

Référence:

**GUELDICH (H.)**, "Contribution des pays maghrébins à la Commission de l'Union africaine pour le droit international", in *Mélanges offerts au Prof. Rahim KHERAD*, 2019, en cours de publication.

## **CONTRIBUTION DES PAYS DU MAGHREB A LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE POUR LE DROIT INTERNATIONAL (CUADI)**

**par Hajer GUELDICH**

*Maître de conférences agrégée en droit public à l'université de Carthage, membre élue de la Commission de l'Union africaine pour le Droit international (CUADI) et membre de l'équipe des experts pour la Réforme institutionnelle de l'UA*

De prime abord, il convient de rappeler que l'idée d'une Commission africaine pour le droit international (CUADI) a d'abord été proposée au cours d'une réunion en mai 2004 par des experts chargés d'examiner les traités de l'OUA / UA. En juillet 2004, le Conseil exécutif de l'Union africaine (UA) a demandé au Président de la Commission de l'UA d'élaborer des propositions détaillées sur le mandat, la structure et les incidences financières de la proposition<sup>1</sup>.

La Conférence a réaffirmé cette demande en janvier 2005 dans le cadre de sa décision sur le Pacte de non-agression et de défense commune de l'Union africaine. L'article 14 du Pacte dispose que les États parties créent alors la Commission de l'Union africaine pour le droit international (CUADI)<sup>2</sup>.

La CUADI a été officiellement créée le 4 février 2009 après l'adoption de ses statuts par la Conférence au cours de sa 12e session ordinaire<sup>3</sup>. La Conférence en a nommé les membres en juillet 2009, sur recommandation du Conseil exécutif des membres élus<sup>4</sup>. Elle est composée d'experts en droit international élus par les 55 États membres de l'Organisation. Son siège est fixé à Addis-Abeba. Ses activités ont commencé en mai 2010.

Cet organe statutaire a une double mission : celle de conseil des organes de l'Union et une

---

<sup>1</sup> EX.CL/Dec.129[V].

<sup>2</sup> Assembly/AU/Dec.71[IV].

<sup>3</sup> Assembly/AU/Dec.209[XII].

<sup>4</sup> Assembly/AU/Dec.249[XIII].

mission de prospection juridique. La CUADI peut, à ce titre, suggérer la révision de certains textes déjà adoptés, voire, des traités<sup>5</sup>.

D'après le professeur Blaise Tchikaya, qui fut d'ailleurs l'un des premiers Présidents de la commission, *"la CUADI, pourrait-on dire, a une mission, ambivalente : elle est à la fois africaniste, en cela qu'elle protège et insère dans le droit international les valeurs partagées africaines et, sa mission est aussi universaliste, parce qu'en droit international toute règle doit avoir une vocation universelle. Dès ses premières sessions, et par ses premiers thèmes de travail, cette nouvelle Commission traduit certes une continuité, mais aussi une dénonciation des évolutions récentes du droit international"*<sup>6</sup>.

En outre et conformément à l'article 4 des statuts de la CUADI, les objectifs de la Commission consistent notamment :

1. *à entreprendre des activités relatives à la codification et au développement progressif du droit international sur le continent africain, en mettant un accent particulier sur le droit de l'UA ;*
2. *à proposer des projets d'accords-cadres et de règlement type ;*
3. *à aider à la révision des traités existants et à identifier les domaines dans lesquels de nouveaux traités sont requis ;*
4. *à élaborer des études sur des questions juridiques qui intéressent l'UA et ses Etats membres ;*
5. *à encourager l'enseignement, l'étude, la publication ainsi que la diffusion d'ouvrages sur le droit international, en particulier ceux qui intéressent le droit de l'UA, en vue de promouvoir le respect des principes du droit international, le règlement pacifique des conflits, le respect de l'Union et le recours à ses organes".*

Au vu de ses attributions, la CUADI peut disposer d'une forte implication dans le processus décisionnel au sein de l'Union africaine.

---

<sup>5</sup> La CUADI a été créée en 2009 en qualité d'organe consultatif indépendant, conformément à l'article 5 alinéa 2 de l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000. Ce dernier prévoit que la Conférence peut créer les organes qu'elle juge nécessaires.

La séance inaugurale de la Commission africaine pour le droit international a eu lieu le 3 mai 2010 dans le cadre solennel du siège de l'Union africaine à Addis-Abeba, en Éthiopie.

<sup>6</sup> B. TCHIKAYA, «Les orientations doctrinales de la Commission de l'Union africaine sur le droit international», in *Revue québécoise de droit international*, numéro 30.1 - 2017, 29 janvier 2018, p. 113, <https://www.sqdi.org/fr/les-orientations-doctrinales-de-la-commission-de-lunion-africaine-sur-le-droit-international/>

La CUADI a, en effet, une première mission visant au développement progressif<sup>7</sup> et à la codification du droit international<sup>8</sup>. Cette Commission contribue, déjà, à la formation du cadre

---

<sup>7</sup> Selon l'article 5 des statuts de la CUADI relatif au Développement progressif du droit international:

" 1. La CUADI identifie et prépare des avant-projets de textes et d'études sur les secteurs qui n'ont pas encore été réglementés par le droit international sur le Continent africain ou suffisamment développés dans la pratique des Etats africains.

2. Si la Conférence ou le Conseil exécutif ou tout autre organe soumet à la CUADI une proposition spécifique pour l'étude en vue de faire avancer le développement progressif du droit international, la CUADI adopte en général la procédure suivante dans l'exécution de son travail : a) désigner un rapporteur parmi ses Membres ; b) distribuer un questionnaire aux Etats membres et les inviter à lui fournir, dans un délai spécifique les informations afférentes aux sujets; c) consulter, si nécessaire, les institutions et les experts compétents en la matière ; d) demander, quand elle estime qu'un avant-projet de texte est satisfaisant, au Président de la Commission de le publier comme un document de la CUADI. La Commission publie ce document accompagné des explications et matériels à l'appui que la CUADI juge appropriés. Le document comprend les informations fournies à la CUADI en réponse au questionnaire mentionné à l'alinéa (b) du présent paragraphe ; e) inviter les Etats membres, les organes ou institutions de l'Union à soumettre leurs commentaires sur ledit document dans un délai spécifique.

3. Le Rapporteur et les Membres nommés conformément à cet article réexaminent le projet, prenant en compte les commentaires des Etats membres, des organes ou institutions de l'Union, et préparent l'avant-projet de texte final avec un rapport explicatif qu'ils soumettent à la CUADI pour finalisation.

4. La CUADI soumet l'avant-projet de texte ainsi finalisé avec ses recommandations à la Conférence par le biais du Conseil exécutif et peut de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre, d'un Organe ou d'une Institution de l'Union, faire un rapport intérimaire à l'organe ou à l'institution qui a soumis la proposition ou l'avant-projet de texte.

5. La CUADI examine également les propositions et les avant-projets de Conventions multilatérales présentés par les Etats membres et les organes de l'Union pour encourager et faciliter le développement progressif du droit international et de sa codification".

<sup>8</sup> Selon l'article 6 des statuts de la CUADI relatif à la Codification du droit international:

"1. La CUADI procède à la codification du droit international par une formulation systématique et précise des règles dans les secteurs où il y a déjà eu une longue pratique étatique, une jurisprudence et une doctrine sur le Continent africain pour en faire des règles de droit international.

2. Quand la CUADI considère que la codification d'un secteur particulier du droit international est nécessaire, elle étudie ce secteur et soumet ses recommandations à la Conférence, par l'intermédiaire du Conseil exécutif.

3. La CUADI étudie le domaine entier du droit international sur le Continent africain en vue de choisir les secteurs de codification, en gardant à l'esprit les avant-projets de textes existants.

4. La CUADI donne priorité aux demandes de codification soumises par la Conférence ou d'autres Organes de l'Union.

5. La CUADI adopte le plan de travail qu'elle juge approprié dans chaque cas.

6. La CUADI, par l'entremise du Président de la Commission, adresse aux Etats membres une demande détaillée pour lui fournir les textes de lois, règlements, décrets, décisions judiciaires, traités, correspondance diplomatique et tout autre document afférent au sujet étudié et qu'elle juge nécessaire.

7. La CUADI présente ses avant-projets de textes sous forme d'articles et les soumet à la Conférence, par le biais du Conseil exécutif, avec un commentaire contenant : (a) Une présentation adéquate des précédents et autres données pertinentes, y compris les traités, les décisions judiciaires et la doctrine ; (b) Des conclusions précisant : i) l'étendue de l'accord sur chaque point compris dans la pratique des Etats et dans la doctrine ; ii) les divergences et désaccords qui existent, ainsi que les arguments invoqués en faveur de chaque solution.

8. Lorsque la CUADI juge un avant-projet de texte satisfaisant, elle demande au Président de la Commission de le publier en tant que document de la CUADI. La Commission donne au document toute la publicité nécessaire, et y joint les explications et pièces à l'appui qu'elle juge appropriées. La publication doit comprendre les informations fournies par les Etats membres. La CUADI décide si les opinions de toute institution compétente ou expert individuel consultés doivent faire partie de la publication.

9. La CUADI demande aux Etats membres de lui soumettre leurs commentaires sur le document de la CUADI sous examen dans les quatre-vingt-dix (90) jours.

10. Prenant en considération les commentaires et observations des Etats membres, la CUADI prépare le texte final du projet de texte avec ses recommandations et un rapport explicatif qu'elle soumet à la Conférence par l'intermédiaire du Conseil exécutif.

juridique de l'intégration au niveau africain.

Au cours de ses premières années de création, selon le Professeur Blaise Tchikaya, « *sa contribution aux crises a pu donner l'impression qu'une ligne d'action se mettait en place et que la commission n'interviendrait que comme pourvoyeuse d'idées. Ceci a été en fait un prolongement de sa seconde mission, qui consiste à apporter un conseil technique et approfondi à l'organisation du point de vue du droit international* »<sup>9</sup>.

Nous pouvons déceler cet aspect de son implication dans l'élaboration des règles juridiques dans le cadre de l'UA, à travers l'énoncé de l'article 4 de son statut qui dispose que la CUADI fait des « *études sur des questions juridiques qui intéressent l'Union et ses Etats membres* » ; mais aussi à travers l'article 8, selon lequel, la CUADI peut « *proposer, le cas échéant, la révision de tout traité de l'OUA/UA en vue de : (a) garantir l'harmonie entre lesdits traités et les développements juridiques en cours ; (b) s'assurer que le processus de contribution au développement du droit international continue, en encourageant l'élaboration des normes ; (c) s'assurer que l'élaboration des normes au sein de l'Union est et demeure appropriée et actuelle ; (d) promouvoir l'harmonisation des obligations internationales* »<sup>10</sup>.

Ce rôle n'est pas habituel aux Commissions de droit international. « *Mais, dans son innovation, le statut le confère déjà à la CUADI en ayant sans doute en vue la clarté plastique et le haut entendement juridique que les textes devraient avoir* »<sup>11</sup>.

Cette orientation doit être aménagée : la CUADI doit venir en appui du travail quotidien de la Commission de l'Union et du département juridique, lesquels doivent recourir à la CUADI dès qu'il y a besoin. Comme les autres organes de l'UA, la CUADI est, aussi, encadrée par le fait qu'elle n'exerce sa mission qu'au sens de l'intérêt du droit de l'Union et du droit international. Elle a, ainsi, vocation à devenir un véritable maillon de la décision communautaire, s'il y a une véritable volonté pour y arriver.

---

11. La CUADI peut recommander que la Conférence par le biais du Conseil exécutif: a) ne prenne aucune action ; b) prenne note du rapport ; c) adopte le rapport ; d) recommande l'avant-projet de texte aux Etats membres en vue de conclure une Convention.

12. L'Assemblée, à chaque fois qu'elle le juge nécessaire, renvoie à la CUADI les projets de textes pour réexamen ou nouvelle rédaction.

13. La CUADI examine les mécanismes pour rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier, à travers la compilation et la publication de documents concernant la pratique des Etats membres et les décisions des juridictions nationales et internationales sur des questions de droit international, et soumet un rapport sur son travail à cet égard à la Conférence par l'intermédiaire du Conseil exécutif.

<sup>9</sup> B. TCHIKAYA, « La Commission de l'Union africaine pour le droit international. Bilan des trois premières années », in *AFDI*, novembre 2013, pp. 307 et ss.

<sup>10</sup> Selon l'article 4 des statuts de la CUADI.

<sup>11</sup> B. TCHIYAYA, *Droit de l'Union africaine*, Ed. Berger-Levrault, Paris, 2014., p. 152.

Pour les besoins de notre article, nous mettrons l'accent seulement sur l'apport des trois commissaires maghrébins élus depuis la création de la CUADI, jusqu'à nos jours, à savoir: M. Kamel Filali (algérien)<sup>12</sup>, M. Rafaâ Ben Achour (tunisien)<sup>13</sup> et Mme. Hajer Gueldich (tunisienne)<sup>14</sup>.

Dés lors, il convient de passer en revue la panoplie de moyens dont dispose la CUADI de par les textes juridiques afin de comprendre les handicaps dont elle souffre depuis sa création et la raison pour laquelle elle est restée peu efficace et peu productive (I). Ceci étant dit, les commissaires élus en provenance des pays du Maghreb arabe n'ont épargné aucun effort pour propulser l'organe à un niveau avancé, au fil des années, depuis le jour de sa création et projeter ses études dans le contexte d'intégration africaine de l'Agenda 2063 et dans le cadre des priorités du continent (II).

## **I- ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DE LA CUADI: UN ORGANE QUI N'A PAS LES MOYENS DE SES AMBITIONS**

Afin d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés, la Commission de l'Union africaine pour le droit international est composée d'experts africains, venant de toutes les régions de l'Afrique pour mettre leur expertise au service de cet organe (A). Néanmoins et en dépit de la bonne volonté de ses membres, la CUADI souffre, jusqu'aujourd'hui, d'un véritable dysfonctionnement qui n'est pas sans faire reculer l'élan positif ayant caractérisé les dix premières années de sa création (B).

### **A- LA CUADI : UN ORGANE PROMETTEUR AU NIVEAU DE SES ATTRIBUTIONS**

Outre le contexte particulier de sa création, cet organisme présente une structure et un mode de fonctionnement spécifiques. Ses missions sont, en outre, bien déterminées par les textes de l'organisation.

#### *1- Structure de la CUADI:*

La CUADI est composée de onze (11) membres élus par le Conseil exécutif de l'UA, dans le

---

<sup>12</sup> Le commissaire Kamel FILALI a été élu en tant que membre de la CUADI depuis sa création en 2009.

<sup>13</sup> Le commissaire Rafaâ BEN ACHOUR a été élu en tant que membre de la CUADI depuis sa création en 2009.

<sup>14</sup> La commissaire Hajer GUELDICH a été élue en tant que membre de la CUADI en 2015 pour remplacer M. Rafaâ ben Achour qui a renoncé à son siège de commissaire lorsqu'il fut élu juge à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples en 2014. Elle est réélue en 2018 pour un deuxième mandat de 5 ans.

respect des principes de la représentation géographique équitable, de la représentation des principaux systèmes juridiques et de la représentation des femmes.

Les membres siègent à titre personnel<sup>15</sup>.

Ils sont élus au scrutin secret, en général pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois<sup>16</sup>. En vue d'éviter le départ des onze (11) membres au terme du premier mandat, le mandat initial de cinq membres élus était de trois ans<sup>17</sup>. Deux membres ne peuvent pas avoir la même nationalité.

La Commission élit un bureau, composé d'un Président, d'un vice-Président et d'un Rapporteur général. Le mandat est de deux ans, renouvelable une fois. Le Bureau coordonne les activités de la Commission et à l'intersession, il agit au nom de la Commission, sous la direction du Président de la CUADI.

Les articles 3 et 10 à 14 des statuts régissent la composition de la Commission et l'élection des membres. Ceux-ci exercent leurs fonctions à temps partiel<sup>18</sup>.

Aussi, la Commission de l'UA fournit au secrétariat de la CUADI les moyens nécessaires ainsi que le personnel et l'infrastructure adéquats lui permettant de mener à bien ses fonctions. Le secrétariat de la CUADI est dirigé par un secrétaire et situé dans le Bureau du Conseiller juridique<sup>19</sup>.

Les membres actuels de la CUADI sont:

1. Abdi Ismael Hersi (Djibouti), élu en janvier 2015,
2. Cheikh Tidiane Thiam (Sénégal), élu en 2010 et réélu en janvier 2015,
3. Hajer Gueldich (Tunisie), élue en 2015 et réélue en juillet 2018,
4. Juliet Semambo Kalema (Ouganda), élue en janvier 2015,
5. Kathleen Quartey Ayensu (Ghan), élue en janvier 2017,
6. Kevin Ferdinand Ndjimba (Gambie), élu en juillet 2018,
7. Mohamed Barakat (Égypte), élu en janvier 2015,

---

<sup>15</sup> Selon l'article 22 relatif aux Privilèges et immunités, « *les Membres jouissent, à partir de la date de leur élection et pendant toute la durée de leur mandat, des privilèges et immunités applicables aux autres hauts fonctionnaires de l'Union* ».

<sup>16</sup> Les membres de la CUADI ne sont pas seulement des enseignants de droit international, mais aussi des juges, des diplomates, des chargés de mission, des hautes personnalités africaines ayant une expérience dans les relations internationales et diplomatiques. Cette richesse dans la formation et le profil des membres de la CUADI fait d'elle une mosaïque de cultures différentes, de religions différentes, de systèmes juridiques différents, très bénéfique pour la diversité d'opinion et pour une bonne représentativité des africains au sein de cet organe.

<sup>17</sup> Selon l'article 12 des statuts de la CUADI.

<sup>18</sup> Selon l'article 15 des statuts de la CUADI.

<sup>19</sup> Conformément à l'article 21 des statuts de la CUADI.

8. Narindra Arivelo Ramanarivo (Madagascar), élue en juillet 2018,
9. Sebastião Da Silva Isata (Angola), élu en janvier 2015,
10. Sindiso H. Sichone (Zambie), élue en juillet 2018,
11. Tomassa Bisia Ela Nchama (Guinée équatoriale), élue en février 2019.

2- *Réunions de la CUADI:*

L'article 15 des statuts de la CUADI stipule que la Commission se réunit deux fois par an en session ordinaire au siège de l'UA. Elle peut se réunir en session extraordinaire à la demande de son Président ou des deux tiers de ses membres. Le quorum est constitué de six membres<sup>20</sup>.

La CUADI organise, en outre, un forum annuel consacré au droit international qui se déroule habituellement sur deux jours. Le Forum offre la possibilité aux spécialistes en droit international, et autre public cible, de débattre de sujets importants, de promouvoir l'UA et les questions de droit international et d'identifier les moyens disponibles pour accélérer l'intégration régionale. La CUADI prend, également, conseil auprès d'organisations intergouvernementales, internationales et nationales.

La CUADI a organisé, jusque-là, sept (7) forums internationaux qui ont porté sur les thématiques suivantes :

1. *"Le droit de l'Union africaine et ses défis"*, organisé les 6 et 7 décembre 2012, à Addis Abeba (Ethiopie) ;
2. *"L'Union africaine et le droit d'intégration"*, organisé les 11 et 12 novembre 2013, à Addis Abeba (Ethiopie) ;
3. *"La Codification du Droit international au niveau régional africain"*, organisé les 11 et 12 décembre 2014 à Addis Abeba (Ethiopie) ;
4. *"Les enjeux de la ratification et la mise en œuvre des traités en Afrique"*, organisé les 19 et 20 octobre 2015, au Caire (Egypte) ;
5. *"Le rôle de l'Afrique dans le développement du Droit international"*, organisé les 5 et 6 décembre 2016, à Accra (Ghana);
6. *"Les conséquences juridiques politiques et socio-économiques de la migration, de la situation des réfugiés et déplacés internes en Afrique"*, organisé les 4 et 5 décembre 2017 à Malabo (Guinée équatoriale).
7. *"La gestion des ressources naturelles"*, organisé les 10 et 11 décembre 2018 à Addis abeba (Ethiopie).

---

<sup>20</sup> Selon l'article 16 des statuts de la CUADI.

## **B- LA CUADI : UN ORGANE TREBUCHANT AU NIVEAU DE LA MISE EN ŒUVRE DE SES ACTIVITES**

La séance inaugurale de la Commission de l'Union africaine pour le droit international a eu lieu le 3 mai 2010 à Addis-Abeba, en Ethiopie. Les onze membres élus y furent invités par le Président de la Commission de l'Union africaine M. Jean Ping, secondé par le Conseiller juridique de l'organisation M. Ben Kioko.

Les trois questions à l'ordre du jour étaient :

- l'élection du Bureau,
- l'orientation conceptuelle de la nouvelle Commission de droit international
- et les activités futures.

Sur l'orientation de la Commission émergeait l'idée qu'il y avait urgence à construire une vue africaine des questions juridiques internationales qui secouent l'Afrique. L'Union africaine est interpellée par l'importance grandissante des questions autour de la compétence pénale universelle, l'immunité internationale des fonctionnaires des Etats, de la ratification insuffisante des traités de l'Union et, celles globales, mais fréquentes, sur la protection internationale des intérêts de l'Afrique.

Ces questions ne peuvent être livrées continuellement à des prises de positions étatiques et disparates.

Afin de finaliser son règlement intérieur et fixer les premières lignes de son programme de travail, une session extraordinaire a été convoquée pour le 21 juin 2010.

Le premier rapport de la Commission fut présenté au Conseil exécutif de l'organisation le 27 juillet 2010. Il comporte l'ensemble des activités de la CUADI, y compris les actes préparatoires dans la période de janvier à juin 2010, dont les deux sessions de l'organe<sup>21</sup>. Depuis cette date, la CUADI a fait un bon départ et s'est penchée sur certaines études importantes<sup>22</sup>, mais à partir de 2013, la grande percée avec laquelle elle a fait son départ, s'est, petit à petit, éteinte et les travaux de la CUADI sont devenus, d'année en année, et de session en session, plus rares et moins consistants.

---

<sup>21</sup> On trouve principalement: l'élaboration du règlement intérieur conformément à l'article 19 du statut, le programme d'activité et un plan de travail.

<sup>22</sup> Voir B. TCHIKAYA, « La Commission de l'union africaine pour le droit international - Ses trois premières années », in *AFDI*, 2013, pp.307 et ss.

A. KILANGI, « The African Union Commission on international law (AUCIL): an elaboration of its Mandate and functions of codification and progressive development of international law », in *AUCIL journal of international law*, n°1, 2013, p. 1-27.



1- *Les difficultés d'ordre financier et logistique:*

Au niveau matériel et logistique, l'article 21 du statut de la CUADI relatif aux Ressources humaines et matérielles, dispose que : « *la Commission fournit au Secrétariat de la CUADI les moyens nécessaires ainsi que le personnel et l'infrastructure adéquats lui permettant de mener à bien ses fonctions* ». Il est vrai que le personnel du bureau du Conseiller juridique fournit une aide logistique non négligeable aux membres de la Commission, néanmoins, le personnel (généralement entre trois et cinq personnes) ne satisfait pas totalement les besoins des membres de la Commission et n'est disponible que pendant le déroulement des sessions de la CUADI, étant lui-même débordé par le travail immense et touffu de l'institution de l'Union africaine tout au long de l'année.

Aussi, il était curieux de voir que, contrairement à l'article 5 du Statut de la CUADI qui dispose clairement que « *la CUADI se réunit deux (2) fois par an en sessions ordinaires. Elle peut se réunir en sessions extraordinaires à la demande de son Président ou des deux tiers de ses membres* »<sup>23</sup>, la session ordinaire, normalement prévue pour avril 2016 à Addis Abeba n'a pas eu lieu, pour la première fois dans la vie de cet organe depuis sa création et ce, pour des restrictions budgétaires et faute de moyens financiers nécessaires pour couvrir le déplacement et le séjour des membres de la CUADI. La seule session ordinaire de l'année 2016 s'est tenue à Accra (Ghana) du 21 au 2 décembre 2016.

Il est à préciser aussi que le Budget de la CUADI est dépendant du budget de l'UA et donc il provient principalement des partenaires, puisque l'article 23 du statut de la CUADI relatif au Budget dispose que :

« 1. *Le budget de la CUADI fait partie du budget de l'Union.*

2. *La CUADI prépare et soumet son projet de budget à l'Union pour approbation et inclusion dans le budget de l'Union.*

3. *Le Budget initial de la CUADI est préparé par la Commission* »<sup>24</sup>.

Ceci pose la question supplémentaire de la possibilité d'ingérence de ces partenaires dans le choix des sujets traités, surtout au niveau des forums qu'il organise annuellement, ce qui aboutit à une sélection, non justifiée, des thématiques traitées, remettant ainsi en cause l'indépendance et l'intégrité de l'organe supposé être souverain dans le choix des thèmes à traiter. C'était le cas par exemple lorsque certains membres de la CUADI avait choisi de

---

<sup>23</sup> Selon l'article 21 des statuts de la CUADI.

<sup>24</sup> Selon l'article 23 des statuts de la CUADI.

traiter du thème de la justice pénale internationale et des immunités des Chefs d'Etat, un sujet qui a été écarté par les partenaires en 2015, les sujets qui fâchent deviennent ainsi une ligne rouge à ne pas dépasser par les membres de la CUADI, pour être sûrs de voir leurs travaux dûment financés.

## 2- *Les travaux de la CUADI:*

Sur le plan des travaux de la Commission, et sans vouloir la comparer à la Commission de droit international au sein des Nations unies, plus âgée, plus expérimentée et ayant des traditions de longue date en matière de codification et de développement du droit international<sup>25</sup>, il convient de souligner que le travail rendu par la CUADI reste encore très limité et très lent. En témoigne, par exemple, la longue liste des études en souffrance entamée par des membres partants et encore non abouties, en dépit des bonnes intentions des nouveaux membres.

Dans ce sens, il est à rappeler que l'article 4 alinéa d. du Statut habilite la CUADI, en tant qu'organe indépendant de l'UA, à faire des études sur les questions juridiques. Ainsi et dans le cadre du mandat qui lui est confié par son Statut (EX.CL/478 (XIV) a), la Commission de l'Union Africaine pour le droit international peut, entre autres missions, formuler des avis et des recommandations sur des questions juridiques importantes, soit à la demande des organes de l'Union, soit sur sa propre initiative, conformément aux stipulations de l'article 4 dudit statut.

Ainsi, la CUADI a été saisie d'une demande d'avis technique, par le Conseil de paix et sécurité de l'Union africaine, sur les implications juridiques des actions militaires et nouvelles mesures relatives aux résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU sur la Libye.

De surcroît, et sur la base d'une note conceptuelle préparée par le secrétariat exécutif de la CUADI<sup>26</sup>, ce dernier a proposé, au cours de sa 17ème session tenue à Addis-Abeba du 25

---

<sup>25</sup> Voir H. GUELDICH, « La mission des Nations Unies quant à la codification et le développement du droit international au niveau régional », in 3e Forum de l'Union africaine sur « la Codification du Droit international au niveau régional africain », organisé par la CUADI les 11 et 12 décembre 2014 à Adis Abeba, publié au *Journal de la CUADI*, 2e édition, décembre 2015, pp.296-323.

<sup>26</sup> Le Secrétariat s'est appuyé sur le Rapport de la troisième session du Comité technique spécialisé sur la justice et les affaires juridiques (2017) dans lequel celui-ci a demandé au CAEDBE de préparer un rapport détaillé sur le mandat, les difficultés rencontrées et les raisons pour lesquelles le Comité aurait besoin d'avoir accès à la Cour et où il souhaitait qu'une analyse indépendante de l'implication juridique d'un tel amendement soit menée. Il s'est également appuyé sur le rapport de la quatrième session de ce même Comité tenue en 2018 dans lequel, faisant suite au Rapport déposé par le CAEDBE, le Comité technique a soulevé un certain nombre de questionnements notamment sur les implications d'un tel amendement et souhaité que l'étude soit menée par la CUADI.

mars au 05 avril 2019, qu'elle se saisisse de la question de la révision de l'article 5, paragraphe 1 du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, dans le but de permettre un accès direct à cette Cour au bénéfice du Comité africain des experts sur les droits et de le bien-être de l'enfant en Afrique (CAEDBE).

Par ailleurs, il convient de rappeler que les sujets suivants sont inscrits à l'ordre du jour de la CUADI et certaines études ont déjà été finalisées :

1. La ratification des traités par les Etats membres de l'Union africaine (Rapporteur spécial, Rafea Ben Achour) ;
2. Application abusive de la compétence pénale universelle (Rapporteur spécial, Kamel Filali) ;
3. Immunité des fonctionnaires des Etats (Rapporteur spécial, Adelarus Kilangi) ;
4. La révision des traités (Rapporteur spécial, Ebenezer Appreku);
5. Le droit de l'environnement en Afrique (Rapporteur spécial, Minelik Getahum);
6. La piraterie en Afrique (rapporteur spécial, Lilian Mahiri);
7. La délimitation et la démarcation en Afrique (Rapporteur spécial , Cheikh Thiam);
8. La promotion de l'enseignement, étude et publication ainsi que la vulgarisation du droit international en Afrique (Rapporteur spécial, Juliet Semambo Kalema);
9. Les bases juridiques de la réparation de l'esclavage en Afrique (Rapporteur spécial, Blaise Tchikaya);
10. Convention africaine sur la coopération judiciaire et l'assistance mutuelle (Rapporteur spécial, Hajer Gueldich);
11. Convention africaine de non-double imposition (Rapporteur spécial, Hajer Gueldich);
12. Vision minière en Afrique (Rapporteur spécial, Daniel Makiesse Mwanawanazambie);
13. Projet de loi type sur la dissémination de la Convention africaine de prévention et de lutte contre la corruption (Rapporteur spécial, Abdi Herzi);

---

Enfin, le Secrétariat s'est appuyé sur la décision sur le rapport d'activité du CAEDBE (Doc. EX.CL/1125 (XXXIV) au point 9 qui dispose ce qui suit :

*« demande à la Commission, en consultation avec la CUADI, de faciliter l'étude requise concernant la modification proposée de l'article 5(1) du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples instituant la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples en vue d'accorder au CAEDBE un accès direct à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples ».*

Deux rapporteurs spéciaux ont été désignés pour entreprendre cette étude: Kevin Ferdinand NDJIMBA et Hajer GUELDICH.

14. Projet de loi type sur la dissémination du Protocole à la Charte africaine sur les droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes (Rapporteur spécial, Nacesay Salla Wada);

15. Projet de loi type sur la dissémination de la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant (Rapporteur spécial, Boniface Obinna Okere).

C'est dans le cadre de ces travaux et études que nous allons nous attarder sur quatre d'entre eux: les travaux qui ont été attribués aux commissaires maghrébins, afin d'en chercher l'originalité et en déceler l'empreinte digitale d'un droit communautaire africain.

## **II- L'APPORT DES COMMISSAIRES MAGHREBINS DE LA CUADI AU DEVELOPPEMENT PROGRESSIF DU DROIT INTERNATIONAL AFRICAIN:**

Les études attribuées aux commissaires maghrébins et l'état d'avancement de ces travaux, comme le font ressortir les rapports soumis et approuvés en plénière, montrent l'attachement des commissaires élus aux grandes questions du droit international prioritaires pour le continent africain, que ce soit dans le cadre de la non double imposition (A), de coopération judiciaire et d'assistance mutuelle (B), de ratification des traités (C) ou d'étude comparative des communautés économiques régionales (CER) (D).

### **A- IMPORTANCE D'UN MODÈLE AFRICAIN DE NON DOUBLE IMPOSITION :**

Cette étude a été confiée à Mme Hajer Gueldich<sup>27</sup>.

Les effets néfastes de la double imposition sur l'échange de biens et services et sur les mouvements de capitaux, de technologie et de personnes sont reconnus par les pays qui s'attèlent à la suppression des obstacles qu'érige la double imposition pour le développement des relations économiques internationales.

---

<sup>27</sup> Hajer GUELDICH a été désignée comme Rapporteur spécial de l'étude portant sur la Convention africaine de non double imposition. A ce jour, elle a présenté 3 rapports (le dernier rapport a été examiné et adopté lors de la 17e session ordinaire de la CUADI tenue du 25 mars au 5 avril 2019 à Addis Abeba). Une fois adoptée dans sa version finale, l'étude sera soumise aux organes délibérants de l'Union africaine, conformément aux statuts de la CUADI.

Dans ce cadre, l'organisation de Coopération et Développement Economique (OCDE) intervient en ce domaine et recommande, à cet effet, la conclusion de conventions fiscales bilatérales sur un modèle prédéfini permettant l'harmonisation des législations nationales sur la base de principes, définitions, de règles et de méthodes uniformes.

Ces conventions visent ainsi non seulement à anticiper les risques de double imposition mais également à la prévention des fraudes fiscales tout en assurant la non-discrimination des contribuables concernés.

Ainsi, la fiscalité internationale repose sur un ensemble de règles qui se sont développées au fil du temps, en réponse au phénomène de la double imposition.

Afin de favoriser le commerce international, les États ont passé entre eux des conventions bilatérales dont le but est de régler certains cas de double imposition pouvant apparaître lors d'opérations économiques (telles que des ventes, des implantations immobilières, des donations ou des successions).

Mais ce domaine hautement sensible de la fiscalité internationale pose de surcroît de nombreux problèmes, notamment quant à la souveraineté des Etats dans le domaine de la fiscalité.

### *1. Contexte et justification de l'étude:*

L'Afrique, eu égard au nombre des échanges entre ses Etats, le transfert de richesse et de marchandises, des revenus des habitants de ses Etats membres, est-elle aujourd'hui prête pour établir un projet de Convention continentale de non-double imposition, permettant de lutter contre les problèmes de fraude et d'évasion fiscale d'une part, et contrecarrant le phénomène de rémanences fiscales, d'autre part ?

Les conventions fiscales de non-double imposition visent, justement, à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> De manière générale, afin d'éliminer ces possibilités de double imposition, quatre procédés sont utilisés par les conventions :

- La répartition de la matière imposable : les États se donnent un droit alternatif d'imposer certaines catégories de revenus ;
- La division du produit : un seul État impose, mais il verse une partie du produit de l'impôt à l'autre État ;
- L'exemption : Un État renonce d'imposer un contribuable qui a des liens étroits avec l'autre État ;

Un modèle type de Convention continentale africaine de non-double imposition aura le mérite de définir les impôts visés et qui est un résident et admissible aux avantages à l'échelle du continent africain; réduire souvent les montants d'impôt à retenir sur les intérêts, dividendes et redevances payés par un résident d'un pays à des résidents de l'autre pays; limiter la modalité d'imposition d'un pays au revenu d'entreprise d'un résident de l'autre pays pour les revenus d'un établissement stable dans le premier pays; définir les circonstances dans lesquelles les revenus des personnes physiques résidant dans un pays seront imposés dans l'autre pays, notamment les salaires, les revenus de travailleur indépendant, les pensions et les autres revenus; prévoir une exemption de certains types d'organisations ou de personnes et fournir des cadres méthodologiques pour l'exécution et la résolution des différends.

## 2. *Objectifs et étapes de réalisation de l'étude:*

Les conventions fiscales internationales s'inspirent toutes des modèles établis par l'OCDE et l'ONU. Il s'agit de textes assez longs comportant des articles introductifs, des articles qui répartissent le droit d'imposer, et des dispositions terminales qui organisent la coopération fiscale entre les États et la lutte contre le blanchiment d'argent.

Les conventions ont une approche essentiellement analytique de la matière fiscale : elles examinent chaque catégorie de revenus, en déterminant pour chacun d'eux quel est l'État qui a le droit d'imposer.

Le but de l'étude serait de créer un modèle africain de non double taxation, qui soit une sorte de texte fédérateur commun aux pays africains, s'inspirant des modèles OCDE et ONU, mais renfermant la spécificité africaine et se démarquant par la prise en considération de ces spécificités, surtout avec l'avènement de la zone de libre échange continentale en Afrique entrée en vigueur le 30 mai 2019, annonçant ainsi la nécessité d'unifier les règles fiscales entre pays africains, vu la mobilité des personnes et des biens dans le continent prévue pour les années à venir.

## **B- IMPORTANCE D'UNE CONVENTION AFRICAINE DE COOPÉRATION JUDICIAIRE ET D'ASSISTANCE MUTUELLE :**

---

• La déduction : chaque État impose le revenu, sous déduction de l'impôt payé dans l'autre État. Bien sûr, ces différentes méthodes ne produisent pas le même résultat pour le contribuable, et il convient à ce titre de rester très vigilant sur la façon dont les États s'emploient à éliminer les doubles impositions.

Cette étude a été confiée à Mme Hajer Gueldich<sup>29</sup>.

Aujourd'hui dans le monde, les criminels utilisent les frontières nationales pour se protéger et pour dissimuler les preuves de leurs activités illicites. Ainsi, la souveraineté des États est devenue davantage un obstacle pour la justice que pour les criminels eux mêmes.

Néanmoins, l'efficacité de la lutte contre le crime transnational, y compris le terrorisme international, passe inévitablement par la coopération et l'entraide judiciaire.

C'est dans ce cadre que s'impose la réalisation d'une étude portant sur la Convention africaine sur la coopération judiciaire et l'assistance mutuelle.

#### *1- Contexte et justification de l'étude:*

Afin de ne pas rester en marge de la mondialisation, les Etats africains face à la tendance au regroupement des systèmes juridiques, cherchent à réaliser l'intégration, comme le préconise l'Agenda 2063<sup>30</sup>. Il convient de relever la réaffirmation de l'engagement des États africains en faveur de la coopération judiciaire à travers des accords bilatéraux. Mais sur le plan régional, les seuls exemples d'espace intégré de coopération judiciaire en Afrique sont les exemples de la CEDEAO<sup>31</sup> et du CEMAC<sup>32</sup>.

A l'échelle du continent africain, un espace juridique commun se crée et se consolide d'autant plus que face à l'absence de coopération entre les juges de l'espace africain, il est

---

<sup>29</sup> Hajer Gueldich a été désignée comme Rapporteur spécial de l'étude portant sur la Convention africaine sur la coopération judiciaire et l'assistance mutuelle. A ce jour, elle a présenté 6 rapports, le dernier a été conclu après discussion et adoption du 3e Draft du Projet de Convention sur la coopération judiciaire et l'assistance mutuelle en Afrique et du 3e Draft du Projet de Convention africaine sur l'extradition (examinés et adoptés lors de la 17e session ordinaire de la CUADI tenue du 25 mars au 5 avril 2019 à Addis Abeba). Une fois adoptée dans sa version finale, l'étude sera soumise aux organes délibérants de l'Union africaine, conformément aux statuts de la CUADI.

<sup>30</sup> L'Agenda 2063 est le plan directeur pour faire de l'Afrique la locomotive mondiale de l'avenir. C'est le cadre stratégique pour la réalisation de l'objectif de développement inclusif et durable de l'Afrique et une manifestation concrète de la volonté panafricaine d'unité, d'autodétermination, de liberté, de progrès et de prospérité collective poursuivie par le panafricanisme et la Renaissance africaine, <https://au.int/fr/agenda2063>

<sup>31</sup> Instruments adoptés par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) :

- Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de la CEDEAO du 29 juillet 1992;
- Convention d'extradition entre les États membres de la CEDEAO du 6 août 1994;
- Protocole sur la lutte contre la corruption, 2001.

<sup>32</sup> Instruments adoptés par la Communauté Economique les Etats membres de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC):

- Accord de coopération judiciaire entre les Etats membres de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC);
- Accord d'extradition entre les Etats membres de la CEMAC du 28 janvier 2004;
- Convention entre les États membres du Comité des Chefs de police de l'Afrique centrale en matière de lutte contre le terrorisme du 04 novembre 2004;
- Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États de l'Afrique Centrale du 29 avril 1999.

plus qu'impératif de penser à une Convention africaine portant sur la coopération judiciaire.

Pour l'instant, et mis à part les quelques expériences régionales sus-évoquées, on peut affirmer qu'il n'existe pas d'instrument juridique communautaire, à l'échelle du continent africain, pouvant favoriser la coopération entre les juges nationaux des Etats membres de l'Union africaine. Il n'existe notamment pas de convention continentale d'entraide judiciaire et d'extradition.

En Afrique, les juges n'échangent aucune information entre eux, à part dans les espaces des communautés régionales.

Ce n'est pas le cas dans le cadre européen. En effet, en Europe, de nombreux instruments existent, depuis les années 50, pour favoriser la coopération judiciaire entre pays membres de l'Union européenne, en matière pénale<sup>33</sup>.

Si on entend par coopération judiciaire en matière pénale, « *l'exécution par l'État requis, éventuellement par la coercition, de mesures visant à faciliter la poursuite et la répression des infractions pénales dans l'État requérant, à la demande de ce dernier* »<sup>34</sup>, il faudrait donc qu'en plus des dispositions théoriques, il y ait des mesures concrètes qui soient mises en œuvre pour garantir l'effectivité de la coopération judiciaire en matière pénale et son application uniforme dans tout l'espace africain. Cela ne peut se réaliser que si les juges nationaux coopèrent entre eux, trouvent un cadre juridique pour cette coopération, tant au niveau de la décision judiciaire qu'au niveau de l'exécution de cette décision.

Plusieurs régions de l'Afrique sont identifiées comme étant des régions de transit et de destination de différents types de produits illicites. Elles se situent au cœur des routes utilisées par les groupes criminels organisés pour les trafics illicites de tous genres: drogues, armes à feu, migrants, cigarettes, médicament, traite des personnes, terrorisme,

---

<sup>33</sup> Dans ce cadre, il n'est pas vain de rappeler les textes européens, en la matière, qui existent déjà depuis les années 50. Il s'agit notamment de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, conclue à Strasbourg le 20 avril 1959, STE no 30 ; Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 17 mars 1978; Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2001, Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, STE no 24 ; Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition du 15 octobre 1975, STE no 86 ; Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition du 17 mars 1978, STE no 30.

<sup>34</sup> R. ZIMMERMANN, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, 3<sup>e</sup> éd., LGDJ, Paris 2009, p. 5; cité par C. GODEBERGE, *La coopération judiciaire en matière pénale après le Traité de Lisbonne*, Mémoire de Master de droit pénal et sciences pénales, Université Panthéon-Assas (Paris II), 2013, p. 9.



corruption, blanchiment d'avoirs illégaux, etc.<sup>35</sup>

C'est dans ce cadre général que vient l'importance de trouver des réponses directes à la question de la criminalité organisée. Arrêter les criminels est une priorité pour laquelle des mécanismes et des moyens doivent être mis en place. D'autant plus que le phénomène de mondialisation aide à l'exportation des crises et des dangers et en multiplie les risques dans le monde entier.

La porosité des frontières ouvre la voie au terrorisme et autres fléaux de la criminalité organisée ; d'où l'urgence de penser un cadre juridique spécifique pour en limiter les dégâts et, le cas échéant, en éradiquer les causes et les conséquences.

## 2. *Objectifs et étapes de réalisation de l'étude:*

Les objectifs de cette étude tendent à dégager une politique commune, sur le plan africain, afin de lutter contre la criminalité transnationale. Il s'agit aussi de veiller au respect des droits de l'Homme et des peuples, promouvoir le droit pénal africain, fournir les informations pratiques et juridiques nécessaires aux autorités nationales dans leurs démarches en matière de coopération internationale et enfin rédiger un projet de Convention africaine portant sur la coopération judiciaire et l'assistance mutuelle et un projet de Convention africaine sur l'extradition.

L'étude s'est faite après avoir dressé un état des lieux des ratifications et de l'application des Conventions sous régionales d'entraide judiciaire et d'extradition en Afrique. Elle s'est basée aussi sur les réponses des Etats au questionnaire envoyé aux Etats membres de l'UA et aux Communautés économiques et régionales (CER)<sup>36</sup>.

Cette étude a, en outre, pour vocation de développer une stratégie continentale africaine destinée à faciliter les poursuites contre les criminels, harmoniser les législations nationales avec les dispositions de la future Convention, appuyer la coopération opérationnelle, y

---

<sup>35</sup> La lutte contre ces fléaux a été mise en avant comme l'un des huit domaines prioritaires d'action de la Déclaration de Bamako sur l'impunité, la justice et les droits de l'homme et son cadre stratégique, adoptés en décembre 2011.

<sup>36</sup> Le questionnaire a été adopté par la plénière en novembre 2016. Il a été envoyé aux Etats membres de l'Union africaine et aux communautés économiques régionales (CER) au mois de juin 2017 (Note verbale N.BC/OLC/42.23/923.17 du 6 juin 2017). Les réponses reçues des Etats, à savoir un total de 7 sur 55, ont été analysées, tout en précisant le nom du Ministère concerné, le nom et la qualité de la personne qui a répondu au questionnaire, ainsi que la nature des documents envoyés et la date de leurs envois. Malheureusement, aucune réponse n'est parvenue de la part des Communautés économiques régionales (CER).

De surcroît, le nombre des réponses envoyées (par les Etats) ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble de la question, mais les rapprochements entre systèmes juridiques et mécanismes de l'entraide judiciaire et de l'extradition entre ces pays permet néanmoins de dégager un certain nombre de conclusions.

compris sur des enquêtes conjointes sur des affaires précises, soutenir la création et le renforcement d'Unités spécialisées pour crime organisé, prendre en compte le travail des réseaux formels de partage de banques de données « Afripol », à l'instar d'Interpol et de l'Europol, pour le partage d'informations et de renseignements en matière policière, et encourager la coopération technique entre les corps de police et les militaires à l'échelle africaine.

Cette œuvre normative audacieuse et évolutive nécessite, par ailleurs, une assise institutionnelle adéquate pour qu'elle puisse être appliquée et mise en œuvre, dans le but de pacifier le continent.

### **C- RATIFICATION DES TRAITES PAR LES ETATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE:**

Cette étude intitulée Rapport sur "la ratification des traités OUA/UA, l'harmonisation des procédures de ratification et de leur accélération" a été confiée à M. Rafaâ Ben Achour.<sup>37</sup>

Lors de sa première session tenue au siège de l'UA à Addis-Abeba du 3 au 6 mai 2009, la CUADI a été saisie d'une note d'orientation émanant du Conseiller juridique de l'UA (AUCIL/Legal/3 (I)) qui comportait un point VII intitulé « Projet de programme des travaux ».

Dans cette note, il était rappelé que la tâche essentielle de la CUADI est le développement progressif et la codification du droit international en Afrique. Toutefois, pour cette première session, il était proposé que l'accent soit mis sur l'échange de points de vue, l'élaboration du programme des travaux, les propositions budgétaires pour 2011 et le projet de Règlement intérieur. Il était par ailleurs proposé que la CUADI examine pour un début, en plus du programme des travaux, un certain nombre de questions actuelles de droit international présentant un intérêt pour le continent africain dont notamment, la question de la ratification des traités OUA/UA par les États membres, de l'harmonisation des procédures de ratification et de leur accélération.

#### *1. Contexte et justification de l'étude:*

La proposition du Conseiller juridique de l'UA se référait aux recommandations de la Conférence des Ministres de la Justice et/ou des Procureurs généraux tenue à Kigali (Rwanda) du 27 octobre au 4 novembre 2008 approuvées par le Conseil exécutif lors de sa quatorzième session ordinaire tenue à Addis-Abeba (Ethiopie) du 26 au 30 janvier 2009.

Lors de cette session, le Conseil exécutif a décidé ce qui suit : « *Concernant les mesures pour encourager la ratification des traités de l'OUA/UA, il est recommandé que : [...] En outre, il pourrait être envisagé d'impliquer la Commission de l'UA sur le droit international (CUADI) dans la recherche de la méthode pour accélérer les procédures de ratification mais en gardant à l'esprit*

---

<sup>37</sup> Rapport présenté à la Cinquième Session Ordinaire de la Commission de l'Union africaine sur le droit international 26 novembre – 5 décembre 2012 Addis Abeba, Ethiopie.

*que son mandat est essentiellement l'élaboration progressive et la codification du Droit international, et que la ratification et l'adhésion sont entreprises dans le contexte du Droit national».*

En ce qui concerne les mesures pour harmoniser les procédures de ratification et accélérer la ratification des traités de l'OUA/UA, il a été recommandé de : *"demander à la Commission de l'UA sur le droit international, une fois établie, de classer comme priorité la question de l'harmonisation des procédures de ratification des Etats membres, soit comme entité à part, soit comme partie d'une étude plus étendue sur la question de l'harmonisation de la loi et des institutions juridiques requises ou rendues nécessaires par les différents traités et décisions adoptés par les organes délibérants comme aspect des buts et objectifs déclarés de l'UA de forger une unité africaine et une intégration économique plus profondes et plus étroites ».*

Lors de sa session extraordinaire tenue au siège de l'UA à Addis-Abeba du 21 au 25 juin 2010, la CUADI a retenu la proposition du Conseiller juridique d'examiner la question de la ratification des traités OUA/UA, de l'harmonisation des procédures de ratification et de leur accélération et a désigné un rapporteur spécial chargé de lui présenter un rapport préliminaire sur la question lors de sa deuxième session ordinaire au mois de novembre 2010.

Le Conseil exécutif de l'UA a, lors de sa XVII<sup>e</sup> session ordinaire tenue à Kampala du 19 au 27 juillet 2010, adopté la Décision EX/CL/Dec. 579(XVII) par laquelle il a approuvé le rapport de la CUADI qui couvre la période allant de janvier à juin 2010.

Lors de sa deuxième session ordinaire tenue du 7 au 17 décembre 2010 à Addis-Abeba (Ethiopie), la CUADI a examiné le rapport préliminaire sur la question de la ratification des traités OUA/UA, de l'harmonisation des procédures de ratification et de leur accélération et ce, conformément à la délibération de la CUADI lors de sa première session extraordinaire tenue à Addis-Abeba (Ethiopie) du 21 au 26 juin 2010.

## *2. Objectifs et étapes de réalisation de l'étude:*

Le rapport de M. Rafaâ Ben Achour a fait le point sur la question de la ratification des traités OUA/UA, de l'harmonisation des procédures de ratification et de leur accélération. D'après le rapporteur spécial, *" le présent rapport n'a aucune prétention doctrinale sur la question de la ratification des traités internationaux. Cette dernière a été abondamment étudiée par les internationalistes et une littérature nombreuse lui est consacrée. Ce rapport fait le point sur la question dans le seul cadre institutionnel de l'UA, répond, entre autres, à la question de savoir si l'examen d'une telle question mérite de plus amples études et formule un certain nombre de recommandations adressées tant aux organes de l'UA qu'aux Etats membres".* Le Rapporteur spécial a espéré que ses recommandations seront approuvées par les membres de la CUADI et qu'elles feront l'objet d'une résolution de la CUADI qui sera adressée aux organes compétents de l'UA pour adoption.

Selon lui, la question de la ratification des traités OUA/UA, l'harmonisation des procédures de

ratification et de leur accélération s'insère, sans aucun doute dans le cadre du mandat de la CUADI. Il ne s'agit pas certes d'une question de codification ou de développement progressif du droit international, mais elle relève du § (d) de l'article 4, à savoir « *Faire des études sur des questions juridiques qui intéressent l'Union et ses Etats membres* ».

Concernant la question de la ratification des traités OUA/UA, le rapport déduit qu'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*".

Concernant la question de l'harmonisation des procédures de ratification, le rapport dit qu'il s'agit d'une "*question qui nécessite un accord entre les États membres sur une procédure type assez souple et que chaque État transpose 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*".

A cette date, l'étude n'a pas encore été validée par le Comité technique spécial relatif aux questions juridiques, bien qu'elle fut déposée depuis 2016. Cela contribue encore plus au manque de visibilité de l'organe et à l'ignorance totale, de part les Etats membres, du rôle que peut jouer la CUADI dans l'évolution et le développement progressif du droit de l'Union.

#### **D- ETUDE COMPARATIVE D'UNE INSTITUTION D'INTEGRATION REGIONALE AFRICAINE :**

Le concept de l'intégration est un concept complexe qui peut être de diverses natures : politique, économique ou sociale et qui peut être défini selon plusieurs angles : insertion, complémentarité, coopération, bloc, unification, etc. De surcroit, la collaboration dans le cadre de l'intégration régionale suppose la construction d'un espace géographique qui aboutit à une interdépendance structurelle entre différents Etats qui ont une proximité spatiale.

Par ailleurs l'intégration comme instrument de développement régional devient, de nos jours, incontournable, surtout face au phénomène de la mondialisation.

Aujourd'hui, les pays africains n'ont d'autres choix que d'accepter de s'adapter à ce courant. La question d'intégration est donc plus qu'une nécessité, une stratégie pour faire face à la globalisation galopante du monde, c'est le meilleur moyen de s'intégrer harmonieusement dans l'économie mondiale et de répondre aux nombreux défis qui attendent les Etats

membres sur la voie du développement<sup>38</sup>.

Véritables piliers de l'Union, les CER collaborent étroitement avec celle-ci dans le cadre de ses activités. Le Traité d'Abuja et l'Acte constitutif de l'UA, qui se complètent l'un l'autre, prévoient spécifiquement l'établissement de relations entre l'UA et les CER ; celles-ci sont régies par le Protocole de 2008 sur les relations entre les CER et l'UA et le Protocole d'accord sur la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA, les CER et les mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord.

Dans ce contexte, il convient de présenter l'expérience des deux commissaires qui ont été chargés de faire des études sur l'exemple de la Communauté des Etats du Sahel et du Sahara (CEN-SAD) (étude réalisée par M. Rafaâ Ben Achour) et celle de l'Union du Maghreb arabe (UMA) (étude réalisée par Mme. Hajer Gueldich).

Les deux études ne se sont pas limitées à l'aspect factuel, tout en évoquant l'historique de la création de ces CER et leur évolution, leur structure, leurs attributions leur mode de fonctionnement. Elles ont aussi mis en exergue les points forts et les points faibles caractérisant ces modèles d'intégration, tout en finissant par un ensemble de recommandations qui soient en mesure de donner un élan nouveau à ces deux CER et qui puissent contribuer à leur expansion et leur dynamisation, dans l'avenir.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que l'Accord portant création de la zone de libre échange continentale africaine (ZLECAF)<sup>39</sup>, signé à Kigali (Rwanda) le 21 mars 2018, lors du Sommet extraordinaire de l'Union africaine, est déjà entré en vigueur le 30 mai 2019 et a pour objectif d'atteindre une forte intégration économique à l'échelle du continent, en facilitant les flux de marchandises et de personnes<sup>40</sup>.

C'est l'occasion ou jamais pour penser à accélérer le processus d'intégration du continent africain et faire de l'intégration sous régionale un véritable processus d'unité et de solidarité, conformément aux objectifs de l'Agenda 2063.

---

<sup>38</sup> Voir R. BEN ACHOUR et H. GUELDICH (sous dir.), *Intégration et régionalisme africain: où en est l'Union africaine aujourd'hui?*, Actes du colloque du 1er novembre 2018, Tunis, Simpact, 2019.

<sup>39</sup> H. GUELDICH, "L'Accord prévoyant la mise en place d'une zone de libre échange continentale (ZLECAF) en Afrique du 21 mars 2018", in *Revue VigieAfrique de CapAfriques*, 1er numéro 2018.

<sup>40</sup> D'ailleurs l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000, rappelle, à plusieurs reprises, les objectifs d'accélération "*de l'intégration économique du continent*" et de promotion "*de l'intégration des économies africaines*" (article 3).