

ETUDE COMPARATIVE DE L'OUA ET DE L'UA

Par Malick TAMBEDOU

Juriste internationaliste et maritimiste,

Politologue, professeur d'enseignement secondaire (Anglais)

E-mail : malicktambedou@hotmail.com

A l'occasion de sa quatrième session extraordinaire tenue le 09 Septembre 1999 à Syrte en Libye, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement (CCEG) de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) avait adopté une Déclaration par laquelle elle décidait de la création de l'Union Africaine (UA). Le projet initial du texte fondateur de l'UA, conçu par le Guide de la Révolution libyenne qui l'avait présenté à ses homologues à l'occasion de ce sommet de Syrte, avait pour objectif le regroupement des 53 Etats membres de l'OUA dans le cadre d'une fédération dénommée « Les Etats-Unis d'Afrique ». Considérablement réaménagé au cours des différentes rencontres qui ont suivi le sommet de Syrte, le texte a finalement été adopté, sous le nom d'Acte constitutif de l'UA, par la CCEG de l'OUA le 11 Juillet 2000 à Lomé au Togo. Officiellement née le 26 Mai 2001 avec l'entrée en vigueur de son Acte constitutif, l'UA a définitivement remplacé l'OUA le 09 Juillet 2002 sur décision de l'ultime CCEG de la défunte organisation tenue du 08 au 10 Juillet 2002 à Durban en Afrique du Sud. Le sommet que la nouvelle organisation panafricaine doit tenir les 23 et 24 Janvier prochains à Khartoum au Soudan offre l'opportunité de procéder à son étude comparative avec sa prédécesseuse fondée le 25 Mai 1963 à Addis-Abeba en Ethiopie. Il faut cependant préciser qu'une telle étude comparative sera essentiellement basée sur les textes fondateurs des deux organisations, surtout du côté de l'UA qui n'a même pas encore fini d'installer ses organes ; son Acte constitutif renvoie même la question de la composition, des attributions, et du fonctionnement de certains de ces organes à de futurs protocoles y afférents. Cette précision étant faite, il importe de souligner qu'une étude comparative de l'UA et de l'OUA présente un double intérêt : un intérêt juridique d'abord, en ce qu'elle permet de mettre en parallèle les textes fondateurs des deux organisations régionales ; un intérêt politique ensuite, en ce qu'elle permet d'analyser et de mettre en balance leurs principes et objectifs politiques. Il s'agira pour cette étude de montrer que si l'OUA a inspiré l'UA (I), celle-ci se démarque de celle-là à bien des égards (II). Cette démarche analytique se justifie par son exhaustivité ; elle permet

en effet d'étudier les deux institutions tant du point de vue de leurs ressemblances que de leurs différences.

I. L'OUA, une institution qui a inspiré l'UA

A la lecture des instruments juridiques qui fondent ces deux organisations internationales régionales, on se rend compte que l'UA n'a pas été créée ex nihilo ; ses concepteurs se sont inspirés, dans une bonne mesure, de l'OUA et de sa Charte. Et cette inspiration est incontestable du fait de la reconduction matérielle, par l'UA, des trois organes de base de l'OUA (A) ainsi que de l'essentiel de ses objectifs et principes (B).

A. Du fait de la reconduction matérielle par l'UA des trois organes de base de l'OUA

A la lecture de la Charte d'Addis-Abeba, il apparaît que l'OUA comporte comme organes la CCEG, le Conseil des Ministres (CM), le Secrétariat Général (SG), la Commission de médiation, de conciliation, et d'arbitrage (CMCA), et les Commissions spécialisées (CS) qui sont au nombre de trois : la Commission économique et sociale (CES) , la Commission de l'éducation, de la science, de la culture, et de la santé (CESCS), et la Commission de la défense (CD) . Toutefois, il se dégage de l'article 7 de la Charte l'idée que quatre seulement de ces organes constituent les organes principaux de l'OUA : la CCEG, le CM, le SG, et la CMCA. Cependant, cette dernière ayant été considérée comme tombée en désuétude parce que n'ayant jamais eu à faire application de ses attributions, la pratique générale de l'OUA enseigne que la CCEG, le CM, et le SG constituent les organes fondamentaux de l'OUA, ses principaux moyens d'action. Or ces organes de base de l'OUA ont matériellement été reconduits par l'UA. On parle de reconduction matérielle parce que si ces trois organes visés ont formellement changé de nom, leur contenu n'a pas fondamentalement varié, et cela particulièrement du point de vue de leur composition, de leur fonctionnement, et de leurs attributions. En somme, dans l'ensemble, la CCEG, le CM, et le SG n'ont fait que changer d'appellation pour devenir respectivement, dans le cadre de l'UA, la Conférence (a), le Conseil Exécutif (b), et la Commission (c).

a. La reconduction de la CCEG sous l'appellation de Conférence

La seule différence notable entre la CCEG et la Conférence se situe au plan formel : leur différence d'appellation. Au plan matériel, c'est-à-dire du point de vue de leur contenu, la Conférence se ramène essentiellement à un clonage de la CCEG. Ainsi, tout comme celle-ci, la Conférence de l'Union est composée des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres ou de leurs représentant dûment accrédités ; elle se réunit au moins une fois par an en session ordinaire, avec possibilité de session extraordinaire à la demande des 2/3 des Etats membres ; elle prend ses décisions à la majorité des 2/3 des Etats membres, les questions de procédure (y compris celle de savoir si une question est de procédure ou non) étant décidées à la majorité simple ; elle reconduit le quorum de 2/3 des Etats membres ; elle est l'organe suprême de l'Union, et le Conseil Exécutif (CE) et la Commission lui sont soumis, sont responsables devant elle ; elle désigne le Président et les vice-présidents de la Commission ; elle crée tout organe nécessaire à l'UA ; elle conçoit, coordonne, et harmonise la politique générale de l'UA, donne dans ce sens des directives au CE et surveille leur application. Tout cela est repris de l'organisation, du fonctionnement, et des attributions de la CCEG de l'OUA.

b. La reconduction du CM sous l'appellation de CE

Ici également, la différence se situe au niveau formel de l'appellation, le contenu du CM ayant essentiellement été repris par le CE. En effet, comme le CM, le CE est en principe composé des Ministres des Affaires Etrangères ou de tous autres Ministres désignés par les gouvernements des Etats membres ; il se réunit deux fois par an en session ordinaire, avec possibilité de session extraordinaire en cas d'accord des 2/3 des Etats membres ; le quorum est fixé aux 2/3 des Etats membres ; il se réunit pour examiner les questions dont il est saisi par la Conférence de l'Union ; il met en application les directives de cet organe.

c. La reconduction du SG sous l'appellation de Commission

La Commission de l'UA est le pendant statutaire du SG de l'OUA. En effet, selon l'article 20 de l'Acte constitutif de l'UA, la Commission est le secrétariat de l'Union. Comme le SG de l'OUA, la Commission de l'UA est dirigée par un responsable, appelé ici Président et non Secrétaire Général. Comme le Secrétaire Général de l'OUA, le Président de la Commission de l'UA est assisté ; c'est ainsi qu'il y a le (ou les) vice-président, les

commissaires, et le personnel nécessaire au bon fonctionnement de la Commission.

B. Du fait de la reconduction par l'UA de l'essentiel des objectifs et principes de l'OUA

S'agissant d'abord des objectifs, ceux concernés sont les suivants : réaliser l'unité et la solidarité des Etats africains ; défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale, et l'indépendance des Etats membres ; favoriser la coopération internationale en tenant compte de la Charte de l'ONU et de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme ; intensifier la coopération inter-africaine. C'est également le lieu de souligner un fait important : l'Acte constitutif reprend à son compte et intègre le Traité d'Abuja du 03 Juin 1991 créant la Communauté Economique Africaine (CEA) qui, jusque là , faisait partie intégrante de la Charte de l'OUA et qui a pour objectif l'auto-suffisance collective, le développement endogène et auto-entretenu, l'intégration économique ; le Traité est entré en vigueur le 12 Mai 1994 et la CEA doit être mise en place en 2025, c'est-à-dire 34 ans après l'adoption du Traité d'Abuja.

S'agissant ensuite des principes, sont concernés : l'égalité souveraine des Etats membres ; la non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre ; le règlement pacifique des différends ; le rejet des assassinats politiques et des activités subversives.

La constance de tous ces éléments de convergence entre l'OUA et l'UA ne saurait cependant occulter le fait que, à bien des égards, celle-ci se démarque de celle-là.

II. L'UA, une institution qui se démarque de l'OUA

L'UA se démarque de l'OUA tant par ses organes (A) que par ses objectifs et principes (B).

A. Une démarcation par ses organes

Cette démarcation organique, c'est d'abord la non reconduction de la CMCA et des Commissions spécialisées de l'OUA. En effet, ni celle-là, ni celles-ci n'ont été reconduites sous quelque forme que ce soit par l'UA. Celle-ci s'en est donc tenue à la seule reconduction de la CCEG, du CM, et du SG.

Mais cette démarcation organique, c'est également la création d'organes nouveaux par rapport à l'OUA. En effet, outre les organes qu'elle a substantiellement repris de l'OUA et que sont la Conférence, le CE, et la Commission, l'UA comporte des organes inconnus de sa devancière : le Parlement panafricain qui assure la participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent ; la Cour de justice ; le Comité des représentants permanents qui est responsable de la préparation des travaux du CE sur instruction duquel il agit ; les Comités techniques spécialisés qui sont responsables devant le CE ; le Conseil économique, social et culturel qui est un organe consultatif composé des représentants des différentes couches socioprofessionnelles des Etats membres de l'Union ; les Institutions financières que sont la Banque Centrale Africaine (BCA), le Fonds Monétaire Africain (FMA), et la Banque Africaine d'Investissement (BAI) ; le Conseil de Paix et de Sécurité qui est un organe de décision permanent tendant à la prévention, la gestion et le règlement des conflits.

Et même au niveau des organes reconduits, l'UA se particularise quelque peu par des réaménagements en leur sein ; c'est notamment le cas avec la conférence et le CE.

S'agissant de la Conférence, l'Acte constitutif a créé en son sein un nouvel organe, le Président de la Conférence, lequel, bien que consacré par la pratique de l'OUA, n'était pas prévu par sa Charte. Ce qu'on y appelle le Président n'est prévu que par le règlement intérieur de la CCEG ; et selon ce règlement intérieur, ce Président est celui de la CCEG, désigné au sein de cet organe à l'occasion de chaque sommet aux seules fins d'en présider les travaux ; c'est la pratique de l'OUA qui en a fait le Président en exercice de l'Organisation panafricaine elle-même : il s'agit donc d'une dénaturation, d'un détournement de la fonction de Président de la CCEG. Le Président ou le Chef du gouvernement du pays organisateur du sommet de la CCEG en devenait automatiquement le Président et, du même coup, Président en exercice de l'OUA elle-même, et cela jusqu'au sommet ordinaire annuel suivant ; et quand les sommets tournants ont cessé en 1982 au profit des sommets tenus au siège (La Maison de l'Unité Africaine) à Addis-Abeba, le Président en exercice, « primus inter pares », a commencé à être désigné par consensus au sein de l'organe suprême de l'Organisation. Institutionnalisé par l'Acte constitutif de l'UA, le Président de la Conférence est, lui, élu par ses pairs. Par ailleurs, à la différence de la CCEG qui ne peut prendre ses

décisions importantes qu'à la majorité des 2/3 des Etats membres de l'OUA, la Conférence de l'Union a en plus, elle, la possibilité de les adopter par consensus. La Conférence se voit également accorder l'attribution d'adopter le budget de l'Union alors qu'à l'OUA cela relevait de la compétence du CM. De même, il appartient à la Conférence d'examiner les demandes d'adhésion à l'Union, attribution que n'avait pas la CCEG de l'OUA. Enfin, la Conférence se voit dotée d'un véritable pouvoir de sanction : d'une part, pouvoir de sanctions politiques et économiques à l'égard de tout Etat membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'UA ; d'autre part, pouvoir de sanction à l'égard des Etats membres en défaut de paiement de leurs contributions au budget de l'Union (sanctions privatives du droit de parole aux réunions, du droit de vote, du droit pour les ressortissants des Etats visés d'occuper un poste ou une fonction au sein des organes de l'Union, du droit de bénéficier de toute activité ou de l'exécution de tout engagement dans le cadre de l'Union). Ce pouvoir de sanction, qui constitue une différence fondamentale entre la Conférence et la CCEG qui n'en était pas pourvue, n'est que l'expression du pouvoir de prendre de véritables décisions (c'est-à-dire des décisions liant et obligeant les Etats) que l'Acte constitutif a institué au profit de la Conférence et que la CCEG n'avait pas à l'OUA.

S'agissant ensuite du CE, il est composé, comme le CM de l'OUA, des Ministres des Affaires Etrangères ou de tous autres Ministres désignés par les gouvernements des Etats membres de l'Union ; mais, à la différence du CM, toute autre autorité désignée par son gouvernement peut en faire partie. Au plan décisionnel, le CE instaure le consensus ou, à défaut, la majorité des 2/3 des Etats membres alors que le CM n'avait qu'un mode de prise de décision pour toute question : la majorité simple. Mais l'UA se démarque également de l'OUA par ses objectifs et principes.

B. Une démarcation par ses objectifs et principes

S'agissant d'abord des objectifs, il y a, en premier lieu, la non-reconduction par l'UA d'un des objectifs de l'OUA : celui tendant à éliminer, sous toutes ses formes, le colonialisme de l'Afrique ; cette non reconduction se comprend parfaitement dans la mesure où le colonialisme n'existe plus sur le continent. S'agissant toujours des objectifs, il y a, en second lieu, l'adoption d'objectifs nouveaux par rapport à l'OUA. Les objectifs en question sont les suivants : la promotion des principes et institutions démocratiques ainsi que

de la participation populaire et de la bonne gouvernance ; l'intégration politique et socio-économique du continent dont l' « Osagyefo » (le Docteur Kwamé NKRUMAH du Ghana), combattu en cela par le Groupe de Monrovia, a vainement été l'avocat infatigable. C'est dire donc que l'OUA, elle, s'inscrivait dans une logique de simple coopération inter-étatique ; elle ne visait pas l'intégration du continent (sur cette précision, voir : Pierre-François GONIDEC, « L'OUA : trente ans après », Paris, Karthala, 1993, p.17 ; Maurice KAMTO et autres, « L'OUA : rétrospective et perspectives africaines », Paris, Economica, 1990, p.15).

S'agissant ensuite des principes, il y a également, en premier lieu, la non – reconduction par l'UA de certains principes de l'OUA, à savoir : le dévouement sans réserve à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants ; l'affirmation d'une politique de non-alignement à l'égard de tous les blocs ; le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante. S'agissant toujours des principes, il y a, en second lieu, l'adoption par l'UA de neuf nouveaux principes par rapport à l'OUA : le respect des frontières existant au moment de l'indépendance (principe qui, à l'OUA, était l'objet d'une simple résolution de la CCEG adoptée au sommet du Caire en 1964 et qui n'avait donc aucune valeur juridique, à moins qu'on considère qu'elle l'a acquise par la voie coutumière, ce qui est fort discutable) ; la participation des peuples africains à l'Union (consacrée par le Parlement de l'UA) ; la mise en place d'une politique de défense commune pour le continent ; le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves (crimes de guerre, génocides, crimes contre l'humanité) ; droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité ; promouvoir l'égalité hommes / femmes ; respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'Etat de droit, et de la bonne gouvernance ; condamnation et rejet des changements anti-constitutionnels de gouvernement ; 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.

Fait à Dakar ce 16 Janvier 2006