

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P.O. Box 3243 Telephone: +251-115-517 700 Fax: +251-115517844
Website: www.

**4^{me} FORUM DE L'UNION AFRICAINE SUR LE
DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT DE
L'UNION AFRICAINE
19-20 octobre 2015
Le Caire, Egypte**

Original: Français

DRAFT DU RAPPORT FINAL

**THEME: « LES ENJEUX DE LA RATIFICATION
ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITES EN AFRIQUE »**

Par :
Prof. Hajer GUELDICH (Rapporteur)

Rapport sur les travaux du 4^e Forum de l'Union africaine sur le droit international et le droit de l'Union africaine

LES DEFIS DE LA RATIFICATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITES EN AFRIQUE

Le Caire, 19 et 20 octobre 2015

Monsieur le Président du Forum,
Monsieur le Président de la CUADI,
Monsieur le Conseiller juridique de l'Union africaine,
Mesdames et Messieurs les Commissaires,
Excellences,
Chers invités,
Mesdames et Messieurs,

Nous voila arrivés aux propos conclusifs de ce 4^e forum de l'Union africaine sur le droit international et le droit africain.

J'avoue que l'exercice de rédiger un rapport de synthèse est un exercice difficile mais très agréable. J'espère avoir été fidèle aux réflexions émises par leurs auteurs.

Mes félicitations s'adressent d'ailleurs à tous les conférenciers qui étaient parmi nous hier et aujourd'hui, pour la richesse et la consistance des communications présentées, mais aussi à tous les participants et invités qui, par leurs questions, commentaires et observations, avaient enrichi le débat.

Présentation :

Ce quatrième forum sur le droit international et le droit africain a été l'occasion d'étudier le sujet des **défis de la ratification et de la mise en œuvre des traités en Afrique**. La pertinence de ce choix provient d'un constat amère et combien sensible : la non ratification des pays africains de la plus part des instruments juridiques relatifs au droit de l'Union africaine, d'où le nombre insignifiant des ratifications et adhésions enregistrées¹.

D'ailleurs, il est utile de rappeler le top 3 des pays africains qui ratifient le plus les traités et conventions africaines (à savoir le Mali, le Congo, le Niger), et le top 3 en bas de l'échelle (Sao Tomé Principe, Somalie et Erythrée).

Ma source c'est les statistiques établies par SOTU en mars 2015.

Ainsi, plusieurs Etats africains laissent passer de très longs délais entre le moment de la signature et celui de la ratification. D'autres, signent le traité mais ne le ratifient pas. D'autres encore, laissent passer le délai de signature et n'adhèrent pas ensuite au traité ou y adhèrent avec un retard important, etc.

¹ Aujourd'hui, le nombre des traités conclus sous les auspices de l'OUA UA, et nous référant au site web de l'Union africaine, est de quarante trois (43), dont vingt sept (27) sont en vigueur. Un nombre dérisoire pour une période de 52 ans d'activité de l'OUA et de l'UA (1963 – 2015).

(Ceci ne cadre pas avec les objectifs de l'Union africaine, animée par un souci d'approfondir l'unité politique et l'intégration économique).

Poser la problématique :

Un constat pareil suscite l'interrogation et même l'étonnement : pourquoi et jusqu'à quand la réticence des Etats africains quant à la ratification et la mise en œuvre des traités de l'ancienne Organisation de l'Unité africaine et de l'actuelle Union africaine ?

Cette question a été régulièrement soulevée au sein des instances de l'UA, au moins à partir de l'année 2003, jusqu'à nos jours.

Cette question nous a mis dans l'embarras, a créé le malaise et même la frustration, surtout lorsqu'on fait la comparaison avec les ratifications de ces mêmes Etats africains des instruments onusiens.

Démarche :

Durant les travaux de notre Forum, cette problématique a donc été abordée dans une double perspective, à la fois théorique et pratique, une démarche qui nous a permis d'extirper l'ensemble des limites et des lacunes dans un premier temps, une démarche qui nous a permis d'envisager un certain nombre de solutions dans un deuxième temps, afin de répondre à l'ensemble de ces défis.

Le résultat de ce forum devrait alors, comme l'avaient souligné plusieurs participants, à côté de sa composante théorique utile et incontournable, il devrait être axé –surtout- sur la pratique, sur l'action, sur des mécanismes efficaces et pertinents afin de dépasser toutes les difficultés soulevées.

Par ailleurs, les thèmes de notre forum qui se sont étalés sur deux jours, peuvent être regroupés en 4 grands axes:

1. Aspects théoriques de la ratification et de la mise en œuvre de Traités en Afrique ;
2. La pratique des Etats africains en la matière (Limites et lacunes) ;
3. Les solutions envisageables pour répondre aux défis de la ratification et de la mise en œuvre des traités (recommandations) ;
4. Expérience d'autres organisations internationales sur la ratification des traités.

I. ASPECTS THEORIQUES DE LA RATIFICATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DE TRAITES EN AFRIQUE :

Dans leurs brillants exposés, quatre professeurs éminents ont fait des présentations sur les thématiques relatives à l'hierarchisation des sources en droit international, aux notions techniques de signature, d'adhésion, d'adoption,

d'adoption, de ratification, d'application, de mise en vigueur des traités et conventions internationales², au problème des réserves et de la révision des traités, mais aussi *Processus de création d'obligations impératives pour les gouvernements*.

Je cite nommément Messieurs et Mesdames les professeurs :

1. *Hiérarchisation des sources en droit international, dualisme, monisme de l'ordre juridique interne. Dr Tehindrazanarivelo Djacoba Professeur à Boston University Study Abroad Geneva*
2. *Le Droit des traités et les notions techniques de signature, adhésion, adoption, ratification, application, mise en œuvre, entrée en vigueur des traités internationaux. Dr. Kwadwo Appiagyei-Atua Université du Ghana,*
3. *Le problème des réserves et de la révision des traités. Pr. Stéphane Dombé-Billé Centre du Droit International, Université Lyon 3, France*
4. *Processus de création d'obligations impératives pour les gouvernements, quelles sanctions ? Dr. Yitiha Marion Zinazile Simbeye The Open University of Tanzania.*

Les quatre sujets qu'ils ont présentés se chevauchent et se complètent lorsqu'on évoque les aspects théoriques du droit des traités, notamment à la lumière de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, la bible des juristes en matière du droit des traités.

Par ailleurs la conclusion des traités, comme l'avaient souligné nos éminents professeurs, est une opération longue et complexe.

Il en résulte une dimension procédurale importante et prédominante.

Le traité, avaient-ils souligné- est un une opération à procédures; celles-ci ne relèvent pas toutes du droit international. Des règles du droit interne, notamment du droit constitutionnel, participent à préciser les conditions dans lesquelles l'État peut s'engager sur le plan international.

De même, ces règles se différencient selon l'application de la théorie moniste ou dualiste, par un système juridique donné.

La question des réserves aux traités peut être abordée de manière négative (dans ce sens elle devient un frein pour la ratification, surtout lorsqu'un État émet des réserves qui vident le Traité de son sens, de son esprit et de sa philosophie). Mais elle peut également être abordée de manière positive, quand les réserves deviennent un moyen de faciliter une adhésion plus large aux Traités.

² Les expressions ratification, acceptation, approbation, et adhésion s'entendent d'un acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur la plan international son consentement à être lié par un traité.

Notre éminent Professeur **Doumbé Bille** avait raison, dans ce cadre, de se demander qui va être juge de la validité de ces réserves et c'est la raison pour laquelle, on ne peut pas émettre des réserves pour certains traités (comme ceux relatifs aux droits humains et au droit humanitaire).

En tout cas, le processus de création d'obligations impératives pour les gouvernements, tel qu'abordé par **Dr. Yitiha Marion** nous met, une fois de plus, face au dilemme de la volonté des Etats de s'engager ou pas...

Tout dépend alors de la volonté des Etats d'être liés par des traités. C'est l'expression de leur consentement qui est le moteur et le miroir de l'état des ratifications des traités au niveau de l'UA. Mais cette volonté des Etats pour s'engager dans le processus de ratification reste une affaire purement politique et qui n'a rien de juridique.

II. LA PRATIQUE DES ETATS AFRICAINS EN LA MATIERE (LIMITES ET LACUNES) :

Evoquer la pratique des Etats africains en matière de ratification et de mise en oeuvre renvoie d'une part à l'état des lieux (quand et combien de conventions africaines ont jusque là été ratifiés)

Cela nous renvoie ensuite à évoquer les limites et les lacunes d'une telle démarche (pour répondre à la question pourquoi ?).

Dans ce sillage, deux intervenants :

Prof. Donald Deya Secrétaire général de l'Union panafricaine des avocats (PALU) Arusha, Tanzanie, dans son excellent exposé, a jeté de la lumière sur les instruments largement ratifiés (surtout en matière de paix et de sécurité, protection des droits humains, échanges commerciaux, zones de libre-échange, intégration économique, environnement, culture). Le conférencier a procédé à une répartition à la fois thématique et géographique des traités ratifiés, tout en expliquant les causes poussant les Etats à de telles ratifications sur la base des études préparées par Prof. Maluwa et Prof. Abdulqawi en la matière.

Prof Ghislain Patrick LESSENE, Ancien membre de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) Co-fondateur du Centre d'études juridiques africains, Genève, Suisse avait, de son côté, a mis en exergue les instruments africains non encore ratifiés ou non encore entrés en vigueur, qu'il avait qualifiés de traités « parents pauvres » (notamment en matière de Démocratie, de lutte contre le terrorisme, de coopération judiciaire, de justice pénale internationale, droit international humanitaire, protection des droits humains, protection de l'environnement, santé, principes de décentralisation et de bonne gouvernance, etc.).

Après cet état des lieux, les deux conférenciers avaient mis l'accent sur les obstacles, les embûches, les freins, les défis, les contraintes quant à la ratification et la mise en œuvre des Traités de l'Union africaine.

Qu'ils soient d'ordre politique, juridique, structurel, comme cela a été évoqué avec éloquence dans les exposés de nos amis, Donald, Patrick Lessene et Ayman Selama, le problème des problèmes reste encore une fois le manque de volonté politique.

Quelles solutions envisager alors ?

A. SUR LE PLAN JURIDIQUE

1. L'absence d'obligations pesant sur les Etats

- a. L'inexistence de l'obligation de présenter un rapport sur l'avancement de la ratification des traités
- b. La diversité de procédures nationales

2. Une diversité linguistique problématique

3. L'inexistence du devoir de fournir des justifications en cas de retard ou de non –diligence dans la ratification ou l'entrée en vigueur

B. SUR LE PLAN POLITIQUE

1. L'absence de volonté politique

2. La persistance de la volonté souverainiste des Etats

3. L'ignorance des avantages des traités

C. SUR LE PLAN STRUCTUREL

1. L'ignorance de l'existence des traités à ratifiés

2. La faiblesse des capacités des mécanismes institutionnels

3. Les rivalités entre les institutions nationales chargées de la ratification

D. LA FAIBLESSE OU L'INEXISTENCE DE LA PROMOTION DES TEXTES AFRICAINS AU NIVEAU NATIONAL

1. La faible visibilité des textes africains

2. Un engagement relatif des ONG et autres organisations dans la promotion des textes africains

III. LES SOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR REpondre AUX DEFIS DE LA RATIFICATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES TRAITES (RECOMMANDATIONS)

La solution n'est, de toute manière, pas juridique.

Toute la question réside dans la volonté des Etats. C'est donc surtout une question politique.

Toute la difficulté réside dans la recherche d'un équilibre, du juste milieu... entre la volonté des Etats (jaloux de leur souveraineté) à être liés, ou non, par ces traités de l'OUA/UA (d'une part) et le souci d'affermir le socle normatif du droit africain et de l'intégration africaine (d'autre part).

Cette entreprise est de longue haleine, très difficile, nécessite beaucoup d'efforts et prend beaucoup de temps ; elle ne peut être résolue facilement et aisément et notre forum n'a pas la prétention de donner des leçons et d'inculquer des enseignements.

Mais il s'agit d'une contribution modeste, toutefois sérieuse et réfléchie, de la part de nos experts, juristes, juges, diplomates, ambassadeurs, académiciens, parlementaires, société civile, partenaires et autres acteurs associés, dans le but de trouver les moyens adéquats afin de surmonter les différents obstacles soulevés.

Ces brèches ouvertes peuvent aboutir à un certain nombre de pistes, elles mêmes balisant le terrain pour encourager les Etats africains à ratifier les traités dans un premier temps et les mettre en œuvre, dans un deuxième temps.

L'ensemble de ces solutions pourront être regroupés en quatre grandes catégories :

Les recommandations comprennent notamment des :

1. Mesures entreprises au niveau national :
2. Mesures entreprises au niveau continental et régional :
3. Mesures au niveau onusien;
4. Rôle des autres acteurs.

Objetifs de ces mesures:

- (i) encourager la ratification des Traités de l'OUA/UA ;
- (ii) harmoniser les procédures de ratification et accélérer la ratification des Traités de l'OUA/UA ;
- (iii) résoudre le problème du manque de concordance entre les différentes versions linguistiques ;
- (iv) assurer la mise en œuvre rapide des Traités.

A la lumière des différentes interventions, nous pouvons tirer les solutions suivantes :

- i. **Concernant la question de la ratification des traités OUA/UA :**
 - a. il est vivement souhaitable que **la Conférence adopte une décision en vertu de laquelle elle demande aux États membres de soumettre, chaque année, un rapport sur l'état d'avancement de la ratification des traités non encore ratifiés, de fournir les justifications pertinentes des raisons du retard ou de la non ratification et d'indiquer les délais nécessaires pour que cette opération soit achevée.**
 - b. Il est également souhaitable de **généraliser dans l'avenir, le recours à la clause de l'entrée en vigueur provisoire**, dès l'adoption du texte du traité, notamment pour les traités de caractère technique.
- ii. **Concernant la question de l'harmonisation des procédures de ratification :**
 - a. La question de l'harmonisation des procédures de ratification ne peut pas être envisagée par une convention panafricaine. C'est une question constitutionnelle interne ;
 - b. La question nécessite **un accord entre les États membres sur une procédure type assez souple** que **chaque État transposera dans son droit interne**, notamment son droit constitutionnel, cette procédure tout en gardant une marge de manœuvre en fonction des spécificités de son système juridique. Une telle démarche, très souhaitable, préserve l'unité et la diversité.
- iii. **Rôle de la société civile :**

A travers son intervention, Mme **Caroline Ageng'o** (Equality Now/SOAWR Coalition) a passé en revue le problème de ratification et de mise en œuvre des traités selon la perspective de la société civile. Ses propos furent focalisés sur la stratégie de l'association qu'elle représente, tout en évoquant tous les efforts qui ont été mis en place afin d'aboutir à la ratification du Protocole sur les droits des femmes.

Voici un bel exemple du lobbying qui pourra être mis sur pied, indépendamment des gouvernements et indépendamment des autorités politiques, en vue d'accélérer un processus de ratification quelconque.

Les autres composantes de la société civile, associations, ONG, médias, ont hélas un rôle crucial à jouer dans ce sens.

iv. Rôle des experts internationaux:

Dans cette rubrique, on mettra la coopération entre la Commission du droit international des Nations Unies et la Commission de l'Union africaine sur le droit international fut abordée par son excellence **Amb. Hassouna Hussein**, (Membre de la Commission du droit international des Nations Unies).

Une solution axée sur le rôle des experts internationaux, tout en les invitant à coopérer un peu plus entre eux, est plus que souhaitable.

v. Rôle de la Cour pénale internationale :

D'autre part, il y a le thème incontournable de la Justice pénale internationale. Présenté par **Mr. Amady Ba** Chef de la Coopération internationale - Cour pénale internationale (CPI)

Dans ses observations préliminaires, le conférencier avait rappelé la compétence matérielle de la CPI, les principes fondamentaux de la Cour (notamment principe d'indépendance, objectivité, principe de coopération et principe de complémentarité). Ce dernier principe a été analysé à travers les relations entre Etat souverain et la CPI, tout en passant en revue les différentes phases du procès et les hypothèses d'après lesquelles la CPI peut être compétente, tout en différenciant ce principe de la complémentarité positive.

Rappelons que le Sénégal est le premier pays africain à avoir ratifié le statut de la CPI ; mais beaucoup reste à faire pour encourager les pays africains à ratifier le statut de Rome ; surtout face à ce phénomène de réticence accrue de la part de quelques uns, pointant du doigt une justice à la carte, une justice à sens unique, une justice se focalisant sur le seul continent africain, ce qui porterait atteinte à la crédibilité même de cette justice pénale internationale universelle et permanente.

IV. EXPERIENCE D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Dans ce cadre, nous avons à écouter trois expériences édifiantes et fructueuses, ayant déjà des liens de coopération et des connexions étroites avec l'Union africaine.

Il s'agit de la :

1. **Présentation par la Francophonie** *M. Michel Carrie, expert de la Francophonie ;*
2. **Présentation par AALCO (the Asian African Legal Consultative Organization)** *Pr. Rahmat Mohamat, Secrétaire Général ;*
3. **Présentation par le Comité juridique interaméricain de l'Organisation des États américains** *M. Hernan Salinas.*

Les trois conférenciers ont commencé par introduire et présenter les organisations qu'ils représentent, leur genèse, leur mandat, leur composition et leur mode de fonctionnement.

Il s'agit dans un cas, comme dans l'autre, d'un espace commun de valeurs et de langue commune, mais aussi d'intérêts communs, assurant la diversité culturelle et faisant connaître cette diversité. Et ayant, par ailleurs, pour but d'harmoniser le droit et les règles juridiques des différents Etats membres.

Par ailleurs, les trois intervenants ont mis l'accent sur les stratégies adoptées (au niveau de leurs organisations respectives) dans plusieurs domaines, dans le but d'accélérer le processus de ratification et de mise en œuvre des traités notamment en matière de Démocratie, de justice, de paix, de protection des droits de l'être humain et des catégories les plus vulnérables, de lutte contre le terrorisme, de lutte contre la corruption et de lutte contre la criminalité transnationale, droit de la mer, l'environnement et le développement durable, la mise en œuvre du droit humanitaire.

Ils ont donné des exemples attestant du rôle de leurs organisations respectives dans le processus de négociation, de ratification et de mise en œuvre des traités.

Voici donc des exemples édifiants de coordination, d'harmonisation et de prise de position commune lorsqu'on se trouve face aux mêmes problèmes et aux mêmes défis, au niveau régional.

Faciliter le processus de mise en œuvre des traités, faciliter le processus de ratification, soumettre de projets de conventions, de protocoles dans des domaines aussi variés, mais presque communs aux trois organisations internationales à caractère régional, création de lois-modèle ou de lois-types pour pouvoir avancer dans ce domaine, ce sont là à la fois des moyens et des objectifs pour élucider les zones grises et les zones de non droit face à des menaces et des défis en constante évolution et tout le travail réalisé au sein de ces différentes institutions ne peut qu'inspirer, encore plus, l'Union africaine en la matière.

Un ensemble de recommandations peut être fait :

- I. Fournir l'information pertinente sur les circonstances qui ont empêché les Etats membres ou retardé leur adhésion ou leur ratification de ces traités afin d'identifier les obstacles nationaux empêchant ou retardant la ratification ;
- II. encourager l'élaboration de politiques et stratégies nationales pour résoudre ces problèmes et encourager les Etats à renouveler leur engagement à respecter et mettre en œuvre les obligations internationales contenues dans les traités de l'Union africaine dont ils sont signataires ;
- III. Encourager les Etats à la mise en œuvre des traités qu'ils ont signés ;

- IV. Pousser les Etats à subir un examen périodique universel, à soumettre leurs rapports aux organes compétents pour suivi et contrôle.
- V. Impliquer la Commission de l'UA sur le Droit international(CUADI) dans la recherche de la méthode idéale pour accélérer les procédures de ratification (bien que la ratification et l'adhésion soient entreprises dans le contexte du Droit national) ; dans ce sens un rapporteur spécial membre de la CUADI a fait une étude abordant le problème de ratification des traités en 2012-2013.
- VI. Entreprendre un audit de tous les traités OUA/UA en vue d'identifier les traités qui n'ont pas obtenu les ratifications nécessaires et organiser pour ces traités des campagnes spéciales de plaidoyer en faveur de la ratification pour obtenir le plus grand nombre de ratifications ;
- VII. Déterminer les rôles appropriés que doivent jouer les organes de l'UA, en particulier, le Parlement panafricain, la Commission, les Comités techniques spécialisées et le Conseil économique, social et culturel dans les campagnes de plaidoyer et de sensibilisation en faveur de la ratification des traités OUA/UA ;
- VIII. Classer comme prioritaire la question de l'harmonisation des procédures de ratification des Etats membres ;
- IX. Elaborer un dictionnaire ou glossaire des termes juridiques communément utilisés à l'UA pour aider à la cohérence des textes juridiques, sous les auspices de l'AUCIL ;
- X. Créer des postes de traducteurs spécialisés en Droit au sein du Département des Affaires juridiques de la Commission de l'Union africaine pour résoudre le problème récurrent d'incohérence terminologique.
- XI. Faire une étude comparative sur les constitutions des pays africains (notre collègue Commissaire Da Silva Isata a proposé de s'atteler sur cette lourde tâche)
- XII. Enfin, Une priorité est accordée aux traités relatifs à la Communauté économique africaine, à la mise en place du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et à la conservation de la nature et des ressources, ainsi que le Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

Monsieur le Président du Forum,
Honorables invités,
Mesdames et Messieurs,

C'est pour répondre à cette dynamique sous-jacente de l'Union africaine, et c'est pour atteindre plus d'efficacité et plus de cohérence et d'harmonie dans les textes du droit africain, que toutes ces mesures ont été pensées, et c'est dans le souhait de voir notre continent africain dépasser ses problèmes intrinsèques, en élucider les causes endogènes et exogènes et surtout lutter contre les différentes menaces qui le guettent, à travers le droit, pour un meilleur avenir pour l'Afrique, que nous formulons l'ensemble de ces recommandations pour plus de paix, plus de justice, plus d'intégration et plus de coopération entre nos pays.

L'avenir du continent est entre nos mains. Notre avenir nous appartient. Comme l'avaient souligné, depuis la conférence inaugurale, son excellence Ahmed el Zend le ministre de la justice, **son excellence l'ambassadeur Amgad Abdel Ghaffar** et comme cela a été également confirmé dans les discours prononcés par Messieurs les ambassadeurs et professeurs **Ebenzer Appreku, Daniel Makiesse et Vincent O Nmehielle**.

Monsieur le Président du Forum,
Honorables invités,
Mesdames et Messieurs,

Il ne me reste plus maintenant qu'à sacrifier à un devoir rituel, mais combien agréable : celui des remerciements.

Mes remerciements les plus chaleureux s'adressent au gouvernement Egyptien, notamment le Ministère de la justice, pour nous avoir accueillis dans les meilleures conditions possibles.

Mes remerciements s'adressent aussi au Comité d'organisation, au Secrétariat, aux interprètes, aux techniciens du son, qui ont travaillé dans l'ombre afin de contribuer, de la manière la plus efficace, à la réussite de cette 4^e édition de notre Forum.

Mes remerciements s'adressent enfin aux responsables de l'hôtel Conrad pour leur hospitalité.

Merci beaucoup à toutes et à tous.

Le Caire, le 20 octobre 2015