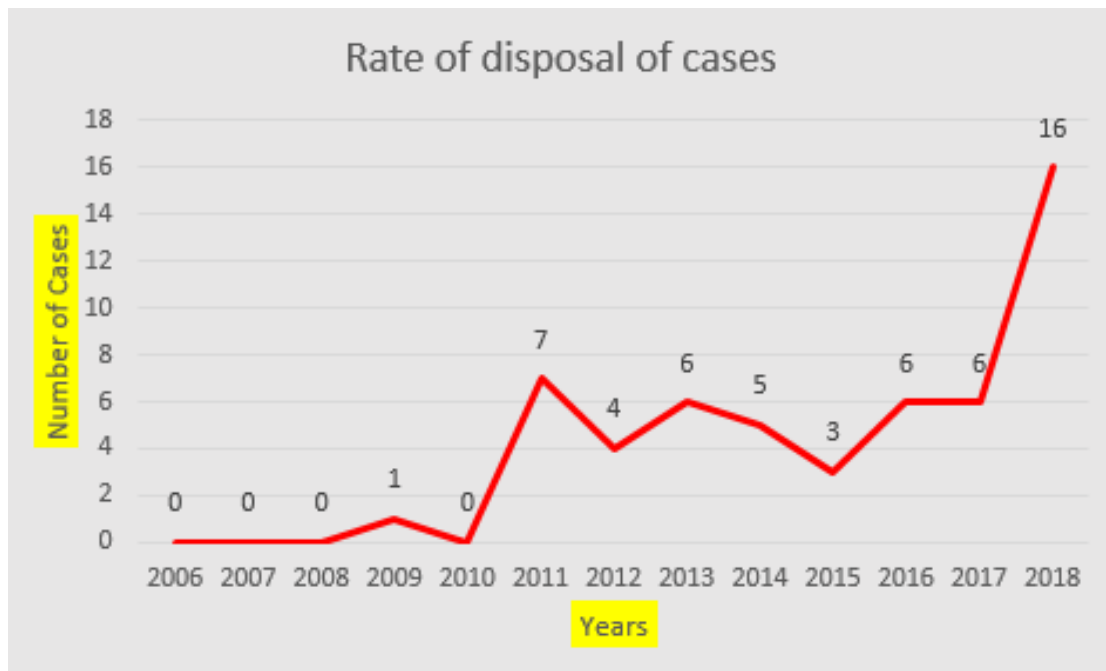
VI. MANDAT DES JUGES

25. Au départ, la Cour avait recommandé que les juges soient nommés pour travailler à temps plein et que leur mandat soit d'une durée de neuf ans, non renouvelable. Toutefois, après avoir analysé l'évolution des affaires reçues et le taux de traitement des affaires, la Cour est d'avis que le moment n'est pas venu de modifier la configuration actuelle.

26. Depuis sa création en 2006, la Cour a vu le nombre d'affaires reçues passer de 1, entre 2006 et 2009, à 190, entre 2010 et 2018. Rien qu'en 2016, la Cour a reçu 59 affaires au total. Toutefois, depuis lors, la Cour connaît une baisse du nombre d'affaires reçues, avec 37 en 2017 et 29 en novembre 2018. Voir les graphiques ci-dessous.



27. Au même moment, le taux de traitement des affaires portées devant la Cour s'est amélioré et, avec la mise en place imminente d'un système de gestion électronique des affaires, il est probable que le taux de traitement s'améliorera encore et que la Cour sera en mesure de mener à bien davantage d'affaires dans les meilleurs délais possible.



- 28.** Dans ces conditions, la Cour ne pense pas que ce soit le bon moment pour nommer des juges à temps plein.
- 29.** En tout état de cause, lorsque la charge de travail augmente à un niveau qui justifie que tous les juges ou certains d'entre eux travaillent à plein temps, la Cour en informera la Conférence pour que celle-ci ait recours à l'article 15, alinéa 4, du Protocole
- 30.** Toutefois, la Cour maintient la proposition de nommer les juges pour un mandat unique, conformément à la tendance internationale.
- 31.** Le *Protocole* portant amendements au *Protocole* portant Statut de la Cour africaine de la justice et des droits de l'homme (Protocole de Malabo), par exemple, prévoit que «les juges sont élus pour un mandat unique, non renouvelable, de 9 ans». Les juges de la Cour pénale internationale ont un mandat de neuf ans et ne sont pas rééligibles. À la cour communautaire de la CEDEAO, les juges sont élus pour un mandat de quatre ans, non renouvelable. À la Cour de justice de l'Afrique de l'Est, les juges siègent pour une durée maximale de sept ans. Toutefois, le mandat des juges de la Cour internationale de Justice est renouvelable pour neuf ans.
- 32.** La Cour propose donc un mandat de 9 ans, échelonné de manière à ce que tous les juges actuels ne partent pas en même temps, afin d'assurer la continuité. Cette proposition pourrait être mise en œuvre progressivement, à compter de la prochaine élection des juges.

Incidences financières

33. Aucune incidence financière n'est envisagée.

VII. OPÉRATIONNALISATION DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION AFRICAINE

34. L'Acte constitutif de l'Union africaine prévoit la création d'une Cour de justice de l'Union africaine. La Cour de justice était destinée à être le «principal organe judiciaire» de l'Union africaine ayant autorité, entre autres, pour statuer sur les différends relatifs à l'interprétation des traités de l'UA. Un protocole portant création de la Cour de justice a été adopté le 11 juillet 2003 et est entré en vigueur le 11 février 2009. Elle compte actuellement 18 ratifications.

35. Cependant, la Cour n'a jamais été opérationnalisée parce que, le 1er juillet 2008, la Conférence de l'UA a adopté le Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Protocole de Sharm el Cheikh ou Protocole fusionné) qui a fusionné la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine de justice en une nouvelle Cour: la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (ACJHR), aux termes de son Article 2, «est l'organe judiciaire principal de l'Union africaine». En novembre 2018, le Protocole n'avait été ratifié que par six pays.

36. Dans l'intervalle, le 27 juin 2014, la Conférence a adopté le Protocole portant amendements au Protocole portant Statut de la Cour africaine de la justice et des droits de l'homme (communément appelé le Protocole de Malabo) accordant la compétence pénale à l'ACJHR. Le Protocole de Malabo regroupe donc tous les protocoles en un seul instrument. En novembre 2018, ce protocole a été signé par 11 pays sans ratification.

37. Essentiellement, il existe 4 Protocoles relatifs à la création d'un organe judiciaire sur le continent, qui doivent tous être ratifiés à un moment ou à un autre. Il s'agit du Protocole de Ouagadougou, du Protocole sur la Cour de justice, du Protocole fusionné et du Protocole de Malabo.

38. Cette multiplicité de Protocoles a créé une confusion entre les États quant à la question de savoir quel Protocole doit être ratifié. Cette confusion a été relevée par l'Unité chargée de la réforme et exprimée au Sommet extraordinaire du Conseil exécutif de novembre 2018.

39. Compte tenu de ce qui précède et pour rationaliser les institutions judiciaires de l'Union africaine, il est recommandé de rendre la Cour de justice de l'Union africaine, dont l'acte constitutif est entré en vigueur, opérationnelle. Cela peut se faire en dotant l'actuelle Cour africaine des droits de l'homme et des peuples du mandat de la Cour de justice. Il est important de noter que les juges de la Cour africaine sont issus d'horizons divers, notamment des experts en droit international relatif aux droits de l'homme, en droit international public et d'organisations internationales

Incidences financières

40. À déterminer

VIII. CONCLUSIONS

41. Il convient de noter que pour que les réformes proposées soient efficaces, il faut que le Greffe de la Cour fasse l'objet d'une restructuration correspondante afin que les outils nécessaires à leur mise en œuvre soient en place.

LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

1. Sur l'urgence quant à la construction du Siège à Banjul.

42. Depuis sa création en 1987, la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) n'a pas de siège propre à elle. Le Secrétariat qui est la structure permanente est toujours hébergé dans des locaux inadaptés, loués par la République de la Gambie, mais qui ne disposent pas des exigences et standards requis, ni du point de vue structurel, ni sécuritaire, pour les dossiers de plaintes contre les États, qui doivent être entourés de confidentialité, selon l'Article 59 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, jusqu'à l'adoption du Rapport de la CADHP par la Conférence.

43. Ainsi les Honorables Commissaires ont toujours tenu leurs réunions statutaires et autres rencontres avec les Représentants d'États et les partenaires, dans des salles d'hôtel, faute de bureaux pour eux.

44. Il est donc impératif que la question de la construction d'un siège fonctionnel soit définitivement réglée.

2. Sur le Recrutement d'effectifs pour pouvoir les postes vacants et pour soutenir le travail de la CADHP.

45. L'une des plus graves contraintes pour la CADHP, dans l'exécution de son mandat, c'est l'inadéquation des effectifs de son Secrétariat. La portée et l'importance du travail de la CADHP dans l'exercice de son mandat de promotion et de protection des droits de l'homme dans les 54 États parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, exigent plus de ressources humaines que celles qui lui sont affectées. Par exemple, Il n'y a que 9 juristes assistants pour 11 Commissaires. Il n'y a pas de services compétents pour répondre aux besoins administratifs et logistiques. Il n'y a pas de fonctionnaire chargé des programmes ni de fonctionnaire chargé de la Planification, de l'évaluation et du suivi stratégique des projets. Le département des finances est composé de 2 personnes qui doivent gérer toutes les questions relatives aux voyages/missions, aux achats et aux ressources humaines, en répondant aux exigences des Audits. Pour la Section / documentation / information, il n'y a que deux agents, et la Section Courrier ne compte qu'un seul agent qui est un des poumons de la CADHP, pour le traitement des correspondances relatives aux dossiers sous examen. La Section linguistique ne compte qu'un seul interprète / traducteur, au lieu des quatre, approuvés dans l'organigramme. Il se trouve que pour la régularité et la compréhension des échanges entre le personnel et les Commissaires et entre les Commissaires eux-mêmes, ceux-ci doivent être quotidiennement et systématiquement traduits, en français, en anglais et en portugais. Il faut en outre créer une division/ Plaintes-Communications compte tenu des nombreux cas traités par la CADHP et dont certains doivent être envoyés à la Cour Africaine. Cette situation structurelle de sous effectifs permanents fait que lorsqu'un membre du personnel tombe malade, ou va en congés, son absence se répercute négativement sur l'activité et le rendement du Secrétariat.

46. Un examen urgent de la structure de la CADHP est nécessaire pour que la revue de la structure de l'organe soit alignée à ses fonctions et à ses besoins, pour plus l'efficacité.

3. Sur la nécessité d'avoir une autonomie en matière de recrutement.

47. Il convient de souligner que la CADHP n'est pas autorisée à procéder au recrutement du personnel de son secrétariat, et ce depuis sa création en novembre 1987, car toute la procédure, à quelque niveau que ce soit, doit passer par les services de gestion des ressources humaines de la Commission de l'Union africaine (CUA); contrairement à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la CAfDHP) qui procède directement à ses propres recrutements. Or ces deux organes ont les mêmes compétences et responsabilités et mieux, il y a lieu de noter que c'est la CAfDHP qui complète le mandat de la Commission africaine et non le contraire, conformément au dernier paragraphe du préambule du Protocole à la charte africaine portant sur la création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples qui dispose : « **Fermelement convaincus que la réalisation des objectifs de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples nécessite la création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour compléter et renforcer la mission de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples** ».

48. Cette situation de manque d'autonomie interne a pour conséquence l'enregistrement de retards considérables dans les recrutements prévus dans la structure adoptée par l'Union africaine au niveau de la Division de la Gestion des Ressources humaines de la CUA. C'est ainsi qu'à ce jour, le Secrétariat de la CADHP a un déficit de vingt et un (21) sur les quarante-six (46) postes réguliers approuvés pour sa structure.

49. Cette situation handicape également la bonne exécution du mandat de promotion et de protection des droits de l'homme de la Commission et a un impact négatif qui s'étend jusqu'aux recrutements dans le cadre de l'appui des partenaires. À titre d'exemple, la CADHP enregistre un retard dans le recrutement d'experts et est exposée au risque de perdre ainsi les opportunités dans le cadre du programme PANAF de l'Union européenne en cours, à l'inverse d'autres organes appuyés par le même programme, en l'occurrence la Cour africaine et le Parlement panafricain qui ont procédé à des recrutements directs. En effet le Programme PANAF qui a débuté en 2017 prend fin en 2019 sans que la Commission puisse bénéficier de l'expertise du personnel prévu dans le contrat. La solution à long terme proposée pour résoudre ce problème serait d'accéder à la demande d'autonomie de recrutement de la CADHP. Cela serait par ailleurs conforme, entre autres, avec la décision **Assembly/AU/Dec.200(XI)** de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine demandant à la CUA de prendre des mesures pour régulariser le statut de la CADHP en tant qu'organe de l'UA. Entre temps, la CUA doit recruter d'urgence le personnel pour pourvoir aux postes vacants dans la structure de la CADHP, conformément aux décisions pertinentes du Conseil exécutif.

50. À cet égard, il est important que la CADHP dispose de l'autonomie pleine pour procéder aux recrutements nécessaires au niveau interne, en s'assurant du respect des procédures et des règles de l'UA.

4. Sur l'urgence de procéder à l'harmonisation des émoluments.

51. Les Honorables Commissaires qui sont également Rapporteurs et membres de Groupes de Travail ne travaillent qu'à temps partiel. Ils s'acquittent tout comme les honorables juges de la plupart de leurs missions et mandats thématiques, lors de la période d'intersessions, pour laquelle ils ne reçoivent qu'aucune indemnité. Il en est de même des indemnités au titre de leur mandat de protection, des indemnités de fin de mandat, et de la pension.

52. Un certain nombre de décisions du Conseil Exécutif ont demandé à la CUA d'harmoniser les émoluments des responsables élus de l'UA. En particulier les Décisions EX.CL.Dec.974(XXXI) et EX CL/Dec 1 (XIII), demandant à la CUA de présenter une proposition d'harmonisation de la rémunération des Responsables des Organes élus de l'UA pour examen et adoption.

53. À cet effet, plusieurs réunions ont été organisées qui ont débouché sur des Recommandations, mais aucune décision concrète n'a été adoptée à ce jour. Il est donc urgent que cette situation d'injustice qui traîne depuis plusieurs années soit définitivement réglée.

5- Sur la nécessité de l'établissement d'un Comité au niveau du Conseil Exécutif chargé du suivi de la mise en œuvre des Décisions et Recommandations de la CADHP par les États -Parties.

54. À l'occasion de l'examen des Rapports périodiques que les États soumettent à la CADHP conformément aux dispositions des Articles. 62 de la Charte Africaine et 26 du Protocole de Maputo, la CADHP formule à leur endroit des Recommandations pour répondre aux domaines de préoccupation relevés. Suite à l'examen des plaintes / communications des individus et des ONG, l'Organe rend des décisions à l'encontre des États défendeurs. Ces Recommandations et Décisions ne sont pas, pour la plus grande part, mises en œuvre. Et ce, nonobstant les missions de sensibilisation, et les séminaires organisés à cet effet. Au sein de la CADHP, il n'existe aucun mécanisme de suivi, et en l'espèce même s'il existait, il n'aurait eu aucun pouvoir contraignant.

55. Le Conseil Exécutif a par le passé, adopté une décision qui prévoyait la mise en place d'un Comité chargé de faire le suivi des Décisions et Recommandations formulées à l'endroit des États.

6- Sur la nécessité pour des raisons de bonne gouvernance d'avoir un / une Présidente à plein temps.

56. Le Bureau composé de 2 Commissaires qui travaillent à temps partiel doit assurer la direction du travail de la CADHP et veiller à la protection de son intégrité. Il doit

également répondre à de nombreuses sollicitations du Secrétariat , des États parties , de l'UA et des autres partenaires , souvent dans l'urgence , face à certaines situations , donner des orientations sur des sujets divers , et faire à distance un travail de coordination des activités des Mécanismes spéciaux .

57. La Commission de l'Union africaine a déployé des efforts pour confirmer et clarifier le rôle de Manager du/ de la Présidente de la CADHP sur le Secrétariat, dans le but de résoudre les problèmes administratifs récurrents. La CADHP a examiné et a adopté un organigramme reflétant un flux d'autorité qui optimise la gouvernance au sein du Secrétariat, et cela requiert la présence à plein temps du premier responsable de l'organe à Banjul.

58. Conformément à la Décision Assembly/ AU/Dec.200(XI) et dans le cadre de la restructuration des Organes de l'UA, la CADHP, demande la régularisation de la permanence de son président, comme c'est le cas de la Cour Africaine qui a un mandat similaire au sien.

LE COMITÉ AFRICAIN D'EXPERTS SUR LES DROITS ET LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT (CAEDBE) ET SON SECRÉTARIAT

I. CONTEXTE

59. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBE) a été adoptée le 11 juillet 1990 et est entrée en vigueur le 29 novembre 1999. Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) a été créé en juillet 2001 en vertu des articles 32 à 45 de la Charte. L'article 42 chargeait le Comité de promouvoir et de protéger les droits et le bien-être de l'enfant consacrés par la Charte, ainsi que de suivre l'application de la Charte. Cet article énumère les attributions du CAEDBE :

- a) promouvoir et protéger les droits consacrés dans la présente Charte et notamment ;
- b) rassembler les documents et les informations, faire procéder à des évaluations interdisciplinaires concernant les problèmes africains dans le domaine des droits et de la protection de l'enfant, organiser des réunions, encourager les institutions nationales et locales compétentes en matière de droits et de protection de l'enfant, et au besoin, faire connaître ses vues et présenter des recommandations aux gouvernements ;
- c) élaborer et formuler des principes et des règles visant à protéger les droits et le bien-être de l'enfant en Afrique ;
- d) coopérer avec d'autres institutions et organisations africaines internationales et régionales s'occupant de la promotion et de la protection des droits et du bien-être de l'enfant
- e) suivre l'application des droits consacrés dans la présente Charte et veiller à leur respect
- f) interpréter les dispositions de la présente Charte à la demande des États parties, des institutions de l'OUA/UA ou de toute autre institution reconnue par l'OUA/UA.
- g) s'acquitter de toute autre tâche qui pourrait lui être confiée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, par le Secrétaire général de l'OUA ou par tout autre organe de l'OUA.

60. Suite à la Décision de 2003 du Conseil exécutif (EX/CL/Dec.49(III)), qui appelait à la mise en place du Secrétariat du CAEDBE, en 2007, la Commission de l'Union africaine a officiellement créé le Secrétariat et nommé un Secrétaire pour le Comité conformément à l'article 40. Le Secrétariat a le mandat suivant :

- a) Coordonner le travail du CAEDBE
- b) Maintenir des liens efficaces entre le Comité et les États membres
- c) Assurer un partenariat efficace entre le Comité et les parties prenantes
- d) Mobiliser des ressources et sensibiliser sur les activités du Comité

61. Afin de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant, le Comité a entrepris un certain nombre d'activités dans le passé. Il s'agit notamment :

- e) de la **Ratification de la Charte africaine de l'enfant** : Depuis sa création en 2001, le CAEDBE a engagé divers États membres à ratifier la Charte africaine de l'enfant. Ainsi, en novembre 2018, 48 pays avaient ratifié la Charte ;
- f) des **Rapports des États parties** : Conformément à son mandat d'examen des rapports des États parties, le CAEDBE a reçu des rapports initiaux et périodiques sur l'état de la mise en œuvre de la Charte dans plus de 40 États parties ;
- g) des Observations finales : après examen des rapports des États parties et des rapports complémentaires, le CAEDBE publie des observations finales et des recommandations aux États parties sur la base de leur rapport pour souligner les réalisations et présenter des recommandations concernant les mécanismes de mise en œuvre de la Charte dans les domaines où le Comité estime que des lacunes existent dans la mise en œuvre de la Charte. En conséquence, en novembre 2018, le Comité a publié 38 observations finales et recommandations ;
- h) des **Communications** : Conformément à l'article 44 de la Charte africaine de l'enfant, le CAEDBE a reçu et rendu ses décisions sur 10 communications ;
- i) des **Missions d'établissement des faits, de suivi et d'enquête** : Conformément au mandat que lui confère l'article 45 de la Charte africaine de l'enfant, le CAEDBE a entrepris diverses missions en vue de suivre l'application de ses décisions et d'enquêter sur les violations présumées des droits de l'enfant dans les États membres, et a rendu compte de ses conclusions au Conseil exécutif ;
- j) des Observations générales : Conformément au mandat que lui confère l'article 42 de la Charte, et dans le but d'interpréter les éléments des dispositions de la Charte, le CAEDBE a élaboré des observations générales sur divers articles choisis de la Charte africaine de l'enfant ;
- k) de l'**Élaboration d'un agenda à long terme pour les droits de l'enfant en Afrique** : Pour compléter le paragraphe 53 de l'Agenda 2063 qui stipule que « les enfants africains accéderont à l'autonomie grâce à la mise en œuvre complète de la Charte africaine des droits de l'enfant », le CAEDBE

a élaboré un document cadre intitulé « Agenda pour les enfants d'Afrique : Favoriser une Afrique digne pour les enfants ». Cet Agenda est donc adopté par le Conseil exécutif en tant qu'Agenda pour les droits de l'enfant en Afrique ;

- l) des **Recherches et études** : Le CAEDBE a également commandé des études continentales sur divers domaines des droits de l'enfant.

62. En entreprenant ces activités et d'autres, avec toutes les opportunités et les réalisations, le CAEDBE a été confronté à diverses formes de défis pour remplir efficacement son mandat de protection et de promotion des droits de l'enfant en Afrique, comme l'aspire la Charte africaine de l'enfant. L'incapacité du Comité à déployer pleinement ses efforts dans l'exécution de ses fonctions participe de la persistance des violations des droits de l'enfant.

63. Il est particulièrement remarquable que le CAEDBE est confronté à de graves problèmes de capacité, en raison de la présence limitée de personnel technique au Secrétariat, ce qui l'empêche de s'acquitter efficacement de son mandat et de veiller à ce que les droits et le bien-être de l'enfant soient intégrés dans les activités de l'UA.

64. D'une manière générale, et dans le contexte de la réforme de l'UA, le CAEDBE est confronté aux défis suivants :

- a) L'**autonomie et l'indépendance limitées** du CAEDBE qui peuvent être en partie liées au fait que son secrétariat soit installé dans l'enceinte de l'Union africaine.
- b) L'insuffisance des **ressources financières** pour s'acquitter de son mandat demeure le principal défi du Comité. Lorsque le Comité doit s'appuyer sur des partenaires extérieurs pour financer des sessions ordinaires et entreprendre des missions, son indépendance et son autonomie risquent d'être compromises.
- c) L'insuffisance des **capacités techniques** du Secrétariat et l'affectation à temps partiel des membres réduisent la rapidité avec laquelle le Comité peut traiter les rapports et communications en suspens.
- d) L'**absence d'appropriation de la Charte africaine de l'enfant** au niveau des États membres. Bien que le Comité ait relativement bien réussi dans ses activités de plaidoyer, la mise en œuvre est souvent entravée par le manque de volonté politique des États membres.

65. Ainsi, dans le cadre du processus de réforme en cours, le CAEDBE espère que ces défis seront relevés afin qu'il puisse intensifier ses efforts pour continuer à œuvrer à l'amélioration de son fonctionnement et de sa capacité à s'acquitter de son mandat et à participer de manière productive au suivi et à la protection des droits de l'enfant en Afrique. Afin de tirer parti des résultats obtenus et de les consolider, et de continuer à

relever les défis qui restent à relever, le CAEDBE s'efforce de continuer à entreprendre des activités qui lui permettraient d'accroître ses ressources et sa capacité de mise en œuvre, en améliorant les liens entre le CAEDBE et d'autres organes et mécanismes de l'UA ayant un mandat dans le domaine des droits humains, dans la mise en œuvre de la Charte.

66. Compte tenu de ce qui précède, le CAEDBE soumet la présente note explicative et les projets de décisions ci-joints, qui reprennent les observations et contributions du CAEDBE.

II. QUESTIONS À EXAMINER DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE RÉFORME

A. Restructuration du Secrétariat du CAEDBE

67. Le Secrétariat est actuellement situé au Département des affaires sociales de la Commission de l'Union africaine. Le Comité est appuyé par un Secrétariat dirigé par un Secrétaire et, au moment de la rédaction du présent rapport, il comprend deux employés permanents supplémentaires et deux employés à court terme, deux jeunes bénévoles et deux employés détachés. Les efforts déployés par le Comité pour s'acquitter efficacement de son mandat ont été entravés par une grave insuffisance de ressources humaines, financières et matérielles.

68. La nécessité de restructurer le personnel du Secrétariat se justifie pour diverses raisons, notamment le transfert éventuel du Secrétariat, l'augmentation des activités du Comité et la nécessité d'une structure harmonisée des organes de la Commission de l'UA.

i. Transfert du Secrétariat hors des locaux de la Commission de l'UA

69. Dans sa décision EX CL/Dec. 712(XXI), le Conseil exécutif a demandé à la Commission de « *poursuivre les consultations avec le COREP concernant les implications financières du transfert du Secrétariat du Comité en dehors du siège et d'enregistrer l'offre faite par le Burkina Faso d'accueillir ce Secrétariat* » Quatre (4) autres États membres - le Lesotho, le Botswana, le Kenya et le Soudan - ont par la suite exprimé leur intérêt à accueillir le Secrétariat. À la suite d'une série de consultations, le Conseil exécutif, par sa Décision : EX.CL/Dec.1010(XXXIII) en juillet 2018, a accepté l'offre du Royaume du Lesotho et a décidé que le Royaume du Lesotho accueille le Secrétariat du CAEDBE. Le Conseil exécutif a également demandé à la Commission (i) de finaliser l'Accord de siège avec le Royaume du Lesotho, conformément aux règles et règlements de l'UA ; et (ii) de revoir la structure du Secrétariat du CAEDBE et de préparer un rapport complet sur les besoins financiers du Secrétariat du CAEDBE à travers les sous-comités pertinents et de rendre compte à la session ordinaire du Conseil exécutif prévue en février 2019.

ii. Les activités croissantes du CAEDBE

70. Pour que le Comité puisse s'acquitter efficacement de son mandat, il a besoin d'un Secrétariat fort, bien doté en personnel et compétent. Étant donné que le Comité a commencé à recevoir et à examiner les rapports et les communications (plaintes) des États parties, la nécessité de renforcer le Secrétariat, en termes de ressources financières, humaines et matérielles, est très capitale. Cela pourrait découler de la Décision du Conseil exécutif - décision relative au Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant - Doc.EX.CL/797(XXIII)- qui demande à la Commission d'entreprendre une évaluation du financement et des ressources humaines dont le Comité a besoin afin de lui donner les moyens de s'acquitter efficacement de son mandat, comme prévu par la Charte africaine. Il serait impossible pour le CAEDBE d'exercer efficacement ses fonctions et de s'acquitter de son mandat avec le nombre très limité d'employés dont dispose actuellement le Secrétariat. En effet, le Comité s'est efforcé de mobiliser des ressources pour avoir davantage de personnel détaché en vue d'atténuer légèrement le problème.

iii. La nécessité de structures harmonisées entre les organes de l'UA

71. En outre, le Comité est d'avis que la structure du CAEDBE devrait être revue pour assurer l'existence d'une structure harmonisée dans l'ensemble des organes de l'UA. Il est généralement admis que les divers organes et unités du système de la Commission de l'UA sont encouragés à avoir une structure harmonisée. Dans le cadre du système africain des droits de l'homme, le CAEDBE suggère que sa structure soit comparable à la nouvelle structure de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), qui répond à la Décision EX.CL/Dec.476(XIV). Par conséquent, il faudrait dûment noter que, si elle est adoptée, la nouvelle structure et la position proposée permettront au Secrétariat, et par ricochet au Comité, d'interagir et de collaborer avec d'autres mécanismes des droits de l'homme de manière plus efficace et plus concrète. Cela justifie, par exemple, les recommandations du Comité en ce qui concerne l'augmentation du nombre de postes de secrétaire de rang supérieur, l'augmentation du personnel professionnel et administratif, la mise en service effectif des bureaux des rapporteurs spéciaux au sein du Comité.

72. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné plus haut, le CAEDBE a le mandat de promouvoir et de protéger les droits de l'enfant en Afrique. Compte tenu des fonctions et des activités du CAEDBE, il est à noter que, outre le fait que le Comité soit spécifiquement chargé de traiter des droits de l'enfant, son mandat est le même que celui de la Commission. Dans le même ordre d'idées, il est à noter que la nomenclature actuelle donne une fausse impression que le CAEDBE n'est qu'un groupe d'experts et non un Organe de l'Union. C'est sur cette base que le Comité soumet un changement de nom de l'actuel CAEDBE en « Commission africaine des droits de l'enfant (CADE) » ; ce qui serait également important notamment pour assurer l'existence d'une structure harmonisée dans les organes de l'UA.

B. Créer un environnement favorable pour que le CAEDBE puisse s'acquitter pleinement de son mandat en tant qu'organe de l'Union

73. Malgré qu'il soit créé en tant qu'organe de l'Union, le CAEDBE a été confronté à diverses formes de défis qui empêchent le Comité d'exercer pleinement son mandat à l'instar d'autres organes de l'Union. Ces difficultés tiennent principalement au manque de ressources financières et à l'application limitée de ses décisions et recommandations par les États membres.

i. Manque de ressources financières

74. Le budget du CAEDBE faisait partie du budget global du Département des Affaires sociales, jusqu'en 2015, mais depuis lors, il a sa propre allocation budgétaire de l'UA, avec une augmentation annuelle de 5 %. L'UA finance 100 % du budget de fonctionnement alors que presque 100 % du budget de programmes est couvert par les partenaires. En raison de cette situation financière tendue, le CAEDBE n'a pas pu déployer pleinement ses efforts pour s'acquitter de son riche mandat, tel qu'il est décrit dans la Charte africaine de l'enfant.

75. Le Comité note une évolution positive ces derniers temps avec la décision de la Conférence de l'Union africaine¹ de financer les budgets opérationnels, des programmes et des opérations de soutien à la paix de l'Union africaine à compter de 2017. Cette décision est cruciale pour la viabilité du CAEDBE. Toutefois, le problème de la mise en œuvre effective des programmes demeurerait probablement un défi si la mise en œuvre des Décisions prenait plus de temps que ce qui est proposé. Par conséquent, pour relever ce défi, le Comité suggère qu'une évaluation des besoins financiers tant pour le budget de fonctionnement que pour le budget de programmes du CAEDBE soit effectuée à la lumière du processus de transfert en cours et de l'augmentation éventuelle des effectifs et des activités du Comité.

ii. Application limitée des décisions et recommandations du Comité

76. Le CAEDBE a pour mandat de recevoir et d'examiner les rapports des États parties sur l'état de la mise en œuvre de la Charte de l'enfant. Après avoir examiné les rapports des États parties, il publie des observations finales et recommande aux États parties les mesures qu'ils peuvent prendre pour améliorer la mise en œuvre de la Charte de l'enfant. Conformément à l'article 44, le CAEDBE a également pour mandat d'examiner les plaintes déposées contre des États parties pour des allégations de violation de la Charte de l'enfant. S'il constate une violation, il fera des recommandations à l'État partie pour qu'il s'y conforme afin de remédier à la violation. En vertu de l'article 45, le CAEDBE peut également entreprendre des enquêtes dans les pays africains,

¹ Assembly/AU/Dec.605-620 (XXVII), Assembly/AU/Decl.1- 3(XXVII) DÉCISIONS ET DÉCLARATIONS de la CONFÉRENCE DE L'UNION Vingt-septième session ordinaire 17 - 18 juillet 2016 Kigali, RWANDA. Les chefs des États membres de l'UA ont décidé d'instituer et de mettre en œuvre un prélèvement de 0,2 % sur tous les biens éligibles importés sur le continent pour financer les budgets de fonctionnement, de programmes et d'opérations de soutien à la paix de l'Union africaine à partir de l'année 2017.

suivies de recommandations à l'État partie sur les mesures qu'il devrait prendre en rapport avec la question faisant l'objet de l'enquête.

77. Le CAEDBE note que ses recommandations et décisions découlant de ces aspects de son mandat ne peuvent conduire à une meilleure mise en œuvre de la Charte de l'enfant que si les États les appliquent. Le contrôle du respect des décisions et recommandations du CAEDBE par les États est donc fondamental pour la pleine réalisation des droits de l'enfant. Malgré cela, le CAEDBE est confronté à des défis en raison de la non-application de ses décisions et recommandations par les États. Diverses raisons contribuent à cette non-conformité, notamment :

- i. Absence de cadres législatifs et institutionnels pouvant faciliter la mise en œuvre des décisions du CAEDBE ;
- ii. Manque de volonté politique de la part des États à mettre en œuvre les décisions du CAEDBE ;
- iii. Absence d'allocation budgétaire pour mettre en œuvre les décisions et recommandations du CAEDBE - Les recommandations et décisions nécessitent des allocations budgétaires pour leur mise en œuvre ;
- iv. Manque de collaboration entre les organes gouvernementaux et les autres parties prenantes - Les décisions et les recommandations nécessitent un « garant » chargé de les mettre en œuvre au niveau national. Lorsque les États parties reçoivent des recommandations et des décisions du CAEDBE, ils les communiquent rarement à l'organe responsable de leur mise en œuvre ou désignent un organe chargé de leur application. Il en résulte une situation où aucun organe national n'est responsable de leur mise en œuvre.
- v. Manque de suivi efficace et fonctionnel - Afin d'assurer la mise en œuvre de ses recommandations et décisions, le CAEDBE effectue des missions de suivi dans les pays qui ont reçu des recommandations et décisions. Toutefois, les missions ne sont pas entreprises en temps opportun, principalement faute de fonds suffisants pour financer ces activités. En ce qui concerne les recommandations formulées à l'issue des missions d'enquête, il n'y a pas de suivi, tant au niveau du Comité qu'à celui des Organes directeurs de l'UA, pour contrôler le respect de ces recommandations.

78. Le Comité note en outre que les décisions et recommandations du CAEDBE sont perçues comme manquant de finalité étant donné que les États ne les considèrent pas comme juridiquement contraignantes. À cet égard, le Comité aimerait réitérer le débat en cours sur la possibilité de modifier l'article 5 du Protocole portant création de la Cour africaine en vue d'inclure le CAEDBE en tant qu'organe de l'Union africaine qui peut saisir directement la Cour. La question de savoir pourquoi le CAEDBE devrait se voir accorder un accès à la CADHP peut s'expliquer sous deux angles : l'un juridique et l'autre pratique.

79. Du point de vue juridique, la Cour africaine est créée pour compléter et renforcer les fonctions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui est également un organe de l'Union africaine pour les droits de l'homme, dotée d'un mandat quasi juridictionnel. La Cour, contrairement au Comité ou à la Commission, a pour mandat de rendre une décision ayant force obligatoire dans les cas visés par le Protocole d'établissement qui souligne que la Cour est habilitée à rendre une décision finale. Cependant, le Comité ne fait que présenter des recommandations. Et même si les États parties ont l'obligation d'appliquer les décisions du Comité, le fait que ces décisions soient perçues comme des recommandations n'entraîne qu'un faible taux de conformité. Par conséquent, le Comité bénéficiera, de la même manière que la Commission, du caractère contraignant des décisions de la Cour.

80. Le système de la Cour donne également un signal sans équivoque concernant l'exécution des décisions. L'article 30 du Protocole de la Cour stipule que les États sont tenus de mettre en œuvre les décisions de la Cour et même d'en garantir l'exécution. En outre, la Cour est tenue, en vertu de l'article 31, de faire rapport au Conseil exécutif de l'Union africaine, en particulier sur les cas de non-respect de ses arrêts par les États. Dans les cas de non-respect des décisions, l'UA peut infliger des sanctions aux États manquant à leurs obligations, conformément à l'article 23, paragraphe 2, de l'Acte constitutif de l'UA. Le Protocole lui-même prévoit l'obligation de respecter les décisions et le mécanisme de rapport au Conseil exécutif, ce qui crée un système de suivi fort et explicite, contrairement à celui du Comité qui prévoit ces obligations de rapports par le biais de ses instruments de subsidiarité.

81. Du point de vue pratique, refuser l'accès du Comité à la Cour, alors que des organes similaires, tels que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, et d'autres organisations intergouvernementales y ont accès, indiquerait que la protection des droits de l'enfant africain est reléguée au second plan. Si la création de la Cour doit compléter le système des droits de l'homme existant sur le continent en vue d'améliorer l'exécution des décisions, l'incapacité du Comité à accéder à la Cour contreviendrait en partie au but ultime pour lequel elle a été créée. Cela saperait également le mandat et les travaux du Comité, donnant l'impression que le comité est moins important. Il devient donc nécessaire que le Comité, comme d'autres organes de défense des droits de l'homme, puisse avoir accès à la Cour pour l'ultime raison pour laquelle la Cour a été créée, à savoir l'exécution des décisions.

82. Afin de relever les défis mentionnés ci-dessus, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) recommande la mise en place d'un mécanisme commun au sein de la structure du COREP, avec pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions du Comité et d'inclure le CAEDBE parmi les organes susceptibles d'accéder à la Cour africaine.

III. CONCLUSION

83. Compte tenu de l'analyse faite par la note explicative ci-dessus, le CAEDBE soumet les projets de décisions ci-après à l'examen plus approfondi de la Conférence et à son approbation.

PARLEMENT PANAFRICAIN

I. CONTEXTE

84. Lors du sommet de l'Union africaine en juillet 2018, La Conférence a adopté la Décision Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII) et le rapport d'activité sur les propositions liées à la mise en œuvre de la réforme concernant tous les organes de l'Union africaine, y compris le Parlement panafricain (PAP). Le rapport d'activité a exploré, en particulier, la situation du PAP et formulé cinq recommandations soulignant la nécessité : d'une feuille de route sur la transition vers le mandat élargi du PAP, d'un cadre de résultats pour le PAP, de clarifications et d'un alignement des rôles et fonctions du Bureau du PAP et du Secrétariat, et d'une coordination avec la Commission de l'Union africaine (CUA) en ce qui concerne l'engagement du PAP dans les positions africaines communes.

85. La note explicative du PAP, soumise au Sommet extraordinaire les 17 et 18 novembre 2018, a suscité un vif intérêt et de nombreuses questions du Comité des représentants permanents (COREP). Cela a incité le Parlement panafricain à convoquer une réunion d'un groupe de travail au sein de son comité ad hoc sur les réformes institutionnelles de l'UA, avec pour but de consolider et de revoir toutes les soumissions du PAP liées au processus de réforme, en perspective de la retraite des organes et institutions de l'Union africaine, prévue pour la fin janvier 2019, avant le sommet de l'Union africaine en février 2019.

86. La présente note explicative, qui résume les observations et les contributions du Parlement panafricain, a pour objet de fournir des informations complémentaires à l'appui et en complément des propositions formulées par l'Unité des réformes institutionnelles. Les propositions formulées dans le présent document visent à assurer que le Parlement panafricain est repositionné et possède les compétences suffisantes pour atteindre son objectif, celui de permettre, soutenir et superviser l'intégration économique et le développement en Afrique, comme le voulaient les pères fondateurs de l'Union africaine, et tel que formulé dans l'Acte constitutif de l'Union africaine, le Protocole au Traité, instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain (Protocole PAP), et le Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain (Nouveau Protocole PAP).

87. Lesdites propositions sont regroupées dans les quatre domaines principaux considérés comme essentiels pour le processus de renforcement du Parlement panafricain dans le contexte du processus de réforme de l'UA. Ces domaines d'intervention sont les suivants :

- a. Mise en œuvre et optimisation du mandat budgétaire actuel du PAP pour un financement efficace de l'Union africaine.
- b. Gestion des affaires de l'Union africaine avec efficacité et efficience aux niveaux politique et opérationnel.

- c. Pleins pouvoirs législatifs au Parlement panafricain, essentiels pour une Union africaine efficace et performante.
- d. Connexion de l'Union africaine avec ses citoyens.

II. OPÉRATIONNALISER ET EXPLOITER LE MANDAT BUDGÉTAIRE ACTUEL DU PAP POUR UN FINANCEMENT EFFICACE DE L'UNION

88. L'article 11, paragraphe 2 de l'actuel Protocole PAP (repris à l'article 8 paragraphe 2) b) du nouveau Protocole PAP) confère au PAP le pouvoir de « débattre de son budget et du budget de l'Union et de formuler des recommandations avant son approbation par l'Assemblée ». Cette disposition a été complétée par l'article 4 (g) du Règlement du PAP, qui stipule que « le Parlement examine et discute le budget de l'Union africaine, et formule des recommandations pertinentes avant leur soumission à la Conférence pour approbation ».

89. Cette disposition du Protocole actuel établit d'abord le contrôle budgétaire comme l'une des tâches essentielles du Parlement panafricain conçues pour améliorer la gestion rationnelle des finances de l'Union. Elle donne ensuite aux parlementaires, qui représentent la population, la possibilité de participer au processus budgétaire aux niveaux national et continental, notamment dans la mesure où une bonne partie du budget de l'UA dépend des contributions des États membres.

90. Le rapport de l'Unité des réformes institutionnelles de l'UA indique à juste titre que l'exercice du pouvoir budgétaire du PAP contribuera à l'amélioration et au contrôle de l'efficacité et de la régularité des contributions des États membres, ainsi qu'à l'adoption de lois nationales qui jouent un rôle déterminant dans le financement de l'Union. En outre, en tant qu'organe représentant les peuples d'Afrique, conformément à l'article 2, paragraphe 2 du Protocole PAP, la mise en œuvre du pouvoir budgétaire du Parlement contribuera à renforcer la transparence et la légitimité du processus budgétaire de l'Union.

91. Au cours des quatorze années d'existence du PAP, la disposition susmentionnée du Protocole PAP actuel n'a pas été mise en œuvre. La raison principale en est le fait que le processus de formulation du budget de l'UA et son calendrier ne prévoient pas de soumission obligatoire du budget de l'UA au PAP pour examen et recommandation avant son adoption par la Conférence. Le PAP estime que son pouvoir budgétaire, qui est déjà prévu dans le droit applicable de l'Union africaine, ne requiert qu'un modus operandi pour permettre un mécanisme de collaboration viable et efficace entre tous les organes qui ont un rôle à jouer dans le processus d'élaboration du budget de l'UA.

92. Cela peut être réalisable en harmonisant les Règlements intérieurs des divers organes de décision chargés du budget de l'Union et en permettant au PAP d'intervenir dans le processus budgétaire de l'Union, conformément aux dispositions susmentionnées du Protocole PAP. Il s'agit d'un aspect purement pratique de la réforme qui ne devrait pas être subordonné à la question de l'expertise. Les organes directeurs devraient aider le PAP à résoudre cette question rapidement, notamment en renforçant

ses capacités institutionnelles et techniques. Il s'agit également de s'appuyer sur le savoir-faire reconnu des parlementaires du PAP, qui maîtrisent déjà bien les techniques d'élaboration et de contrôle du budget au niveau national. En outre, si besoin est, l'expertise interne peut toujours être complétée par une expertise externe.

93. L'opérationnalisation du pouvoir budgétaire du PAP permettrait également à l'Union africaine de s'aligner sur les meilleures lois et pratiques parlementaires comparatives, ce qui montre clairement que le pouvoir budgétaire est inhérent à tout parlement, national ou supranational. En ce qui concerne les parlements supranationaux, le Parlement européen², le Parlement de la CEDEAO³, le Parlement de la CEMAC⁴ et l'Assemblée législative de l'Afrique de l'Est⁵, pour n'en nommer que quelques-uns, détiennent et exercent déjà librement ce pouvoir. En fait, le Parlement de la CEMAC exerce, en vertu de l'article 14 de son Traité fondateur, le pouvoir de contrôle démocratique sur les autres organes, et participe au processus d'élaboration du budget de la Communauté avec l'obligation, pour le Président de la Commission, de présenter au Parlement, le projet de budget et le programme d'action de la Commission.

94. De même, l'article 9 de l'Acte supplémentaire sur le renforcement des pouvoirs du Parlement de la CEDEAO prévoit une consultation obligatoire du Parlement sur le budget de la Communauté. L'UA et le PAP pourraient donc, dans la mesure du possible, tirer parti de ces meilleures pratiques et permettre ainsi au PAP d'exercer des pouvoirs analogues à ceux d'autres parlements régionaux, conformément aux principes de l'état de droit. La similarité et la comparabilité des pouvoirs entre le PAP et ses homologues sous-régionaux favoriseraient une interaction et une pollinisation croisées efficaces et efficaces, ce qui contribuerait sans aucun doute aux efforts d'intégration de l'Afrique.

95. Le pouvoir budgétaire du PAP s'inscrit donc dans l'esprit de la décision de Kigali sur le financement de l'Union (Assembly / AU / Dec.605 (XXVII)). Il exploite le rôle budgétaire du PAP et ses relations uniques avec les parlements nationaux, qui, dans toutes les constitutions des États membres de l'UA, sont investis de pouvoirs budgétaires, ce qui permettrait de promouvoir et de contrôler les contributions effectives et en temps voulu des États membres et de garantir l'adoption de la législation nationale pertinente sur le financement de l'Union. Ce processus complétera et renforcera le rôle d'autres organes de l'UA, tels que le Comité des dix ministres des Finances, avec lesquels des modalités d'interaction claires doivent être définies.

96. Le PAP estime que la nécessité de mettre pleinement en œuvre ses pouvoirs budgétaires offre la possibilité d'affirmer et de rendre opérationnelle la pertinence de son mandat dans le cadre du processus de financement et de formulation du budget de l'Union, ainsi que de superviser sa mise en œuvre.

² Cf. Article 314 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

³ Cf. Article 7 (b) Loi additionnelle sur le renforcement des pouvoirs du Parlement de la CEDEAO.

⁴ Cf. Article 14 de la Convention de la CEMAC

⁵ Cf. Article 49 du Traité du CEEAC.

Recommandations

- i. Une décision de politique générale enjoignant à la Commission de soumettre le projet de budget de l'UA au PAP pour examen et recommandation avant son adoption par le Conseil exécutif, conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du protocole de 2001 sur le PAP.
- ii. Une décision politique de révision et d'harmonisation des calendriers statutaires du PAP et de ceux des organes politiques, afin de garantir que tous les organes concernés de l'UA exercent leur pouvoir dans le processus de financement et de budgétisation de l'UA.
- iii. Une décision politique visant à renforcer la structure du PAP et ses ressources humaines conformément à son pouvoir budgétaire.

III. GESTION EFFICACE ET EFFICIENTE DES ACTIVITÉS DE L'UNION AFRICAINE AUX NIVEAUX POLITIQUE ET OPÉRATIONNEL

97. Les activités de l'Union africaine peuvent être efficaces si chaque organe et chaque institution sont en mesure d'exercer pleinement les fonctions qui lui sont dévolues, dans le respect de l'état de droit, ainsi que, le cas échéant, en cas d'interactions entre institutions, notamment un système des freins et contrepoids, les relations et les invitations entre les divers organes et institutions fonctionnent bien. Le règlement intérieur des divers organes et institutions doit être harmonisé de manière à prévoir les modalités de collaboration et de coopération avec les autres organes et institutions. Cette harmonisation contribuera également à déterminer les conditions dans lesquelles le PAP peut être saisi par d'autres organes de l'Union aux fins de l'exercice de son pouvoir consultatif et budgétaire.

98. La nécessité de renforcer le processus d'élection du président de la Commission de l'UA par une « méthode de sélection solide, fondée sur le mérite et transparente » est énoncée dans la décision Assembly / AU / Dec.635 (XXVIII) de la retraite de la Conférence de l'Union africaine sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine. Le PAP estime que l'Union africaine aurait énormément à gagner si, après son élection à la Conférence, le candidat à la présidence de la Commission de l'Union africaine présente et défend ses programmes devant le Parlement panafricain, l'organe qui représente les peuples du continent. Cela jetterait les bases d'une surveillance efficace, que le Parlement continental devrait exercer vis-à-vis des organes exécutifs de l'Union, et permettrait également au PAP de concevoir ses activités législatives en appui aux programmes de l'UA et de les faire progresser tels qu'ils ont été présentés par le président de la Commission de l'UA.

99. Les réflexions sur une gestion efficiente et efficace des activités de l'UA offrent également une occasion de repenser l'exercice cumulatif du mandat parlementaire du PAP avec la dimension nationale, qui repose actuellement sur les dispositions des articles 4 et 5 du Protocole PAP. En effet, une lecture combinée des deux articles montre que chaque État est représenté au Parlement panafricain par cinq membres élus ou

nommés par leurs parlements nationaux respectifs ou par tout autre organe législatif des États membres, parmi leurs membres respectifs. L'article 5 (3) prévoit que « la durée du mandat de tous les parlementaires panafricains est liée à l'appartenance à leur parlement ou à tout autre organe législatif national ».

100. Le défi porte sur le fait qu'avant l'entrée en vigueur du nouveau protocole sur le PAP, la double appartenance continuera à s'appliquer, avec des conséquences négatives sur le fonctionnement du Parlement. En fait, le PAP connaît une instabilité due au renouvellement constant de ses membres, à la suite d'élections régulières dans les pays africains, qui provoquent souvent 10 à 20% des départs entre les sessions.

101. En mai 2018, par exemple, près du tiers des membres ont quitté le PAP, à la suite d'élections dans leurs pays respectifs. Cette situation ne garantit pas la pérennité de la mémoire institutionnelle du point de vue de l'expertise parlementaire ; d'où la nécessité de fixer la durée du mandat des membres du PAP et d'examiner si, dans l'attente de l'entrée en vigueur du nouveau protocole sur le PAP, ce dernier et l'appartenance aux parlements nationaux peuvent être dissociés.

Recommandations

- iv. Une décision de principe selon laquelle, lors de la première session ordinaire du PAP, après l'élection du nouveau président de la Commission de l'Union africaine, ce dernier présentera et défendra son programme devant le Parlement panafricain en tant qu'organe représentant les peuples d'Afrique, motifs d'un système d'équilibre des pouvoirs entre les deux organes.
- v. Le processus de réforme doit aboutir à la révision et à l'harmonisation du règlement intérieur du PAP et de ceux des organes directeurs de l'UA, afin de rendre opérationnels la collaboration et les interactions institutionnelles ainsi que le système d'équilibre des pouvoirs entre les organes législatif et exécutif de l'Union africaine.
- vi. Le processus de réforme doit permettre de fixer la durée du mandat des parlementaires du PAP et d'examiner la possibilité de le dégager de leur mandat national, en vue de garantir la stabilité et la pérennité de la mémoire institutionnelle, du point de vue de l'expertise parlementaire.

IV. PLEIN POUVOIR LÉGISLATIF DU PAP

102. L'adoption du nouveau protocole sur PAP en juin 2014 (protocole de Malabo) avait donné une lueur d'espoir au Parlement panafricain d'exercer son pouvoir législatif, de représentation et de surveillance. Cependant, quatre ans plus tard, le nouveau protocole, qui nécessite 28 ratifications des États membres pour entrer en vigueur, n'a été signé que par dix-neuf pays et ratifié par onze, malgré les dispositions pertinentes du paragraphe 3 de l'article 2 du protocole actuel qui stipule que le but ultime du Parlement panafricain est de devenir à terme une institution dotée de pleins pouvoirs législatifs et

de membres élus au suffrage universel direct. Après 14 ans, le Parlement panafricain est toujours dans cette période de transition en raison de la lenteur du processus de ratification du protocole par les États membres, la réforme en cours des organes de l'Union africaine offre l'occasion d'explorer les solutions possibles.

103. L'importance de ces ratifications est aujourd'hui encore plus significative du fait que les affaires de l'Union africaine, tant au niveau politique qu'opérationnel, nécessitent un Parlement disposant de pleins pouvoirs législatifs pour formuler des lois dans les domaines proposés ou approuvés par la Conférence, et pour exercer une fonction de supervision efficace sur les autres organes et institutions de l'UA, comme prévu dans le protocole actuel et le nouveau protocole sur le PAP.

104. Le PAP estime que la réforme institutionnelle en cours de l'UA offre une occasion en or d'assumer son plein pouvoir législatif, qui pourrait être exercé progressivement, en commençant par les domaines d'intérêt non controversés, proposés ou approuvés par la Conférence, en vue d'accélérer l'intégration économique et le développement du continent. Certains de ces domaines sont l'immigration et le libre-échange, le changement climatique et la gestion des ressources naturelles, la sécurité alimentaire et la nutrition, la lutte contre le terrorisme, pour ne citer que quelques exemples.

105. En outre, la fonction législative complète du Parlement pourrait également être exercée dans un premier temps dans des domaines qui, de par leur nature même, ne touchent pas directement, ne menacent ni n'affectent pas la souveraineté des États membres. Ces domaines comprennent les règles et règlements institutionnels internes à l'UA, qui constituent en fait des lois institutionnelles internes de l'UA. Le PAP devrait également être en mesure de jouer un rôle significatif dans le processus d'élaboration des traités de l'UA, comme prévu à l'article 8 (2) (h) du nouveau protocole sur le PAP. À titre de comparaison, le Parlement européen joue également un rôle majeur dans la conclusion des traités de l'UE.

106. Pour que le PAP puisse assumer et exercer pleinement sa fonction législative, il faudrait en effet revoir la structure et les besoins en personnel du Parlement, ainsi que le statut et les conditions de service du personnel et des membres du Parlement. Il a été observé que les règles et règlements de l'UA présentaient des lacunes en ce qui concerne la catégorie et le traitement correspondant des membres et des fonctionnaires du Parlement panafricain, problème que le processus de réforme pourrait résoudre.

Recommandations

- vii. Le processus de réforme doit permettre au PAP d'assumer pleinement le pouvoir législatif, qui pourrait être exercé progressivement dans les domaines approuvés ou proposés par la Conférence et dans le respect du règlement intérieur de l'UA.
- viii. L'Union africaine doit garantir que le PAP assume rapidement le plein pouvoir législatif, qui pourrait être exercé non seulement dans les domaines

approuvés ou proposés par la Conférence, mais également dans le respect du règlement intérieur de l'Union africaine.

- ix. La structure et les besoins en personnel du PAP, ainsi que le statut et les conditions de service des fonctionnaires et des membres du Parlement, devraient être revus conformément à ceux d'institutions comparables, et les membres du Parlement panafricain devraient bénéficier d'un statut et d'un traitement similaires à ceux accordés aux « autres représentants élus » en vertu des règles et règlements en vigueur à l'UA.
- x. Le PAP doit faire rapport à la Conférence, et si ce pouvoir est être délégué, il doit être traité par le Conseil exécutif.

V. CONNECTER L'UA À SES CITOYENS

107. Le PAP apprécie les efforts délibérés déployés pour connecter efficacement l'Union africaine aux parlements nationaux et régionaux ainsi qu'aux citoyens, notamment la société civile et le secteur privé, et pour faire participer ces acteurs clés au processus de réforme de l'Union africaine. Le PAP appuie également la détermination des États membres de l'UA à mettre le passeport africain à la disposition de tous les citoyens éligibles aussi rapidement que possible, conformément à la décision de Assembly / AU / Dec.607 (XXVII) adoptée à Kigali (Rwanda) en juillet 2016 et s'engage à travailler avec les parlements nationaux en vue de l'adoption, de l'adaptation ou de l'harmonisation des cadres juridiques et politiques nationaux pour la mise en œuvre au niveau national de la décision relative au passeport africain.

108. En tant qu'organe créé pour assurer la participation effective des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent (article 17.1) de l'Acte constitutif de l'Union africaine), le PAP est le mieux placé pour son mandat, être le point d'entrée et l'interface de connexion entre l'Union africaine et ses citoyens et promouvoir les programmes et les objectifs de l'UA dans les circonscriptions des États membres. Cependant, le budget limité alloué au PAP ne lui a pas permis de déployer pleinement son mandat de représentation, conformément au cadre juridique et institutionnel en vigueur. On espère que la réforme en cours habilitera le PAP à accéder à des allocations budgétaires suffisantes pour lui permettre de renforcer et d'intensifier ses liens avec les citoyens de l'UA et leur accessibilité.

109. En outre, la possibilité d'une réforme institutionnelle devrait permettre au PAP d'exercer pleinement et en toute indépendance son mandat en matière de promotion des principes démocratiques et de la participation populaire, de consolidation des institutions et de la culture démocratiques et de bonne gouvernance en Afrique. Comme tous ses États membres, l'Union africaine a adhéré au principe de la prééminence du droit et de la séparation des pouvoirs, par exemple, demandant que le Parlement ait la possibilité d'examiner une situation factuelle ou juridique sans ingérence du pouvoir exécutif.

110. Tel est le cas des missions d'observation d'élections, pour lesquelles le Parlement panafricain devrait disposer de la latitude nécessaire pour planifier et mener ses missions d'observation, indépendamment de celles conduites par la Commission de l'Union africaine. Cependant, il serait nécessaire de déterminer les modalités de publication du rapport de la mission d'observation des élections du PAP afin d'assurer un équilibre institutionnel et rationnel avec les conclusions des missions menées par l'organe exécutif de l'Union.

111. Les rapports des missions d'observation des élections du PAP pourraient être soumis à la Conférence avec une série de recommandations, après examen et adoption par la plénière. À titre de comparaison, c'est ce qui se passe au sein de l'Union européenne où les missions d'observation d'élections sont principalement menées par le Parlement européen, car elles constituent un mécanisme de contrôle démocratique des États membres par l'Union européenne.

Recommandations

- xi. La réforme institutionnelle proposée devrait réaffirmer et renforcer le mandat de représentation du PAP et lui permettre de devenir un point d'entrée efficace et une interface de connexion entre l'Union africaine et ses citoyens.
- xii. Les missions d'observation électorale de l'Union africaine devraient être dirigées par le Parlement panafricain, avec l'appui technique de la Commission de l'Union africaine, afin de permettre au PAP d'exercer son rôle de surveillance et de conseil sur les questions relatives aux élections, à la démocratie et à la bonne gouvernance sur le continent et formuler des recommandations à la Conférence. Les rapports et les recommandations émanant de ces missions d'observation d'élections devraient être examinés et adoptés en plénière et soumis à la Conférence ou au Conseil exécutif avant leur publication.
- xiii. La réforme institutionnelle proposée doit permettre au PAP d'obtenir des ressources budgétaires suffisantes pour soutenir ses opérations législatives, son rayonnement et son accès aux citoyens africains.

VI. CONCLUSION

112. La décision de la Conférence de l'UA Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII) sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine offre une occasion unique à l'Union africaine et à son organe législatif, le Parlement panafricain, de réaliser le rêve des pères fondateurs de l'Union africaine d'un continent africain uni et intégré. Ce rêve ne peut être réalisé sans un renforcement des pouvoirs du Parlement panafricain, dont la mission est d'être l'un des principaux piliers du développement économique et de l'intégration du continent.

113. Le présent rapport résume les principales contributions du PAP au renforcement du Parlement panafricain dans le cadre d'une architecture institutionnelle renforcée de l'Union africaine et propose une série de treize recommandations.

114. Les recommandations formulées sont les suivantes :

(a) Mise en œuvre et optimisation du mandat budgétaire actuel du PAP pour un financement efficace de l'Union africaine

- i. Une décision de politique générale enjoignant à la Commission de soumettre le projet de budget de l'UA au PAP pour examen et recommandation avant son adoption par le Conseil exécutif, conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du protocole de 2001 sur le PAP.
- ii. Une décision politique de révision et d'harmonisation des calendriers statutaires du PAP et de ceux des organes politiques, afin de garantir que tous les organes concernés de l'UA exercent leur pouvoir dans le processus de financement et de budgétisation de l'UA.
- iii. Une décision politique visant à renforcer la structure du PAP et ses ressources humaines conformément à son pouvoir budgétaire.

(b) Gestion efficace des affaires de l'Union africaine aux niveaux politique et opérationnel

- iv. Une décision de principe selon laquelle, lors de la première session ordinaire du PAP après l'élection du nouveau président de la Commission de l'Union africaine, cette dernière présentera et défendra son programme devant le Parlement panafricain en tant qu'organe représentant les peuples d'Afrique, motifs d'un système d'équilibre des pouvoirs entre les deux organes.
- v. Le processus de réforme doit aboutir à la révision et à l'harmonisation du règlement intérieur du PAP et de ceux des organes directeurs de l'UA, afin de rendre opérationnels la collaboration et les interactions institutionnelles ainsi que le système d'équilibre des pouvoirs entre les organes législatif et exécutif de l'Union africaine.
- vi. Le processus de réforme doit permettre de fixer la durée du mandat des parlementaires du PAP et d'examiner la possibilité de le dégager de leur mandat national, en vue de garantir la stabilité et la pérennité de la mémoire institutionnelle, du point de vue de l'expertise parlementaire.

(c) Dotation des pleins pouvoirs législatifs au Parlement panafricain nécessaires au bon fonctionnement de l'Union africaine

- vii. Le processus de réforme doit permettre au PAP d'assumer pleinement le pouvoir législatif, qui pourrait être exercé progressivement dans les domaines approuvés ou proposés par la Conférence et dans le respect du règlement intérieur de l'UA.
- viii. L'Union africaine doit garantir que le PAP assume rapidement le plein pouvoir législatif, qui pourrait être exercé non seulement dans les domaines approuvés ou proposés par la Conférence, mais également dans le respect du règlement intérieur de l'Union africaine.
- ix. La structure et les besoins en personnel du PAP, ainsi que le statut et les conditions de service des fonctionnaires et des membres du Parlement, devraient être revus conformément à ceux d'institutions comparables, et les membres du Parlement panafricain devraient bénéficier d'un statut et d'un traitement similaires à ceux accordés aux « autres représentants élus » en vertu des règles et règlements en vigueur à l'UA.
- x. Le PAP doit faire rapport à la Conférence, et si ce pouvoir doit lui être délégué, il doit être traité par le Conseil exécutif.

Propositions de réforme du CCUAC

1. Changement de nom du Conseil (article 22.1 CUAPLC)

115. Conformément à la décision du Conseil exécutif prise lors de sa 32^e Session ordinaire et consignée dans la note conceptuelle du Projet 2018 et le Plan stratégique du Conseil consultatif de l'Union africaine sur la lutte contre la corruption, le Conseil recommande de modifier son nom de « Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption » en « Conseil consultatif de l'Union africaine contre la corruption ».

2. Modification du Mandat du Conseil (article 22.4 CUAPLC)

116. Le Conseil recommande d'aligner son mandat sur celui des autres organes et de passer de 2 ans actuellement à 6 ans. Ce qui serait conforme aux recommandations contenues dans la Décision EX.CL/651(XVIII)

3. Renforcement des capacités structurelles et organisationnelles du Conseil et de son Secrétariat

- a. Le Conseil recommande que, conformément aux Décisions EX.CL/DEC.570 (XVII), EX.CL/DEC.668 (XX) et EX.CL/860(XXV) soit renforcer les capacités techniques, financières et humaines de son Secrétariat afin de lui permettre de mener à bien sa mission.
- b. Dans le souci de veiller à une bonne administration du Secrétariat et de veiller à une gestion optimale des ressources, le Conseil recommande que le Président réside au lieu du siège du Secrétariat afin d'assumer pleinement ses fonctions. (Voir Décision EX.CL/DEC.891 (XXVII).

4. Élargissement des attributions du Conseil (articles 4, 9, 22.5.e CUAPLC)

117. Se référant à la Déclaration de Nouakchott (Decl.1(XXX1), le Conseil recommande que ses attributions soient élargies afin de tenir compte de :

- a. la problématique des flux financiers illicites (article 4) ;
- b. l'accès à l'information, notamment en période électorale (article 9) ;
- c. la prise en compte des informations portant sur les ressources naturelles ainsi que leur analyse (article 22.5.e)

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

Assembly Collection

2019-02-10

Report of H.E. Moussa Faki Mahamat, Chairperson of the Commission, on the Implementation of the Institutional Reform of the AU

African Union

African Union

<https://archives.au.int/handle/123456789/7939>

Downloaded from African Union Common Repository