

## CHAPITRE 3

### L'UNION AFRICAINE : OBJECTIFS ET PRINCIPES

**Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ**

L'Acte Constitutif de l'Union Africaine<sup>1</sup> est tout entier tourné vers les objectifs et principes de la nouvelle organisation. C'est dire d'emblée la place et l'importance que les uns et les autres revêtent dans la conception et les finalités de la nouvelle organisation panafricaine mise en place pour succéder à l'Organisation de l'unité africaine (OUA). La substitution n'entraîne pas pour autant une « tabula rasa » totale. Le nouvel Acte ne méconnaît pas les « principes et objectifs » tels qu'énoncés dans la Charte de l'OUA et dans le Traité instituant la Communauté économique africaine (CEA), que le préambule de l'Acte ne manque pas de rappeler (2<sup>ème</sup> alinéa). Il n'en reste pas moins que la formalisation juridique des nouveaux objectifs et principes se trouve largement inscrit dans les articles 3 et 4 du nouveau traité, qui remplacent à cet égard les articles II et III de la Charte de l'OUA. Un regard, même rapide, jeté sur les deux textes juxtaposés, en révèle immédiatement les différences très nettes de rédaction comme de contenu.

Du point de vue rédactionnel, la forme des deux types de dispositions se distingue d'emblée. A la sobriété de la rédaction de la Charte qui contient cinq objectifs (plus un, qui est la coordination et l'harmonisation des politiques) et sept principes, s'oppose une rédaction plus étirée (dix-sept objectifs et dix-huit principes), plus ample même et du coup sujette à répétition sous des formes plus ou moins variées mais surtout du fait d'une plus grande longueur des développements, susceptible d'oublis dans la retranscription. C'est du reste ce qui s'est effectivement passé, puisqu'il a fallu se rendre compte, après l'adoption de l'Acte constitutif que des pans entiers de dispositions manquaient ou appelaient d'indispensables compléments dans les deux articles. C'est ainsi que le Protocole adopté à Maputo (Mozambique) le 11 juillet 2003 « sur les Amendements à l'Acte constitutif de l'Union Africaine » répare les erreurs commises, bien que pas totalement, en donnant à la liste des objectifs et principes consacrés une dimension encore plus rallongée et détaillée, par le renforcement de certaines dispositions et l'ajout de nouvelles. Il est à noter que le Protocole sur les

<sup>1</sup> L'Acte constitutif de l'Union Africaine a été adopté le 11 juillet 2000 à Lomé (Togo) et le Protocole sur les amendements de l'Acte constitutif a été adopté le 11 juillet 2003 à Maputo (Mozambique).

Amendements à l'Acte constitutif contient lui-même une erreur de numérotation à l'article 3 nouveau, qui ajoute en réalité un 2<sup>ème</sup> sous-paragraphe (i) à celui qui existe déjà dans la version initiale, alors qu'il faut y voir un paragraphe (o), afin de restaurer une numérotation continue. Il faudrait à cet égard que la Conférence de l'Union adopte une décision de rectification d'erreur matérielle, qui pourrait être rédigée comme suit : « à l'article 3 du protocole d'amendement de l'article 3 de l'Acte constitutif, le sous-paragraphe (i) se lit (o) ». Toute version consolidée de l'Acte se bornerait alors à reprendre la bonne numérotation des sous-paragraphe. Concernant les objectifs, trois nouveaux sous-paragraphe ont été ajoutés à l'article 3 de l'Acte : ils devraient être numérotés (o), (p) et (q) plutôt que (i), (p) et (q). Concernant les principes, une addition a été faite au sous-paragraphe (h) de l'article 4.

Quant au contenu des dispositions, le changement est également significatif, car il revêt un caractère qualitatif. En passant en effet de « cinq plus un » à dix-sept objectifs et de sept à dix-huit principes, il y a plus qu'un saut quantitatif. A l'évidence, l'Acte constitutif se traduit par une plus grande densité matérielle de ces objectifs et principes qui reflètent non seulement le chemin parcouru par rapport aux finalités de départ mais aussi une nécessaire prise en compte de nouvelles exigences. Par là même transparaît la volonté d'adaptation aux temps nouveaux qui anime l'Acte constitutif, avec un accent fort mis sur les priorités de la nouvelle phase, en termes de faiblesses subsistantes et de nouveaux défis.

Ces changements de prisme ne sont pas propres aux objectifs et principes. C'est en réalité l'ensemble de l'Acte constitutif qui paraît ainsi obéir à la double logique du bilan et de l'ouverture aux données nouvelles de l'évolution de l'Afrique et du monde. Il n'est cependant pas étonnant que ce soit les objectifs et principes qui reflètent le mieux cette situation, en tant qu'ils constituent les uns et les autres la raison d'être du renouvellement institutionnel opéré avec la création d'une nouvelle organisation continentale se substituant en tout point à celle qui l'a précédée. Il est vrai que des effets attendus de cette transformation institutionnelle, notamment quant à la nature exacte de l'Union Africaine et à sa capacité d'action véritable, on ne peut manquer de tirer des leçons sur la portée même de ces objectifs et principes. Si ceux-ci sont analysés comme le socle granitique de la nouvelle construction, c'est d'abord une ambition certaine qui caractérise les objectifs (Section 1) et un renouvellement profond qui marque les principes (Section 2), en vue dans les deux cas de donner tout son sens à l'activité protéiforme de l'Organisation.

## 1. DES OBJECTIFS PLUTÔT AMBITIEUX

Tels apparaissent, à l'analyse, les objectifs de l'Union. Certes, l'article 3 de l'Acte constitutif tel qu'amendé par le Protocole de Maputo du 11 juillet 2003 est exclusivement une clause énumérative. A cet égard, il ne se distingue guère de l'article II de la Charte de l'OUA qui porte également sur les objectifs. La formulation est identique dans les deux cas<sup>2</sup>, selon seulement qu'ils sont ceux de l'Union dans un cas et ceux de l'Organisation dans l'autre cas. S'agissant de l'article 3, il énumère de manière alphabétique dix-sept séries d'objectifs, de (a) à (q), ce qui peut apparaître comme beaucoup, au regard notamment de ce que doivent être, avec un caractère nécessairement limité par la généralité des finalités retenues, les objectifs poursuivis dans une création juridique déterminée. A cet égard, le caractère condensé de l'article II de la Charte de l'OUA doit être souligné. On doit d'ailleurs noter que dans la conception de cet article, l'énonciation dans un premier temps, sous la forme d'objectifs trop généraux sans doute, était suivie d'une sorte de clause d'action sous forme d'un deuxième paragraphe, par laquelle « les Etats membres coordonneront et harmoniseront leurs politiques générales » dans un certain nombre de domaines, également énumérés.

Cette méthode, qui ne manquait pas d'intérêt, a cependant été abandonnée au profit d'une énumération directe. Le nouvel article 3 de l'Acte constitutif présente les objectifs tels qu'ils doivent être, sans aucune limitation particulière du champ d'action de l'Union. Il est vrai qu'à l'observation, cette délimitation du paragraphe 2 de l'article II de la Charte apparaît critiquable. Non seulement parce qu'elle a un caractère restrictif, en apparence tout au moins, mais également parce que la preuve devait être rapidement faite qu'une telle démarche était trop ambitieuse alors que la Charte ne donnait pas à l'Organisation les moyens juridiques et techniques d'y faire face. On peut alors considérer que cette volonté générale de coordination et d'harmonisation est surtout révélatrice du messianisme régionaliste qui portait toute la Charte. Elle a en tout introduit une ambiguïté fondamentale dans la conception des objectifs en donnant à l'organisation continentale une dimension qu'elle ne pouvait génétiquement porter, en raison du rôle demeuré central des Etats dans la construction retenue.

C'est au contraire cette ambition qui caractérise les objectifs retenus par l'Acte constitutif. Elle se traduit par un indispensable toilettage des objectifs traditionnels et par l'adoption d'une perspective plus audacieuse ; ces approches sont examinées ci-après.

---

<sup>2</sup> « Les objectifs (...) sont les suivants : (...) ».



### 1.1. Un toilettage indispensable des objectifs traditionnels

Afin de marquer la rupture avec la conception ancienne de l'Organisation, l'Acte opère une clarification des composantes de celle-ci en faisant un tri entre, d'une part, ce qui est daté et doit disparaître et, d'autre part, ce qui peut être réaménagé et/ou maintenu au service de la nouvelle conception.

On notera surtout la disparition de l'objectif (d) de l'article II, relatif à l'élimination sous du colonialisme toutes ses formes. Ce fait n'est pas sans importance, en raison des conditions historiques de constitution de l'OUA et traduit sans doute le choix d'une orientation nouvelle vers d'autres types de problèmes, pour la résolution desquels l'Union ne peut plus être une organisation de résistance, de caractère tribunicien. La Charte de l'OUA met en effet, comme cela est montré dans les chapitres qui précèdent,<sup>3</sup> au centre de ses préoccupations, la réalisation complète et totale de la libération de tous les peuples africains du joug colonial.

Désormais, la libération politique des territoires et peuples coloniaux africains n'est plus un objectif direct de l'Union. Alors que les situations de domination coloniale au sens de la Charte ont pratiquement disparu, le préambule de l'Acte constitutif se borne désormais à rappeler « les luttes héroïques menées par (les) peuples et (les) pays (africains) pour l'indépendance politique, la dignité humaine et l'émancipation économique ». Il considère également que « depuis sa création, l'Organisation de l'Unité Africaine a joué un rôle déterminant et précieux dans la libération du continent, l'affirmation d'une identité commune et la réalisation de l'unité (du) continent... ».

Certains objectifs de la Charte de l'OUA ont été totalement maintenus dans l'Acte constitutif de l'Union sans véritable changement. C'est le cas de l'objectif (b) de l'article 3 de l'Acte, visant à « défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance (des) Etats membres ». Telle était également la formulation de l'objectif (c) de l'article II de la Charte de l'OUA. On peut aisément le comprendre, s'agissant d'une organisation interétatique, qui suit, sans le dire expressément dans le préambule, le modèle universel de l'ONU, d'une organisation à la fois fondée sur le principe de l'égalité souveraine des Etats (article 2, paragraphe 1, de la Charte) et sur le principe consacré par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée Générale de l'ONU du 24 octobre 1970 portant « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies », selon lequel « les Etats s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité

<sup>3</sup> Voir les chapitres 1 et 2 du présent Manuel.



territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

Cet objectif 3 (b) reste d'actualité, non plus seulement dans le contexte d'une agression extérieure mais surtout dans celui des (trop) nombreux conflits internes africains qui aboutissent à la remise en cause de ces divers éléments et par conséquent à l'affaiblissement sinon à la disparition pure et simple d'Etats constitués face à des revendications nouvelles. Qu'il s'agisse ainsi des Comores, du Darfour ou de la Côte d'Ivoire, nombreux sont les exemples dans lesquels l'Organisation n'a pu que constater les nouvelles situations de fait – et parfois les entériner malgré elle. Le rappel de cet objectif est donc bienvenu, solidement appuyé sur le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation comme expression fonctionnelle de cadres territoriaux viables pour l'existence internationale des Etats africains.

C'est également le cas de l'objectif (e) de l'article 3 de l'Acte dont le but est de « favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». L'objectif (e) de l'article II de la Charte était exactement le même et il n'y a pas lieu de s'en étonner, d'autant qu'ici la soumission très nette au cadre universel, marquée par l'adverbe « dûment », est plus explicite. L'actualité de l'objectif de coopération internationale ne réside pas seulement dans le constat de la nécessité de la finalité poursuivie par la coopération internationale dans la Charte. Elle y apparaît comme on l'a dit comme une coopération finalisée, au service de la mise en œuvre au plan régional de politiques générales coordonnées et harmonisées dans des domaines délimités précisément.

Ce qui justifie un tel maintien et qui apparaît comme le signe d'un réalisme retrouvé, c'est le fait que face à l'aggravation des problèmes identifiés auparavant et à l'apparition d'autres, d'une gravité insoupçonnée, la coopération internationale doit être le leitmotiv d'une organisation de coopération, en vue à la fois de résoudre les problèmes concrets, notamment socio-économiques tout en garantissant le respect des droits fondamentaux. Une telle conception apparaît en effet plus respectueuse de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la Charte et tend à faire de l'Union, pour paraphraser précisément la Charte de l'ONU, un véritable centre régional d'harmonisation des efforts des Etats membres dans la réalisation de finalités communes. C'est dire que ces textes de référence constituent également le cadre d'action de la nouvelle organisation, invitée à montrer plus de dynamisme dans l'appréhension des problèmes de développement et dans la protection des droits fondamentaux.

311 D'autres objectifs ont été maintenus mais avec parfois des modifications plus ou moins importantes au service de la nouvelle conception consacrée par l'Acte constitutif. Tel est le cas de l'objectif (a) de l'article II de la Charte de l'OUA. Celui-ci proposait de « renforcer l'unité et la solidarité des Etats africains ». Le nouvel article 3 (a) de l'Acte modifie légèrement cette formule en souhaitant « réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique ». La nuance est importante à un double titre. En premier lieu, la volonté de réaliser une unité et une solidarité plus grandes dans la nouvelle ère institutionnelle sonne comme l'aveu cruel de l'échec d'un continent toujours déchiré par des conflits de tous ordres, dont on a pu dire que certains naissaient souvent de querelles picrocholines ainsi que par une impuissance partagée à agir, du fait d'une sorte d'indifférence aux problèmes des autres, dès lors qu'ils n'ont pas de manière directe de conséquences sur la vie nationale.

111 A cet égard, ce n'est pas rien de demander, sinon l'unité qui a donné son nom à l'ancienne organisation, du moins d'essayer de la réaliser en allant toujours plus loin dans cet objectif. Une unité plus grande n'interdit pas les conflits mais les cantonne à ce qu'ils doivent être, à savoir l'exception. Ce n'est pas rien non plus de demander une plus grande solidarité à des Etats qui voient leurs voisins confrontés à des difficultés de tous ordres sans leur porter assistance. La formule de l'article 3 (a) est donc assurément plus réaliste car on ne saurait renforcer ce qui n'existe pas ; en revanche, on peut tenter de le réaliser le plus loin possible, presque pas à pas, à l'épreuve des contraintes de cette unité et de cette solidarité nécessaires. C'est au fond l'idée, nouvelle, que c'est dans cette épreuve que l'on prend conscience de ce qui unit les africains entre eux et non par une proclamation plus stérile qu'efficace.

En second lieu, l'article 3 (a) opère une subtile distinction entre les pays et les peuples africains là où il ne s'agissait jusque-là que d'Etats. Il faut y voir une nouvelle marque du réalisme qui est à la base des conceptions nouvelles. Le panafricanisme évoqué dans les chapitres qui précèdent explique certainement cette distinction qui pourrait pourtant ne pas d'emblée retenir l'attention. A la base de l'idée panafricaine, il y a ce sentiment d'appartenance commune fusionnelle dont on a pu penser à l'origine qu'il aiderait à « soulever les montagnes ». Après près d'un tiers de siècle d'existence, ce « panafricanisme étatique » s'est révélé également impuissant car la « fièvre » de l'unité et de la solidarité n'a pas sociologiquement gagné les territoires et les multiples groupes sociaux. La distinction repose sur ce constat que par-delà les Etats, dont il est désormais admis qu'ils ont perdu cette dimension prométhéenne dont ils étaient affublés à l'origine, ce sont les pays et les peuples tout entiers qui doivent être engagés dans la dynamique de l'unité et de la solidarité.

Tel est également le cas de l'objectif (b) de l'article II de la Charte de l'OUA qui proposait de « coordonner et intensifier [la] coopération et [les] efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique ». De prime abord, on ne trouve du reste rien de tel dans l'article 2 de l'Acte. A lire attentivement les objectifs, un rapprochement peut être établi avec son objectif (k) qui cherche à « relever le niveau de vie des peuples africains ». La parenté est évidente entre les deux objectifs. Certes, dans la Charte, la formule employée a une connotation d'assistance qui est aujourd'hui datée devant la situation économique et sociale des populations. La nouvelle formulation de l'Acte en fait un objectif strictement économique, qui n'est pas sans conséquence sur la modification des systèmes économiques nationaux, vers plus de progrès économique et social des populations.

## 1.2. L'adoption d'une perspective plus audacieuse

Cette perspective caractérise les nouveaux principes consacrés qui n'existaient pas auparavant. Ce sont d'ailleurs les plus nombreux et incontestablement les plus novateurs ; ceux qui placent la nouvelle organisation face aux enjeux de son temps et dont la réalisation conditionne le retour de l'Afrique dans un monde globalisé. En ce sens, l'objectif (c) apparaît comme un objectif phare de l'Acte en tant qu'il vise l'accélération de l'intégration politique et socio-économique de l'Afrique. Il convient de l'appréhender en relation avec l'objectif (i) qui pousse à « créer les conditions appropriées permettant au continent de jouer le rôle qui est le sien dans l'économie mondiale et dans les négociations internationales ». Une lecture combinée de l'objectif (l) doit également être envisagée car l'intégration recherchée dépend d'abord de la coordination et de l'harmonisation des politiques des diverses communautés économiques régionale existantes. C'est cependant un processus long et difficile, qui a pris en juillet 2007 un tour significatif avec l'examen au fond de la question lors du sommet d'Accra. C'est cependant au prix d'une intégration réelle et profonde que l'Afrique serait capable de « faire front », de faire valoir son point de vue propre et de se faire entendre sur la scène internationale. Cet objectif a donc une généralité telle qu'il justifie la nouvelle dénomination d'Union de l'Organisation. A ce titre, il oriente la finalité des autres nouveaux objectifs qui peuvent être classés par commodité en deux grandes catégories : socio-économique d'une part, politique, diplomatique et stratégique d'autre part.

### 1.2.1. Les objectifs socio-économiques

On peut ranger dans cette rubrique les objectifs (j), (m) et (n). Toutefois, les uns et les autres ne sont pas à mettre sur un même plan. La promotion du développement durable et l'intégration des économies africaines retenues au



(j) apparaît comme un objectif-cadre qui fait l'objet de deux applications particulières dans le domaine de la recherche scientifique et technologique (m) et dans celui de la promotion de la santé et de la lutte contre les maladies endémiques (n).

Il faut évidemment saluer le fait, assez rare dans les « constitutions » des systèmes régionaux, que la finalité de l'activité socio-économique et culturelle soit placée dans la perspective du développement durable, ainsi que le recommandent les textes internationaux pertinents de ces quinze dernières années, depuis la tenue de la conférence de Rio qui imposé cette philosophie d'action au cœur de la coopération internationale. La formule de l'Acte évoque sans le dire expressément les divers « piliers » du développement durable. La protection de l'environnement comme la reconnaissance de la diversité culturelle sont sous-entendues et l'intégration économique est censée en faciliter la réalisation. Il en est de même des objectifs que l'on qualifiera de particuliers de la promotion de la recherche scientifique et technologique d'une part et de la santé humaine d'autre part, à travers plus particulièrement encore l'éradication des maladies dites « évitables ». L'expression est curieuse alors que les efforts internationaux visent précisément à lutter contre toutes sortes de maladies, même si les traitements de certains ne sont toujours pas en vue. Elle désigne sans doute, par opposition aux pandémies telles que le SIDA/VIH qui se rattachent à cette dernière catégorie, les maladies endémiques qui peuvent en effet être évitées par une active politique de santé publique.

### *1.2.2. Les objectifs politiques, diplomatiques et stratégiques*

Ce sont les plus nombreux et il convient par souci de commodité de tenter de les distinguer.

(i) Les objectifs politiques sont au sens large de l'expression ceux cités aux points (g), (h), (o) et (q). Il s'agit de promouvoir la gouvernance politique et démocratique, d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples, de garantir la participation des femmes dans le processus de décision ainsi que la participation des africains de la diaspora aux objectifs de l'Organisation. Il s'agit d'objectifs aussi novateurs qu'ambitieux que les dispositions de fond de l'Acte tentent de concrétiser dans les conditions qui sont analysées de manière détaillée dans les chapitres pertinents du présent ouvrage. Ici également, tout paraît se ramener à un objectif phare qui est la gouvernance politique et démocratique. La question de la représentation est ainsi au cœur de la recherche d'une légitimité véritable. Les sociétés politiques africaines doivent devenir des sociétés politiques démocratiques, dans lesquelles un équilibre est établi entre l'exercice du pouvoir par les autorités publiques et la garantie des droits des citoyens. Cette donnée suppose – sans doute présuppose – que la participation de toutes les

catégories dites sensibles (femmes, africains de la diaspora) soit assurée, dans le respect de droits consacrés au plan régional africain et au plan universel.

(ii) Les objectifs considérés comme diplomatiques et stratégiques sont ceux consacrés aux points (d), (f) et (p). Ils peuvent en réalité être ramenés à deux séries d'objectifs : d'une part, celui d'une « communautarisation » de certaines questions qui appellent soit des positions communes (d) soit des politiques communes (p) ; d'autre part, celui de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique (f).

Avec un objectif affirmé de « communautariser » l'action de l'Organisation dans des domaines particuliers, l'Acte a formellement tourné le dos à la vieille conception transversale des rapports interétatiques et s'est orienté vers une approche plus verticale. Comme le démontrent les développements qui suivent, particulièrement sur les organes de l'Organisation et leurs compétences, il s'agit d'un choix décisif mais fort ambigu et qui de ce fait est potentiellement porteur de crise au sein de celle-ci. Il s'agit d'abord, autant que possible d'établir des « positions communes » sur divers sujets qui apparaissent comme étant des questions d'intérêt commun. Il ne s'agit pas d'ailleurs à proprement parler d'une nouveauté. Sur certaines évolutions décisives comme la consécration, au cours des conférences préparatoires de la conférence de Rio, de la thématique du développement durable, l'ex-OUA a pu adopter une position commune africaine. L'intérêt de l'objectif (d) est de formaliser cette pratique sporadique et de tenter de la pérenniser.

Toute autre est la perspective de l'objectif (p) de « développer et promouvoir des politiques communes sur le commerce, la défense et les relations extérieures en vue d'assurer la défense du continent et le renforcement de sa position de négociation ». Il s'agit d'un stade ultime de la communautarisation dans lequel, formellement, les Etats sont censés désormais « perdre la main » au profit des organes de l'Organisation, en particulier la Commission. Les dix premières années de vie de la jeune Union montrent la portée limitée d'une telle ambition qui paraît ne pas s'être donné les moyens de sa propre réalisation, dans un contexte de fuite en avant dans laquelle l'Union paraît s'être engagée avec la thématique nouvelle des « Etats-Unis d'Afrique ».

La promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent (point (f)) constitue un objectif stratégique de l'Organisation. L'échec de l'OUA sur ce plan est patent, même si cette organisation a cherché dans sa dernière phase à mettre en place un système de prévention des conflits. Comme le montrent les développements de la partie IV de ce *Manuel*, l'Union Africaine a institutionnalisé les modalités permettant d'atteindre cet objectif. Le bilan est cependant plutôt mitigé.



## 2. DES PRINCIPES PROFONDÉMENT RENOUVELÉS

De façon tout aussi impressionnante que pour les objectifs, l'Acte a consacré dans son article 4, tel que complété par le Protocole d'amendement de Maputo de 2003, un bloc de dix-huit principes. Le chiffre peut surprendre par son importance. Il ne doit pas tromper sur l'ambition qui se trouve ainsi manifestée de renouveler, de manière significative, rien moins que les fondements de l'action future et, au-delà, dessiner une nouvelle éthique d'une organisation panafricaine qui a trop souffert, parfois injustement, d'une image fort négative. Rien que de ce point de vue, l'avancée est notable, par rapport aux principes précédemment consacrés dans le cadre de l'OUA, plus condensés mais sans commune mesure avec l'activité protéiforme de l'Organisation dans des domaines largement nouveaux que les sept principes de l'article III, simple « minimum vital » d'une organisation (OUA) souvent bloquée, ne permettaient pas d'accompagner juridiquement.

Certes, du fait même de leur nombre, tous les principes consacrés ne sont pas d'égale valeur et par ailleurs, on ne doit pas sous-estimer l'interrogation que leur multiplication risque de susciter sur la portée réelle de la distinction établie par l'Acte lui-même entre les objectifs et les principes, tant la ressemblance est grande entre certains d'entre eux. C'est le cas du « principe » consacré au point (d) de la mise en place d'une politique de défense commune. Il en est certainement de même du principe (n) relatif à la promotion de la justice sociale. L'un et l'autre apparaissent en effet plus proches d'objectifs à atteindre que de véritables principes, dont la teneur juridique peut être discutée. En outre, on peut également se demander quelle valeur juridique accorder à des affirmations telles que celles du principe de participation des peuples aux activités de l'Union (c) ou encore celui de « l'autodépendance collective dans le cadre de l'Union » (k).

Pour autant, ces interrogations n'atténuent en rien la force du symbole que traduit la volonté d'introduire des principes renouvelés, encore plus adaptés aux défis auxquels l'Afrique est confrontée et aux exigences de l'action qu'ils imposent. A cet égard, les principes consacrés illustrent un enrichissement incontestable mais leur portée demeure bien incertaine.

### 2.1. Un enrichissement incontestable

Il ne paraît pas inexact de parler d'enrichissement dans la mesure où l'Acte maintient assez largement les principes hérités de l'OUA mais les élargit de manière significative par un ensemble de principes particulièrement novateurs.



### 2.1.1. Le maintien de principes hérités de l'OUA

Comme on l'a déjà mentionné, l'article III de la Charte consacre sept principes, dont la force est censée résulter du fait que les « Etats membres, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article II (les) affirment solennellement ». Il s'agit des principes de l'égalité souveraine de tous les Etats membres, de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante, de règlement pacifique des différends par voie de négociations, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage, de condamnation, sans réserve, de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées par des Etats voisins ou tous autres Etats, de dévouement, sans réserve, à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants et de l'affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs.

Il faut bien convenir qu'il s'agit de principes essentiellement politiques, destinés surtout à protéger et/ou à consolider l'Etat africain, dont l'existence internationale, dans les conditions de son affirmation, pouvait apparaître constamment menacée ou remise en cause. Le contexte d'action de l'Organisation a cependant rapidement changé et elle a dû faire face à des enjeux plus concrets que les menaces de déstabilisation, assez limitées en définitive, et l'émancipation politique des derniers territoires coloniaux qui s'est rapidement réalisée.

Ainsi, des sept principes de l'OUA, au moins deux, les principes (6) et (7) se sont révélés datés et sans doute en décalage avec l'activité de l'Organisation. En revanche, les cinq autres, les principes (1), (2), (3), (4) et (5), auront survécu à l'épreuve du temps et des faits. Cela n'est guère étonnant dans la mesure où ce sont précisément des principes classiques du droit international consacrés par des instruments internationaux en vigueur que la Charte s'est bornée à reprendre, en raison du rôle qu'ils jouent dans le maintien de la coexistence pacifique des Etats.

Sans surprise, l'article 4 de l'Acte les maintient comme base de fonctionnement de l'Union. Il s'agit des principes (a), (g), (b), (e) e (r), qui ont été classés différemment.

Dans la mesure où l'Union Africaine est une organisation interétatique, le principe de l'égalité souveraine des Etats figure en tête de la réaffirmation de l'article 4 (a). Inscrit à l'article 2, paragraphe 1, de la Charte de l'ONU, il fait également partie des principes de droit international rappelés par la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970 portant « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies » (préambule, point f et point 1,

6<sup>ème</sup> principe). Selon l'explication de texte de la résolution, il s'agit d'ailleurs d'un « principe chapeau » dont les composantes sont l'égalité souveraine des Etats, les droits inhérents à la pleine souveraineté, le respect de la personnalité des autres Etats, l'inviolabilité de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats, le libre choix du système politique, économique, social et culturel, l'obligation d'exécution de bonne foi des engagements souscrits et de vivre en paix avec ses voisins.

Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre est consacré à l'article 4 (g). C'est également un des principes affirmés par la Charte de l'ONU à l'article 2, paragraphe 7, qui en limite la portée par application d'une réserve relative aux mesures de coercition prévues dans le chapitre VII de la Charte qui prévoit l'action du Conseil de sécurité en cas de menace contre la paix, de rupture de paix et d'acte d'agression. Réaffirmé par la résolution 2625 (préambule, point c) et point 1, 3<sup>ème</sup> principe), il interdit en réalité toute forme d'ingérence et de contrainte, y compris l'usage de la force contre un Etat.

Le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de tout Etat et son droit inaliénable à une existence indépendante n'a certes pas été repris sous cette forme. Il est cependant présent à travers l'article 4 (b) de l'Acte relatif au « respect des frontières existant au moment de l'accession à l'indépendance ». Il s'agit en réalité d'assurer le respect de l'intégrité territoriale des Etats dans le cadre des frontières héritées de la colonisation, qui est une variante du principe affirmé par les Nations Unies de l'interdiction de « recourir à la menace ou à l'emploi de la force (...) contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat » (résolution 2625, préambule (a), point 1, 1<sup>er</sup> principe). Dans cette résolution, le principe interdit ainsi de « violer les frontières internationales existantes », de violer les lignes internationales de démarcation, d'encourager des actes de guerre civile ou de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat ou de l'occuper militairement.

Le principe de règlement pacifique des différends apparaît à l'article 4 (e). Il s'agit d'un des buts de l'organisation mondiale dont l'article 1<sup>er</sup> de la Charte dispose qu'il convient de « réaliser, par des moyens pacifiques (...) l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ». C'est également le 2<sup>ème</sup> « principe du droit international » dans la résolution 2625 qui recommande la recherche rapide d'une « solution équitable des différends internationaux par voie de négociations, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage de règlement judiciaire, de recours à des organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leurs choix ». L'Acte constitutif de l'Union Africaine ne reprend intégralement ni

l'article II (4) de la Charte de l'OUA, qui procédait à une énumération sommaire des modes de règlement, ni la résolution 2625 dont l'énumération reprend la formule de l'article 33 de la Charte de l'ONU. L'article 4 (e) se borne à préconiser un règlement pacifique « par les moyens appropriés qui peuvent être décidés par la Conférence de l'Union ».

La condamnation totale des assassinats politiques et des menées subversives à l'encontre d'un Etat par son voisin ou par tout autre Etat ne figure pas non plus telle quelle dans les nouveaux principes. La partie de l'ancienne formule de la Charte de l'OUA relative aux assassinats politiques a été expurgée et l'on a bien failli « oublier » la disposition relative aux menées subversives. Celle-ci a fort heureusement été « rattrapée » par le protocole d'amendement de l'Acte qui a introduit un paragraphe (r) à la liste des principes, portant « interdiction à tout Etat membre d'autoriser l'utilisation de son territoire comme base de subversion contre un Etat membre ». Les rédacteurs de l'Acte ont ici encore « découpé » le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, qui apparaît comme une variante de celui consacré par la résolution 2625 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Aux termes du principe tel que consacré par cette résolution, tous les Etats doivent « s'abstenir d'organiser, d'aider, de fomenter, de financer, d'encourager ou de tolérer des activités armées ou terroristes, destinées à changer par la violence le régime d'un autre Etat... ».

### *2.1.2. La consécration de principes novateurs*

Cette consécration constitue, à n'en pas douter, l'une des innovations majeures de l'Acte qui apporte une véritable valeur ajoutée aux principes de la Charte de l'OUA. De ce point de vue, l'originalité de l'Acte n'est pas tant de donner la priorité à cette nouvelle génération de principes par rapport à ceux plus classiques de la coopération interétatique dont il a hérité ; il est de mettre sur le même plan les nécessités traditionnelles de la coexistence et les exigences de la communauté d'intérêts. Il est intéressant de relever que les domaines que celle-ci couvre concernent la sécurité et la stabilité des Etats membres, favorisant ainsi l'application des principes traditionnels qui sont aujourd'hui l'expression de la coutume internationale.

C'est sans doute ce qu'ont confusément senti les rédacteurs de l'Acte qui ont pris soin de « saucissonner » un certain nombre d'entre eux, tels que le principe de non-recours à la force dans les relations internationales ou le principe de non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, pour en dégager les aspects plus adaptés aux problèmes actuels de coexistence (menées subversives, terrorisme, respect des frontières, etc.) ou de nouvelles formulations (coexistence pacifique entre les Etats et droit de vivre en paix et en sécurité, promotion de l'indépendance collective, droit d'intervention de l'Union dans un Etat membre, interdiction de l'utilisation du territoire de



l'Etat à des fins dommageables pour un autre Etat, etc.). Ainsi présentés, les nouveaux principes peuvent être regroupés en trois grandes rubriques : les principes d'action intégrée de l'Union, les principes politiques et démocratiques et les principes socio-économiques.

Les principes d'action intégrée de l'Union sont au nombre de sept. Il s'agit de la mise en place d'une politique de défense commune (d), de l'interdiction de toute menace ou recours à la force (f), du droit d'intervention de l'Union (h), de la coexistence pacifique entre Etats membres et de leur droit à vivre dans la paix et la sécurité (i), du droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union (j), de la promotion de l'auto-dépendance collective (k) et de l'obligation faite à tout Etat membre de s'abstenir de conclure des traités ou des alliances incompatibles avec les principes et objectifs de l'Union (q). Tous ne sont pas du reste à mettre sur un même plan ; certains sont en effet des affirmations particulières de principes plus larges.

Le principe d'interdiction de tout recours à l'usage de la force est un exemple de principe « gigogne » qui recouvre un premier groupe d'au moins trois principes : pour partie, en raison d'un autre rattachement au principe de l'égalité souveraine et interdépendance de tous les Etats membres de l'Union (a), le principe de coexistence pacifique des Etats et leur droit à vivre dans la paix et la sécurité (i) ; pour partie également, le droit d'intervention de l'Union en cas de « menace grave de l'ordre légitime » (principe (h) réaménagé) et enfin le principe du droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité (j). Dans le premier cas, il s'agit d'une application positive du principe qui vise à consolider l'indépendance politique, le droit à l'autodétermination et à la liberté. Dans les deux derniers cas, il s'agit plutôt d'applications dérogatoires ou d'exceptions au principe général de non-recours à la force. Bien que des développements particuliers soient consacrés à cette question dans d'autres chapitres de ce Manuel, il apparaît clairement, à la lumière des leçons tirées de l'intervention de l'OTAN au Kosovo, qu'une autorisation du Conseil de sécurité sera indispensable pour donner le poids nécessaire à la recommandation du Conseil de paix et de sécurité de l'Union.

Un second groupe de principes comprend le principe de mise en place d'une politique de défense commune (d), le principe de promotion de l'auto-dépendance collective dans le cadre de l'Union (k) et le principe d'abstention de conclure des traités ou alliances incompatibles avec les principes et objectifs de l'Union (q). Ce groupe de principes constitue une réelle avancée par rapport à la défunte OUA. Les principes qu'il renferme tendent à faire de l'Organisation une véritable union, sans toutefois que soit précisée la nature de celle-ci. Il est certain que la tentation est grande d'envisager celle-ci dans

la même perspective que l'exemple-type en la matière, qu'est aujourd'hui l'Union Européenne. On peut à la limite se demander si le principe autonome de la mise en place d'une politique de défense commune se justifie véritablement au regard de la rédaction énumérative du nouveau paragraphe (p) qui cite précisément la défense, le commerce et les relations extérieures parmi les politiques communes à mettre en place. Il est cependant clair que l'idée de politiques communes déterminées impose une conception communautaire des compétences que seule une organisation de coopération intégrée permet de justifier. D'autant que la reconnaissance par les Etats membres de leur auto-dépendance dans le cadre de l'Union atteste des limites de leur indépendance fonctionnelle et justifie l'organisation d'un nouvel échelon de solidarité régionale placé au-dessus des souverainetés étatiques africaines. En est-il véritablement ainsi ? Dans la même perspective, il convient de souligner la volonté d'assurer la suprématie de l'Acte sur les traités et accords conclus par les Etats, dont il est attendu qu'ils convergent vers la réalisation des buts et principes de celui-ci. La question est cependant de savoir si des critères et/ou indicateurs de conformité ou de compatibilité seront établis et si la Commission sera dotée de l'autorité nécessaire pour les faire prévaloir.

En matière de principes politiques et démocratiques, l'Acte marque également une grande avancée, reflétant, au moins au plan formel, une plus grande cohérence de l'Organisation. Pendant trop longtemps, la démocratie et les droits de l'homme ont été le « maillon faible » de l'Organisation panafricaine, très retardataire à cet égard par rapport à ses devancières, le Conseil de l'Europe et l'Organisation des Etats américains. On a déjà dit combien la consolidation de l'Etat justifiait cette politique et la discrétion qui en est résulté, malgré l'adoption d'un grand nombre d'instruments régionaux par l'OUA, particulièrement en matière de protection des droits. Il reste qu'à l'aube d'une nouvelle ère institutionnelle, le bilan dans ces domaines était fort maigre : une convention africaine sur les droits de l'homme et des peuples adoptée seulement en 1981 et entrée en vigueur à peine une quinzaine d'année plus tôt, en 1986 une Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée en 1990 et entrée en vigueur en 1999, à la veille de la mutation institutionnelle ; un 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 adopté en 1998 et en vigueur en 2004 dans le cadre de la nouvelle organisation.

De ce point de vue, c'est un bouleversement complet – presque une révolution – dans une Afrique politique et sociale caractérisée par des régimes autoritaires, voire parfois de véritables dictatures, dont les dirigeants revendiquaient comme base de légitimité la personnalisation d'un pouvoir

soumis par ailleurs à des jeux qui échappaient largement aux peuples, dont la participation se résumait généralement à « élire » lesdits dirigeants à des majorités écrasantes. Cette situation quasi-ubuesque aurait certainement prêté à sourire si elle n'exprimait en pointillé la tragédie vécue par les sociétés africaines. Avec les nouveaux principes de cette catégorie, on peut dire que la société politique est enfin de retour en Afrique et que l'équilibre du couple « pouvoir-liberté » se trouve ainsi restauré.

De fait, les principes dont il s'agit, ne sont pas nouveaux. Ils tirent à peu près tous leur légitimité de la Charte universelle des droits de l'homme telle qu'enrichie par les progrès accomplis en ce domaine par la communauté internationale, particulièrement en ce qui concerne la lutte contre l'impunité où que ce soit et sous les réserves ultérieures de tribunaux nationaux et internationaux et la lutte contre le terrorisme et les actions violentes des combattants armés illégaux, souvent dans le cadre de conflits armés non-internationaux comme le sont souvent les conflits africains. Les deux Pactes des Nations Unies de 1966 sur les droits civils et politiques d'une part et sur les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, complétés désormais par le « pas de géant » accompli par l'adoption du Statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale et par la résolution 1368 (2001) du Conseil de sécurité du 12 septembre 2001 faisant du terrorisme une menace contre la paix et la sécurité, rendent compte, par-delà la reconnaissance progressive de nouveaux droits, de la volonté de mettre en place une démocratie internationale fondée sur la préservation de l'intégrité de la personne humaine, le respect de ses droits et de l'égalité des droits, la participation légitime à la société politique et enfin la garantie de la sanction de l'impunité quelle qu'elle soit, notamment dans le cadre de l'arbitraire du pouvoir.

On trouve dès lors dans cette rubrique les principes de la participation des peuples africains aux activités de l'Union (c), de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (l), de respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance (m), de la promotion de la justice sociale (n), du respect de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité (o) et de la condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement (p).

La méthode de segmentation utilisée par les auteurs de l'Acte doit une fois de plus être soulignée car il existe une parenté manifeste entre un grand nombre de ces principes. Il en est en tout cas un qui a un caractère assez général pour contenir la plupart d'entre eux : c'est le principe (m) auquel se rattache sans difficulté les principes (c), (l), (o) et (p). Sa généralité transparaît dans son intitulé et traduit la prise en compte des besoins nouveaux au regard des standards internationaux. Sans doute faut-il y voir un



effet de la politique des conditionnalités instaurée par les bailleurs de fonds internationaux pour imposer les changements que les Africains ont trop longtemps repoussé. Il n'y a cependant pas que cela. Il y va aussi, comme le montrent de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies du dialogue des civilisations, base d'une culture de la paix et d'un développement durable des peuples du monde. Bien que des analyses soient consacrées au développement de ces principes dans les parties III et V du présent Manuel,<sup>4</sup> on fera les observations suivantes. Le principe général de « respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance » est un véritable « principe chapeau » qui coiffe les autres principes politiques et démocratiques. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure il ne s'agit pas plus d'un objectif que d'un principe. Il constitue en effet plutôt un étalon de mesure politique par la Conférence de l'Union, le Conseil exécutif, la Commission, le Parlement panafricain ou les futures institutions financières de l'Union, du respect des principes particuliers qui peuvent en découler, que d'une véritable norme de référence d'un éventuel contrôle devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou toute autre juridiction africaine comme la future Cour de justice ou les tribunaux nationaux. Il n'en demeure pas moins que son importance ne saurait être sous-estimée, comme en atteste l'adoption le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba d'un instrument autonome de garantie : la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, entrée en vigueur le 15 février 2012.

Le principe de « participation des peuples africains aux activités de l'Union » est étroitement lié aux principes politiques et démocratiques. Il est même l'expression la plus remarquable d'une société démocratique fondée sur un contrat social qui favorise l'acceptation sociale des règles et renforce l'adhésion des membres au projet social proposé. Selon les principes constitutionnels classiques, cette participation politique est assurée par le biais de la représentation par des élus censés exprimer la volonté populaire. Dans le cadre de l'Union, cette représentation est réalisée à travers un Parlement panafricain que l'Acte institue comme organe de l'Union dans ses articles 5(c) et 17. Selon le paragraphe 1 de l'article 17, cette institution permet « d'assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent ». C'est ce qui explique qu'il n'y ait pas eu de protocole additionnel à l'Acte sur ce point mais un renvoi par le paragraphe 2 de l'article 17 au Protocole additionnel au Traité instituant la Communauté économique africaine, adopté à Syrte

---

<sup>4</sup> Voir les chapitres 12 à 14 et 19 à 21.

(Libye) le 2 mars 2001. Le chapitre 5 de la partie II du présent ouvrage est consacré à cette institution parlementaire panafricaine.

Le principe de la promotion de la justice sociale vise également à la réalisation d'un « développement économique équilibré ». Il apparaît d'abord comme la concrétisation de l'objectif de « plus grande solidarité » posé par l'article 3(a) de l'Acte. La justice sociale apparaît en tout cas comme une contrepartie de l'intégration économique à laquelle l'on tend, afin d'éviter un développement à plusieurs vitesses dont aurait à pâtir les plus faibles, du fait des déséquilibres pouvant découler de l'intégration économique. L'adoption de politiques communes pourrait certainement favoriser la mise en place de cette justice sociale, laquelle apparaît en tout cas comme une dimension essentielle de l'objectif de développement durable également adopté par l'Acte.

Le principe de la « condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernements » constitue également une dimension fondamentale de ces principes démocratiques. Il vise à renforcer la légitimité des régimes politiques africains en les soumettant désormais au respect de la volonté populaire et à la « loi des urnes ». Il s'agit en d'autres termes de mettre fin aux « coups de force » sous des formes diverses (coups d'état, *pronunciamentos* et autres soulèvements militaires) qui ont tant caractérisé certains régimes africains, dont la représentativité et l'autorité interne et internationale ont été si longtemps affaiblies avec des effets graves sur le régime constitutionnel, l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale et l'exécution des engagements internationaux du pays. A cet égard, l'acceptation d'une telle règle par l'ensemble des chefs d'Etat, d'abord dans le cadre des décisions du Sommet de Lomé en 2000, puis sous la forme d'un principe constitutif de la nouvelle organisation, apparaît comme un incontestable progrès par rapport à la situation antérieure. Le chapitre VIII de la nouvelle Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (articles 23 à 26) est précisément consacré aux « sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement ».

Le principe du « respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives » doit être analysé en relation avec le principe (r) réintroduit par le Protocole d'amendement de l'Acte de 2003 sur l'interdiction de toute utilisation du territoire d'un Etat comme « base de subversion contre un autre Etat Membre ». Il y a en réalité dans ce principe un double aspect : d'une part, le primat de la vie humaine que la Charte universelle des droits de l'homme a contribué à imposer ; d'autre part la condamnation et sanction de l'impunité et de tout acte individuel ou collectif constitutif d'un assassinat politique, d'actes de terrorisme ou de

subversion. La consécration du premier aspect dans l'Acte, bien que traditionnelle, est cependant bienvenue, même si la valeur de la personne humaine demeure assez paradoxalement méconnue dans le continent. A cet égard, la « réaffirmation » par le préambule de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) de « l'attachement aux libertés et aux droits de l'homme et des peuples contenus dans les déclarations, conventions et autres instruments » internationaux, en particulier l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, aurait pu valablement suffire à la protection de ce « droit à la vie ». Relativement au second aspect, l'Afrique ne pouvait demeurer en dehors de la dynamique internationale tendant à assurer une répression internationale des actes énumérés dans le principe comme les crimes de génocide, les crimes de guerre ou les crimes contre l'humanité. A sa façon, l'Afrique met également ainsi « hors la loi » les seigneurs de guerre, les dictateurs de tout poil et la constitution de forces conservatrices et antidémocratiques qui souhaitent ramener les peuples qu'elles veulent régir à cette « société sauvage » qui serait leur « état naturel », sous le regard paternaliste ou gouenard des autres sociétés.

Le principe de « promotion de l'égalité entre hommes et femmes » constitue également un principe d'une telle nature. Il constitue un aspect particulier, et au demeurant fort classique, de l'article 3 de la CADHP qui consacre le principe de l'égalité de tous devant la loi et de l'égale protection de tous par la loi et le principe d'égalité entre homme et femmes, ainsi que de l'article 13 (3) de la même Charte sur l'égal usage des biens et services publics. Il résulte par ailleurs du principe d'interdiction de toute discrimination selon le sexe, dans le cadre de l'article 28 de la CADHP<sup>5</sup> ou dans le cadre du Protocole additionnel à la CADHP relatif aux droits des femmes adopté sous les auspices de la nouvelle organisation à Maputo le 11 juillet 2003 et entré en vigueur le 25 novembre 2005, particulièrement ses articles 2 (élimination de la discrimination à l'égard des femmes), 6 (droits égaux et partenaires dans le mariage), 7 (droits égaux en cas de cessation du mariage sous toutes ses formes), 8 (égal accès à la justice et égale protection devant la loi), 12 (non-discrimination et égalité des chances et d'accès à la formation et à l'éducation), 13 (égalité des droits économiques, en particulier égal accès à l'emploi et égalité salariale), 16 (droit à un habitat décent) et 21 (droit d'hériter).

---

<sup>5</sup> L'article 28 dispose que « chaque individu a le devoir de respecter et de considérer ses semblables sans discrimination aucune, et d'entretenir avec eux des relations qui permettent de promouvoir, de sauvegarder et de renforcer le respect et la tolérance réciproques ».



## 2.2. Une portée incertaine ?

Sans préjudice des développements dans les autres chapitres du présent ouvrage sur la portée concrète des règles formulées par l'Acte sur la base des principes proclamés, on doit se borner à de brèves interrogations. Il est évident que l'Union telle que l'a construite l'Acte est un processus dynamique en cours. Certains principes commencent à recevoir des applications concrètes à travers des instruments de mise en œuvre. C'est le cas notamment de la Charte d'Addis-Abeba sur la démocratie, les élections et la gouvernance. Ce n'est toujours pas le cas de beaucoup d'autres. Même lorsque des mesures concrètes sont déjà intervenues, une pratique *contra legem* vient encore trop souvent contredire les bonnes intentions et ruiner la valeur des principes retenus. On l'a vu à propos du mode de changement constitutionnel de gouvernement en Côte d'Ivoire sous le Gouvernement du Général Gueï et au Togo dans le cadre de la succession du Général Eyadema. La transition malgache, bien que conduite selon les formes, a suscité bien des interrogations et le risque de nouvelle sécession par l'Île d'Anjouan aux Comores est également un motif d'inquiétude. Par ailleurs, d'autres questions sont soulevées par la gestion actuelle par l'Organisation des conflits africains, à l'exemple de la région des grands lacs ou de la corne de l'Afrique où l'Union est relativement absente, mais également de la Côte d'Ivoire et du Darfour où son impuissance est clairement apparue. Convient-il de réinterroger l'articulation institutionnelle mise en place pour faire fonctionner l'Organisation ? On serait tenté de le penser, tant le décalage paraît toujours grand entre l'affirmation d'objectifs et principes indispensables à notre temps et leur application concrète et juridiquement sanctionnée, et tant l'incohérence est manifeste dans le schéma institutionnel en vigueur. A cet égard, la boulimie des chantiers ouverts n'a d'égale que l'impuissance dans laquelle les organes et autorités de l'Union se trouvent parfois de faire vivre tout simplement le projet panafricain dans sa nouvelle phase. On le voit, c'est bien l'incertitude qui prévaut. Les avancées sont réelles mais il reste à les concrétiser. Il n'y a là aucun pessimisme mais au contraire l'espérance d'un avenir radieux.