



ACADEMIE AFRICAINE DE LA PRATIQUE DU DROIT
INTERNATIONAL

INTERNATIONAL LAW POLICY BRIEF N°7

rev

7/2020



L'UNION AFRICAINE ET LA RESPONSABILITE D'ASSISTER

(R2A)

MUTOY MUBIALA

Professeur associé de droit international à l'Université de Kinshasa, consultant international et ancien fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (1994-2019). Vice-Président de l'AAPDI



Le 27 mai 2012, j'ai eu la chance de participer, au titre de l'Académie africaine pour la pratique du droit international, à téléconférence organisée par le Réseau mondial des sociétés de droit international, sur le thème : « Organisations régionales et la Covid-19 ». J'ai fait un exposé sur « l'Union africaine et la Covid-19 ». Au cours de cet exposé, j'ai partagé l'expérience de l'Union africaine dans la lutte contre la Covid-19, en mettant l'accent sur le rôle central joué dans ce cadre par le Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC Afrique) et la coopération entre Etats membres de l'UA. Dans l'examen de ce dernier aspect, j'ai mis l'accent sur la mise en œuvre du principe de responsabilité d'assister, lequel s'est développé, d'abord, dans le contexte de la lutte contre une autre pandémie ayant sévi en Afrique de l'Ouest de 2014 à 2016. L'objectif de la présente note est d'examiner l'application de la responsabilité d'assister dans le cadre de la lutte contre la crise d'Ebola susmentionnée et la Covid-19 et d'évaluer son potentiel pour son application éventuelle à l'échelle universelle. Avant de procéder à cette analyse, il convient de se pencher, d'abord, sur le contexte de l'émergence du principe de la responsabilité d'assister et de son application dans la crise d'Ebola susmentionnée.

1. Le contexte de l'émergence de la responsabilité d'assister en Afrique

L'Afrique est reconnue pour ses traditions historiques d'hospitalité et d'entraide mutuelle. Non seulement au sein d'un groupe (famille, ethnie, communauté ou village), mais aussi envers des personnes appartenant à d'autres communautés, dont les réfugiés. Cette pratique était une norme coutumière obligatoire,¹ dont la violation était sanctionnée, y compris par l'exclusion de

*Professeur associé de droit international à l'Université de Kinshasa, consultant international et ancien fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (1994-2019).

l'auteur de cette violation de sa communauté. Comme héritage de cette norme traditionnelle, un « devoir d'assister » a été consacré dans plusieurs instruments juridiques régionaux en Afrique postcoloniale. C'est, par exemple, le cas de la Convention de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique,

1 Voir, par exemple, la Charte de Kurukan Fuga proclamée par l'empereur Soundiata Keita du Mali en 1236 et, pour un commentaire de cette Charte, Mutoy Mubiala, « The Contribution of African Human Traditions and Norms to United Nations Human Rights Law », *Human Rights and International Legal Discourse*, vol. 4, 2010, pp. 215-216.



qui consacre le principe du partage du fardeau des réfugiés, à son article 2, paragraphe 4, qui dispose :

« Lorsqu'un Etat membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet Etat membre pourra lancer un appel aux autres Etats membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA ; et les autres Etats membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit Etat membre accordant le droit d'asile. »

Pour la mise en œuvre de ce principe, l'OUA a établi un programme de réinstallation interafricaine des réfugiés.

Plus récemment, l'Union africaine (UA), qui a remplacé l'OUA en 2002, a adopté en juillet 2012 la Déclaration portant « Initiative de Solidarité Africaine » (ISA), également connue sous la devise « l'Afrique aide l'Afrique », visant à mobiliser le soutien continental aux pays émergents de conflits. La Déclaration portant l'ISA, nouveau paradigme en matière d'assistance internationale en Afrique (traditionnellement dominée par la dimension Nord-Sud), fournit un fondement au principe émergent de « responsabilité d'assister » (« R2A »), ancré dans les traditions africaines. La « R2A » peut être définie comme « le devoir des pays et autres entités pertinentes d'assister les pays et peuples africains dans le besoin d'appui, dans des situations de reconstruction d'après-conflit, de catastrophes naturelles et de pandémies transfrontalières ». Ce principe devrait compléter celui de la responsabilité primordiale de l'Etat affecté à répondre à ces situations. Il a été mis en œuvre dans le contexte de deux pandémies récentes : la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest (2014-2016) et de la pandémie globale de Covid-19, qui a également affecté l'Afrique.

2. Mise en œuvre de la responsabilité d'assister dans le contexte des pandémies en Afrique ²

Le principe de « R2A » fut appliqué pour la première fois dans le contexte de la réponse régionale à la pandémie d'Ebola en Afrique de l'ouest, entre 2014 et 2016, au cours de laquelle l'UA établit la Mission civile et humanitaire d'appui à la lutte contre Ebola en Afrique de l'Ouest (ASEOWA, en sigle anglais) et de nombreux pays et organisations africaines déployèrent près de 1,000 volontaires dans les trois pays les plus affectés (Guinée, Libéria et Sierra Leone). C'est à cette occasion que l'UA mit en place le « Corps de volontaires africains » et accéléra la création

² Pour la version anglaise de cette section, voir Mutoy Mubiala, « The African Union and the Covid-19 Pandemic », *Policy Brief Series* N° 108, Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublishers, 2020, pp. 3-4.



Les acteurs régionaux face aux épidémies : l'Union africaine et la responsabilité

de son Centre pour le contrôle et la prévention des maladies (CDC Afrique), devenu opérationnel en 2017.³

Le CDC Afrique a joué et continue de jouer un rôle important dans le cadre de la riposte africaine à la Covid-19. Il a servi, en particulier, d'instrument pour le renforcement de la solidarité entre les Etats membres de l'UA dans ce contexte, en contribuant, notamment à l'adoption d'une stratégie continentale commune pour la Covid-19, dès le mois de février 2020, avant même que le continent ne soit touché. Les Etats ont multiplié des réunions et des consultations pour partager leurs expériences dans le domaine de la riposte. C'est le cas des visioconférences bilatérales organisées entre, d'une part, le président Rajoelina de Madagascar et, d'autre part, plusieurs de ses pairs africains, dont les présidents Félix Tshisekedi de la République démocratique du Congo (RDC) et Macky Sall du Sénégal, à propos du remède appelé COVID-Organics, développé par l'Institut malgache de recherche appliquée. De plus, le gouvernement malgache a envoyé, en cadeau, des colis de ce remède à plusieurs Etats africains, dont la RDC, la Guinée-Bissau, la Gambie et la République du Congo. En attendant la validation de ce médicament par l'OMS, cet acte constitue un exemple de mise en œuvre de la « R2A ». Par ailleurs, il convient de signaler qu'à la demande du CDC Afrique, la RDC a déployé 37 experts en santé publique pour soutenir quatre autres Etats africains (Burkina Faso, Cameroun, Mali et Niger) dans leur riposte à la COVID-19.

La mise en œuvre du principe de la « R2A » connaît aussi une domestication au plan national des Etats africains, plusieurs de ces Etats ayant établi des « fonds nationaux de solidarité pour la COVID-19 », financés par des donations des entreprises politiques, du secteur privé et des individus.

3. Conclusion

De l'analyse qui précède, on peut tirer trois conclusions. Premièrement, l'Union africaine, grâce à son CDC Afrique, a joué un rôle de coordination des efforts dans la riposte à la Covid-19, en fournissant aux Etats africains une nouvelle occasion, après l'expérience de la crise d'Ebola de 2014-16 en Afrique de l'Ouest, de mettre en pratique le nouveau paradigme « l'Afrique aide l'Afrique ». Deuxièmement, grâce aux mécanismes mis en place par l'UA, les Etats africains ont œuvré de concert dans ce contexte et développé des échanges d'expériences et d'entraide réciproque, illustrant la cristallisation du principe régional de responsabilité d'assister « R2A ». L'expérience africaine dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 pourrait constituer une bonne

³ *Ibid.*, « L'Union africaine », in Sandra Szurek, Marina Eudes et Philippe Ryfman (dir.), *Droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, pp. 383-394 ; « Le rôle des organisations régionales africaines dans la lutte contre les pandémies », in Société française pour le droit international, *Santé et droit international*. Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, pp. 407-431.



Les acteurs régionaux face aux épidémies : l'Union africaine et la responsabilité

pratique à adopter par les autres organisations régionales et les Nations Unies dans la recherche d'une stratégie de réponse globale à cette pandémie et à des pandémies futures. Enfin troisièmement, cette crise fournit une opportunité pour l'universalisation du principe de la « R2A », pour laquelle l'auteur de cette contribution prépare une étude en vue du colloque prévue au Centre Sèvres, en septembre 2020.

