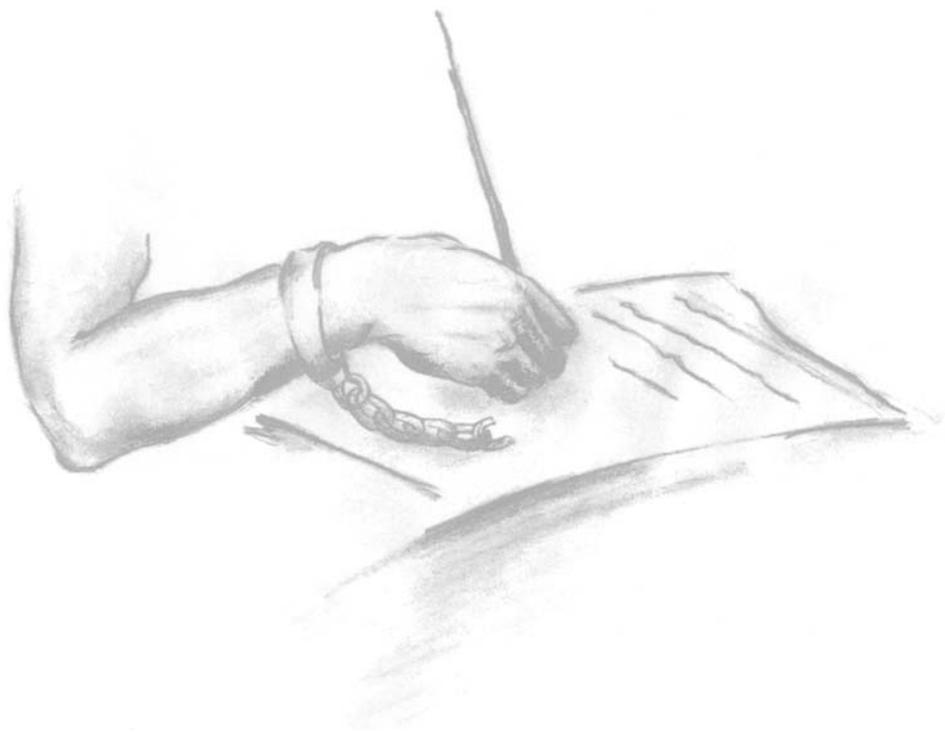


PARTIE A

ARRIÈRE-PLAN DU SYSTÈME RÉGIONAL AFRICAIN DES DROITS DE L'HOMME



I. Développement institutionnel: de l'OUA à l'UA

Comme c'est le cas dans d'autres systèmes régionaux des droits de l'homme, les institutions intergouvernementales africaines ont adopté des mécanismes régionaux portant sur l'interdiction de la torture en Afrique. Les attitudes de ces institutions envers les droits de l'homme en général, et l'interdiction de la torture en particulier, ont évolué à la lumière des valeurs politiques régionales en mutation depuis l'accession à l'indépendance de la plupart des Etats africains dans les années 1960. Les institutions intergouvernementales régionales traitant ce sujet en Afrique sont l'OUA (1963-2001/2) et l'UA (depuis 2001/2). Il convient de présenter brièvement ces deux institutions.

L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a été fondée en mai 1963 en vertu d'une Charte avec statut de traité adoptée par les Etats d'Afrique ayant alors récemment acquis leur indépendance.¹ Au nombre de ses objectifs, la Charte de l'OUA confie aux Etats africains de l'OUA le mandat de « coordonner et intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique »² et de « favoriser la coopération internationale, en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des Droits de l'homme ».³ Cependant, la Charte de l'OUA engage également les Etats membres à respecter un certain nombre de principes fondamentaux, dont le principe de l'égalité souveraine de tous les Etats membres et le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats.⁴

La Charte de l'OUA a établi la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement (Assemblée) en tant qu'« organe suprême de l'Organisation ».⁵ La Conférence se réunissait une fois par an et se composait – comme son nom le suggère – des chefs d'Etats et de gouvernements africains membres. Ses résolutions requéraient une majorité des deux tiers des membres.⁶ Parmi ses autres institutions principales, l'on comptait un Conseil des ministres et un Secrétariat général. Le Secrétariat, établi à Addis-Abéba, Ethiopie, était placé

1 Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, 479 U.N.T.S. 39, entrée en vigueur le 13 septembre 1963 (désigné ci-après par « Charte de l'OUA »).

2 *Ibid.*, art. II(1)(b).

3 *Ibid.*, art. II(1)(e); Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 déc. 1948, GA res. 217A (III), UN Doc A/810 at 71 (1948).

4 Charte de l'OUA, note *supra* 1, art. III(1)-(2).

5 *Ibid.*, art. VII(1), VIII.

6 *Ibid.*, art. X(2).

sous la direction administrative d'un Secrétaire général. Le Conseil des ministres se composait de ministres des affaires étrangères qui se réunissaient deux fois par an et préparaient l'ordre du jour de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Le Secrétariat assumait la responsabilité des opérations de l'OUA.⁷ Il apportait son soutien aux opérations de l'OUA aussi bien que d'institutions régionales des droits de l'homme en Afrique.⁸

Pendant la majeure partie de l'existence de l'OUA, la question de la façon dont les gouvernements traitaient leurs ressortissants était considérée comme une affaire intérieure, sur laquelle les autres gouvernements ou institutions d'Afrique n'avaient que peu d'influence. L'interdiction étroite d'« interférer » dans les affaires intérieures des Etats et gouvernements membres énoncée par l'OUA permettait à nombreux gouvernements africains de persécuter et d'éliminer ceux qu'ils percevaient comme leurs opposants par le biais de la torture et d'autres moyens sommaires et arbitraires, sans que d'autres gouvernements africains ne s'en plaignent. Cette inaction complice a atteint son point culminant dans les années 1970, lorsque le continent a assisté à l'arrivée au pouvoir de nombreux régimes brutaux. Les gouvernements africains ont ainsi omis de condamner l'élimination systématique d'opposants sous les régimes d'Idi Amin en Ouganda, de Jean Bedel Bokassa en Centrafrique, de Sekou Toure en Guinée et de Macias Nguema en Guinée équatoriale, tandis qu'ils condamnaient ouvertement les violations commises sous l'apartheid en Afrique du Sud.

7 *Ibid.* art. VII.

8 L'OUA n'a adopté de règles sur des accords consultatifs avec les organisations de la société civile qu'en 1993. En vertu de ces règles, il existe deux formes d'accords consultatifs : le statut d'observateur et l'accord plus spécialisé de coopération. Seules les ONG africaines peuvent demander le statut d'observateur auprès de l'OUA, ce qui n'est pas le cas de l'accord plus spécialisé de coopération, qui pouvait également être conclu par des ONG non africaines. Pour se qualifier pour l'obtention du statut d'observateur, une ONG devait démontrer que ses objectifs et activités étaient conformes aux principes et objectifs fondamentaux de l'OUA, tels que définis dans la Charte ; qu'elle est une organisation africaine, enregistrée et dont le siège est établi en Afrique, et que ses membres se composent d'une majorité d'Africains. Elle doit également démontrer qu'elle dispose d'une base financière sûre et que la majeure partie de son financement provient de sources africaines. Critères d'octroi du statut d'observateur auprès de l'OUA tels qu'amendés lors de la Vingneuvième Session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, AHG/192, Rev. 1 (XXIX), article 1(a)-(c), (1993). Une ONG souhaitant se porter candidate au statut d'observateur doit soumettre une demande écrite au Secrétaire général au moins 6 mois avant la réunion suivante du Conseil des ministres, en joignant sa charte, ses règles et règlements, une liste actuelle de ses membres, les sources de financement, le dernier relevé bancaire et un compte rendu des activités de l'organisation passées et présentes. Pour une présentation plus détaillée, prière de se référer à la partie D, section XI-XII du présent volume. En vertu de l'Acte constitutif de l'UA, le Conseil économique et social (ECOSOCC) est l'organe chargé de l'organisation des relations entre la société civile et l'UA. L'UA a établi l'ECOSOCC en 2004. L'ECOSOCC entreprend actuellement une révision des règles de consultation UA-société civile.

Un ressentiment justifiable tant à l'intérieur qu'en dehors de l'Afrique à l'encontre de ce système de deux poids deux mesures a inspiré l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁹. Avec l'entrée en vigueur de la Charte africaine en 1986 et la création de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Commission africaine) en 1987, c'est un mécanisme continental de surveillance du comportement des gouvernements africains dans le traitement de leur propre peuple qui a vu le jour¹⁰.

Lors de sa 36^e Session ordinaire en juillet 2000 à Lomé, Togo, le Sommet de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a adopté un nouveau traité fondateur – l'Acte constitutif de l'Union africaine.¹¹ L'Acte constitutif de l'UA est entré en vigueur en 2001, et l'Union africaine a formellement succédé à et remplacé l'OUA lors de la tenue de sa réunion inaugurale en juillet 2002.

Contrairement à la Charte de l'OUA qui l'a précédé, l'Acte constitutif de l'UA contient des engagements explicites en matière de droits de l'homme et les Etats parties à celui-ci s'engagent à «promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme.»¹² Il établit un nouveau «droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité»¹³, ainsi que le droit des Etats membres à solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.¹⁴ Par ailleurs, le traité engage les Etats membres à la promotion de l'égalité des sexes,¹⁵ la promotion des principes démocra-

9 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, entrée en vigueur le 21 octobre 1986, (désigné ci-après par «Charte africaine», «Charte»), figurant à l'annexe 1 au présent volume.

10 La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est créée en vertu de l'art. 30 de la Charte africaine. Elle a été inaugurée le 2 novembre 1987. Voir le Premier Rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 1987-88, ACHPR/RPT/1st, par. 4.

11 L'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté lors de la 36^e Session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, 11 juillet 2000, Lomé, Togo, CAB/LEG/23.15 (désigné ci-après par «Acte constitutif de l'UA»), entré en vigueur le 26 mai 2001.

12 *Ibid.*, art. 3(e)-(h).

13 *Ibid.*, art. 4(h).

14 *Ibid.*, art. 4(j). Les Etats parties à l'Acte constitutif de l'UA rejettent les «changements anti-constitutionnels de gouvernement», *ibid.*, art. 4(p). Ils entreprennent également de ne pas permettre aux gouvernements parvenus au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels de prendre part aux activités de l'Union. *Ibid.*, art. 30.

15 *Ibid.*, art. 4(l).

tiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance,¹⁶ ainsi qu'au «respect du caractère sacro-saint de la vie humaine».¹⁷

Les organes de l'Union africaine, qui reflètent ceux de la défunte OUA, incluent la Conférence de l'UA (similaire à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA), un Conseil exécutif de l'UA (similaire au Conseil des ministres de l'OUA) et la Commission de l'UA,¹⁸ venue remplacer le Secrétariat de l'OUA.¹⁹ Le poste de Secrétaire général de l'OUA est remplacé par celui de Président de la Commission de l'UA.

La Conférence, le Conseil exécutif et la Commission de l'UA ont des rôles divers à jouer pour soutenir et renforcer l'efficacité des mécanismes régionaux des droits de l'homme en Afrique. Ces institutions politiques de l'Union africaine jouent un rôle significatif dans la mise en œuvre des normes régionales en matière de droits de l'homme.²⁰ Par exemple, les organes politiques de l'UA, tels que la Conférence et le Conseil exécutif de l'UA, assument des responsabilités liées au traité, à savoir s'assurer que les Etats parties respectent les décisions de la Commission africaine.

En vertu de l'Acte constitutif de l'UA, de nombreuses structures de gouvernance supranationales ont été ajoutées au modèle institutionnel de l'OUA. Depuis sa création, l'UA a établi un Conseil de paix et sécurité (CPS), un Parlement panafricain (PAP), un Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) et octroyé un rôle significatif aux ambassadeurs des Etats membres établis à Addis-Abéba, dans le cadre du Comité des représentants permanents (CRP).

Le CPS a pour fonction de réagir sur une base plus continue aux conflits en Afrique et à conseiller la Conférence de l'UA sur les questions relevant du maintien de la paix et d'une possible intervention. Le PAP et l'ECOSOCC sont des organes de délibération, le PAP se composant de membres des parlements issus des Etats membres de l'UA, et l'ECOSOCC d'organisations de la société civile. Pour l'heure, le PAP ne dispose que de pouvoirs consultatifs, mais son

16 *Ibid.*, art. 4(m).

17 *Ibid.*, art. 4(o).

18 *Ibid.*, art. 5.

19 *Ibid.*, art. 20.

20 Pour une description des organes de l'OUA et de leurs fonctions dans la promotion et la protection des droits de l'homme, voir M. Garling et C. A. Odinkalu, *Building Bridges for Rights: Inter-African Initiatives in the Field of Human Rights*, (2001), 45-51.

mandat inclut la surveillance des activités de l'exécutif de l'UA. Le CRP se réunit plus régulièrement que la Conférence ou le Conseil exécutif, et joue un rôle croissant dans l'approfondissement de l'examen de problématiques et dans la préparation de l'ordre du jour du Conseil exécutif.

Le principal organisme des droits de l'homme demeure la Commission africaine, créée en vertu du principal traité des droits de l'homme dans le système africain, la Charte africaine. Ses principales caractéristiques sont décrites dans les pages qui suivent.

II. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

La Charte africaine²¹ est le premier instrument régissant la protection des droits de l'homme sur le continent africain.²² La Charte a été adoptée par celle qui était alors l'OUA en juin 1981 à Nairobi au Kenya, et est entrée en vigueur cinq ans plus tard, le 21 octobre 1986. En mars 1999, le dépôt de l'instrument de ratification de l'Erythrée marque la pleine ratification de la Charte africaine par l'ensemble des Etats africains.²³ En d'autres termes, les cinquante-trois Etats membres de l'UA sont tous parties à la Charte africaine.²⁴

21 Charte africaine, note *supra* 9.

22 Depuis l'adoption de la Charte, des Etats africains ont conclu d'autres instruments de traités pour la protection des droits de l'homme en Afrique, notamment la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49, adoptée par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, Kampala, Ouganda, 1990, entrée en vigueur le 29 novembre 1999, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (désigné ci-après par «Charte africaine des droits de l'enfant»); le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, adopté lors de la 36^e Session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, Ouagadougou, Burkina Faso, le 9 juin 1998, OAU/LEG/AFCHPR/PROT (III) (désigné ci-après par «Protocole relatif à la Cour africaine des droits de l'homme»), figurant à l'annexe 3 au présent volume; et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, adopté lors de la 2^e Session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine, Maputo, Mozambique, juillet 2003, Assembly/AU/Dec. 14(II), juillet 2003 (désigné ci-après par «Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique»).

23 L'Erythrée a déposé son instrument de ratification le 15 mars 1999. Treizième Rapport d'activités AHG/222 (XXXVI), annexes 1-V et *addendum* (juillet 2000). Le Maroc est le seul Etat africain à n'être pas actuellement partie à la Charte africaine. S'étant retiré de l'OUA en 1984, le Maroc demeure en dehors du cadre des mécanismes de surveillance des traités régionaux négociés sous les auspices de l'OUA.

24 Elle compte parmi ses membres la République arabe Sahraouie démocratique («Sahara occidental»), mais pas le Maroc, lequel s'est retiré lorsque l'OUA a reconnu la République arabe démocratique.

La Charte africaine présente des caractéristiques qui distinguent sa propre contribution à la protection régionale des droits humains. Un commentateur de la Charte à ses débuts a fait observer qu'elle était «modeste dans ses objectifs et flexible dans ses moyens».²⁵ Réflétant les défis auxquels est confronté le continent, la Charte intègre en un même document la protection des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – sans faire de distinction quant à la manière dont ces droits sont mis en application. Ainsi, le droit à l'éducation et à jouir du meilleur état de santé est mis sur un pied d'égalité avec le droit à la liberté d'expression et d'association. Dans une conclusion importante, la Commission a souligné que les droits socio-économiques font partie intégrante de la Charte et a insisté sur le fait qu'ils peuvent être «mis en œuvre» de la même façon qu'un quelconque autre droit.²⁶

Les garanties en matière de droits civils et politiques dans la Charte sont pour la plupart entourées de clauses dérogoires de sauvegarde, qui assujettissent leur jouissance aux lois nationales. Par exemple, la liberté d'association est garantie si son exercice est autorisé par la «loi». Toutefois, la Commission a clairement exprimé que le terme de «loi» n'est pas équivalent à la loi nationale, concluant ainsi que toute limitation aux droits énoncés dans la Charte doit être compatible avec les normes du droit international.²⁷

La Charte ne contient pas de dispositions en matière de dérogation et la Commission a interprété ce silence comme signifiant que la dérogation à la Charte n'est pas admissible.²⁸ Toutefois, l'absence d'une disposition sur la dérogation n'implique pas nécessairement une interdiction de la dérogation.

25 O. Okere, «The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis with the European and American Systems», (1984) 6 *Human Rights Quarterly* 141, 158 (notre traduction).

26 Communication 155/96, *Social and Economic Rights Action Centre and Another c. Nigéria*, Quinzième Rapport d'activités; (2001) AHRLR 60 (CADHP 2001), par. 68 (désigné ci-après par «SERAC»).

27 Communications 105/93, 128/94, 130/94, 152/96, *Media Rights Agenda and Others c. Nigéria*, Douzième Rapport d'activités; (2000) AHRLR 200 (CADHP 1998).

28 Communication 74/92, *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés c. Tchad*, Neuvième Rapport d'activités; (2000) AHRLR 66 (CADHP 1995) (désigné ci-après par «affaire *Commission Nationale des Droits de l'Homme*»); communications 48/90, 50/91, 52/91, 89/93, *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights and Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa c. Soudan* Treizième Rapport d'activités; (2000) AHRLR 297 (CADHP 1999) (désigné ci-après par «affaires *Soudan*»); communications 54/91, 61/91, 98/93, 164-169/97, 210/98, *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop/UIDH/ RADDHO, Collectif des Veuves et Ayants Droit and Association Mauritanienne des Droits de l'Homme c. Mauritanie* Treizième Rapport d'activités; (2000) AHRLR 149 (CADHP 2000) (désigné ci-après par «affaires *Mauritanie*»).

Le droit des Etats à déroger à des traités existe en droit international coutumier et la question de savoir si la Charte africaine peut ou non abroger ce droit reste entière²⁹.

A l'instar de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, la Charte contient des dispositions sur les droits aussi bien que sur les devoirs de l'individu.³⁰ Contrairement aux traités internationaux, la Charte garantit le droit de propriété, omet de garantir expressément le droit à la vie privée et à la citoyenneté ou la nationalité en tant que droits humains,³¹ interdit l'expulsion collective de ressortissants étrangers et crée un droit à l'asile.³²

Comme son titre l'indique, la Charte africaine contient également les droits des «peuples», incarnant ainsi l'idée selon laquelle les droits ne sont pas uniquement de nature individuelle, mais aussi collective. L'un de ces droits, le droit des «peuples» à l'autodétermination, a été controversé par le fait qu'il esquivait la question de savoir qui peut prétendre au statut de «peuple». Etant donné que le concept de «peuple» n'est pas défini dans la Charte, il peut être interprété comme faisant référence aux habitants ou aux ressortissants d'un Etat, ou à des unités plus réduites – minorités religieuses, ethniques ou linguistiques – au sein d'un Etat. La Commission s'est abstenue d'admettre explicitement que cette disposition puisse conférer aux groupes minoritaires le droit à un statut particulier ou rendre légitime des revendications sécessionnistes.

III. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en janvier 2004, la Commission africaine

29 Voir R. Higgins, «Derogations under Human Rights Treaties», (1976-77) 48 *British Yearbook of International Law*, 281.

30 Charte africaine, note *supra* 9, art. 27-29; voir également American Declaration on the Rights and Duties of Man, 1949, O.A.S. Res. XXX, réédité dans *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OAS/Ser.L/V/II.4 Rev. 9 (2003); 43 AJIL Supp. 133 (1949).

31 La Commission africaine a toutefois interprété le droit à la nationalité comme figurant implicitement dans la garantie de personnalité juridique énoncée à l'art. 5 de la Charte. Voir Communication 97/93, *John K. Modise c. Botswana*, Quatorzième Rapport d'activités; (2000) AHRLR 30 (CADHP 2000) (désigné ci-après par «affaire *Modise*»).

32 La Charte africaine, note *supra* 9, prévoit à l'art. 12(3) que «toute personne a le droit, en cas de persécution, de rechercher et de recevoir asile [...]».

établie en vertu de l'article 30 de la Charte était le seul mécanisme de mise en œuvre de la Charte africaine.³³

1. Composition et fonctionnement

L'article 30 de la Charte africaine prévoit la création de la Commission africaine en tant que groupe d'experts indépendant composé de onze «personnalités [...] jouissant de la plus haute considération», issues d'Etats parties de la Charte, «connues pour leur haute moralité, leur intégrité et leur impartialité, et possédant une compétence en matière de droits de l'homme et des peuples»³⁴, lesquelles siègent à titre personnel. La Charte charge la Commission de «promouvoir les droits de l'homme et des peuples et d'assurer leur protection en Afrique».³⁵

Etant donné que les onze commissaires officient à temps partiel, le Secrétariat permanent établi à Banjul, en Gambie, joue un rôle important. Le Secrétariat de la Commission est dirigé par un Secrétaire.³⁶

La Commission accomplit la majeure partie de son travail au cours de deux sessions annuelles, qui se déroulent sur 15 jours en avril/mai et octobre/novembre. Certains aspects de son mandat requièrent que des mesures soient prises pendant les sessions (l'«intersession»). Ses sessions se divisent en une partie privée, pendant laquelle le mandat de protection de la Commission est exercé, et une partie publique, pendant laquelle le mandat de promotion de la Commission est accompli.

33 Voir Charte africaine, note *supra* 9, art. 30; premier Rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples 1987-8, ACHPR/RPT/1st, par. 4; voir également Protocole relatif à la Cour africaine des droits de l'homme, note *supra* 22.

34 Charte africaine, note *supra* 9, art. 31(1).

35 *Ibid.*, art. 30.

36 A l'heure où ces lignes sont écrites, la Commission se compose des personnes suivantes : Salamata Sawadogo (Burkina Faso) en qualité de Président; le Vice-Président est Yassir Sid Ahmed El Hassan (Soudan); les autres membres sont Abdellahi Ould Babana (Mauritanie); Kamel Rezag-Bara (Algérie); Musa Ngary Bitaye (Gambie); Reine Alapini-Gansou (Bénin); Mumba Malila (Zambie); Angela Melo (Mozambique); Sanji Mmasenono Monageng (Botswana); Bahame Tom Mukiry Nyanduga (Tanzanie) et Faith Pansy Tlakula (Afrique du Sud). Leurs coordonnées détaillées peuvent être consultées sur le site Internet de la Commission : < www.achpr.org >.

2. Mandat de protection

Les parties lésées peuvent soumettre une plainte alléguant de la violation de dispositions de la Charte auprès de la Commission africaine. Les Etats³⁷ aussi bien que des entités non étatiques, y compris des particuliers, peuvent entamer des actions et présenter des communications devant la Commission.³⁸ Dans le premier cas, un Etat partie à la Charte africaine peut soumettre une plainte selon laquelle un autre Etat partie se trouve en violation de la Charte africaine («communication entre Etats»). Le second cas implique la soumission d'une plainte par un particulier ou une ONG («communication individuelle»). La Charte africaine confère à la Commission africaine la compétence pour examiner les communications «entre Etats» aussi bien qu'«individuelles» et ce, pour l'ensemble des Etats parties. Par conséquent, aucun protocole additionnel ou déclaration n'est requise pour faire entrer les Etats parties dans la sphère de compétence du mandat de protection de la Commission. L'article 30 de la Charte instaure un mécanisme de surveillance obligatoire sous les traits de la Commission africaine. Le système de la Commission africaine est obligatoire parce que les Etats parties à la Charte n'ont pas l'option de refuser de s'y soumettre. En vertu de la Charte, la Commission est chargée de superviser et surveiller l'ensemble des droits, y compris les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les droits de groupes.

A ce jour, seule une communication entre Etats a été soumise à la Commission. Etant donné la réticence des Etats à interférer dans les «affaires intérieures» d'autres Etats, ainsi que le rôle mineur joué par les droits de l'homme en politique étrangère et dans les relations internationales, il est peu probable que cette procédure soit fréquemment utilisée – d'autant moins lorsqu'il est question de torture.

La Charte autorise la Commission à examiner des plaintes émanant de particuliers dont les droits en vertu de la Charte ont été violés. Contrairement aux Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme, cependant, la Commission est un organe quasi-judiciaire. Ses décisions n'ont pas la force contraignante des décisions d'un tribunal, «mais ont une autorité persuasive apparentée aux avis rendus par le Comité des droits de l'homme des Nations

37 *Ibid.*, art. 47-54. La communication 227/98, *Democratic Republic of the Congo c. Burundi, Rwanda et Ouganda*, Vingtième Rapport d'activités, annexe IV, est la seule communication entre Etats enregistrée à ce jour par la Commission africaine.

38 Charte africaine, note *supra* 9, art. 55-57.

Unies».³⁹ La Commission peut émettre une conclusion ou une déclaration quant au respect de la Charte par un Etat et, en cas de violation, adresser des recommandations à l'Etat partie afin de remédier à ces violations. Par le biais de la procédure d'examen des plaintes individuelles, la Commission a développé une jurisprudence significative d'interprétation de la Charte, y compris du droit à ne pas être soumis à la torture et aux autres formes de mauvais traitements.

La Commission dispose également de pouvoirs d'investigation spéciaux en cas de situations d'urgence ou de «situations particulières qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations graves ou massives» des dispositions de la Charte.⁴⁰ On pourrait arguer que chaque situation de torture constitue une urgence. Toutefois, aux termes de la Charte, les situations d'urgence sont celles qui révèlent un scénario de violations graves ou massives. L'existence d'un tel scénario pourrait être attestée par des preuves d'impunité ou par l'absence de conséquences pour des actes commis en violation de l'article 5 de la Charte.

La Commission peut «recourir à toute méthode d'investigation»⁴¹, y compris soumettre une demande d'informations au «Secrétaire général de l'Organisation de l'Unité africaine et [à] toute personne susceptible de l'éclairer».⁴² En lien avec la prévention de et la protection contre la torture et les autres traitements cruels, inhumains et dégradants, cela pourrait impliquer le recours à des experts, à des mesures provisoires de protection, la réception de témoignages de victimes, survivants et d'auteurs, ainsi que des mécanismes de collecte de preuves qui ne mettent pas en danger les victimes.

39 G. J. Naldi, «Future Trends in Human Rights in Africa: The Increased Role of the OAU» in M Evans and R Murray (eds) *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice, 1986-2000*, (2002) 1, 10 (notre traduction). Le Comité des droits de l'homme de l'ONU est chargé de veiller au respect par les Etats parties du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Voir PIDCP, 16 déc. 1966, GA res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (N° 16) sous 52, UN Doc. A/6316 (1966); 999 UNTS 171; 6 ILM 368 (1967), partie IV.

40 Charte africaine, note *supra* 9, art. 58 (1)-(3). Pour une analyse de l'art. 58 de la Charte africaine, voir C. A. Odinkalu et R. Mdoe, *Article 58 of the African Charter on Human Rights: A Legal Analysis and Proposals for Implementation*, (1996) INTERIGHTS; R. Murray, «Serious and Massive Violations under the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparison with the Inter-American and European Mechanisms» (1999) 17 *Netherlands Quarterly of Human Rights* 109.

41 Charte africaine, note *supra* 9, art. 46. En vertu de l'Acte constitutif de l'UA, le Président de la Commission de l'Union africaine remplace le Secrétaire générale de l'OUA à la tête du Secrétariat de l'UA. Acte Constitutif de l'UA, note *supra* 11.

42 Charte africaine, note *supra* 9, art. 46.

Avant que la Commission puisse publier ses décisions ou son Rapport d'activités annuel, elle doit les soumettre à l'Assemblée de l'UA pour examen, comme stipulé à l'article 59 de la Charte. Même si la Charte ne le requiert pas nécessairement, l'Assemblée conclut généralement son examen en donnant ou en refusant son accord pour la publication du rapport ou des décisions. Ces décisions sont dès lors incluses dans les Rapports d'activités de la Commission soumis à l'Assemblée de l'UA. Avant que l'UA ne remplace l'OUA, l'Assemblée ne prêtait guère d'attention à ces décisions et approuvait les Rapports d'activités de la Commission sans grand débat. Depuis 2002, des Etats africains en bien plus grand nombre sont devenus sensibles à la critique ou à la condamnation par la Commission, de sorte que les débats sur des Rapports d'activités sont devenus plus rigoureux et davantage empreints de politique au sein du Conseil exécutif, auquel l'Assemblée a délégué son autorité pour l'examen des Rapports annuels de la Commission. Hélas, le Conseil exécutif, lors de sa dernière réunion en date, a décidé d'empêcher la publication d'une décision prise à l'encontre du Zimbabwe contenue dans le Vingtième Rapport d'activités de la Commission.⁴³ La décision du Conseil exécutif donne au gouvernement du Zimbabwe une nouvelle occasion de commenter le cas, alors même qu'il a déjà participé à l'audition de l'affaire.

3. Mandat de promotion et procédures spéciales (Rapporteurs)

En vertu de l'article 45 de la Charte, les responsabilités de la Commission africaine incluent le travail de promotion à travers des programmes de sensibilisation, tels que conférences, séminaires et colloques,⁴⁴ de définition de normes, y compris la formulation de « principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales sur lesquelles les Etats africains peuvent fonder leurs législations »,⁴⁵ et un travail de conseil, y compris l'interprétation de la Charte « à la demande d'un Etat partie, d'une Institution de l'OUA ou d'une Organisation africaine reconnue par l'OUA ».⁴⁶

43 Commission africaine, Vingtième Rapport d'activités, EX.CL/Dec.310(IX), adopté en juin 2006.

44 Charte africaine, note *supra* 9, art. 45(1)(a).

45 *Ibid.*, art. 45(1)(b).

46 *Ibid.*, art. 45(3).

La Commission reçoit et examine également les rapports périodiques que les Etats parties sont tenus de soumettre aux termes de l'article 62. Par la réception et l'examen de ces rapports, la Commission veille au respect par les Etats des dispositions de la Charte.⁴⁷

Au fil du temps, cependant, la Commission a pris l'initiative d'établir d'autres mécanismes destinés à compléter son mandat initial. L'un de ces mécanismes a été la mise en place de la fonction de Rapporteur spécial. La Commission a établi et désigné les Rapporteurs spéciaux suivants : le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires en Afrique (en 1994), le Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions carcérales en Afrique (RSP - en 1996), la Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme en Afrique (en 1999), le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression en Afrique et le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en Afrique.

La Commission nomme également des groupes de travail, composés d'un commissaire ou plus, ainsi que de membres d'organisations de la société civile et autres experts. Une autre distinction entre la fonction de rapporteur spécial et les groupes de travail tient au fait que ces derniers sont généralement nommés sur une base *ad hoc* dans un but spécifique. A titre d'exemples de groupes de travail de la Commission africaine, l'on citera ceux sur les populations/communautés autochtones en Afrique et sur la mise en œuvre des Lignes directrices de Robben Island.⁴⁸

IV. Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Le 3 juillet 2006, l'Assemblée de l'UA a inauguré la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour africaine des droits de l'homme). Le Protocole à la Charte⁴⁹ portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme est entré en vigueur en 2004. Une cause majeure du retard pris dans la mise sur pied de la Cour est la décision de l'Assemblée de l'UA de « fusion-

47 *Ibid.*, art. 62.

48 Pour de plus amples informations sur les Lignes directrices de Robben Island, voir partie D, section XIV(1)(b). Les Lignes directrices figurent à l'annexe 4 au présent volume.

49 Voir Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme, note *supra* 22.

ner» la Cour africaine des droits de l'homme et la Cour de justice de l'UA.⁵⁰ Le processus de fusion poursuit son cours et devrait selon toute vraisemblance déboucher sur une cour unique dotée d'une chambre ou section des droits de l'homme. Au 31 juillet 2006, 23 Etats avaient ratifié le Protocole de la Cour africaine des droits de l'homme.⁵¹ Quoi qu'il en soit, la fusion des deux cours ne deviendrait possible qu'après l'entrée en vigueur du Protocole de la Cour de justice de l'UA, laquelle n'est pas encore survenue. Bien que le siège de la Cour africaine des droits de l'homme ait été attribué (il sera situé en Tanzanie, très vraisemblablement à Arusha), celui-ci n'est pas encore pleinement opérationnel. Il est trop tôt pour dire de quelle manière cette Cour va influencer sur le système de promotion et de protection des droits de l'homme sur le continent africain, en particulier en ce qui concerne sa mise en application dans le cas de plaintes individuelles.⁵²

La Cour africaine des droits de l'homme a été créée afin qu'elle « complète les fonctions de protection [...] conférées à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ».⁵³ En d'autres termes, la Cour ne remplace pas la Commission, mais vient compléter son mandat en vue de l'examen des communications individuelles et entre Etats. Pour ce qui est de son rôle de promotion, le mandat de la Commission demeure intact.

La Cour se compose de onze juges sélectionnés parce qu'ils sont des juristes jouissant d'une très haute autorité morale, d'une compétence juridique, judiciaire ou académique reconnue dans le domaine des droits de l'homme et des peuples. Après leur élection au début de l'année 2006, les onze juges ont prêté serment le 3 juillet 2006.⁵⁴ Les juges effectuent un mandat de six ans, renou-

50 Décision sur les lieux d'établissement des sièges des institutions de l'Union africaine, Assembly/AU/Dec. 45 (III) Rev. 1.

51 Il s'agit des Etats suivants : Afrique du Sud, Algérie, Burkina Faso, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libye, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Togo.

52 La Commission de l'Union africaine a adopté en novembre 2005 un budget pour le fonctionnement de la Cour en 2006, ce qui tend à suggérer que la Cour africaine des droits de l'homme deviendra opérationnelle dans le courant de l'année 2006.

53 Protocole relatif à la Cour africaine des droits de l'homme, note *supra* 22, art. 2.

54 Les personnes suivantes ont été élues à la fonction de juges : M. Bernard Ngoepe (Afrique du Sud) (mandat de deux ans); M. Fatsah Ougergouz (Algérie) (4 ans); M. Jean Emile Somda (Burkina Faso) (2 ans); M. Gerard Niyungeko (Burundi) (6 ans); M^{me} Sophia Akuffo (Ghana) (2 ans); M^{me} Kelello Justina Masafa-Guni (Lesotho) (4 ans); M. Hamdi Faraj Fanoush (Libye) (4 ans); M. Modibo Tounty Guindo (Mali) (6 ans); M. George Kanyiehamba (Ouganda) (2 ans); M. Jean Mutsinzi (Rwanda) (6 ans) et M. El Hadji Guisse (Sénégal) (4 ans).

velable une fois.⁵⁵ Le quorum pour une séance de la Cour est fixé à sept.⁵⁶ Contrairement à la Commission, dont le secrétariat a été initialement assuré par le personnel du secrétariat de l'OUA, puis par la Commission de l'UA, la Cour disposera de son propre bureau employant un personnel spécifique.⁵⁷ Son fonctionnement sera régi par le Protocole et par un Règlement intérieur devant être adopté par la Cour elle-même.

Le Protocole charge la Cour de fournir une assistance judiciaire aux plaignants si «l'intérêt de la justice l'exige».⁵⁸ La Cour siègera et tiendra ses audiences en public⁵⁹, et rendra ses arrêts dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent la clôture de ses délibérations.⁶⁰ Un jugement de la Cour aura force obligatoire pour les Etats Parties, qui seront par conséquent tenus d'en garantir l'exécution.⁶¹

V. Autres traités et organes de traités africains relatifs aux droits de l'homme

Depuis l'adoption de la Charte africaine, des Etats africains, sous les auspices de la défunte OUA⁶² et de son successeur, l'UA, ont négocié et convenu d'autres traités en matière de droits de l'homme, parmi les plus remarquables desquels figurent la Charte africaine sur les droits de l'enfant⁶³ et le Protocole relatif aux droits des femmes.⁶⁴ En vertu du premier de ces instruments, un organe de traité séparé a été créé, à savoir le Comité africain sur les droits et le bien-être de l'enfant (Comité africain sur les droits de l'enfant)⁶⁵. Son man-

55 Protocole relatif à la Cour africaine des droits de l'homme, note *supra* 22, art. 15 : «Les juges à la Cour sont élus pour une période de six ans et sont rééligibles une seule fois. Toutefois, le mandat de quatre juges élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans et le mandat de quatre autres prend fin au bout de quatre ans».

56 *Ibid.*, art. 23.

57 *Ibid.*, art. 55.

58 *Ibid.*, art. 10(2).

59 *Ibid.*, art. 10(1).

60 *Ibid.*, art. 28.

61 *Ibid.*, art. 30.

62 Voir Section I ci-avant.

63 Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant, note *supra* 22.

64 Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique, note *supra* 22.

65 Charte africaine des droits de l'enfant, note *supra* 22, art. 32.

dat reflète celui de la Commission africaine, mais il n'a pas pour l'heure examiné de rapports d'Etat ni de communications. En tant que Protocole ajoutant à la substance de la Charte africaine, le Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique ne crée pas de nouvel organe de surveillance. La Commission africaine et la Cour africaine des droits de l'homme sont mandatées pour la mise en œuvre de ses dispositions. Jusqu'à présent, la Commission africaine n'a pas examiné de plainte alléguant de violations du Protocole.

Les Etats africains ont accepté comme ayant force de loi de nombreux traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme en lien avec la torture, tels que les quatre Conventions de Genève de 1949,⁶⁶ les deux Protocoles additionnels de 1977 y afférents,⁶⁷ le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁶⁸ et la Convention contre la torture.⁶⁹ L'article 3 commun des Conventions de Genève interdit la torture et les autres formes de traitement cruel, et ces Conventions ont été ratifiées par chacun des 53 Etats africains membres des Nations Unies, tandis que 50 respectivement 49 Etats ont ratifié les ou adhéré aux Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949.⁷⁰ Cinquante Etats africains ont ratifié le PIDCP, dont l'article 7 contient une disposition explicite selon laquelle nul ne doit être soumis à la torture ou à des traitements ou peines cruelles, inhumaines ou dégradantes.⁷¹ Parmi ces Etats, seuls 32 ont ratifié le Protocole facultatif au PIDCP⁷², par lequel ils autorisent les plaintes individuelles. La Convention contre la torture, qui énonce de façon plus détaillée que l'article 7 du PIDCP les obligations des

66 Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949, 75 UNTS 31 ; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949, 75 UNTS 85 ; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 75 UNTS 135 ; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, 75 UNTS 287.

67 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977, 1125 UNTS 3 ; Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, 1125 UNTS 609.

68 PIDCP, note *supra* 39.

69 Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée le 10 déc. 1984, GA res. 39/46, annex, 39 UN GAOR Supp. (No. 51) at 197, UN Doc. A/39/51 (1984), 1465 UNTS 85 (désigné ci-après par «Convention contre la torture»).

70 Voir <www.icrc.org> (état au 31 juillet 2006).

71 Pour connaître l'état de ratification des traités des droits de l'homme de l'ONU, voir <www.ohchr.org> (état au 31 juillet 2006).

72 Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 déc. 1966, GA res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 59, UN Doc. A/6316 (1966); 999 UNTS 302.

Etats, a été acceptée en tant qu'instrument contraignant par 41 Etats membres de l'UA.⁷³ Cependant, ils sont bien moins nombreux à avoir fait une déclaration reconnaissant le droit de particuliers ou d'autres Etats à soumettre de plaintes à l'encontre de l'Etat,⁷⁴ et encore moins à avoir ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture,⁷⁵ permettant des visites régulières entreprises par des organismes internationaux et nationaux indépendants sur des lieux de détention dans les Etats parties.⁷⁶

73 Les seuls Etats membres de l'UA qui ne sont pas parties à la Convention contre la torture sont l'Angola, le Centrafrique, les Comores, l'Erythrée, la Gambie, la Guinée-Bissau, le Rwanda, la République arabe Sahraouie démocratique, São Tomé et Príncipe, le Soudan, la Tanzanie et le Zimbabwe. La République arabe Sahraouie démocratique (« Sahara occidental ») n'est pas membre de l'ONU, tandis que le Maroc, qui est membre de l'ONU mais n'est pas membre de l'UA, a lui aussi ratifié la Convention contre la torture.

74 Neuf Etats africains ont accepté la compétence du Comité contre la torture en vertu de l'art. 22 pour l'examen de communications individuelles: Afrique du Sud, Algérie, Burundi, Cameroun, Ghana, Sénégal, Seychelles, Togo et Tunisie. Deux d'entre eux (Burundi et Seychelles) n'ont pas fait de déclaration similaire, en vertu de l'art. 21, acceptant la procédure de communications entre Etats. En tout, huit Etats africains ont accepté la procédure: les sept Etats mentionnés ci-dessus, ainsi que l'Ouganda.

75 Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 18 déc. 2002, GA res. 57/199, UN Doc. A/RES/57/199 (2003), 42 ILM 26 (2003).

76 Au 31 juillet 2006, trois des 22 Etats parties au Protocole facultatif étaient africains: Libéria, Mali et Maurice.

