



African Union
Reforms Engagements

RÉFORME DE L'UNION AFRICAINE

NOTE D'INFORMATION POUR
L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT



initiatives for
human rights



ROBERT F.
KENNEDY
HUMAN
RIGHTS



TABLE DES MATIÈRES

I.	Historique.....	3
II.	Opportunités et défis du processus de réforme actuel	4
III.	Objection des États membres à l'adoption de propositions de réforme, en février 2024	6
IV.	Recommandations substantielles pour le processus de réforme - Un focus sur le système des droits de l'homme en Afrique	7

I. HISTORIQUE

1. En 2017, l'UA a confié au président Paul Kagame la responsabilité de diriger une réforme globale de l'Union.¹ L'objectif de cette réforme de l'UA est de²
 - i. Rationaliser les priorités de l'UA autour de quatre domaines principaux : la paix et la sécurité, les affaires politiques, l'intégration économique et la représentation mondiale.
 - ii. Recentrer les institutions de l'Union africaine pour répondre à ces priorités.
 - iii. Connecter l'Union africaine à ses citoyens
 - iv. Gérer efficacement l'Union africaine aux niveaux politique et opérationnel.
 - v. Mettre en œuvre des stratégies pour atteindre l'indépendance financière et la durabilité.
2. Avant ce processus de réforme, plusieurs tentatives de réforme ont eu lieu dans le passé, notamment en 2007, à la suite de la convocation d'un panel de haut niveau dirigé par le professeur Adebayo Adedeji pour évaluer la structure et les fonctions de la Commission de l'Union africaine (CUA) afin d'améliorer l'efficacité de la CUA dans l'exercice de ses responsabilités.³
3. Depuis 2017, la réforme de l'UA s'est jusqu'à présent concentrée de manière significative sur la structure de la Commission de l'Union africaine, le recrutement dans la nouvelle structure et certaines méthodes de travail des organes politiques de l'UA tels que le sommet de l'UA et la réunion de coordination avec les communautés économiques régionales.
4. La phase actuelle de la réforme concerne l'examen et la mise à jour du mandat et de la structure des principaux organes et institutions de l'UA. Il s'agit notamment de : Organes judiciaires, organes juridiques et des droits de l'homme : La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) ; La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (La Cour) ; Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) ; Commission de l'UA sur le droit international (CUADI) ; Conseil consultatif de l'UA sur la corruption (CCAUC), Parlement panafricain (PAP), Conseil de paix et de sécurité (CPS) et comités techniques spécialisés (CTS)

¹ Kagame, Paul. "The imperative to strengthen our Union." Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union ["L'impératif du renforcement de notre Union." Rapport sur les recommandations proposées pour la réforme institutionnelle de l'Union africaine] 29 (2017).

² Kagame, n° 1 ci-dessus.

³ UA. "Audit de l'Union africaine." [AU. "Audit of the African Union."] Addis-Abeba (2007) : 1.

II. OPPORTUNITÉS ET DÉFIS DU PROCESSUS DE RÉFORME ACTUEL

5. Les réformes de l'UA offrent une opportunité de renforcer l'Union et de garantir que le continent africain dispose d'un cadre commun solide et pertinent pour relever efficacement les défis complexes de notre époque, qui se produisent dans des contextes de récession, de conflits et de pandémies. La réforme est l'occasion de réfléchir aux moyens de renforcer l'UA non seulement sur le plan institutionnel, mais aussi sur le fond et les procédures.
6. L'Agenda 2063 fournit un cadre substantiel comportant des étapes cruciales dont la mise en œuvre est malheureusement restée faible.⁴La mise en œuvre la plus faible jusqu'à présent relève de l'Aspiration 1 sur la construction d'une Afrique prospère basée sur une croissance inclusive et le développement durable, ainsi que de l'Aspiration 3 sur la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit.⁵
7. Il est donc important d'établir clairement la pertinence des réformes en cours de l'UA par rapport à l'Agenda 2063, notamment en ce qui concerne les défis liés au coût et à la mise en œuvre de cet Agenda.
8. Bien que le rapport de 2017 de l'examen mené par le président Kagame conclue que le « changement de direction »⁶nécessaire pour rendre l'UA plus pertinente nécessite que les ambitions de l'Agenda 2063 reçoivent une plus grande priorité,⁷les propositions de réforme fournies par les consultants (Deloitte, Touche Africa et Maziwisa) ne démontrent aucune rationalisation entre les recommandations de réforme et la réalisation des aspirations de l'agenda 2063.
9. Une lacune majeure dans les efforts de réforme actuels réside jusqu'à présent dans la consultation inadéquate des parties prenantes essentielles, notamment

⁴ African Union *Second Continental Report on the Implementation of the Agenda 2063*, 2022. The scores show underperformance below 50% for most goals under the Agenda 2063, yet, the First Ten-year Implementation Plan for Agenda 2063 (FTYIP) which was published in 2015 is coming up for review next year in 2025. [Deuxième rapport continental de l'Union africaine sur la mise en œuvre de l'Agenda 2063, 2022. Les scores montrent une sous-performance inférieure à 50 % pour la plupart des objectifs de l'Agenda 2063, mais le premier plan décennal de mise en œuvre de l'Agenda 2063 (FTYIP) a été publié en 2015. Sera révisé l'année prochaine, en] 2025.

⁵ Comme ci-dessus.

⁶ African Union *Building a More Relevant Africa Union 2017* [Union africaine Construire une Union africaine plus pertinente] 2017 p 9.

⁷ Comme ci-dessus, p10.

les utilisateurs de ces organes et organes de l'UA, la société civile, le secteur privé et d'autres acteurs non étatiques.

10. Les États membres n'ont pas eu l'occasion de tenir des consultations au niveau national pour impliquer les citoyens africains dans les recommandations de réforme. Pourtant, l'une des principales recommandations de cette réforme est de renforcer le lien entre l'Union africaine et ses citoyens, afin d'accroître l'importance de l'Union à ses citoyens.⁸
11. En outre, il reste difficile de savoir dans quelle mesure les organes, agences et institutions de l'UA ont été consultés par les consultants travaillant sur la réforme de l'UA (Deloitte et al).⁹
12. Cette approche de consultation insuffisante des parties prenantes peut contribuer à un cycle persistant de réforme au sein de l'UA, car elle peut ne pas impliquer ou refléter de manière adéquate les divers points de vue et besoins de toutes les parties prenantes, y compris les États membres, les agences et institutions de l'UA, la société civile, le secteur privé entre autres.
13. Les implications financières de la réforme pour les États membres ne sont pas claires. Même si l'objectif de réforme visant à garantir l'indépendance financière et la durabilité de l'Union est le bienvenu, une réflexion critique est nécessaire sur l'appropriation de l'Union par tous les États membres africains. Il est nécessaire de disposer d'informations précises et claires sur les responsabilités financières des États membres en ce qui concerne les propositions de réforme, ainsi que d'être aptes à permettre aux États d'envisager ces implications en interne.

⁸ Paul Kagame *The Imperative To Strengthen Our Union Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union* [L'impératif du renforcement de notre Union Rapport sur les recommandations proposées pour la réforme institutionnelle de l'Union africaine] 2016.

Par H le 29 janvier 2017

⁹Retreat of The Permanent Representatives Committee (PRC) on the AU Institutional Reform and Agenda 2063, [Retraite du Comité des représentants permanents (COREP) sur la réforme institutionnelle de l'UA et l'Agenda 2063,] 8-11 juin 2023, Kigali, Rwanda.

III. OBJECTION DES ÉTATS MEMBRES À L'ADOPTION DE PROPOSITIONS DE RÉFORME, EN FÉVRIER 2024

14. En raison des défis précédents et afin de permettre un engagement significatif dans le processus de réforme et les recommandations, nous nous opposons à l'adoption des propositions de réforme telles que présentées et proposons que :
 - i. Que les États membres disposent de temps pour des consultations nationales sur les réformes proposées au sein des structures gouvernementales et avec leurs citoyens.
 - ii. Que l'Unité de réforme ait la possibilité d'impliquer davantage les États membres sur les propositions de réforme.
 - iii. Que les agences et institutions de l'UA soient consultées.
 - iv. Cette clarification est fournie sur la manière dont d'autres parties prenantes - y compris les utilisateurs des organes et mécanismes de l'UA, la société civile, le secteur privé et d'autres acteurs non étatiques - peuvent s'engager dans le processus de réforme et fournir des commentaires sur les propositions de réforme. Par exemple, un questionnaire peut être fourni ou des contacts par lesquels envoyer des contributions à l'Unité de réforme et/ou aux consultants.
 - v. Ce délai raisonnable est accordé pour cette consultation plus large des parties prenantes. À cette fin, les documents contenant des propositions de réforme devraient être rendus accessibles au public. Cela garantira que les citoyens africains et les utilisateurs des organes de l'UA dont les mandats et les structures sont en cours de révision auront la possibilité de participer au renforcement de l'Union.
15. On peut affirmer qu'une fois l'ECOSOCC consulté, le point de vue des OSC a été intégré dans le processus de réforme. Cependant, il est important de noter le statut purement consultatif de l'ECOSOCC et ses critères d'adhésion contraignants.
16. Pour véritablement centrer les citoyens au sein de l'Union, les efforts de réforme doivent s'étendre pour inclure globalement ces diverses voix.
17. Ces recommandations permettront aux États membres et aux citoyens africains qu'ils représentent de s'engager de manière significative dans les réformes, de s'engager de manière décisive sur les implications financières, substantielles, procédurales et institutionnelles de la réforme et de travailler ensemble pour garantir que les résultats de la réforme soient capables de faire progresser les aspirations des peuples africains. Ordre du jour 2063.

IV. RECOMMANDATIONS SUBSTANTIELLES POUR LE PROCESSUS DE RÉFORME - UN FOCUS SUR LE SYSTÈME DES DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

1) La réforme devrait aboutir à une promotion et une protection renforcée des droits de l'homme et des peuples plutôt qu'à une protection diminuée.

La réforme du système africain des droits de l'homme présente un immense potentiel de résultats positifs et négatifs. L'une des principales préoccupations est le risque que le processus de réforme puisse être utilisé pour saper le solide cadre normatif du système africain des droits de l'homme. Il est crucial que le processus de réforme non seulement préserve mais renforce également les protections offertes par le système africain des droits de l'homme. À cette fin, le processus de réforme devrait prendre en compte :

- a) **Les droits de l'homme comme norme universelle** : Les droits de l'homme sont fondés sur une applicabilité universelle. Ces droits sont inhérents à tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur sexe, leur nationalité, leur appartenance ethnique, leur langue, leur religion ou tout autre statut. La réforme doit préserver cette universalité, en garantissant qu'aucun groupe ne soit victime de discrimination.
- b) **Concrétisation progressive des droits** : Le système africain des droits de l'homme a fait des progrès significatifs dans la reconnaissance et la protection de divers droits. Réduire ces droits au nom de la réforme serait une mesure régressive. Les réformes devraient plutôt viser à la réalisation progressive des droits, en élargissant et en renforçant continuellement la portée des protections.
- c) **L'inclusivité et diversité** : La force de l'Afrique réside dans sa diversité. Un système de droits de l'homme réformé devrait refléter cette diversité, en respectant et en protégeant les droits de tous les individus, y compris ceux issus des communautés marginalisées. Cette inclusivité est essentielle pour favoriser la cohésion sociale et l'unité nationale.
- d) **Obligations internationales et réputation** : De nombreux pays africains sont signataires de traités internationaux relatifs aux droits de l'homme. Revenir sur les engagements en matière de droits de l'homme à travers le processus de réforme pourrait nuire à la position de l'Afrique au sein de la communauté mondiale. L'UA doit aligner ses réformes sur les normes internationales en matière de droits de l'homme.

- e) **Développement économique et social** : Il existe un lien étroit entre la protection des droits de l'homme et le développement socio-économique. Un système qui protège solidement les droits de l'homme encourage l'investissement, favorise la stabilité sociale et favorise le développement. Les réformes qui affaiblissent la protection des droits de l'homme pourraient avoir des conséquences économiques et sociales négatives.
- f) **Héritage et générations futures** : Les décisions d'aujourd'hui façonneront l'héritage laissé aux générations futures. Le processus de réforme doit renforcer, plutôt que diminuer, le cadre des droits de l'homme, garantissant une société juste et équitable pour les futurs Africains.

2) Renforcer la capacité et la crédibilité du système africain des droits de l'homme (ressources et compétences).

Il est nécessaire d'allouer davantage de ressources aux organismes africains de défense des droits de l'homme. En raison d'un financement inadéquat, les mécanismes des droits de l'homme sont confrontés à l'incapacité de mener des enquêtes approfondies, au manque de personnel qualifié et au manque d'infrastructures appropriées, y compris de technologies, qui entravent l'efficacité de la gestion des cas, la prestation de la justice et la promotion des droits de l'homme. Le processus de réforme devrait introduire des moyens créatifs pour garantir un financement suffisant au-delà des allocations du budget ordinaire, notamment en explorant les possibilités de contributions volontaires.

La crédibilité et l'intégrité du système africain des droits de l'homme dépendent de la compétence et de la qualité de ses 33 titulaires de mandat, dont des juges, des commissaires et des experts chargés de faire respecter les normes des droits de l'homme. Malgré les qualifications juridiques spécifiées par les chartes pertinentes, les influences politiques compromettent souvent le processus de sélection, conduisant à un manque de personnel qualifié. Les efforts de réforme devraient se concentrer sur l'établissement de procédures transparentes et solides pour la nomination, la sélection et l'élection de ces fonctionnaires afin de garantir leur haute compétence et leur intégrité morale.

3) Élargir l'accès des citoyens africains et des OSC aux mécanismes du système africain des droits de l'homme (debout).

L'exigence de l'article 34 (6) du Protocole de la Cour africaine qui exige une déclaration distincte des pays après avoir ratifié le protocole pour permettre aux individus et aux OSC d'accéder à la Cour africaine représente un défi important. Cela

limite la capacité des Africains à demander justice et à demander des comptes aux gouvernements. Ce défi entrave l'efficacité de la Cour africaine dans la protection des droits de l'homme et le maintien de l'État de droit en raison de l'accessibilité réduite due aux barrières politiques et bureaucratiques. Pour relever ces défis, il est proposé que le protocole soit modifié pour supprimer la nécessité d'une déclaration distincte, simplifiant le processus permettant aux titulaires de droits individuels et aux OSC de soumettre des dossiers et leur donnant les moyens d'utiliser efficacement le tribunal, renforçant la justice, la responsabilité et les droits de l'homme à travers le continent.

L'accès au système africain des droits de l'homme est également entravé en raison d'interprétations confuses et incohérentes des normes et standards existants, ce qui rend difficile pour les gens de comprendre et d'utiliser efficacement le système. Par exemple, il existe des problèmes liés à la participation des OSC au processus d'avis consultatif de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Selon l'article 4 (1) du Protocole portant création de la Cour, une organisation africaine reconnue par l'Union africaine peut demander un avis consultatif à la Cour. Cependant, l'interprétation de la « reconnaissance » donnée par la Cour n'inclut pas la reconnaissance par les organes de l'Union africaine (comme le statut d'observateur auprès de la Commission africaine), ce qui est arbitraire et ambigu puisque la Cour ne propose pas d'orientations claires et concrètes sur la manière d'obtenir une telle reconnaissance. Ce manque de définition claire sème la confusion chez les OSC quant à leur éligibilité à un engagement judiciaire, compromettant ainsi leur capacité à contribuer efficacement à la défense des droits humains.

L'interprétation restrictive de la Cour peut également décourager les OSC de participer au système, limitant ainsi la portée du discours et de la protection des droits de l'homme. Pour relever ces défis, le processus de réforme devrait :

- a) Clarifier la définition de « reconnaissance » dans le protocole, en décrivant des critères ou des statuts spécifiques, tels que le statut d'observateur, qui qualifient les OSC pour l'engagement auprès de la Cour.
- b) Améliorer la transparence autour des critères et des processus d'obtention de la reconnaissance et des droits qui en découlent, en garantissant que les OSC sont bien informées et peuvent participer activement au système africain des droits de l'homme.
- c) Créer des politiques plus inclusives et cohérentes qui permettent à un plus large éventail d'OSC d'accéder à des avis consultatifs et de contribuer au dialogue sur les droits de l'homme en Afrique.
- d) Simplifier les procédures d'accès : Recommander de simplifier les processus juridiques et les lignes directrices pour accéder aux mécanismes des droits

de l'homme. Un langage clair et non technique doit être utilisé, et ces lignes directrices doivent être traduites dans plusieurs langues locales pour garantir leur compréhensibilité et une plus grande portée.

4) **Renforcer le respect, la mise en œuvre et l'application des normes, décisions et recommandations du système africain des droits de l'homme.**

L'UA a du mal à faire appliquer les décisions et recommandations de ses organes de défense des droits de l'homme, ce qui porte gravement atteinte au système des droits de l'homme en Afrique. Ce défi provient du manque de conformité des États membres, souvent dû à une volonté politique ou à des ressources limitées, et à leur réticence à accepter des décisions qu'ils perçoivent comme des menaces pour leur souveraineté ou leurs intérêts nationaux. Ce défi mine la légitimité et la crédibilité du système africain des droits de l'homme. La mise en œuvre inefficace des décisions peut désillusionner les victimes de violations des droits de l'homme, favorisant potentiellement une culture d'impunité et soulevant des questions sur l'autorité des institutions de défense des droits de l'homme de l'UA. Pour faire face à cette crise, un effort coordonné est nécessaire pour renforcer les capacités d'application de l'UA, accroître l'engagement politique et renforcer les capacités au sein des États membres pour mettre en œuvre efficacement les décisions relatives aux droits de l'homme pour que l'UA renforce sa capacité à mettre en œuvre et à faire respecter les normes, décisions et recommandations en matière de droits de l'homme, il est proposé que :

- a) Il pourrait établir un mécanisme de conformité et de suivi relevant des pouvoirs de l'Assemblée et directement lié à l'article 23 de l'Acte constitutif. Cette unité au sein de la CUA pourrait être chargée de surveiller la mise en œuvre des décisions et des recommandations, de publier des rapports réguliers sur la conformité des États membres et de fournir une assistance technique pour garantir leur mise en œuvre.
- b) Un comité interministériel devrait être créé au sein du Conseil exécutif avec pour mandat d'assurer le suivi et la mise en œuvre efficaces des recommandations et des décisions du système africain des droits de l'homme. Ce comité devrait être tenu de faire rapport régulièrement à l'Assemblée et de recommander des actions à considérer par l'Assemblée, pour garantir le respect des décisions et recommandations des mécanismes du système.

5) Renforcer l'engagement des OSC dans les processus de l'UA en améliorant la transparence, l'inclusivité, l'accessibilité et la participation.

L'UA est de plus en plus critiquée pour avoir restreint l'engagement des OSC et des citoyens, malgré son Acte constitutif qui met l'accent sur l'intégration centrée sur les citoyens. Cette tendance émerge à travers diverses décisions et interprétations des organes politiques et des organes conventionnels de l'UA, qui entravent collectivement la participation active et l'accès des OSC au cadre de l'UA.

- a) **Décisions d'organe politique** : Plusieurs décisions des organes politiques de l'UA imposent des restrictions strictes quant à savoir si les OSC devraient ou non être autorisées à participer au processus des droits de l'homme de l'UA. Imposer des critères stricts ou des obstacles procéduraux limite la capacité des OSC à contribuer efficacement au programme de l'UA.
- b) **Critères d'adhésion restrictifs à l'ECOSOCC** : L'ECOSOCC de l'UA, censé être une plateforme d'engagement de la société civile, a été entravé par des critères d'adhésion restrictifs. Ces limitations empêchent diverses OSC d'apporter leurs points de vue et leur expertise.
- c) **Interprétation de l'article 59 de la Charte de Banjul** : L'interprétation de cette disposition par la CADHP comme signifiant le secret total des procédures de plainte devant la Commission africaine conduit effectivement à une interruption des processus, limitant la capacité des OSC à accéder à d'importants mécanismes de protection et de plaidoyer des droits de l'homme au sein du système de l'UA. En raison de l'interprétation restrictive de l'article 59, les communications en attente devant la Commission africaine sont tenues secrètes. Cela empêche l'intervention potentielle d'Amicus Curiae, qui peut apporter son expertise pour guider la Commission dans le développement de sa jurisprudence. Le secret contribue également à l'invisibilité des mécanismes africains des droits de l'homme aux niveaux local, national, régional et international.

Cette tendance est problématique car elle contredit les principes fondamentaux de l'UA en matière de gouvernance centrée sur les citoyens et compromet l'efficacité de son système de droits de l'homme. La société civile joue un rôle crucial en représentant divers intérêts, en assurant l'équilibre des pouvoirs et en garantissant que les politiques et les actions de l'UA sont ancrées dans les réalités de ses citoyens.

Plusieurs recommandations clés sont proposées pour lutter contre la tendance à restreindre les OSC au sein de l'UA.

- a) Les organes politiques de l'UA devraient faciliter la participation des OSC en simplifiant les processus de candidature et les critères d'obtention du statut d'observateur qui sont inclusifs.

- b) Il devrait y avoir une réforme des critères d'adhésion à l'ECOSOCC pour permettre à un plus large éventail d'OSC de participer, garantissant une représentation diversifiée.
- c) L'article 59 de la Charte de Banjul nécessite une interprétation ciblée et progressive pour améliorer la transparence et la crédibilité du mécanisme de plainte et faciliter l'engagement des OSC dans les processus de droits de l'homme.
- d) L'UA devrait mettre en œuvre des mesures de transparence et de responsabilité pour permettre aux OSC de suivre et d'évaluer efficacement la mise en œuvre des politiques, en garantissant que les actions de l'organisation soient conformes à ses principes et objectifs fondamentaux.



**African Union
Reforms Engagements**

