



GUIDE PRATIQUE D'INTERACTION

ENTRE LA

SOCIÉTÉ CIVILE

ET LE

PARLEMENT PANAFRICAIN

www.chr.up.ac.za



GUIDE PRATIQUE D'INTERACTION

ENTRE LA

SOCIÉTÉ CIVILE

ET LE

PARLEMENT PANAFRICAIN

Guide pratique d'interaction entre la société civile et le Parlement panafricain

ISBN: 978-1-920538-89-7

© 2020

Centre for Human Rights, University of Pretoria

Impression : Minit Print, Hatfield, Pretoria

Conception : Hond BK



À propos du Centre pour les droits de l'homme

Le Centre pour les droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université de Pretoria est une institution universitaire reconnue au niveau international, qui allie excellence académique et activisme efficace en faveur des droits de l'homme, en particulier en Afrique. Il vise à contribuer à l'avancement des droits de l'homme, par l'éducation, la recherche et la défense des droits.

www.chr.up.ac.za

L'appui financier de l'Ambassade du Royaume de Norvège à Pretoria est hautement apprécié.



NORWEGIAN EMBASSY



INTRODUCTION

Créé en 2004, le Parlement panafricain (PAP) est devenu depuis un élément important du paysage institutionnel de l'Union africaine (UA), propre à renforcer la gouvernance sur le continent. Les membres du PAP sont tous issus de parlements nationaux africains. Le PAP a été créé afin d'assurer la pleine représentation des peuples africains et leur participation à la prise de décisions.

La participation citoyenne est au cœur de la mission de l'UA. Le Préambule de son Acte constitutif consacre le principe selon lequel les organisations de la société civile (OSC) et les peuples africains participent aux activités de l'Union. Un des objectifs énoncés à l'article 3 (g) de l'Acte constitutif est de promouvoir la participation populaire.

Pour s'acquitter pleinement de sa mission, le Parlement panafricain doit œuvrer en accord et avec le soutien de l'ensemble de la société civile africaine. Les particuliers comme les organisations de la société civile, qu'il s'agisse de groupes communautaires, d'organisations non gouvernementales (ONG), de syndicats ou d'associations professionnelles, devraient être habilités et encouragés à enrichir les sessions du PAP de leur expertise propre. Grâce aux objectifs axés sur le citoyen qu'il s'est fixé, à sa connaissance intime des problèmes qui se posent à la base et à la diversité des éclairages provenant des parlements nationaux, le PAP est bien placé pour favoriser la bonne gouvernance, la transparence et l'obligation de rendre compte dans toute l'Union. La participation citoyenne permettra au PAP de veiller à ce que son programme de travail et ses activités correspondent bien aux expériences vécues par les principales parties prenantes, notamment les groupes défavorisés.

Bien qu'elle soit appelée à jouer un rôle crucial dans les activités du Parlement panafricain, la société civile connaît encore très mal cette institution. Pour la plupart des organisations de la société civile, le PAP, et l'UA en général, restent pour ainsi dire invisibles et trop lointains pour qu'elles puissent y avoir accès ou les influencer. L'objectif du présent Guide pratique est de changer cet état de fait.

La présente brochure comprend trois parties :

- 1 La première partie expose le cadre institutionnel du PAP. Il s'agit de familiariser la société civile avec les principaux aspects du PAP.
- 2 La deuxième partie traite des domaines dans lesquels l'engagement de la société civile pourrait trouver à s'exprimer.
- 3 Dans la troisième partie sont énumérés les contacts et les ressources indispensables au succès de l'interaction entre la société civile et le PAP.



PARTIE 1

LE PARLEMENT PANAFRICAIN

SON MANDAT ET SES ORGANES

QU'EST-CE QUE LE PARLEMENT PANAFRICAIN?

Le Parlement panafricain est un des organes de l'UA prévus par l'Acte constitutif de l'Union africaine (l'Acte constitutif de l'UA). En tant que forum parlementaire continental représentant les peuples de l'Afrique, le PAP a la responsabilité d'assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent.¹ Il s'inscrit dans un programme général d'institutionnalisation du panafricanisme au sein d'une UA intégrée, en vue de promouvoir les principes des droits de l'homme et de la démocratie en Afrique.²

Le Parlement panafricain poursuit l'objectif d'offrir aux législateurs africains une plateforme à l'échelle continentale pour qu'ils puissent participer davantage à la prise de décisions. Il se compose de parlementaires des États membres de l'UA qui ont ratifié le Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine, relatif au Parlement panafricain (2001) (Protocole du PAP). Les 55 États membres de l'UA sont tous membres du PAP, à l'exception de l'Érythrée. Il s'agit des États suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Eswatini, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République arabe sahraouie démocratique, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

1 Article 2.2 du Protocole du PAP; article 17 de l'Acte constitutif de l'UA; voir aussi l'article 4 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, selon lequel la participation par le suffrage universel est un droit inaliénable des Africains.

2 Article 3.2 du Protocole du PAP.

Selon l'article 3 du Protocole du PAP, qui énonce les fonctions de l'institution, le PAP est chargé des tâches suivantes :

- Faciliter la mise en œuvre effective des politiques et des objectifs de l'UA;
- Promouvoir les principes des droits de l'homme et de démocratie en Afrique;
- Encourager la bonne gouvernance, la transparence et l'obligation de rendre compte dans les États membres;
- Familiariser les peuples africains aux objectifs et politiques visant à intégrer le continent dans le cadre de la mise en place de l'UA;
- Promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité.



CHAQUE PARLEMENT NATIONAL CHOISIT CINQ DE SES MEMBRES POUR SIÉGER AU PARLEMENT PANAFRICAIN - DEUX D'ENTRE EUX DOIVENT ÊTRE ISSUS DE L'OPPOSITION ET UN AU MOINS DOIT ÊTRE UNE FEMME

QUI SONT LES MEMBRES DU PARLEMENT PANAFRICAIN?

Les membres du Parlement panafricain sont désignés par les parlements nationaux.³ Selon l'article 4 du Protocole du PAP, les parlements nationaux ou tout autre organe législatif national élisent cinq parlementaires pour qu'ils siègent au PAP.⁴ Afin d'assurer la diversité des opinions politiques représentées, deux des cinq parlementaires doivent appartenir à l'opposition.⁵ Une fois nommés, les parlementaires siègent au PAP pendant cinq ans, concurremment avec leur mandat au parlement national ou dans un autre organe délibérant.⁶ Au moins un des cinq parlementaires doit être une femme.⁷ Même s'ils sont désignés par une institution nationale, les parlementaires panafricains votent à titre personnel, indépendamment de toute ingérence et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque autorité que ce soit.⁸

3 Contrairement à ce qui se passe dans d'autres régions, comme en Europe, où les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct.

4 Article 7 (1) du Règlement intérieur du PAP.

5 Article 4.3 du Protocole du PAP.

6 Article 5.3 du Protocole du PAP.

7 Article 4.2 du Protocole du PAP.

8 Article 7.3 du Protocole du PAP.

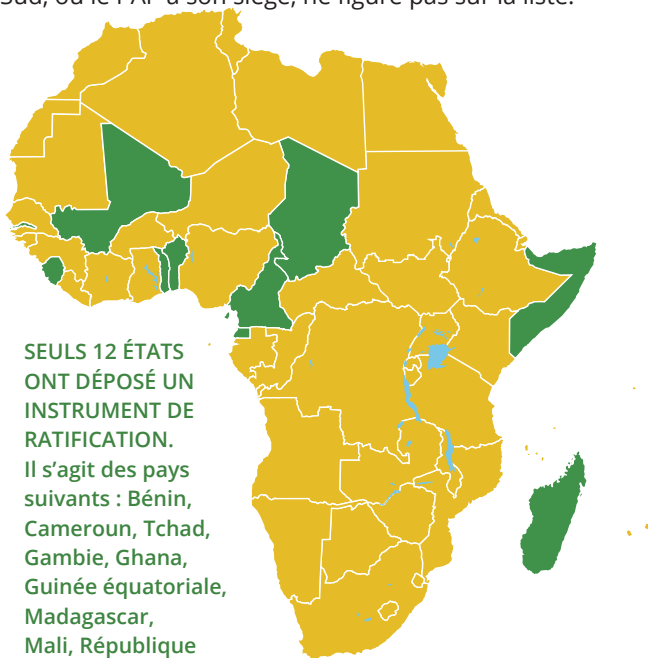
QUELS SONT LE MANDAT ET LES POUVOIRS DU PARLEMENT PANAFRICAIN?

Pouvoir législatif

Actuellement, le Parlement panafricain n'a pas de pouvoirs législatifs. Cependant, l'objectif ultime est qu'il devienne, à terme, une institution dotée des pleins pouvoirs sur le plan législatif et dont les membres seront élus au suffrage universel direct.⁹ Une fois cet objectif atteint, le PAP sera l'un des organes les plus démocratiques de l'UA, pouvant promulguer des lois types applicables à l'ensemble du continent.

Pour que cet objectif ambitieux devienne réalité, il faudrait qu'une majorité simple des 55 États membres de l'UA (soit 28 États) ratifie le **Protocole à l'Acte constitutif de l'Union africaine relatif au Parlement panafricain (Protocole de Malabo)** et que chacun des pays dépose son instrument de ratification auprès de l'UA. À ce jour, seuls 12 États l'ont fait. Il s'agit des pays suivants : Bénin, Cameroun, Tchad, Gambie, Ghana, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, République arabe sahraouie démocratique, Sierra Leone, Somalie et Togo. On notera que l'Afrique du Sud, où le PAP a son siège, ne figure pas sur la liste.

Tant que le Protocole n'aura pas recueilli les 28 ratifications requises, le Parlement panafricain ne disposera que de pouvoirs consultatifs.¹⁰ Il est loisible aux membres du PAP de délibérer de tout événement survenu sur le continent, mais ils ne peuvent adopter que des résolutions et des recommandations non contraignantes à soumettre aux organes de l'UA, aux communautés économiques régionales (CER) et aux États membres de l'UA.¹¹



SEULS 12 ÉTATS ONT DÉPOSÉ UN INSTRUMENT DE RATIFICATION.
Il s'agit des pays suivants : Bénin, Cameroun, Tchad, Gambie, Ghana, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, République arabe sahraouie démocratique, Sierra Leone, Somalie et Togo.

9 Article 2.3 du Protocole du PAP.

10 Article 2.3 (i) du Protocole du PAP.

11 Article 5 (d) du Règlement intérieur du PAP.

Pouvoirs consultatifs donnant lieu à des recommandations

Le Parlement panafricain dispose de pouvoirs consultatifs, ce qui signifie qu'il est habilité à examiner, de sa propre initiative, toutes questions ayant trait à l'UA, aux organes de l'UA, aux CER ou à quelque État membre que ce soit et à exprimer son avis à ce sujet. Bon nombre de ces vastes pouvoirs consultatifs du PAP ont un impact direct sur la politique de l'UA.¹² Dans l'exercice de ces pouvoirs, le PAP peut adopter des recommandations non contraignantes sur toutes questions relatives :

- Au respect des droits de l'homme,
- À la consolidation des institutions démocratiques,
- À la promotion de la bonne gouvernance en Afrique,
- À la promotion de l'état de droit.¹³

Voir, par exemple, la recommandation du Parlement panafricain sur l'énergie renouvelable, dans laquelle il préconise ce qui suit :

1. Intégrer l'énergie renouvelable dans tous les projets, plans et stratégies nationaux à court et à long terme;
2. Recenser les obstacles à la participation des femmes et des filles à la conception, à l'élaboration, à la formation et à la création de capacités dans le domaine de l'énergie renouvelable;
3. Mettre en place des cadres politiques sensibles au genre qui puissent répondre aux besoins d'énergie spécifiques des femmes et des filles;
4. Adopter des politiques règlementant le secteur de l'énergie renouvelable qui soient propres à promouvoir son développement, de façon à ce que l'Afrique soit mieux placée pour aborder la transition vers l'énergie durable et répondre aux besoins énergétiques croissants du continent;
5. Faire de l'énergie renouvelable un choix stratégique et élaborer des programmes complets relatifs aux secteurs et aux marchés de l'énergie renouvelable;
6. Encourager les parlementaires à agir auprès leurs gouvernements respectifs pour qu'ils s'engagent à consacrer au moins 1 % du budget national à la promotion de l'énergie renouvelable.¹⁴

Contrôle budgétaire

Le Parlement panafricain examine son propre budget et celui de l'UA. Il est habilité à adresser des recommandations d'ordre budgétaire à l'Assemblée, principal organe décisionnel de l'UA.¹⁵ Il établit son budget en accord avec le Règlement financier de l'UA.¹⁶

Bien qu'il soit habilité à examiner tant son propre budget que celui de l'UA, le Parlement panafricain n'a pas le dernier mot sur la manière dont ces deux budgets sont structurés. Son propre budget est élaboré, puis adopté, par l'Assemblée de l'UA. En effet, le PAP n'a qu'un rôle extrêmement limité en ce qui concerne son propre budget et celui de l'UA et ses décisions peuvent facilement être infirmées par l'Assemblée de l'UA.

12 Article 11 du Protocole du PAP.

13 Article 11 du Protocole du PAP.

14 Recommandation du Parlement panafricain sur l'accès intégré à l'énergie renouvelable en Afrique (2014).

15 Article 82 a) et b) du Règlement intérieur du PAP; Article 15 du Protocole du PAP.

16 Article 15.2. du Protocole du PAP.

Règlement intérieur

De quel temps de parole dispose chaque parlementaire pendant les débats? Un parlementaire peut-il en interrompre un autre par des questions? Est-il possible de destituer un parlementaire qui tiendrait des propos inconvenants ou aurait un comportement déplacé? La plupart de ces questions ne trouvent pas de réponse dans le Protocole du PAP. Pour régler ce type de questions, le Protocole habilite la Plénière à adopter le Règlement intérieur du PAP.¹⁷ Le Règlement intérieur est un document interne, adopté à la majorité des deux tiers, qui vise à organiser et à faciliter le bon déroulement des travaux parlementaires.

Contrairement au Protocole du PAP, qui définit le cadre institutionnel général de l'institution, le Règlement intérieur contient des dispositions plus détaillées permettant de lever la plupart des ambiguïtés que renferme l'instrument portant création du Parlement panafricain. Il traite de questions de procédure mineures telles que le quorum en Plénière¹⁸ et de questions institutionnelles telles que la composition du Secrétariat et la procédure par laquelle les particuliers peuvent adresser une pétition au PAP.¹⁹ Le Règlement intérieur régit l'exercice du mandat parlementaire, les immunités qui s'y rattachent, la conduite des sessions du PAP et la manière dont le PAP interagit avec d'autres organes de l'UA.

Tout différend concernant l'interprétation ou l'application du Règlement intérieur est tranché par la Commission permanente des règlements, des privilèges et de discipline du Parlement panafricain. Cette commission permanente se prononce aussi sur la question de savoir s'il est nécessaire de modifier le Règlement intérieur et de présenter les amendements à la Plénière.²⁰



17 Article 12 du Protocole du PAP.

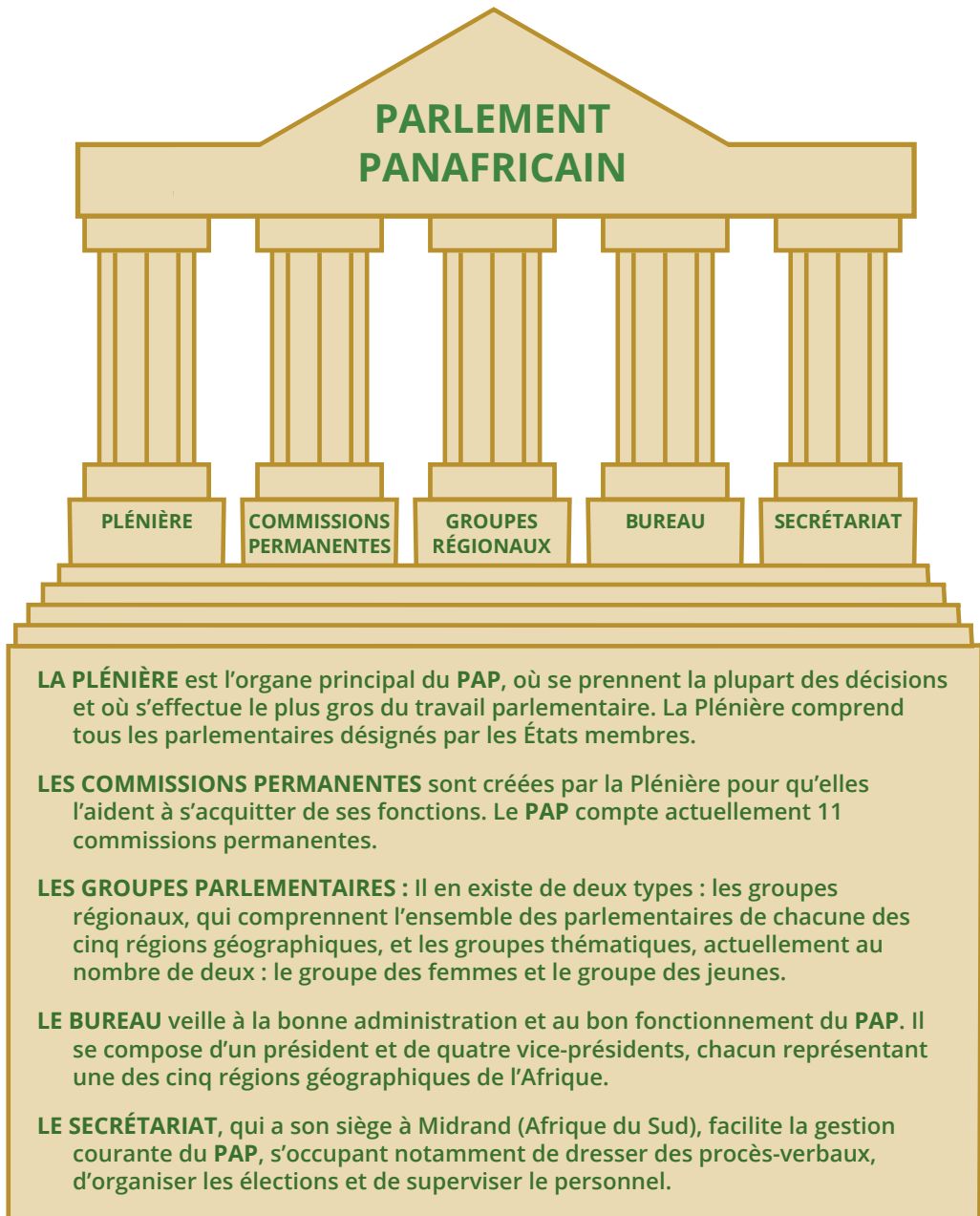
18 Article 55 du Règlement intérieur du PAP.

19 Article 72 du Règlement intérieur du PAP.

20 Articles 92 et 93 du Règlement intérieur du PAP.

DE QUELS ORGANES ET STRUCTURES LE PARLEMENT PANAFRICAIN EST-IL COMPOSÉ ?

Le Parlement panafricain comprend une série d'organes et de structures qui lui permettent de s'acquitter de ses tâches quotidiennes et de fixer ses objectifs à long terme. Il s'agit de la Plénière, des commissions permanentes, du Bureau, des groupes régionaux et du Secrétariat.





La Plénière

La Plénière est l'organe principal du Parlement panafricain, où se prennent la plupart des décisions et où s'effectue le plus gros du travail parlementaire.²¹ Elle comprend tous les parlementaires désignés par les États membres. Les parlementaires discutent de toutes les questions dont a été saisi le PAP et adoptent des résolutions et des recommandations dans lesquelles ils expriment la position de l'Afrique sur telle ou telle question. La Plénière s'occupe aussi de préparer et d'adopter le projet de budget du PAP et de faire des recommandations concernant le budget de l'UA. C'est à elle qu'incombe la responsabilité de rédiger et d'adopter le Règlement intérieur du PAP.²²

Le Parlement panafricain tient quatre sessions par an. Les deux sessions plénières ont lieu en mai et en octobre et sont consacrées à l'examen des activités des différentes commissions et d'autres questions pertinentes. De plus, le PAP accueille deux sessions de commissions en mars et août, au cours desquelles ses membres délibèrent sur des questions intéressant l'Afrique. Généralement, le PAP tient ses sessions à son siège, à Midrand (Afrique du Sud), mais rien ne l'empêche de le faire dans d'autres parties du continent. Cela s'est produit en 2018, où le PAP a tenu une de ses sessions ordinaires à Kigali, la capitale du Rwanda.

21 Article 11 du Protocole du PAP; article 4 du Règlement intérieur du PAP.

22 Article 12.1 du Protocole du PAP.

Les Commissions permanentes et autres commissions

Le Protocole du PAP habilite la Plénière à créer des commissions permanentes pour qu'elles l'aident à s'acquitter de ses fonctions.²³ Le Règlement intérieur ne fixe pas le nombre maximum de commissions permanentes, laissant le PAP libre d'en créer autant qu'il le souhaite. Chaque commission permanente constitue un groupe de travail spécial thématique comprenant au maximum 30 parlementaires. Chaque région du continent (Afrique du Nord, Afrique de l'Est, Afrique centrale, Afrique australe et Afrique de l'Ouest) doit nommer au moins trois parlementaires dans chaque commission permanente. Si la « répartition équitable sur le plan du genre » est recommandée par le Règlement intérieur, aucun quota officiel n'est imposé.²⁴ Chaque commission est libre de débattre de différentes questions relevant de son mandat avant de soumettre à la Plénière le fruit de son travail pour examen final.

Le Parlement panafricain compte actuellement 11 commissions permanentes, qui tiennent deux sessions par an, en mars et en août. Aucune question ne peut être examinée par la Plénière à moins qu'elle ne lui ait été soumise par une commission qui en a débattu au préalable. LE PAP compte actuellement dix commissions permanentes et une commission spéciale. Il s'agit des commissions suivantes :



La Commission de l'économie rurale, de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement est chargée d'élaborer des politiques régionales et continentales pour régler les problèmes qui se posent dans le secteur agricole. Ses membres s'emploient à suivre et à promouvoir des politiques d'harmonisation en matière de développement rural et agricole ainsi que la politique de l'UA en matière de ressources naturelles et d'environnement.



La Commission des affaires monétaires et financières est l'organe par lequel le PAP exerce principalement sa fonction budgétaire. Elle examine le projet de budget du PAP et formule des recommandations concernant le budget général de l'UA. En cas de problèmes dans l'exécution des budgets annuels de l'UA et du PAP, elle recommande à la Plénière les mesures à prendre. Enfin, elle adresse des recommandations à la Plénière sur les politiques économiques et monétaires ainsi que sur les stratégies d'investissement que le PAP peut conseiller à l'UA.



La Commission du commerce, des douanes et de l'immigration est chargée d'examiner les questions relatives au commerce transnational (principalement le commerce extérieur), ainsi que les questions douanières et d'immigration. Elle aide le PAP dans la supervision des organes ou institutions compétents en matière de commerce.



La Commission de la coopération, des relations internationales et du règlement des conflits, dont les membres examinent, au nom du PAP et de l'UA, les questions relatives à la coopération internationale et aux relations internationales. Cette commission examine également les protocoles et traités liant le PAP aux institutions régionales et internationales.

23 Article 13 du Protocole du PAP.

24 Article 22 (5) du Règlement intérieur du PAP.



La Commission des transports, de l'industrie, des communications, de l'énergie, de la science et de la technologie assiste le PAP dans la supervision du développement des infrastructures de transport et de communication de l'Afrique. Ses membres apportent leur concours à la Plénière pour qu'elle élabore et évalue les programmes de l'UA en matière d'industrie, de science, de technologie et d'énergie.



La Commission de la santé, du travail et des affaires sociales appuie la mise en œuvre des politiques et programmes de développement social, de travail et de la santé dans l'ensemble de l'UA, notamment grâce à la coopération régionale et internationale avec les organismes des Nations Unies chargés des droits de l'homme. Elle suit les questions relatives à la sécurité sanitaire en Afrique, collaborant avec des organes régionaux tels que le Centre africain de contrôle des maladies.



La Commission de l'éducation, de la culture, du tourisme et des ressources humaines est chargée d'élaborer des programmes sur les questions relatives à l'accès à l'éducation, à la promotion de la culture et du tourisme et à la mise en valeur des ressources humaines.



La Commission de l'égalité des sexes, de la famille, de la jeunesse et des personnes handicapées s'emploie à promouvoir l'égalité des sexes en Afrique. Ses membres aident aussi le PAP à superviser l'élaboration de politiques et activités de l'UA relatives à la famille, à la jeunesse et aux personnes vivant avec le handicap.



La Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme est chargée d'aider les États membres de l'UA à harmoniser leur système juridique et à promouvoir les droits de l'homme sur le continent.²⁵



La Commission des règlements, des privilèges et de discipline est chargée de la modification et de l'interprétation du Règlement intérieur et assiste le Bureau du PAP à se prononcer sur des questions relatives aux privilèges et à la discipline. Elle examine les demandes de « levée d'immunité » soumises conformément au Règlement et examine les cas d'indiscipline.



La Commission de vérification et des comptes publics, dernière en date, examine les rapports d'audit interne et externe sur le PAP ainsi que ceux des vérificateurs externes sur l'UA, et préconise des mesures pour l'application efficace des recommandations.

25 Article 26 (9) (a) et (b) du Règlement intérieur.

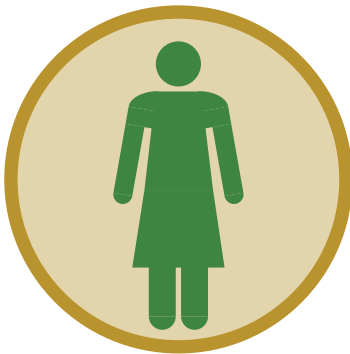
Les Groupes

Deux types de groupe assistent le Parlement panafricain dans ses travaux : le premier, régional, le second, thématique. Selon le Règlement intérieur du PAP, chacune des cinq régions constitue un groupe régional composé de l'ensemble des parlementaires de cette région.²⁶ Ces groupes régionaux ont à leur tête un président, un vice-président et un rapporteur, élus parmi leurs membres. Chaque groupe régional désigne les parlementaires qui seront affectés aux différents organes parlementaires; ils s'acquittent en outre des tâches que leur confie le Bureau, la Plénière ou la Commission permanente des règlements, des privilèges et de discipline.²⁷



CINQ GROUPES RÉGIONAUX

D'autres groupes axent leurs travaux sur un domaine thématique du mandat du Parlement panafricain. Selon l'article 85 du Règlement intérieur, « [!]es parlementaires peuvent former des groupes concernant des questions d'intérêt commun en cas de nécessité ». Actuellement, il existe deux groupes thématiques, celui des jeunes et celui des femmes.



GRUPE DES FEMMES



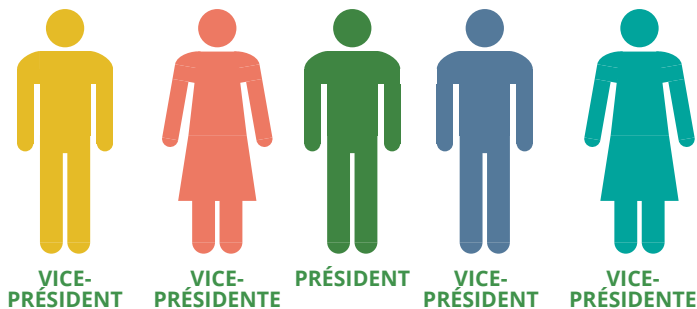
GRUPE DES JEUNES

26 Article 83 (1) du Règlement intérieur du PAP.

27 Article 84 du Règlement intérieur du PAP.

Le Bureau

Le Bureau veille à la bonne administration et au bon fonctionnement du PAP. Il se compose d'un président et de quatre vice-présidents, chacun représentant une des cinq régions géographiques de l'Afrique. Selon le Règlement intérieur du PAP, le Bureau est responsable de la gestion opérationnelle et financière du Parlement, conformément au Règlement financier de l'Union africaine.²⁸ Avec l'appui du Secrétariat, il élabore le projet de budget du PAP et le soumet pour adoption à la Plénière, par l'intermédiaire de la Commission permanente des affaires monétaires et financières.



Le Secrétariat

Le Secrétariat, qui a son siège à Midrand (Afrique du Sud), facilite la gestion courante du Parlement panafricain, s'occupant notamment de dresser les procès-verbaux, d'organiser les élections et de superviser le personnel.²⁹ Le Secrétariat a à sa tête le Secrétaire, assisté de deux Secrétaires adjoints, qui supervise le travail de tout le personnel et de divers fonctionnaires désignés par le PAP.³⁰ Toute communication avec les organes du PAP, notamment le Bureau et les Commissions permanentes, passe nécessairement par le Secrétariat.



28 Article 3 du Règlement intérieur du PAP.

29 Article 21 du Règlement intérieur du PAP.

30 Article 20 (2) du Règlement intérieur du PAP.



QUEL AVENIR POUR LE PARLEMENT PANAFRICAIN?

Avec l'adoption du Protocole de Malabo en 2014, l'UA a pris les premières mesures en vue de faire du Parlement panafricain une institution dotée d'un véritable pouvoir législatif. Si le Protocole n'est pas encore entré en vigueur, il renferme le potentiel d'un élargissement considérable des pouvoirs du PAP. Cependant, même selon les nouvelles règles, les projets de loi type adoptés par le PAP doivent être approuvés par l'Assemblée de l'UA.³¹

Le nouveau Protocole démocratise les procédures de nomination des parlementaires. Même si les membres du Parlement panafricain sont toujours élus par les parlements nationaux, ils ne doivent pas, aux termes du Protocole de Malabo, être parlementaires. En effet, tout citoyen peut devenir membre du PAP, pour autant qu'il ou elle recueille une majorité de voix dans le parlement national qui le ou la désigne.³² Une fois que le PAP aura établi un nouveau code électoral, le rôle des parlements nationaux dans le processus de désignation sera remplacé par le suffrage universel direct, où chaque adulte pourra voter pour son représentant au PAP.³³ En attendant l'entrée en vigueur du Protocole de Malabo, on peut s'attendre que le PAP demeure pratiquement invisible pour les 1,2 milliard d'Africains qu'il est censé représenter.

31 Article 8.1 (b) du Protocole de Malabo.

32 Article 5.1 du Protocole de Malabo.

33 Article 5.3. du Protocole de Malabo.

PARTIE 2

DOMAINES

D'ENGAGEMENT DE

LA SOCIÉTÉ CIVILE

AVEC LE PARLEMENT

PANAFRICAIN

Les organisations de la société civile (OSC) sont en première ligne de l'action en faveur des droits des peuples africains, en particulier des groupes marginalisés tels que les enfants, les femmes et les personnes âgées. La mission du Parlement panafricain étant centrée sur la personne, il est tout naturel qu'il collabore étroitement avec la société civile, qui a une compréhension exacte et complète des réalités du terrain. Dans la présente partie, on expliquera de quelles manières les organisations de la société civile peuvent encore approfondir leur collaboration avec le PAP et faire inscrire les questions qui les préoccupent à l'ordre du jour panafricain.

Les organisations de la société civile sont un interlocuteur important pour le Parlement panafricain. Elles sont un partenaire de premier plan avec lequel s'instaurent des collaborations stratégiques permettant au PAP de s'acquitter de sa tâche première : représenter les peuples africains. Sans la participation de la population, l'objectif d'inclusion souvent réitéré qu'il s'agit de poursuivre dans tous les aspects de la mission du PAP demeurera lettre morte. Ce qui rend les organisations de la société civile uniques, c'est la diversité de leurs mandats respectifs qui apportent une riche contribution aux travaux du PAP. Ainsi, grâce aux possibilités d'engagement qui s'offrent à la société civile, le PAP peut être une institution véritablement représentative, non seulement de par sa composition mais aussi en raison des questions dont il traite. Nous partons du principe que les possibilités d'engagement existantes jouent au bénéfice mutuel des organisations de la société civile et du PAP. Il en existe de deux types :

- Les possibilités fondées sur le Protocole du PAP;
- Les possibilités indépendantes du Protocole.

**POSSIBILITÉS FONDÉES
SUR LE PROTOCOLE DU
PARLEMENT PANAFRICAIN**

1. Les OSC peuvent participer aux séances du PAP, qui sont ouvertes au public.
2. Les OSC peuvent adresser des pétitions au PAP.
3. Les OSC peuvent présenter des avis de motion.
4. Les OSC peuvent avoir accès aux archives du PAP.

POSSIBILITÉS INDÉPENDANTES DU PROTOCOLE

1. Les OSC peuvent faire du lobbying auprès de tel ou tel membre du PAP pour qu'il ou elle soumette des motions.
2. Les OSC peuvent instaurer des collaborations et des partenariats avec le PAP.
3. Les OSC peuvent mobiliser des connaissances d'experts à l'appui du PAP.
4. Les OSC peuvent participer aux auditions publiques consacrées à des questions importantes.
5. Les OSC peuvent appuyer les activités de plaidoyer du PAP.
6. Les OSC peuvent prendre l'initiative de l'élaboration de lois types et promouvoir leur adoption.
7. Les OSC peuvent favoriser la ratification du Protocole de Malabo.

Ces possibilités ne s'offrent pas seulement aux organisations de la société civile, n'importe quel citoyen africain peut s'en prévaloir. Bien utilisées, ces voies de coopération sont déterminantes pour renforcer la relation entre le Parlement panafricain et les peuples africains. Elles sont l'occasion d'intégrer les aspirations, les défis et les intérêts des peuples africains dans l'architecture du PAP.

Aux termes de l'article 17 (1) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, la création du Parlement panafricain a pour objet d'assurer la pleine participation des peuples africains au développement et à l'intégration économique du continent. Le PAP se veut une plateforme à partir de laquelle la voix des peuples d'Afrique peut se faire entendre, comme il est souligné à l'article 3 du Protocole du PAP.



POSSIBILITÉS D'ENGAGEMENT CITOYEN SUR LA BASE DU PROTOCOLE DU PARLEMENT PANAFRICAIN ET DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR

1 Les organisations de la société civile peuvent participer aux séances du Parlement panafricain, qui sont ouvertes au public.

Aux termes de l'article 35 du Règlement intérieur du Parlement panafricain, les délibérations du Parlement sont publiques à moins que le Bureau n'en décide autrement. Cela signifie qu'il est loisible au grand public et aux organisations de la société civile de participer aux séances du Bureau comme à celles de la Plénière. Il s'agit d'assurer ainsi la transparence et l'accessibilité du PAP.

2 Les organisations de la société civile peuvent adresser des pétitions au Parlement panafricain.

L'article 72 du Règlement intérieur dispose que tout citoyen d'un État membre partie au Protocole a le droit d'adresser une pétition au PAP, en personne ou en association avec d'autres personnes. Une telle pétition doit porter sur une question relevant des domaines d'activités de l'Union africaine et affecter directement la personne concernée. Pour pouvoir être jugées recevables, les pétitions doivent porter le nom, la nationalité et l'adresse permanente de chaque requérant et doivent être présentées par écrit dans une des langues officielles de l'Union. Le Président du PAP les transmet à la commission permanente compétente pour examen. Si la pétition est jugée recevable, la commission fait rapport à la plénière pour adoption. La décision du PAP est communiquée au requérant et doit être motivée.

3 Les organisations de la société civile peuvent présenter des avis de motion.

Les organisations de la société civile peuvent présenter des avis de motions conformément à l'article 60 du Règlement intérieur. Elles peuvent aussi faire du lobbying auprès de parlementaires et les sensibiliser à des questions particulières pour qu'ils acceptent de les soumettre à l'examen d'autres organes de l'Union africaine.

4 Les organisations de la société civile peuvent avoir accès aux archives du Parlement panafricain.

Si l'on veut que le grand public puisse participer aux activités du Parlement panafricain, le droit d'accès à l'information est crucial. Selon l'article 87 du Règlement intérieur, toute personne résidant ou ayant son bureau légalement inscrit dans un État membre, a le droit d'accéder aux archives du Parlement. Ce droit est important pour que les organisations de la société civile puissent collaborer avec le PAP en ayant pleinement connaissance des activités de ce dernier.

POSSIBILITÉS INDÉPENDANTES DU PROTOCOLE ET DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR

Les organisations de la société civile et le grand public peuvent instaurer des collaborations qui ne sont pas expressément énoncées dans le Protocole du PAP ou dans le Règlement et qui trouvent alors leur fondement dans les travaux du PAP et le Règlement existant.

1 Les organisations de la société civile peuvent faire du lobbying auprès de tel ou tel membre du PAP pour qu'il ou elle soumette des motions.

Les organisations de la société civile et le grand public peuvent solliciter certains parlementaires pour qu'ils soumettent une motion sur une question qui intéresse l'organisation concernée ou le public. Les membres du Parlement panafricain ont un rôle de représentation, c'est-à-dire qu'ils doivent porter à l'attention du PAP toute question qui affecte les populations africaines. Cela donne la possibilité d'instaurer des partenariats entre des organisations de la société civile et des membres du PAP qui sont favorables à leurs idées. Les organisations de la société civile devraient identifier les parlementaires avec qui elles pourraient instaurer une collaboration fructueuse. Il est plus facile de rallier un parlementaire que de faire pression sur le PAP en tant qu'institution, du fait de la bureaucratie qui y sévit. L'accessibilité des parlementaires des différents pays garantit que l'influence du PAP se fait sentir au niveau national. Cette option est particulièrement importante pour des questions délicates que le PAP, en tant qu'institution, ne souhaite peut-être pas aborder. Par exemple, pour ce qui est de promouvoir les droits des minorités sexuelles, il est plus facile à un parlementaire individuel de présenter une motion sur ce sujet qu'à l'ensemble du Parlement.

2 Les organisations de la société civile peuvent instaurer des collaborations et des partenariats avec le Parlement panafricain.

Le Parlement panafricain peut instaurer des accords de partenariat avec des organisations de la société civile pour promouvoir des questions d'intérêt commun. Ces arrangements peuvent prendre la forme de mémorandums d'accord définissant le cadre de travail. L'avantage de ce type d'arrangement est que le partenariat s'instaure à un niveau institutionnel, ce qui lui donne plus de visibilité que l'option consistant à s'adresser à des parlementaires individuels. Le mémorandum d'accord signé par le Centre pour les droits de l'homme (Université de Pretoria) et le Parlement panafricain en vue de renforcer la collaboration entre le PAP et la société civile en est un exemple.

3 Les organisations de la société civile peuvent mobiliser des connaissances d'experts à l'appui du Parlement panafricain.

Les organisations de la société civile peuvent offrir un appui technique aux commissions du PAP. Ces commissions s'occupent de questions thématiques pour lesquelles des connaissances d'experts sont nécessaires. Cela donne aux organisations de la société civile l'occasion d'interagir avec le Parlement panafricain et d'influencer ses décisions. L'avantage de cette formule est que l'engagement de la société civile se fera sentir

au niveau de l'expertise, donnant plus de poids aux initiatives qu'aux pétitions. Les organisations de la société civile devraient recenser les domaines d'expertise qu'elles possèdent et entrer en contact avec les commissions pertinentes. Outre qu'elle est favorable aux organisations de la société civile, cette option renforce les capacités du PAP en tant qu'institution dont les travaux s'appuient sur la recherche et les connaissances d'experts.

4 Les organisations de la société civile peuvent participer aux auditions publiques consacrées à des questions importantes.

Le PAP organise des forums de participation publique sur plusieurs questions d'intérêt général. Ces auditions publiques donnent aux populations africaines la possibilité de prendre directement part aux travaux accomplis par le PAP en exécution de son mandat. Les organisations de la société civile peuvent saisir cette occasion pour exprimer leurs vues sur des questions d'intérêt. Ainsi, le PAP élabore actuellement plusieurs lois types qui nécessitent l'apport du public.

5 Les organisations de la société civile peuvent appuyer les activités de plaidoyer du Parlement panafricain.

La société civile peut apporter un soutien crucial aux activités du PAP. Étant donné le grand nombre d'organisations de la société civile qui existent en Afrique, elles peuvent servir d'agent de plaidoyer pour les questions inscrites à l'ordre du jour du PAP. Ainsi, elles pourraient notamment amener les États à ratifier le Protocole de Malabo.

6 Les organisations de la société civile peuvent prendre l'initiative de l'élaboration de lois types et promouvoir leur adoption.

Le Parlement panafricain a rédigé des Directives pour l'élaboration de lois types qu'il a adoptées en Plénière en octobre 2018. Selon ces Directives, les organisations de la société civile doivent non seulement être considérées comme des parties prenantes devant être consultées et auxquelles il faut accorder un espace de plaidoyer dans le processus d'élaboration d'une loi type, mais il leur est également reconnu le droit d'en prendre l'initiative en adressant simplement une demande officielle au Président du Parlement.

7 Les organisations de la société civile peuvent favoriser la ratification du Protocole de Malabo.

La ratification du Protocole de Malabo est un processus lent et laborieux. Pour l'accélérer, les organisations de la société civile devraient élaborer des documents stratégiques sur le Protocole de Malabo à diffuser auprès des parlementaires, des parlementaires panafricains, des législateurs et autres personnels des ministères des affaires étrangères.

FORUM PAP-OSC

En mai 2019, les organisations de la société civile ont organisé un Forum OSC en marge de la session ordinaire du Parlement panafricain et sont convenues de la nécessité de disposer d'un forum ou espace efficace et pérenne qui permette d'assurer la cohésion, la coordination et l'efficacité de leur engagement auprès du PAP. Un tel Forum peut être utile non seulement pour les organisations de petite dimension ou celles qui interagissent avec le PAP pour la première fois, mais aussi pour le Parlement, à l'appui de ses campagnes de sensibilisation et de plaidoyer, comme celle portant sur la ratification, la transposition et l'application des instruments juridiques de l'UA, en particulier le Protocole de Malabo.

Dans ce contexte, le Forum OSC a été créé pour promouvoir une interaction plus étroite entre, d'une part, les organisations sur des questions liées au Parlement panafricain et, d'autre part, entre les organisations de la société civile et le PAP. Le Forum vise aussi à favoriser et à promouvoir le mandat du PAP par la réalisation des objectifs suivants :

- Sensibiliser les organisations de la société civile aux travaux du PAP, notamment aux thèmes centraux sur lesquels portent les sessions parlementaires et aux pistes de collaboration éventuelles;
- Promouvoir l'émergence de citoyens actifs et volontaristes et d'un engagement citoyen avec le PAP et encourager une planification plus poussée sur des questions relatives au PAP;
- Permettre le partage des meilleures pratiques d'engagement citoyen avec le PAP;
- Recenser les lacunes et les difficultés relatives à l'engagement de la société civile avec le PAP et élaborer des stratégies efficaces pour y remédier.

CONCLUSION

L'engagement du Parlement panafricain avec la société civile est loin d'être parfait, mais à bien tirer parti des possibilités offertes, il peut être amélioré. Le PAP doit prendre des mesures volontaristes afin de rallier à sa mission les organisations de la société civile. Celles-ci ont beaucoup de mal à entrer en contact avec les autres organes de l'UA et le PAP peut leur offrir la plateforme dont ils ont besoin pour renforcer leur position auprès de l'Union. Il importe de continuer à mettre en place des mécanismes permettant d'institutionnaliser l'engagement citoyen et les collaborations stratégiques.



PARTIE 3

RESSOURCES ET CONTACTS

Le Secrétariat du PAP est sis au 18 Richards Dr, Gallagher Estate, Halfway House, Midrand, South Africa ; adresse électronique : secretariat@panafricanparliament.org. Téléphone : +27 11 545 5000.

Les commissions ainsi que les parlementaires du PAP peuvent être contactés par l'intermédiaire du Secrétariat à l'adresse suivante : secretariat@panafricanparliament.org. Téléphone : +27 11 545 5000

RÉSOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS DU PAP

On trouvera les résolutions et les recommandations du PAP sur le site: www.panafricanparliament.org/index.php/documents ou en s'adressant au Secrétariat du PAP.

OÙ TROUVER LE PROTOCOLE DU PAP ET LE PROTOCOLE DE MALABO?

L'Union africaine est la dépositaire du Protocole du PAP et du Protocole de Malabo. Le Protocole du PAP est disponible à l'adresse suivante : au.int/en/treaties/protocol-treaty-establishing-african-economic-community-relating-pan-african-parliament. Le Protocole de Malabo est disponible à l'adresse suivante : au.int/sites/default/files/treaties/7806-treaty-0047_-_protocol_to_the_constitutive_act_of_the_african_union_relating_to_the_panafrican_parliament_e.pdf.

Pour plus d'informations sur le PAP : www.panafricanparliament.org/index.php

FORUM OSC :

Centre for Human Rights
Faculty of Law
Room 3-3.11, Level 3, Law Building
University of Pretoria
Private Bag X20, Hatfield 0028, South Africa

Tél +27 (0)12 420 4199

Fax +27 (0)86 580 5743

bonolo.makgale@up.ac.za

www.chr.up.ac.za





Créé en 2004, le Parlement panafricain est devenu depuis un élément important du paysage institutionnel de l'Union africaine, propre à renforcer la gouvernance sur le continent. Les membres du PAP sont tous issus de parlements nationaux africains. Le PAP a été créé afin d'assurer la pleine représentation des peuples africains et leur participation à la prise de décisions.

La participation citoyenne est au cœur de la mission de l'UA. Le Préambule de son Acte constitutif consacre le principe selon lequel les organisations de la société civile et les peuples africains participent aux activités de l'Union.

Bien qu'elle soit appelée à jouer un rôle crucial dans les activités du Parlement panafricain, pour la plupart des organisations de la société civile, le PAP, et l'UA en général, restent pour ainsi dire invisibles et trop lointains pour qu'elles puissent y avoir accès ou les influencer. L'objectif du Guide pratique est de changer cet état de fait. La présent Guide pratique :

- Expose le cadre institutionnel du PAP afin de familiariser la société civile avec les principaux aspects du PAP.
- Traite des domaines dans lesquels l'engagement de la société civile pourrait trouver à s'exprimer.
- Énumère les contacts et les ressources indispensables au succès de l'interaction entre la société civile et le PAP.



Le Centre pour les droits de l'homme de la faculté de droit de l'Université de Pretoria est une institution universitaire reconnue au niveau international, qui allie excellence académique et activisme efficace en faveur des droits de l'homme, en particulier en Afrique. Il vise à contribuer à l'avancement des droits de l'homme, par l'éducation, la recherche et la défense des droits.