Extrait de l'ouvrage :
Le Cameroun et le droit international
Ss la dir. de J.-L. Atangana

EAN : 978-2-233-00735-3
éditions A.Pedone 2014

LE CAMEROUN ET L'UNION AFRICAINE

BRUSIL MIRANDA METOU

Agrégée des Facultés de Droit,
Université de Yaoundé 2

L'Union africaine a remplacé1 l'OUA[2] depuis 2002. L'Union africaine (UA) est une organisation intergouvernementale africaine, créée en 2002, à Durban en Afrique du Sud, en application de la déclaration de Syrte du 9 septembre 1999. L'acte constitutif de l'union africaine a été adopté le 11 Juillet 2000 au sommet de l'organisation de l'unité africaine de Lomé (Togo), et a été soumis à la signature et à la ratification des 53 États membres de l'organisation de l'unité Africaine de l'époque. Après avoir participé activement à l'élaboration de l'acte constitutif de l'Union africaine[3], le

---

[1] L'article 33 de l'acte constitutif de l'UA dispose explicitement en ce sens que : « Le présent Acte remplace la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine… »

[2] Le Cameroun est l'un des États les plus fortement impliqués dans la création de l'OUA, organisation continentale créée le 27 Mai 1963 à Addis Abéba en Éthiopie. L'OUA a pour origine le panafricanisme qui était un mouvement culturel né aux États-Unis d'Amérique et qui revendiquait l'existence d'une identité culturelle noire. Après 1945, le panafricanisme cesse d'être un mouvement culturel pour devenir un mouvement politique visant la fin de la colonisation. Malheureusement, il sera divisé en 2 blocs sur la manière d'y arriver :

- Le bloc de Casablanca ou progressiste conduit par Kwane Nkrumah (Ghanéen) qui voulait la création des U.S d'Afrique et auquel appartenait le Cameroun et le bloc de Monrovia dit modéré qui milite pour la libération politique avant toute intégration économique. Cette division poussa l'empereur Haile Selasié d'Ethiopie à convoquer le 26 Mai 1963 à Addis Abeba une assise qui donna naissance à l'OUA (organisation de l'unité africaine). La création de l'OUA apparaissait ainsi comme le couronnement des années de lutte acharnée menée par les figures emblématiques du panafricanisme et pères des indépendances africaines dans l'optique de libérer le continent du joug colonial et de lui assurer un développement socio-économique durable. Les objectifs assignés à cette organisation, outre l'éradication du colonialisme sous toutes ses formes, étaient ceux de la réalisation à terme de l'intégration économique et de l'unité politique du continent africain. Une partie seulement de ces objectifs (notamment l'objectif de la décolonisation) fut atteint après plus de trente années de fonctionnement. Seulement, l'OUA a échoué largement dans son objectif de réaliser l'unité du continent. L'ancien secrétaire général de l'OUA, Edem Kodjo a affirmé justement que : « l'OUA réalise ce paradoxe fondamental d'être une organisation de l'unité qui maintient le morcellement d'un continent dont elle est censée assurer le destin unitaire. » (E. Kodjo, Préface, in Edmond Jouve, L'Organisation de l'Unité Africaine, Paris, P.U.F, 1984). Ayant échoué dans l'atteinte de ses objectifs, il fallait non seulement adapter l'organisation continentale aux enjeux liés à la mondialisation et au développement, la doter des organes capables de trouver des solutions immédiates et concrètes aux diverses crises qui secouaient et qui secouent toujours le continent africain.

[3] Le changement que la nouvelle organisation est venue entériner, remonte à la fin des années 1990, lorsque les leaders politiques africains ont pris conscience que la démocratie, les droits de l'Homme, la résolution des conflits interne et les nouveaux impératifs liés à la mondialisation impliquaient une nouvelle réflexion sur les moyens de rendre effective et efficace l'organisation politique continentale. Le 9 septembre 1999, les Chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA d'alors ont rendu publique une Déclaration (la Déclaration de Syrte) appelant à la création de l'Union Africaine, dans le but notamment d'accélérer le processus

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Le Cameroun et le droit international
Ss la dir. de J.-L. Atangana
EAN : 978-2-233-00735-3
éditions A.Pedone 2014

Cameroun n'a déposé les instruments de ratification de la charte de l'organisation panafricaine que tardivement. En effet, le Cameroun a été le 41e État à ratifier[4] l'Acte constitutif de l'Union africaine[5]. Cette ratification tardive explique les soubresauts qui ont émaillés l'adhésion de l'État camerounais à la nouvelle organisation continentale. Scepticisme ou réticence vis-ç-vis du projet panafricain, diverses raisons, à la fois politiques et stratégiques ont été avancées pour justifiées cette ratification tardive de l'acte constitutif de l'UA. En fait, la problématique de l'Union africaine était depuis plusieurs mois, au cœur du débat politique camerounais. Le président camerounais, qui avait quitté en juillet 2000, le 36e sommet de l'OUA sans avoir signé l'acte constitutif de l'Union, avait fait l'objet, à son arrivée au Cameroun, d'un tir groupé de la part de son opposition largement acquise, par conviction ou par stratégie politique, à la cause de la nouvelle organisation continentale[6].

Si la naissance de l'UA suscitait beaucoup d'espoir au sein de la classe politique camerounaise, les autorités publiques jugeaient bon d'attendre, dans une logique de prudence et d'observation. Interpellé sur cet attentisme par un journaliste, le questeur de l'Assemblée nationale déclarait que : « Le projet de l'Union africaine est encore très émotionnel et il faudrait voir comment va évoluer sa mise en œuvre concrète pour en dire quelque chose de valable.»[7] Cette position était cependant dénoncer par l'opposition qui estimait que : « Cette affaire (parlant de la ratification rapide de l'Acte) aurait plutôt contribué à rehausser l'image du Président, on ne sait pas pourquoi, le régime de Biya hésite-t-il encore, à aller au même rythme que ses autres homologues africains. »[8] Cette question ne laissait pas indifférente la société civile qui ne cachait pas son affliction, face à "l'intérêt marginal" que le régime camerounais accordait au projet panafricain réactualisé par le colonel Mouammar El Kadhafi, Guide de la Jamahirya arabe libyenne.

Les raisons fondamentales se trouvaient cependant du côté de l'autorité habilitée à engager directement l'État camerounais sur le plan international, en l'occurrence, le Président de la République qui, au titre de l'article 5 (1) de la constitution du Cameroun est le garant du « respect des traités et accords internationaux ». En effet,

---

d'intégration sur le continent, afin de permettre à l'Afrique de jouer le rôle qui lui revient dans l'économie mondiale, tout en faisant face aux problèmes sociaux, économiques et politiques multiformes, aggravés comme ils l'étaient, par certains aspects négatifs de la mondialisation.

[4] L'expression « ratification » s'entend de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité.

[5] Comme le relève le professeur Raymond Ranjeva, « L'existence de l'instrument formel de création d'une organisation internationale est la première condition requise indépendamment de l'appellation retenue (Charte, Pacte, traité), qui relève davantage du symbolique politique. » (R. RANJEVA, *Droit international public*, Edicef, 1992, p. 102)

[6] En fait, le contexte et les circonstances qui ont présidé à la naissance de l'UA portent les germes du discrédit qui frappe aujourd'hui l'UA, notamment en ce qui concerne sa capacité à relever le défi de la réalisation des États-Unis d'Afrique. Les divergences politico idéologiques qui se sont exprimées au cours des réunions préparatoires pour l'élaboration de l'Acte constitutif de l'UA ont fini par avoir raison du projet originel des États-Unis d'Afrique, alors même que l'UA se donne pour mission de redynamiser le processus d'intégration afin de parvenir à terme à l'édification des États-Unis d'Afrique.

[7] Déclaration du Dr. Kamssouloum Aba Kabir, cité par Cameroun infos net dans son édition du 14 juin 2001, « Cameroun-Union africaine: mieux vaut tard que jamais »

[8] Ibid. Déclaration de M. Saïdou Maïdadi Yaya, vice-président du Social Democratic Front.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Le Cameroun et le droit international
Ss la dir. de J.-L. Atangana
EAN : 978-2-233-00735-3
éditions A.Pedone 2014

dans le cadre de sa participation à l'Union africaine, le Cameroun avait résolument opté pour la discrétion et l'efficacité et une raison politique fondamentale sous-tendait cette vision[9]. Aussi, le 19 janvier 2001, le président Paul Biya se proposa de "remettre les choses à leur place" en prenant à témoin son homologue français Jacques Chirac, lors d'une conférence de presse conjointe, tenue à la fin de la 21e conférence des chefs d'État et de gouvernement d'Afrique et de France à Yaoundé. Il déclarait alors : « Que personne ne se méprenne de notre adhésion à l'idéal unitaire de continent, source à laquelle se sont abreuvées toutes les générations de camerounais depuis l'indépendance avait-il dit en substance. (…) Nous allons signer cet acte, mais puisque nous devons jouer cartes sur table, je ne vous cacherai pas qu'il y avait de petites réserves qui nous ont empêchées de le faire séance tenante à Lomé. ». Il citera en exemple "le principe de la loi de l'unanimité" qu'il a cherché en vain à faire adopter dans un premier temps, "pour le processus de prise des décisions" en lieu et place de la règle des deux tiers. "Malgré tout, nous signerons" réitérait-t-il, alors qu'il avait reçu quelques auparavant à Yaoundé, un membre du gouvernement libyen "venu s'informer sur la position du Cameroun". Accusé de privilégier "ses relations d'allégeance avec l'Europe" sur "l'indispensable solidarité avec ses frères d'Afrique et leur quête de dignité", le président camerounais reconnaissait "l'attachement de ses compatriotes au projet panafricain". Pour cause, il assurait que par delà le Cameroun, l'Union africaine est en fait « un projet cher à tous les peuples du continent. C'est une idée ancienne qui est devenue, je ne dis pas comme un serpent de mer, mais nous allons la soutenir. » Le chef de l'État annonçait alors en cette occasion, la participation du Cameroun au cinquième sommet extraordinaire de Syrte en Libye "pour continuer à aller de l'avant dans la constitution de l'Union"[10]. "Quant à la ratification, je dois dire que c'est l'Assemblée nationale du Cameroun qui doit m'autoriser à le faire". En effet, l'expression de la volonté de l'État d'intégrer l'organisation résulte soit de la ratification de l'acte constitutif pour les membres originaires et ce, indépendamment de la participation à la conférence préparatoire de négociations, soit de l'adhésion pour les États non originaires[11]. Cette participation discrétionnaire relève essentiellement des choix politiques d'un État et le droit n'y infère pas, même si des considérations juridiques entrent en ligne de compte au moment de l'expression formelle de la volonté à être lié ou à participer à l'organisation.

Le Cameroun a finalement ratifié l'acte constitutif de l'UA lors de la première session ordinaire de l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002[12]. Comme le disait Michel Virally, « derrière chaque création se reconnaissent les intérêts très

---

[9] Dans une interview accordée à l'agence chinoise Xinhua en octobre 1993, le président Paul Biya déclarait que : « La politique extérieure du Cameroun est basée sur la consolidation de notre souveraineté et de notre indépendance, le respect de l'intégrité territoriale, la non-ingérence dans les affaires des autres États, la coexistence pacifique, la résolution des conflits par les voies pacifiques, la coopération sans frontières et la recherche d'un nouvel ordre économique international. »

[10] Pourtant, à la réunion en question, tenue à Syrte, en Libye début mars 2001, le Cameroun s'était fait représenter par une importante délégation conduite par le Premier ministre d'alors, Peter Mafany Musonge qui a finalement inscrit Yaoundé, parmi les 53 pays africains signataires du document consensuel de 34 articles.

[11] R. RANJEVA, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 104

[12] Voir la loi portant ratification de l'acte constitutif de l'Union africaine (UA).

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Le Cameroun et le droit international
Ss la dir. de J.-L. Atangana
EAN : 978-2-233-00735-3
éditions A.Pedone 2014

précis d'un groupe d'États plus ou moins étendu. Malgré leur indifférence, leurs réticences, ou parfois leur hostilité, les autres États sont pratiquement contraints de s'y rallier pour faire sentir leur influence et défendre leurs propres intérêts… »[13] Depuis lors, il semble partager entre deux positions intermédiaires, difficiles à appréhender. Le texte même de l'acte constitutif de l'UA est complexe, bien que brièvement formulé et dans des ternes assez généraux. En effet, « Libellé en termes très généraux, celui-ci se contente d'énumérer, dans trente-trois articles, les objectifs de l'Union (article 3) et les principes (article 4) sur lesquels devra fonctionner l'organisation. C'est ce même type d'énoncé très bref que recouvrent les dispositions qui traitent des pouvoirs et des attributions des principaux organes de l'Union. Cette rédaction plutôt sobre reflète l'accord minimal sur lequel se sont finalement entendus les États membres et qui permettait de dissiper les craintes exprimées lors de l'élaboration de l'Acte constitutif de l'Union sur la nature de l'Union et sur son éventuel caractère supranational. »[14]

Par conséquent, même après avoir ratifié l'acte constitutif de l'UA, le Cameroun a gardé sa ligne de politique extérieure adoptée depuis des années. Cette politique étrangère du Cameroun s'articule autour des points ci-après : les principes d'indépendance nationale conformément à la Charte des Nations Unies, la coopération et l'unité africaine, le non-alignement, la prégnance de l'impératif de développement et le pacifisme. C'est donc tout naturellement que la recherche de la paix interne et internationale y occupe une place privilégiée, même si pendant longtemps les initiatives allant dans ce sens ont été menées dans la discrétion.

Il est évident que l'analyse des rapports entre un État et une organisation internationale s'appréhende d'abord sur un plan politique. Cependant, la présente analyse se concentrera essentiellement sur les aspects juridiques de ces relations, sans pour autant faire l'impasse sur les positions stratégiques et politiques que peut prendre le Cameroun sur une question juridique donnée. Le sujet entraine en effet l'analyse des relations entre un État et une organisation intergouvernementale à caractère régional. Plus précisément, il est question d'étudier les rapports mutuels qu'entretiennent respectivement le Cameroun et l'Union africaine. Ces relations sont assez complexes, car elles dépendent de la nature juridique de l'organisation en question, cet ensemble plus vaste auquel l'État appartient, dont la qualification juridique est elle-même confrontée à des difficultés voire à des apories.

Ensuite, les règles qui régissent le statut d'État membre sont éparses. Elles ne sont regroupées ni dans un corpus juridique spécifique, ni dans un texte unique national ou international. Ce n'est pas dans l'acte constitutif de l'UA que l'on pourrait déceler les méandres juridiques de l'appartenance étatique à l'organisation panafricaine. De plus, l'acte constitutif de l'UA renvoie lui-même à d'autres textes qui lient les États membres ; et crée des institutions en prévoyant leur règlementation par le biais d'adoption de textes spécifiques qui doivent être ratifiés par les États.

La création de l'Union africaine est le produit de la volonté d'États africains. Cette organisation est née des échecs de l'OUA dans la résolution efficace des multiples

---

[13] M. VIRALLY, Panorama du droit international contemporain, *RCADI*, vol. 183, 1983-V, p. 263
[14] A. BOURGI, « L'Union africaine entre les textes et la réalité », *Afri*, 2004, PP. 327-344, P. 329

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Le Cameroun et le droit international
Ss la dir. de J.-L. Atangana
EAN : 978-2-233-00735-3
éditions A.Pedone 2014

problèmes des jeunes États africains, confrontés au défi du développement et à celui de la pandémie des conflits. L'idée qui a conduit à cette naissance est une réactualisation du rêve panafricain de l'unité dont les plus illustres défenseurs furent Kwame Nkrumah et Julius Nyerere. Elle part du constat selon lequel, la qualité des indépendances obtenues par les jeunes États africains au terme de la colonisation européenne ne leur a pas permis, quarante ans plus tard, de s'assumer ni de relever les défis multiples que leur imposait la modernité. Par l'adoption de l'Acte constitutif de la nouvelle organisation, les dirigeants africains ont donc voulu impulser un nouveau départ politique au continent. Après avoir analysé tous les obstacles qui pénalisent la modernisation politique et le décollage économique de l'Afrique, les pères fondateurs de l'U.A ont identifié, entre autres, l'insécurité, générée par la multiplication des crises et des conflits, comme le principal frein au développement. Ils ont situé les origines de ces crises et conflits dans le déficit démocratique qui caractérise plusieurs États sur le continent. Aussi, ont-ils donné à l'Acte constitutif de l'UA un fort ancrage démocratique.

La condition « étatique » de ses membres évoque les fondements interétatiques de l'Union. Penser l'Union africaine, c'est donc penser aussi les États de l'organisation, ses États membres. Ce nouveau dispositif, qui a pour objectif final l'intégration politique, économique et sociale du continent, s'est doté de nouveaux principes et de nouvelles institutions[15] : le Parlement panafricain, la Cour de justice et la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples (en cours de fusion institutionnelle), le Conseil économique social et culturel, le Conseil de paix et de sécurité. L'Union africaine consacre une véritable redynamisation institutionnelle qui s'accompagne d'un changement de paradigme majeur à travers l'avènement du droit d'intervention de l'Union africaine. Cette redynamisation entraine pour les États une acceptation conséquente des institutions mises en place. L'appartenance d'un État à l'UA n'est donc pas synonyme de son adhésion à toutes les institutions mises en place par l'organisation panafricaine, ce qui laisse le champ libre à des participations par degré ou par gradation. Ainsi, le Cameroun n'a-t-il pas encore ratifié le protocole relatif certaines institutions spécifiques de l'UA[16]. Les dispositions pertinentes des textes en vigueur et ratifiés obligent à un va-et-vient incessant entre le droit interne camerounais et le droit régional. Cette donnée assied l'idée d'un « droit mixte » de l'État membre de l'UA, fait pour une part de règles internes, pour l'autre, de règles international à caractère régional, mais aussi de règles internationales lorsque le recours aux autres règles ne permet pas de trouver la, solution au type de rapports entretenus. Par ailleurs, on note un faible arrimage de l'État du Cameroun aux instruments juridiques de l'Union africaine.

En ratifiant l'acte constitutif de l'UA, le Cameroun est devenu à la fois un État partie à ce traité et un État membre de l'organisation créée par le traité. Ses relations avec cette organisation sont tributaires de ce double statut qui découle de la nature

---

[15] S.E.M. Alpha Oumar Konaré, ancien président de la commission de l'UA définissait en effet l'Union Africaine comme, « Une organisation d'intégration régionale qui évolue vers la création des États-Unis d'Afrique » (Déclaration faite à l'occasion de la célébration de la journée de l'Afrique le 29 Mai 2004 au siège de l'Unesco).

[16] Il en est ainsi par exemple du protocole relatif à la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
Le Cameroun et le droit international
Ss la dir. de J.-L. Atangana
EAN : 978-2-233-00735-3
éditions A.Pedone 2014

des organisations internationales, quelle que soit leur nature. L'analyse tournera autour de deux axes découlant de la nature des rapports entre un État et une Organisation Internationale en général. Elle sera structurée autour de Cameroun comme État partie à l'acte constitutif de l'UA (I) et du Cameroun comme État membre de l'organisation continentale (II)

I. L'ÉTAT PARTIE A L'ACTE CONSTITUTIF DE L'UA

L'Union africaine est fondée, comme la quasi-totalité des organisations internationales sur un traité négocié, signé, ratifié et révisé par les États membres. Pour devenir membre de l'UA, le Cameroun a ratifié l'acte constitutif de cette organisation. Par le biais de cette ratification, la République du Cameroun est devenu partie à l'acte constitutif de l'organisation panafricaine. Aucune réserve n'a été émise par le Cameroun au moment de la ratification dudit texte[17]. Par conséquent, le Cameroun est lié par l'ensemble des 34 dispositions de l'acte constitutif de l'UA, y compris les dispositions qui ouvrent la voie à une possible ingérence de l'organisation continentale dans les affaires intérieures des États membres. Avec ce droit qui remet en cause le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, l'Organisation continentale s'offre un droit de regard dans les affaires internes des États et opère ainsi une rupture avec les textes et la pratique de l'OUA. Seulement, si ce droit de regard doit être accompagné de véritables moyens financiers, logistiques et humains, c'est auprès des États membres et d'autres donateurs qu'il faut aller chercher ces moyens. Or, l'UA n'en dispose pas autrement et dépend fondamentalement de ses États membres qui parfois, s'acquittent difficilement de leurs contributions au fonctionnement de l'organisation.

Concrètement, la qualité de partie à l'acte constitutif de l'UA entraine pour le Cameroun l'obligation de respecter les principes et objectifs de l'organisation (A) ainsi que les obligations découlant dudit acte (B).

A.LA SOUMISSION AUX OBLIGATIONS DECOULANT DE L'ACTE CONSTITUTIF DE L'UA

L'acte constitutif de l'UA est d'abord un traité[18], considéré comme contenant le droit originaire de l'organisation. En adhérant à ce traité, le Cameroun accepte de se soumettre à toutes ses dispositions normatives, c'est-à-dire celles qui font obligations aux parties d'adopter certaines conduites. En effet, selon l'article 26 de la convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. » Cet article impose donc au Cameroun de mettre en œuvre et de veiller au respect des dispositions de l'acte constitutif de l'Union africaine sur son territoire. La ratification de l'acte constitutif de l'UA entraine ainsi l'adhésion de cet État aux principes de base de l'organisation, sont énumérés à l'article 4 de l'acte constitutif. Ces principes sous-

[17] En principe, les réserves sont interdites en ce qui concerne les actes constitutifs des organisations internationales.

[18] L'article 2 (a) de la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 dispose que « l'expression «traité» s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière »

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 39 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info