

DÉFENDRE LES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE POINTS DE VUE SUR LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Sous la direction de Michael Wodzicki



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

DÉFENDRE LES DROITS
HUMAINS EN AFRIQUE
POINTS DE VUE SUR
LA COMMISSION AFRICAINE
DES DROITS DE L'HOMME
ET DES PEUPLES

DÉFENDRE LES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE POINTS DE VUE SUR LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Sous la direction de Michael Wodzicki



Agence canadienne de
développement international

Canadian International
Development Agency



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : 514 283-6073 / Téléc. : 514 283-3792

Courriel : dd-rd@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.ca

Droits et Démocratie tient à remercier tous ceux et celles qui ont consacré du temps et offert leur expertise à la réalisation de cette publication. Droits et Démocratie tient également à remercier l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour son soutien financier.

Créée par une loi du Parlement en 1988, Droits et Démocratie est une organisation canadienne non partisane et indépendante qui a le mandat de promouvoir le développement démocratique et d'appuyer et défendre les droits de la personne tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

© Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), 2008.

Les textes de cet ouvrage n'engagent que les opinions des auteurs et auteures et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Droits et Démocratie et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Ce document est aussi disponible en ligne : www.dd-rd.ca

This report is also available in English.

Coordination du projet : Michael Wodzicki, directeur adjoint, Politiques, programmes et planification, Droits et Démocratie

Traduction : Isabelle Chagnon, Denise Veilleux

Révision : Anyle Coté, agente, Événements spéciaux et publications, et Lise Lortie, adjointe publications, Droits et Démocratie

Production : Lise Lortie, adjointe publications, Droits et Démocratie

Imprimé au Canada

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008

Bibliothèque nationale du Canada, 2008

ISBN : 978-2-923539-23-2

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	7
PRÉFACE	9
INTRODUCTION – <i>Michael Wodzicki</i>	11
<i>Le système des droits de l'homme en Afrique</i>	12
<i>Les intervenants internationaux – Droits et Démocratie</i>	15
<i>Conclusion</i>	17
CHAPITRE 1	
LE SYSTÈME AFRICAIN DES DROITS HUMAINS : LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS ET LEURS INTERRELATIONS – <i>Ndiaga Loum</i>	19
<i>Le contenu de la Charte</i>	20
<i>Le premier mécanisme chargé de veiller à l'application de la Charte : la Commission africaine</i>	23
<i>Un mécanisme complémentaire : la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples</i>	27
CHAPITRE 2	
LE SYSTÈME AFRICAIN DES DROITS HUMAINS : COMPARAISONS, CONTEXTE ET POSSIBILITÉS DE CROISSANCE FUTURE – <i>Sybil Sakle Thompson</i>	33
<i>L'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples</i>	34

<i>La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)</i>	39
<i>La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples</i>	42
<i>L'Union africaine</i>	45
<i>Conclusion</i>	48

CHAPITRE 3

LES DROITS DES FEMMES DANS LE SYSTÈME AFRICAIN : AVANCÉES ET DÉFIS – <i>Valérie Couillard</i>	49
<i>Les droits de la femme en Afrique : des droits humains</i>	49
<i>Développements en droit des femmes dans le système africain</i>	50
<i>Les défis du pluralisme juridique et la méconnaissance des droits</i>	59

CHAPITRE 4

LA PROMOTION ET LA PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION EN AFRIQUE : QUEL EST LE RÔLE DU MÉCANISME SPÉCIAL RÉGIONAL ? – <i>Kim Turcotte</i>	65
<i>Le cadre juridique</i>	66
<i>La Commission africaine et la liberté d'expression</i>	68
<i>Le Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique</i>	70
<i>La Rapporteuse spéciale et les élections en Afrique</i>	74
<i>Conclusion</i>	78

NOTES BIOGRAPHIQUES	81
---------------------	----

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	83
-----------------------------	----

ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
AHG	Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine
CADH	Convention américaine relative aux droits de l'homme
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de violations à l'égard des femmes
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OEА	Organisation des États américains
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'unité africaine
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
SOWAR	Solidarity for African Women's Rights
UA	Union africaine

PRÉFACE

L'année 2008 marque le 60^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Durant les décennies qui ont suivi son adoption, les normes et les institutions relatives aux droits humains ont pris de l'expansion et se sont enracinées davantage partout dans le monde. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine), qui a célébré son 20^e anniversaire en 2007, figure parmi ces institutions.

Il s'agit de la principale institution régionale chargée d'assurer la promotion et la protection des droits humains en Afrique. Au fil du temps, à mesure que la Commission étendait lentement mais sûrement sa portée dans cette région, donc l'espace voué à la lutte en faveur des droits humains, elle attirait l'attention des acteurs dans ce domaine, à l'intérieur comme à l'extérieur du continent. Droits et Démocratie, une organisation pionnière en matière de soutien aux droits de la personne et au développement démocratique partout dans le monde, qui a célébré son 20^e anniversaire en 2008, est l'un de ces acteurs.

Au cours des quinze dernières années, la Commission africaine et Droits et Démocratie ont coopéré à des moments opportuns. En 2005, nous avons ainsi établi un partenariat grâce auquel des juristes du Canada ont été affectés pour la première fois au Secrétariat de la Commission à Banjul, en Gambie, pendant deux ans. Dans le cadre de leur travail, ces Canadiens ont appris au contact de leurs collègues du Secrétariat et ils ont pu contribuer de façon importante à la réalisation du mandat de la Commission. Ils se sont inspirés de leurs expériences pour décrire, dans le présent volume, ce mandat et les possibilités de promotion et de protection des droits humains en Afrique.

Le fait que certaines des occasions décrites et analysées ici sont déjà en train de devenir des réalités illustre en partie l'engagement croissant des États africains envers le système africain de protection des droits humains.

En réalité, les changements que connaît ce système se produisent si rapidement que nous n'arrivons pas à tous les consigner par écrit.

Au moment d'aller sous presse, on s'attend à ce que les chefs d'États africains adoptent un instrument juridique unique intégrant la Cour de justice de l'Union africaine et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples lors de la onzième Assemblée de l'Union africaine à Charm el-Cheikh, en Égypte, du 30 juin au 1^{er} juillet 2008. Cette décision historique résulte des efforts sans relâche qu'ont déployés les autorités et les États membres de l'Union africaine ainsi que les militants de la société civile de l'ensemble du continent pour continuer à renforcer les mécanismes des droits humains. La prochaine étape consistera pour tous les États membres de l'Union africaine à ratifier, puis à signer le protocole reconnaissant la juridiction de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme – ce que nous les exhortons à faire dans les plus brefs délais et sans réserve.

Nous espérons que les récits réunis dans cette publication contribueront à l'élan positif qui anime actuellement le système africain de protection des droits humains et qu'ils serviront à sensibiliser, à informer et à motiver les intervenants dans le domaine en Afrique mais aussi partout dans le monde.

Sanji Mmasenono Monageng
Présidente de la Commission africaine
des droits de l'homme et des peuples

Rémy Beauregard
Président de Droits et
Démocratie

INTRODUCTION

Michael Wodzicki

L'expression « les droits humains en Afrique » évoque rarement une image positive. Il faut dire que les nouvelles au sujet de ce continent signalent invariablement de choquantes violations des droits de l'homme, sans compter les scènes troublantes de dénuement et de désespoir qui accompagnent les reportages. Les manchettes faisant état d'un véritable génocide au Darfour, de viols collectifs dans l'est du Congo ou de fraudes électorales en Égypte, au Kenya ou au Nigeria masquent toutefois les luttes incessantes des institutions africaines en faveur des droits humains. Chef de file de ces institutions, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) est le principal organe régional dont le mandat consiste à assurer la protection et la promotion des droits humains en Afrique.

Avec le vigoureux soutien des organisations de la société civile, la Commission africaine a invoqué la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) pour accorder la parole aux victimes des violations mentionnées. Par ailleurs, elle parvient de plus en plus à encourager les États africains à respecter leurs obligations en matière de droits humains. Avec l'établissement de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour africaine) et l'augmentation substantielle des ressources consenties à la Commission africaine au début de 2008, les conditions sont maintenant en place pour renforcer la lutte en faveur des droits humains en Afrique.

La présente publication dresse un portrait des forces du système régional des droits humains en Afrique, mais aussi des défis qu'il doit relever. En 2005, grâce au soutien de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), trois juristes du Canada ont eu l'occasion de travailler avec le Secrétariat de la Commission africaine à Banjul, en Gambie. Pendant deux ans, ils ont appris au contact de leurs collègues et contribué aux travaux de la Commission. Cette publication relate leurs expériences. Elle signale les capacités et les possibilités d'un système régional trop souvent négligé ou critiqué de loin. Les réflexions présentées ne sont toutefois pas dépourvues d'observations critiques, car le système comporte évidemment des faiblesses et il se heurte à des difficultés. En raison de leur travail quotidien sur les enjeux en question, les trois juristes canadiens peuvent offrir une perspective qui trouve souvent peu d'écho. Notre publication tente justement de combler cette lacune.

LE SYSTÈME DES DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

L'origine du système africain des droits humains remonte à 1963 avec la formation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Ses fondateurs souhaitaient, d'une part, réaliser l'unité du continent africain et, d'autre part, protéger l'indépendance durement gagnée en créant une organisation politique capable de lutter contre le colonialisme et l'apartheid¹. On pourrait d'ailleurs affirmer que l'OUA s'est inspirée de deux principes des droits humains, à savoir la question de l'autodétermination et la lutte contre le racisme². Cependant, elle a presque toujours écarté tous les principes des droits de l'homme au profit du principe prépondérant de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États membres et de son action centrée sur le développement économique de ces pays qui venaient d'accéder à l'indépendance³.

1 Charte de l'Organisation de l'unité africaine, 1963, préambule, par. 7 [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/CHARTe%20de%20l%20OUA%20fr.pdf].

2 R. Murray, *Human Rights in Africa*, Cambridge University Press, Royaume-Uni, 2004, chap. 1.

3 Charte de l'Organisation de l'unité africaine, *op. cit.*, préambule, par. 7 et article 3(1)(2)(3).

Vers la fin des années 1970, des pressions croissantes ont toutefois changé la situation. Dès 1961, une équipe de juristes dévoués de l'Afrique et de l'étranger a lancé officiellement l'idée d'instituer une Commission africaine des droits de l'homme⁴. Au cours des années 1960 et 1970, ces juristes ont défendu l'idée d'adopter une Charte africaine des droits de l'homme. Leurs efforts ont reçu l'appui d'organisations de la société civile, de différents groupes confessionnels et des médias, qui exerçaient des pressions sur l'OUA en divulguant certaines des violations les plus flagrantes. En fait, la société civile a joué un rôle primordial durant toute la période d'élaboration du système des droits de l'homme, un thème qui traverse l'ensemble de notre publication.

En 1979, les Nations Unies ont financé l'organisation, au Libéria, d'un colloque qui devait faire connaître les commissions régionales des droits de l'homme à l'œuvre partout dans le monde en accordant une attention particulière à l'Afrique. Durant les deux années subséquentes, un groupe d'experts a étoffé les principes formulés durant le colloque. Le processus a culminé, en 1981, avec l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cinq ans plus tard, au moment de l'entrée en vigueur de la Charte, l'OUA a institué la Commission africaine qui allait ensuite établir son siège à Banjul, en Gambie, en 1987. Les chapitres 1 et 2 de notre publication traitent plus en détail de la Charte et de la Commission.

Pendant les quinze années subséquentes, l'OUA a manifesté une certaine volonté de prendre de tels engagements et elle a mis en place des mesures pour les respecter. En 1998, elle a ainsi adopté 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, qui est entré en vigueur en 2004. En 1999, durant la première conférence de l'OUA sur « les droits de l'homme en Afrique », les ministres des Affaires étrangères ont adopté la Déclaration de Grand Baie qui mentionne explicitement l'interdépendance des droits de l'homme et de la démocratie. La Déclara-

4 Commission internationale de juristes, *Human and Peoples' Rights in Africa and the African Charter*, Rapport de la conférence tenue à Nairobi du 2 au 4 décembre 1985, Genève, Suisse.

tion a permis d'intégrer ces droits au sein de l'OUA et, par la suite, de l'Union africaine (UA⁵).

Dans un geste inhabituel pour l'OUA, les chefs d'États africains ont invoqué, en 2000, l'Acte constitutif de l'UA (Union africaine) – qui a succédé à l'OUA – pour affirmer leur détermination de « promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples [...] »⁶. À la lumière des engagements pris durant la conférence mentionnée, à Kampala, les dirigeants de l'UA ont promis de mettre en œuvre les principes inscrits dans la Charte africaine. Il va sans dire que la Commission africaine joue un rôle central dans ces efforts, puisqu'elle a le mandat de superviser la mise en œuvre de la Charte dans tous les États membres. La tâche comme telle de faire appliquer la Charte incombe toutefois à la Cour africaine.

Avec la Commission africaine, les citoyens et les États disposent d'un mécanisme régional pour porter plainte lorsque surviennent des violations de la Charte africaine et des autres protocoles reconnus en matière de droits de l'homme. La Cour africaine constitue, en théorie, l'organe chargé de l'application des droits de l'homme pour l'UA. Son mandat consiste à rendre des décisions dans les causes qui lui sont soumises. On n'a toutefois pas encore défini la manière dont elle s'y prendra ni quelles relations elle entretiendra avec la Commission africaine. Les chapitres 3 et 4 abordent ces questions plus en détail.

La Commission africaine a également mis en place plusieurs mécanismes particuliers pour étudier des thèmes précis qui concernent les droits de l'homme sur le continent. À titre d'exemple, elle a nommé des Rapporteurs spéciaux sur les prisons, les droits des femmes, la liberté d'expression, la protection des défenseurs des droits de l'homme, les exécutions extrajudiciaires, la torture et les réfugiés. Les chapitres 4 et 5 examinent la situation de la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes et de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression. Ils signalent leurs forces et leurs capacités, mais aussi leurs difficultés.

5 Déclaration de l'OUA [www.achpr.org/francais/declarations/grandbay_fr.html].

6 Acte constitutif de l'Organisation de l'unité africaine, art. 3(h) [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Acte%20Constitutif.pdf].

LES INTERVENANTS INTERNATIONAUX – DROITS ET DÉMOCRATIE

Au cours de son histoire, la Commission africaine a toujours bénéficié d'un appui important des intervenants internationaux pour s'acquitter de son mandat. Elle a pu compter sur des donateurs internationaux, des organismes gouvernementaux, des organisations non gouvernementales et des établissements universitaires. Leur soutien a pris diverses formes : ils ont financé des postes pour le Secrétariat, offert des ressources pour réaliser des activités de promotion ou secondé les efforts des Rapporteurs spéciaux et des autres mécanismes spéciaux.

Un tel appui ne va toutefois pas sans soulever la controverse. Comme le signalait un récent rapport d'évaluation de l'UA, certaines personnes ont remis en question l'indépendance du système régional des droits de l'homme, vu le rôle significatif qu'y jouent des acteurs externes⁷. Le rapport mentionnait cependant que la Commission africaine aurait été incapable de remplir son mandat sans un soutien de l'extérieur⁸. Par conséquent, les acteurs externes et la Commission ont dû constamment maintenir un équilibre entre la nécessité de faire respecter, par les États africains, les obligations relatives aux droits de l'homme inscrits dans la Charte et la nécessité de préserver la pleine indépendance de la Commission. Au Canada, le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique (Droits et Démocratie) fait partie des intervenants étrangers.

Organisme indépendant créé par une loi du Parlement canadien⁹ en 1988, Droits et Démocratie a ouvert ses portes en 1990. Investi d'un mandat international, il s'emploie à promouvoir, à appuyer et à défendre les droits humains et démocratiques tels qu'ils sont définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

7 Union africaine, *Audit of the African Union : Towards a People-Centred Political and Socio-Economic Integration and Transformation of Africa*, Union africaine, Addis-Abeba, 2007, par. 240. Charte de l'OUA, *op. cit.*, 56.

8 Union africaine, *Audit of the African Union*, *op. cit.*, par. 239.

9 Loi sur le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 1985 [<http://lois.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/l-17.3///frj>].

En collaboration avec les gouvernements et les organisations de la société civile, Droits et Démocratie lance et appuie des programmes visant à renforcer les lois et les institutions pour assurer le respect des normes internationales, régionales et nationales relatives aux droits de l'homme.

Il existe de nettes convergences entre le rôle d'un organisme canadien indépendant voué à la défense des droits humains et le rôle d'une commission indépendante des droits de l'homme en Afrique. À titre d'institution canadienne, Droits et Démocratie a l'avantage de pouvoir travailler dans deux des cinq langues officielles de l'Afrique (le français et l'anglais). Il possède en outre une connaissance des traditions de la « common law » et du droit civil. Il a donc été en mesure d'apporter une contribution au protocole établissant la Cour africaine et à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance récemment adoptée¹⁰.

Voilà pourquoi Droits et Démocratie et la Commission africaine ont tout naturellement établi des contacts au début des années 1990. Ils ont alors amorcé une relation bâtie sur la confiance et le respect mutuels. Les deux organismes ont lentement noué leur partenariat en misant sur leurs forces respectives pour tenter de faire appliquer la Charte africaine.

Très tôt, Droits et Démocratie a fourni des ressources à la Commission africaine afin de soutenir le travail des Rapporteurs spéciaux qui venaient d'être nommés. En 2004, nous avons affecté une stagiaire canadienne au Secrétariat de la Commission pour seconder la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique. En 2005, nous avons répondu à un appel de propositions de l'ACDI et soumis, avec la Commission africaine, un projet conjoint en vue d'affecter au Secrétariat quatre juristes canadiens durant une période de deux ans. Ce projet a reçu l'appui de deux établissements universitaires canadiens, soit le Centre for Human Rights and Legal Pluralism de l'Université McGill et le Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal. Une étudiante qui termine ses études de droit dans cette dernière université signe

10 Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.Pdf].

le chapitre 2 de la présente publication. Avec le soutien de l'ACDI, quatre Canadiens sont arrivés à Banjul en février 2006.

L'idée de détacher des juristes canadiens répondait à la situation unique et aux besoins particuliers de la Commission africaine. L'ACDI disposait en effet des ressources nécessaires pour soutenir le travail d'experts canadiens des droits de l'homme à l'étranger, tandis que la Commission africaine manquait de personnel ayant une expertise juridique en raison de ses contraintes financières. Droits et Démocratie a alors interviewé diverses personnes dont les candidatures ont ensuite été soumises à l'approbation finale de la Commission africaine. Les conseillers juridiques du Secrétariat de la Commission devaient assurer la supervision des quatre Canadiens choisis durant leur affectation auprès des Rapporteurs spéciaux.

Droits et Démocratie et la Commission africaine avaient conscience des défis intrinsèques que posait le fait de vouloir intégrer quatre Canadiens au sein du Secrétariat et de tenter d'assurer l'utilité de leur travail à long terme. L'intégration s'est donc faite lentement. L'un des juristes a quitté le Secrétariat durant l'été 2006 pour se lancer dans une nouvelle entreprise. Les trois autres ont terminé leur mandat de deux ans et contribué à la rédaction de chapitres de notre publication. Vous trouverez des notes biographiques à leur sujet à la fin du document.

CONCLUSION

Depuis l'adoption de la Charte africaine en 1981, l'Afrique a pu renforcer et élargir son cadre institutionnel normatif en matière de droits de l'homme. Depuis, des considérations pratiques ont toutefois limité fortement la capacité de la Commission africaine et, plus globalement, celle du système des droits de l'homme à s'acquitter de leur mandat. Les deux principaux défis ont été, traditionnellement, le manque de volonté politique et le manque de ressources. Malgré les discours en faveur des droits de l'homme et malgré la ratification de la Charte africaine par tous les États membres de l'UA, beaucoup d'entre eux ont omis de remettre à la Commission

leurs rapports obligatoires. Ils ne l'autorisent d'ailleurs pas à entreprendre des missions sur leurs territoires¹¹. Une difficulté connexe tient au fait que l'UA a constamment alloué à la Commission africaine des ressources financières restreintes¹². Ce problème afflige l'organisme depuis sa fondation, mais l'UA semble maintenant l'avoir réglé¹³.

Au début de 2008, la Commission africaine a défendu son budget pour la première fois devant les ambassadeurs des États membres de l'UA réunis à Addis-Abeba. Le rapport préliminaire publié peu après la réunion recommandait une majoration de 600 pour cent en faisant observer que le moment était venu pour l'UA de respecter sa promesse de fournir à la Commission les ressources dont elle a besoin pour exécuter son mandat¹⁴. Il proposait même de verser à la Cour africaine un budget supérieur à celui de la Commission.

Si ces décisions sont confirmées, elles signalent une nouvelle donne par rapport à la capacité du système africain des droits de l'homme de réagir aux violations commises sur le continent. La possibilité de réagir efficacement dépend en partie de la manière dont la Commission africaine pourra consolider le système tout en tirant des leçons de ses réalisations. Nous espérons que cette publication apportera une contribution utile en ce sens.

11 Union africaine, *Audit of the African Union*, *op. cit.*, par. 237. En ce qui concerne les visites de promotion, certaines ont été menées à la fin de 2007 et au début de 2008, ce qui prouve peut-être un changement à cet égard.

12 R. Murray, *op. cit.*, p. 55.

13 Rapports d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples [www.achpr.org/francais/_info/index_activity_fr.html].

14 Union africaine, *Draft Report of the Fifteenth Ordinary Session of the Permanent Representatives' Committee*, Addis-Abeba, Éthiopie, PRC/Draft/Rapt/Rpt(XV), par. 16(c), p. 4. Rapport fourni à l'auteur.

Chapitre 1

LE SYSTÈME AFRICAIN DES DROITS HUMAINS : LES MÉCANISMES INSTITUTIONNELS ET LEURS INTERRELATIONS

Ndiaga Loum

Plus de 20 ans après l'adoption de la Charte des droits de l'homme et des peuples, un bilan s'impose. Cette réflexion n'a cependant pas la prétention de l'exhaustivité. Elle se veut plutôt le prétexte d'une analyse critique du système africain de promotion et de protection des droits humains, depuis ses balbutiements jusqu'à aujourd'hui. L'analyse qui suit évaluera l'efficacité du système, aussi bien en ce qui a trait au contenu qualitatif de la Charte que des pouvoirs et limites du mécanisme institutionnel que constitue la Commission africaine prévue par cette même Charte pour en garantir le respect. À partir des enseignements que l'on en tirera, on abordera la question de la création récente de la Cour africaine des droits de l'homme comme un mécanisme complémentaire de renforcement du système de protection déjà existant ou comme une institution de plus dont les effets redondants porteront encore la marque de la volonté politique des États, enthousiastes lorsqu'il s'agit de créer

des institutions, mais peu enclins à offrir leur franche collaboration pour leur donner une efficacité optimale. La question reste ouverte. L'analyse qui suit tentera d'y répondre.

LE CONTENU DE LA CHARTE

Cette Charte contient deux types de droits principaux : les droits des peuples et le droit des individus

Les droits des individus

Ces droits sont conformes aux normes internationales et ne devraient pas poser de problèmes. Pourtant, notre crainte est que certaines libertés fondamentales individuelles ne soient traitées en « parents pauvres » sous prétexte qu'elles ne peuvent être défendues de la même façon dans un contexte où le poids des traditions millénaires empêcherait leur exercice effectif. Il en est ainsi de la liberté d'expression par rapport à la religion telle qu'en rend compte la situation des journalistes sénégalais face au phénomène « confrérique ¹ ». Par contre, d'autres questions comme celles relatives à la liberté sexuelle, par exemple l'homosexualité, sont plus difficiles à traiter sous le prisme de l'universalisme des droits humains ; ici, les libertés individuelles surfent sur les vagues des passions collectives. Chaque fois que la question est soulevée devant les instances de droits humains en Afrique, par exemple la Commission africaine, l'on peine à avoir un débat serein qui permettrait de dégager des positions communes juridiquement motivées.

1 L'islam au Sénégal se caractérise par de fortes connotations locales avec une subdivision en plusieurs confréries religieuses, dont les plus influentes sont celles des « mourides » et des « tidjanes » qui entretiennent des rapports parfois conflictuels avec le champ journalistique atténuant ainsi la portée de l'autonomie de ce dernier. Voir N. Loum, *Les médias et l'État au Sénégal : l'impossible autonomie*, éditions L'Harmattan, Paris, 2003.

Les droits des peuples

Les articles 19 à 24 de la Charte garantissent des droits tels que le droit des peuples à l'égalité et l'interdiction de la domination d'un peuple par un autre ; le droit à l'existence et à l'autodétermination ; le droit des peuples à la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles ; le droit au développement économique, social et culturel ; ainsi que le droit à un environnement satisfaisant propice au développement des peuples.

La catégorie « droits des peuples » a fait l'objet de contestation par certains juristes « puristes » qui n'ont pas compris l'importance d'insister sur la notion de « peuple ». D'autres ont jugé nécessaire de définir la notion de « peuple » pour tenter de comprendre son inclusion dans la Charte africaine, estimant que cela renvoie aux différents groupes ethniques qui cohabitent à l'intérieur d'un État. On y parle d' « ethnie », de « tribu », de « peuplade », de « clan », de « société² ». La notion de « peuple » semble un peu ambiguë aux yeux de la doctrine. Parfois, le « peuple » désigne l'ensemble des individus bénéficiant du suffrage universel dans un État donné, les citoyens, le corps électoral (art. 13 et 20 de la Charte³). Tantôt, le terme renvoie au mot « population », ce qui comprend les nationaux et les étrangers (art. 2, 12 et 21 de la Charte⁴) ; il s'agirait de peuple « étatique⁵ ». D'autres, plus perplexes, d'ajouter que « les droits des peuples » ne seraient rien de plus qu'une simple opération arithmétique, une addition des différents droits de tous les individus dans un État donné.

Mais, à notre avis, une telle interprétation relève d'une double ignorance. D'abord, une ignorance du contexte dans lequel la Charte a été élaborée : une période clé de l'histoire des nations africaines dont la plupart, après plus de 20 ans d'indépendance, souhaitaient avoir encore plus d'autonomie. L'expression politique

2 E. Nchama, *Développement et droits de l'homme en Afrique*, PUBLISUD, 1991, p. 140.

3 P.F. Gonidec et J. Owona, « Les droits de l'homme : la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, vol. 2, p. 370.

4 D. Segui, « L'apport de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples au droit international de l'homme », *RADIC*, numéro spécial, 1991, p. 706.

5 *Ibid.*

la plus affirmée de cette volonté fut justement leur adhésion au mouvement dit des « pays non alignés » à la fin des années 1960. Ensuite, une ignorance de la nature politique du message envoyé par les rédacteurs de la Charte qui, dans ce contexte historique, ne pouvait pas avoir une vocation strictement juridique (voir son préambule). Au moment de l'élaboration de cette Charte, l'Afrique du Sud, l'un des pays africains les plus importants d'un point de vue stratégique, était encore sous domination coloniale, voire raciale. Cette domination excluait la population majoritaire noire des centres de décisions. Les concepteurs de la Charte africaine ont voulu rappeler au monde entier que les droits de l'homme c'étaient aussi les droits des peuples noirs d'Afrique du Sud de se libérer de l'apartheid. La Charte a rappelé avec force le droit des peuples à l'autodétermination, et la jurisprudence de la Commission africaine n'a jamais cessé d'interpréter ces termes comme signifiant les droits des différents peuples d'un État. Elle évoque ainsi dans un de ses rapports « les droits de tous les peuples du Rwanda⁶ ». Pour donner une interprétation de ces droits et éviter toute confusion, la Commission africaine a eu à affirmer à plusieurs reprises que les peuples bénéficient du droit à l'autodétermination au même titre que tous les droits garantis par la Charte, mais que l'exercice de ces droits ne peut se faire en violation du principe de l'intégrité territoriale des États indépendants actuels. Par cette affirmation, la Commission veut éviter un usage détourné ou abusif du droit à l'autodétermination pour justifier, par exemple, une sécession éventuelle initiée par des groupes indépendantistes à l'intérieur d'un État indépendant. Une interprétation contraire à celle-ci, de la part de la Commission, serait un blanc-seing accordé aux mouvements sécessionnistes sévissant en Afrique et qui sont tentés de se servir de la porosité des frontières fragiles, héritées de la colonisation, pour attaquer un pays à partir du territoire d'un pays voisin.

6 Résolution sur la situation au Rwanda, *Septième Rapport d'activités annuel de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1993-94, CADHP/APT/7, Annexe XII, para. 2.

LE PREMIER MÉCANISME CHARGÉ DE VEILLER À L'APPLICATION DE LA CHARTE : LA COMMISSION AFRICAINE

C'est la Charte africaine qui a établi la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Son mandat est de promouvoir et de protéger les droits garantis par la Charte. La Commission se compose de 11 membres élus par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA). À leur élection, les membres servent à titre individuel. L'article 36 de la Charte stipule que les membres de la Commission sont élus pour six ans et peuvent être réélus. La Commission est assistée dans ses fonctions par un Secrétaire et un personnel nommés par le secrétaire général de l'UA. Le Secrétariat de la Commission est situé à Banjul, en Gambie ; si la promotion est sa fonction principale, la protection est véritablement son « talon d'Achille ».

Les missions attribuées à la Commission africaine par la Charte

C'est l'article 45 de la Charte qui fixe les diverses fonctions attribuées à la Commission africaine :

- (a) *Rassembler de la documentation, faire des études et des recherches sur les problèmes africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples, organiser des séminaires, des colloques et des conférences, diffuser des informations, encourager les organismes nationaux et locaux s'occupant des droits humains, donner des avis, faire des recommandations aux gouvernements ;*
- (b) *Formuler et élaborer, en vue de servir de base à l'adoption de textes législatifs par les gouvernements africains, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits humains et des libertés fondamentales ;*
- (c) *Coopérer avec les autres institutions africaines et internationales qui s'intéressent à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des peuples.*
- (d) *Assurer la protection des droits de l'homme et des peuples dans les conditions fixées par la présente Charte.*

- (e) *Interpréter toutes dispositions de la présente Charte à la demande d'un État partie, d'une institution de l'UA ou d'une organisation africaine reconnue par l'UA.*
- (f) *Exécuter toutes autres tâches qui lui seront éventuellement confiées par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement.*

À la lecture de ces énoncés, on remarque l'absence d'un pouvoir de sanction de la Commission qui fonctionne comme une juridiction amputée de son attribut principal. N'empêche, si l'objectif inavoué des rédacteurs de la Charte était d'en faire un organe plutôt politique qui correspondrait à la culture africaine de règlement à l'amiable des conflits, on remarque aisément que les tâches attribuées à la Commission africaine sont immenses. Elles nécessitent non seulement une volonté politique affirmée des États à offrir leur collaboration, mais aussi des moyens conséquents fournis par l'Union africaine afin que les énoncés de tous ces principes placés sous son contrôle ne soient de simples vœux pieux.

Les compétences attribuées à la Commission africaine par la Charte

La Commission africaine a longtemps vécu une situation paradoxale : l'étendue des missions qui lui sont dévolues contraste avec l'absence d'un réel pouvoir de sanction. Elle peut constater des situations de violations de droit, faire des rapports à l'Union africaine, faire des recommandations aux États, mais elle ne peut garantir le suivi effectif de ses décisions et ne peut, comme ultime solution, que s'en remettre à la Conférence des chefs d'État de l'Union africaine. L'absence de ce pouvoir de sanction et de contrainte disqualifie la fonction juridictionnelle de cette instance très peu connue des populations africaines.

Par ailleurs, les 11 commissaires de la Commission ne sont pas permanents et doivent assumer la plupart de leurs charges à distance. Obligés de cumuler la fonction de commissaire avec leurs responsabilités professionnelles dans leurs pays respectifs, ils disposent d'un temps relativement limité par rapport à l'ampleur de leurs tâches. Il faut ajouter à ces limites des difficultés financières et matérielles qui plombent le déroulement des activités de la Commission.

Le Secrétariat de la Commission, cheville ouvrière de cette institution, se trouve en Gambie où une connexion Internet à faible débit, un centre de documentation interne très peu fourni en documents et des juristes, dont le nombre total frise le ridicule (trois permanents, et d'autres dont les contrats sont à durée déterminée et sont souvent renouvelés grâce aux subventions des ONG internationales) n'assurent guère un environnement favorable à l'exécution de l'immense tâche qui lui incombe. C'est pourtant au Secrétariat que revient la tâche d'accueillir les plaintes individuelles et celles venant des ONG, d'en faire le classement et le suivi auprès des parties plaignantes et défenderesses, de rédiger les projets de décisions, de résumer les rapports des États, de formuler des demandes de visite auprès des États, d'enregistrer les demandes de statuts d'observateurs des ONG ou de statuts d'affiliés des institutions nationales de droits de l'homme, de rédiger les projets de rapports finaux destinés à la Conférence des chefs d'État et de préparer les sessions ordinaires de la Commission organisées tous les six mois. Devant l'ampleur de la tâche et les moyens dérisoires dont elle dispose, il n'est pas exagéré de dire que chaque jour de plus dans l'existence de la Commission relève presque d'un miracle.

Mais la Commission africaine est consciente de ses limites et cherche à faire la différence par son action en essayant de jouer un rôle de médiation et de conciliation. L'expérience pratique montre qu'en dépit de toutes les difficultés qu'elle éprouve, la quantité des dossiers relatifs aux cas de violations des droits humains en Afrique sur lesquels la Commission a eu à rendre des décisions est somme toute impressionnante. Cela, sans compter la qualité de l'argumentation juridique pour motiver certaines de ses décisions, ce qui, sans conteste, contribue à éclairer le débat sur les plans doctrinal et jurisprudentiel sur des situations inédites de droit opposant des parties ayant parfois des interprétations diamétralement opposées d'une même règle de droit pourvue par la Charte ou par tout autre instrument de droit international ratifié.

De plus, la Commission offre – rare occasion pour mériter d'être soulignée – une tribune d'expression démocratique aux ONG (près de 400 disposant du statut d'observateur). Durant les séances publiques de la Commission tenues semestriellement, les

ONG interagissent directement avec les représentants des États sur la situation des droits de la personne dans les États africains. Les relations que la Commission entretient avec les ONG sont telles que ces dernières tiennent leur forum sur les droits humains en Afrique à la veille de chaque session ordinaire de la Commission. Les résolutions votées lors des forums des ONG sont ensuite portées à l'attention de la Commission qui peut les amender et les adopter.

Cette relation quasi « complice » entretenue avec les ONG place la Commission dans le « collimateur » de certains États africains qui remettent en cause son indépendance, l'accusant d'être la caisse de résonance des militants des droits de la personne qui seraient, eux-mêmes, les relais des puissances occidentales qui les financeraient pour s'attaquer aux États récalcitrants. Une telle accusation est exagérée, voire fallacieuse, si l'on se réfère aux fonctions internes de la plupart des membres qui la composent. Notre expérience pratique de la Commission nous a permis de constater combien ses membres se préoccupent de cette indépendance qui légitime leurs fonctions de commissaire et pourrait tout autant les exposer à des accusations de « mollesse » de la part des victimes et de leurs porte-parole, les ONG. Sur ce plan, la critique venant de parties opposées postule paradoxalement, mais formellement, une certaine crédibilité, car cela démontre *in fine* qu'elle est équidistante à l'endroit des ONG et des États.

La Commission dispose par ailleurs de mécanismes spécifiques tels que des rapporteurs spéciaux (droits des femmes, liberté d'expression, prisons et conditions de détention, situation des défenseurs des droits de la personne, réfugiés et personnes déplacées), des groupes de travail (populations indigènes et autochtones, peine de mort), ce qui lui permet de renforcer ses capacités d'intervention dans des situations d'urgence. Cette ouverture lui assure le soutien de certains partenaires internationaux (tels que le Centre de Pretoria, l'Institut danois, Droits et Démocratie, Front Line, Interights) qui, en plus d'un soutien financier et matériel, offrent de façon temporaire à la Commission un personnel qualifié qui renforce ses capacités en ressources humaines.

Si, grâce au travail fait par la Commission, les violations des droits de la personne en Afrique sont dénoncées, condamnées, et

ont même peut-être diminué, le système africain de protection des droits humains souffrait jusque-là de l'absence d'un mécanisme juridictionnel ayant un pouvoir de sanction et de contrainte à l'égard des États, et offrant aux victimes des droits à la réparation, après un procès juste et équitable. Il semble, selon toute vraisemblance, que c'est ce manque que vient combler la Cour africaine des droits de l'homme.

UN MÉCANISME COMPLÉMENTAIRE : LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

La naissance de cette Cour est le résultat d'un long processus, comme nous le verrons plus loin. Faudrait-il rappeler ainsi que le débat sur la création de la Cour avait déjà fait rage au moment de l'élaboration de la Charte. Ceux qui étaient contre l'instauration d'une telle Cour invoquaient que les populations africaines étaient plus favorables aux procédures de règlements à l'amiable des conflits, ce qui correspond plus au rôle de la Commission qu'à des procédures contentieuses devant une instance juridictionnelle comme la Cour. Le juge Kéba Mbaye, un des « pères fondateurs » de la Charte, affirmait ainsi : « Nous avons recours à la justice pour régler des conflits à l'amiable, mais nous sommes rarement en conflit au sens contentieux du terme⁷. »

Mais depuis, l'eau a coulé sous les ponts, et la Cour trouve aujourd'hui ses défenseurs dans ses détracteurs d'hier. Ainsi, le même juge Kéba Mbaye s'exprimait plus tard à propos du système africain de protection des droits humains en ces termes : « Il faut bien sûr reconnaître qu'il est loin d'être parfait. Il y manque notamment une cour des droits de l'homme. Mais ce n'est pas une omission [...]. Néanmoins, le moment est venu de revenir sur la question⁸. » C'est donc finalement en 1998 que la Conférence des chefs d'État de l'Union africaine réunie à Ouagadougou (Burkina

7 K. M'Baye, *Rapport introductif sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Commission internationale de juristes (éd.), *Droits de l'homme et des peuples en Afrique et la Charte africaine*, Genève, 1986, p. 28-29.

8 K. M'Baye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone, 1992, p. 266.

Faso) a retenu le principe de la réforme du mécanisme de la Charte par l'instauration de la Cour. Le protocole additionnel créant la Cour est entré en vigueur le 25 janvier 2004 après sa ratification par 15 États africains.

L'objectif manifeste de la Cour est de combler les lacunes de la Commission. La Cour devrait être perçue davantage comme un mécanisme complémentaire plutôt qu'un mécanisme concurrent de la Commission. Quelles sont les compétences de la Cour ? A-t-elle des compétences spécifiques qui la distingueraient de la Commission ? Est-ce qu'il y aurait des risques de chevauchements et de conflits d'interprétation entre les deux institutions ?

Les compétences de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Aux termes de l'article 5, paragraphe 3 du Protocole additionnel à la Charte portant création de la Cour, cette dernière peut recevoir des communications individuelles ou d'organisations non gouvernementales ayant le statut d'observateur auprès de la Commission, à la condition que l'État mis en cause ait au préalable reconnu à la Cour la compétence pour recevoir de telles communications, conformément à l'article 34, paragraphe 6 du Protocole. Que penser de cette disposition ouverte *a priori*, mais limitative *a posteriori* ? La Cour est censée réaliser un progrès dans le cadre du renforcement de la protection des droits humains en Afrique, en offrant aux victimes la possibilité d'une réparation en cas de violation lors d'un procès contradictoire aux termes duquel le droit est dit par une justice indépendante et équidistante des parties en conflit. C'est incontestablement un premier motif de satisfaction. Mais comment ces victimes peuvent-elles prétendre à des réparations éventuelles s'il ne leur est pas permis de saisir directement la Cour ? La réponse pourrait être nuancée si l'on sait que le Protocole en ouvre la possibilité. Mais la réponse devient plus pessimiste si l'on sait que très peu d'États africains seraient enclins à offrir à leurs « propres victimes » des possibilités de les mettre au banc des accusés devant une juridiction internationale. C'est là pourtant qu'est censée se trouver la portée inédite de cette nouvelle institution. Or, l'énoncé du Protocole à ce sujet est clair : la possibilité offerte aux victimes et aux ONG de saisir la Cour est soumise à l'autorisation des États, en

vertu de l'article 34, paragraphe 6. Est-il surprenant de signaler qu'à ce jour, un seul État reconnaît cette compétence aux victimes et aux ONG : le Burkina Faso. Cependant, l'espoir est permis, puisque la Commission africaine peut, *suo motu*, décider de renvoyer l'affaire à la Cour africaine. Ce qui fait de la Commission une sorte d'interface entre la Cour et les individus.

Parmi les compétences de la Cour figure aussi le pouvoir d'interpréter, dite fonction consultative. Aux termes de l'article 4 du Protocole, la Cour peut, à la demande d'un État ou d'une organisation reconnue par l'UA, se prononcer sur toutes les questions juridiques concernant l'interprétation des dispositions de la Charte elle-même. Il est à noter que cette compétence s'étend à tout autre instrument africain relatif aux droits de la personne, ainsi qu'à tous les traités ou conventions de droits humains ratifiés par les États concernés. Est-il besoin de préciser que les avis rendus par la Cour africaine (comme ceux rendus par les cours européenne et interaméricaine) ne lient pas les États, ils n'ont donc pas de force exécutoire. Ces derniers sont libres de les suivre ou pas. Ce qui ne diminue en rien leur importance, car ce sont des interprétations qui, de par la légitimité de l'instance qui les a faites, bénéficient d'une présomption de qualité et feront autorité du point de vue strict de l'argumentation juridique sur les questions des droits humains.

Par ailleurs, notons que la Cour partage avec la Commission africaine une compétence consultative. De ce point de vue, les deux institutions ont des compétences concurrentes. L'article 45, paragraphe 3 de la Charte attribue à la Commission africaine une compétence consultative, ce que stipule exactement dans les mêmes termes l'article 4 du Protocole en ce qui concerne la Cour. Est-ce que cela pourrait entraîner une éventuelle opposition entre la Cour et la Commission, si celles-ci donnaient des interprétations différentes d'une même disposition portée à leur attention ?

La cohabitation de la Cour et de la Commission dans le système africain de protection des droits humains

Comment envisager sereinement la cohabitation de ces deux mécanismes institutionnels ? Quelle démarche entreprendre pour assurer une collaboration efficace entre la Cour et la Commission ?

Comment faire pour que les membres perçoivent ces mécanismes comme complémentaires plutôt que concurrents ? Concrètement, comment la Commission peut-elle faire profiter la Cour de sa riche expérience dans le domaine du contentieux en matière de droits humains après plus de 20 années d'exercice ? Ces questions ne sont pas anodines si l'on sait que, quoi qu'il adienne, la création de la Cour aura des conséquences effectives sur les activités de la Commission. La coexistence de ces deux institutions exige une clarification précise de leurs fonctions respectives. Alors que le mandat de la Commission africaine est énoncé à l'article 45 de la Charte africaine qui expose en détail ses fonctions, l'article 2 du Protocole qui traite de la relation entre la Commission et la Cour ne prévoit pas de disposition spécifique quant aux fonctions particulières de chacun des mécanismes. Il dispose de manière générale que « la Cour, tenant dûment compte des dispositions du présent Protocole, complète les fonctions de protection que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a conférées à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples ».

On peut déduire de cet article que la fonction de la Cour se limite aux dispositions de la Charte relatives à la protection, ce qui voudrait dire que, loin de remplacer la Commission, la Cour renforce la mission de protection de ce mécanisme. La Commission conserve le mandat de protection et de promotion qui lui est conféré par la Charte, tout en ayant en même temps la possibilité de soumettre des affaires à la Cour. La Cour et la Commission partagent le mandat de protection. Il est toujours possible que les activités de la Commission et de la Cour se chevauchent, étant donné que l'article 45, paragraphe 3 confère à la Commission le pouvoir d'interpréter toute disposition de la Charte à la demande d'un État partie, d'une institution de l'UA ou d'une organisation africaine reconnue par l'UA. Toutefois, le mandat d'interprétation de la Commission est limité à la Charte africaine. Tandis que l'article 3 du Protocole étend la compétence de la Cour à l'interprétation et à l'application de la Charte, du Protocole et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits humains et ratifié par l'État concerné. Comment éventuellement régler les litiges possibles quant à une

interprétation différente d'une même règle faite par la Commission et la Cour⁹ ?

Il apparaît pourtant, à la lecture des textes, que toute interprétation faite par la Commission pourrait être portée à l'attention de la Cour. Cela laisse donc supposer que la Cour a un rôle primordial à jouer en ce qui a trait à l'interprétation des dispositions de la Charte, mais aussi des autres instruments pertinents relatifs aux droits humains. La prééminence de l'interprétation de la Cour liera-t-elle forcément la Commission ? Des réticences pourraient se manifester du côté de la Commission qui verrait peut-être d'un mauvais œil le fait que la Cour lui « vole la vedette » après tant d'expériences sur ces questions.

Le souci d'éviter de stériles débats de légitimité que feraient naître des conflits de compétence guide notre réflexion. Dans cette perspective, il nous paraît essentiel que l'Union africaine réunisse dans un cadre formel ces deux mécanismes institutionnels complémentaires pour baliser ensemble les limites de leurs champs de compétence consultative et, au-delà, le cadre réglementaire de leur collaboration. Rédiger chacun de leur côté leur règlement intérieur, avant cette rencontre formelle sous l'égide de leur « géniteur » (l'Union africaine), ne nous semble pas être la voie la mieux indiquée. C'est la raison pour laquelle, nous ne cédon pas ici au « juridisme » qui amènerait à comparer le contenu des deux règlements intérieurs et à voir comment est envisagé dans chaque texte le cadre de la collaboration entre la Cour et la Commission¹⁰.

Finalement, il ne nous semble pas juste de dire que l'existence de la Cour rend *de facto* la Commission obsolète. Cette dernière devrait pouvoir remplir (ce qui suppose une refonte partielle des textes fondateurs) un rôle similaire à celui que joue la Commission interaméricaine dans le système interaméricain des droits humains, en servant de filtre aux cas transmis en dernière instance devant la Cour. Et si l'on devait considérer un jour d'éliminer la Commission,

9 Voir le document publié par Amnistie Internationale, *Pour améliorer l'efficacité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples* (IOR 63/02/98).

10 Au moment d'aller sous presse, la Cour avait déjà adopté ses règles de procédure. La Commission devrait adopter les siennes lors de sa 5^e Session extraordinaire, en juillet 2008. Par la suite, la Commission et la Cour ont l'intention de se réunir afin d'harmoniser leurs règles respectives.

on pourrait envisager de la fusionner avec la Cour, ce qui lui ferait prendre la forme d'un « Bureau du Procureur » (Office of the Prosecutor) calqué sur le modèle, par exemple, des tribunaux pénaux internationaux *ad hoc*¹¹.

11 Voir N. Loum, *Le Tribunal pénal international de La Haye : une exigence humanitaire ?*, Mémoire de DEA de sciences politiques, Université Montesquieu Bordeaux IV, 1997.

Chapitre 2

LE SYSTÈME AFRICAIN DES DROITS HUMAINS : COMPARAISONS, CONTEXTE ET POSSIBILITÉS DE CROISSANCE FUTURE

Sybil Sakle Thompson

Le système africain des droits de la personne est depuis longtemps critiqué par les juristes et les militants en raison de son incapacité à protéger adéquatement ceux et celles qui relèvent de sa compétence. Dans les analyses comparatives, la supériorité des systèmes européen et interaméricain des droits de la personne est affirmée sans ambages, tandis que le système africain est presque inévitablement considéré comme déficient (Murray, 2006). De tous les systèmes régionaux de protection des droits humains au monde, le système africain possède les antécédents les plus courts et, jusqu'à tout récemment, il était chroniquement sous-financé et ne bénéficiait pas du soutien des États responsables de son fonctionnement.

Toutefois, la perception selon laquelle le mandat du système africain des droits de la personne n'a jamais été rempli est contredite par les avancées positives qui ont été réalisées depuis l'élaboration de la première convention complète des droits humains du

continent. Le présent chapitre propose un bref survol de l'évolution du système africain des droits de l'homme en effectuant des comparaisons, là où elles sont jugées pertinentes, avec ses pendants européen et interaméricain. Le rôle joué au tout début par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) au chapitre de la protection des droits humains en Afrique par l'élaboration de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul¹) est abordé dans la partie 1. La partie 2 traite du rôle de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en matière de promotion et de protection des droits humains en Afrique. La partie 3 porte sur la création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, et la partie 4 met l'accent sur l'engagement affirmé de l'Union africaine envers les principes de respect des droits humains et de bonne gouvernance, engagement qui s'est manifesté par des démarches visant à mettre en place une cour africaine de justice. Le chapitre se termine par quelques remarques sur les avenues possibles à considérer dans l'avenir pour le renforcement systématique de la protection des droits de la personne en Afrique.

L'ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE (OUA) ET LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

La Charte de l'Organisation de l'unité africaine, signée à Addis-Abeba le 25 mai 1963, représentait la volonté collective de 32 pays africains nouvellement indépendants d'encourager la coopération interétatique « afin de répondre aux aspirations [des] populations [africaines] vers la consolidation d'une fraternité et d'une solidarité intégrées au sein d'une unité plus vaste qui transcende les divergences ethniques et nationales² ». Dans le préambule à la Charte de l'OUA, les signataires réaffirment leur adhésion aux principes

- 1 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 27 juin 1981, doc. O.U.A. CAB/LEG/67/3 rév. 5, 21 I.L.M. 58 (1982) (entrée en vigueur le 21 octobre 1986) [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20Africaine%20des%20Droits%20de%20l%20homme%20et%20des%20Peuples.pdf].
- 2 Charte de l'OUA, 479 R.T.N.U. 39 (entrée en vigueur le 13 septembre 1963), préambule [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/CHARTe%20de%20l%20OUA%20fr.pdf].

de la Charte des Nations Unies³ et de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴. Les objectifs de l'OUA (à l'article II(e) de la Charte) réaffirment l'engagement de l'Organisation envers les principes énoncés dans ces deux documents (D'Sa, 1985, p. 72).

Toutefois, entre la fondation de l'OUA et la fin des années 1970, des violations des droits humains ont été perpétrées à grande échelle par les gouvernements des États africains, principalement à l'encontre de leurs propres populations, tant en période de paix qu'en période de conflit. Le piètre bilan de l'Afrique au chapitre de la protection des droits humains au cours de cette période peut être attribué à de nombreux facteurs : la présence de régimes répressifs qui ont réussi à consolider leur pouvoir ; la perpétuation des conflits par procuration issus de la guerre froide ; l'éclatement de conflits civils tirant leur origine du pluralisme ethno-religieux qui caractérise encore de nombreux pays africains (Ojo et Sesay, 1986, p. 91). Au cours de cette période, les États membres de l'Organisation « [condamnaient] les pratiques racistes de l'Afrique du Sud, tout en fermant les yeux sur les atrocités perpétrées à l'intérieur de leurs propres frontières », ce qui a fait craindre que les États africains continuent d'invoquer la clause de « non-ingérence » de la Charte de l'OUA (article III(2)) pour justifier leur omission « de condamner publiquement les manquements aux principes des droits humains des pays membres... [suscitant] du même coup des allégations que ces États faisaient "deux poids, deux mesures" » (D'Sa, 1985, p. 73).

En 1979, l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA (l'Assemblée de l'OUA) a adopté une résolution demandant l'établissement d'un comité chargé de rédiger une ébauche de pacte des droits humains qui répondrait aux besoins uniques des pays et des peuples africains à l'ère postcoloniale. La première ébauche rédigée par le comité de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a reçu l'approbation unanime de l'Assemblée de l'OUA à Nairobi, le 27 juin 1981.

3 Le 26 juin 1945, 59 U.S. Stat. 1031, T.S. 993 (entrée en vigueur le 24 octobre 1945, amendée en 1965, en 1968 et en 1973).

4 Rés. A.G. 217 (III), doc. off. A.G.N.U., 3^e sess., supp. n° 13, 71, doc. NU A/810 (1948) (adoptée par 48 voix contre 0, avec 8 abstentions) [DUDH].

Comparaison avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) : les caractéristiques uniques de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP)

La Charte africaine est une adaptation du droit international relatif aux droits humains à « l'histoire coloniale de l'Afrique, sa philosophie du droit et sa conception de l'homme » (Obinna Okere, 1984, p. 141). Elle est l'expression du besoin des États africains nouvellement indépendants de trouver des solutions aux problèmes de l'Afrique en matière de droits humains, problèmes dont les solutions les plus appropriées différaient de celles employées en Europe et dans les Amériques.

La Charte africaine se réfère aux coutumes et aux pratiques africaines en tant que sources de droit, tant dans son préambule que dans la partie du texte contenant les articles (D'Sa, 1985, p. 73-74). La marginalisation des points de vue sociologiques et des coutumes des autochtones d'Afrique au cours de la période coloniale a incité les États membres de l'OUA à légitimer les différences culturelles qui distinguent les États africains des États américains et européens, non seulement en tant que sources d'interprétation des droits humains antérieurement codifiés dans des instruments internationaux comme le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP⁵), mais aussi en tant que sources légitimes pouvant être invoquées dans l'interprétation des droits humains pour les Africains, dans le contexte africain. À cette fin,

[L]e catalogue de droits garantis par la Charte africaine diffère de celui de ses pendants européen et interaméricain sur plusieurs points importants. La Charte prévoit non seulement des droits, mais aussi des devoirs, et garantit le respect des droits des individus et des peuples. Outre les droits civils et politiques, la Charte africaine énonce une série de droits économiques et sociaux. [...] Les traditions et les coutumes historiques africaines se reflètent aussi dans certaines dispositions de la Charte, en particulier celles qui portent sur les devoirs

5 Rés. A.G. 2200A (XXI), 21 doc. off. A.G.N.U., supp. n° 16, 52, doc. N.U. A/6316 (1966), 999 R.T.N.U. 171 (entrée en vigueur le 23 mars 1976) [www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/a_ccpr_fr.html].

des individus et les questions liées à la famille (Buergenthal, 2006, p. 798).

La Charte africaine se distingue aussi de la Convention américaine relative aux droits de l'homme⁶ par son refus d'admettre la soumission de pétitions individuelles. Ainsi, selon l'article 44 de la CADH, toute personne a le droit de soumettre une pétition (Ojo et Sesay, 1986, p. 97). Les articles 34 et 56(4) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁷ demandent que les États signataires fassent une déclaration séparée pour permettre aux individus d'adresser une requête aux organisations des droits de l'homme⁸. La Charte africaine ne contient aucune disposition spécifique touchant la soumission de plaintes individuelles, sauf dans les articles 55 à 59 inclusivement qui font référence aux « communications autres ».

Cela est troublant parce que la Charte africaine « permet [...] aux États parties d'imposer des restrictions et des contraintes plus importantes sur l'exercice des droits qu'elle proclame que les instruments des droits humains européen et interaméricain » (Buergenthal, 2006, p. 798). De nombreux droits civils et politiques énoncés dans la Charte africaine contiennent des « clauses de récupération⁹ » qui permettent aux États signataires de « justifier des restrictions imposées aux droits et aux libertés individuels en invoquant les lois du pays, qui peuvent avoir un effet restrictif » (D'Sa, 1985, p. 76; Welch, 1992, p. 46). Aucune des clauses de récupération contenues dans la Charte africaine ne stipule d'autres conditions

6 R.T.O.É.A. n° 36, 1144 R.T.N.U. 123 (entrée en vigueur le 18 juillet 1978, reproduite dans *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, OÉA/Ser.L.V/II.82 Doc. 6 rév.1 à 25 (1992)) [CADH].

7 (E.T.S. 5), 213 R.T.N.U. 222 (entrée en vigueur le 3 septembre 1953, telle qu'amendée par le Protocole n° 11 (E.T.S. n° 155), qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998) [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FrenchFrançais.pdf].

8 L'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la CEDH a modifié la Convention afin de permettre aux individus de saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête (voir Mohamed, 1999, p. 206 et Eno, 2002, p. 230).

9 On trouve dans la Charte africaine des clauses de récupération aux articles 6 (liberté et sécurité de sa personne et exemption d'arrestation arbitraire), 8 (liberté de conscience et de religion), 9(2) (liberté d'expression et droit de diffuser ses opinions), 10(1) (liberté d'association), 11 (liberté de réunion), 12(1) (droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État) et 12(2) (droit de quitter tout pays et de revenir dans son pays), 13 (droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays), et 14 (droit de propriété).

aux termes desquelles la récupération effectuée par un État au chapitre des droits individuels devrait aussi être justifiée. Cela diffère de ce que l'on trouve dans la CEDH, qui comporte un mécanisme dérogatoire similaire à celui de l'article 4 du PIDCP.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Charte africaine fait aussi la distinction entre les droits collectifs (énumérés au chapitre I) et les devoirs qui incombent aux individus (Obinna Okere, 1984, p. 145, 148). Ces « devoirs », ou responsabilités, découlent de l'appartenance des individus à certains groupes et englobent des obligations envers différentes catégories de bénéficiaires : la famille, la société, l'État, d'autres collectivités légalement reconnues et la communauté internationale (article 27). Les devoirs spécifiques envers ces bénéficiaires constituent un complément à la responsabilité générale de l'individu d'« entretenir des relations qui permettent de promouvoir, de sauvegarder et de renforcer le respect et la tolérance réciproques » (article 28). Ces stipulations ont tour à tour été comprises comme « un code de bonne conduite pour l'ensemble des citoyens des pays africains » (D'Sa, 1985, p. 77) et comme une formulation reconnaissant que les droits humains individuels sont plus susceptibles de se concrétiser efficacement lorsqu'ils sont attribués aux membres de groupes sous forme collective (Kiwanuka, 1988, p. 85).

Il importe de se rappeler, toutefois, qu'en dépit de l'orientation culturelle distinctive de la Charte, la culture elle-même constitue une source de droit qui n'est pas sans poser de problèmes. En effet, les droits collectifs (des peuples) stipulés dans la Charte africaine entretiennent une tension constante avec le droit à l'autodétermination (D'Sa, 1985, p. 78). La Charte africaine ne donne aucune définition de ce qu'est un « peuple » dans le contexte de l'autodétermination. Certains analystes ont suggéré, peu après l'élaboration de la Charte africaine, que le droit à l'autodétermination qui y est stipulé devrait être interprété comme un droit dont pourraient se prévaloir certains groupes à l'intérieur des États, vu l'existence de régimes postcoloniaux racistes et oppressifs à l'époque de la signature de la Charte africaine (Addo, 1998, p. 185-6).

Dans la pratique, l'engagement dont fait état la Charte de l'OUA relativement à la « [sauvegarde] et à [la consolidation]... [de]

la souveraineté... ainsi que [de] l'intégrité territoriale¹⁰ » des États membres a souvent été invoqué pour miner la légitimité des interprétations sécessionnistes du droit, prévu dans la Charte africaine, à l'autodétermination de groupes à l'intérieur des États. Dans la plupart des cas, après que les pays africains eurent obtenu leur indépendance, l'autodétermination n'était plus officiellement reconnue comme faisant partie de l'ensemble de droits collectifs dans la Charte africaine. Au lieu de cela, les droits des différents groupes à l'intérieur des États ont par la suite été considérés comme faisant partie des « droits des minorités » (Kiwanuka, 1988, p. 90; Addo, 1988, p. 184).

LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES (CADHP)

La promotion des droits de la personne prévus par la Charte

Les dispositions uniques de la Charte africaine mentionnées précédemment ne peuvent être comprises que dans le contexte créé par l'étude de cas de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine). Établie en vertu des articles 30 à 46, inclusivement, de la Charte africaine, la Commission africaine est un organe quasi judiciaire qui est responsable de la *promotion* et de la *protection* des droits humains garantis par la Charte africaine. Elle a commencé à exercer ses activités à la fin de 1987, bien avant l'adoption de ses règles de procédure, en février 1988 (Odinkalu, 1993, p. 533; Welch, 1992, p. 49-54).

Comme la CEDH et la CADH¹¹, la Charte africaine comporte à la fois un mécanisme de plaintes interétatique (articles 47 à 54) et, comme nous l'avons mentionné précédemment dans la partie 1,

10 Charte de l'OUA, *supra* note 2, préambule.

11 L'article 24 de la CEDH, *supra* note 7, permet la soumission de plaintes interétatiques immédiatement après la ratification du traité par les États membres de l'Union européenne. L'article 45 de la CADH, *supra* note 6, en revanche, ne permet ce type de plaintes « que si la compétence de la Commission est reconnue par les deux parties concernées, c'est-à-dire l'État demandeur et l'État défendeur ». Voir Obinna Okere, 1984, p. 156.

un mécanisme de soumission de pétitions non étatiques assujetti à l'approbation des États signataires de la Charte africaine. Les exigences que les pétitions non étatiques indiquent l'identité de leur auteur, soient postérieures à l'épuisement de tous les recours internes et ne contiennent pas de termes outrageants ou insultants à l'égard de l'État mis en cause (article 56) représentent des obligations coûteuses pour les demandeurs non étatiques. Même les pétitions qui sont en tous points conformes à ces conditions peuvent être jugées inadmissibles si elles n'obtiennent pas le soutien d'une majorité simple des 11 commissaires (Ojo et Sesay, 1986, p. 97).

Toutefois, la Commission a invoqué avec succès l'article 55 de la Charte africaine afin d'accepter des communications de requérants non étatiques (Heyns, 2004, p. 694 ; Helfer, 1999, p. 355). Cela revêt une importance capitale pour quatre raisons. Premièrement, la majorité des pétitions soumises à la Commission proviennent d'acteurs non étatiques. Deuxièmement, la Commission a également usé de son autorité en vertu des articles 60 et 61 de la Charte africaine pour pouvoir s'inspirer du droit international relatif aux droits humains afin d'*interpréter* les dispositions de la Charte africaine. Par exemple, la Commission a clarifié que les États qui se réfèrent aux lois nationales pour justifier l'invocation de la limite imposée par les clauses de récupération de la Charte africaine doivent agir en conformité avec le droit international relatif aux droits humains (Eno, 2002, p. 689¹²). Cela a empêché certains États de recourir aux dispositions de récupération pour empêcher la Commission d'examiner des pétitions soumises par des parties lésées, et donc permis aux ONG et aux individus de participer plus pleinement aux activités de la Commission qu'ils ne l'auraient pu autrement. Troisièmement, cette pratique contribue, dans les faits, à rendre inopérant l'article 52 de la Charte africaine, qui décrit les démarches de résolution des différends de la Commission comme visant principalement à atteindre « une "solution amiable" entre [...] les États, et non pas entre l'individu lésé et l'État » (Ojo et Sesay, 1986, p. 96).

12 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communications 105/93, 128/94, 130/94, et 152/96, *Media Rights Agenda et autres c. Nigeria*, 12^e rapport d'activité annuel (1998-1999).

Quatrièmement, l'acceptation de plaintes en provenance d'acteurs non étatiques a permis à la Commission de développer une solide étude de cas qui démontre le caractère extrêmement innovateur de son approche face à la Charte africaine au fil du temps. Cette approche a permis de mettre l'accent, en ce qui a trait aux plaintes soumises à la Commission, non plus sur des préoccupations relativement insignifiantes touchant l'admissibilité des plaintes, mais plutôt sur des préoccupations liées aux obligations des États envers les individus et les groupes. Ce changement est évident quand on regarde les cas traités par la Commission relativement à l'autodétermination¹³, aux droits civils et politiques¹⁴ ainsi qu'aux droits sociaux et économiques¹⁵. Comme le fait remarquer un observateur, « le potentiel de ce mécanisme est loin d'avoir été épuisé » (Heyns, 2004, p. 694).

Les obstacles à la protection des droits énoncés dans la Charte

Même si elle a été l'instigatrice de l'approche innovatrice en matière de pétitions non étatiques décrite ci-dessus, la Commission a été fortement critiquée pour son inefficacité. La Commission a utilisé la totalité de ses capacités promotionnelles; toutefois, ses capacités en matière de *protection* demeurent grossièrement inadéquates par rapport à l'immensité des besoins du continent (le chapitre 1 de la présente publication décrit certains de ces besoins de façon plus détaillée). Cela s'explique en partie par le fait que d'importantes

13 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication 75/92, *Congrès du Peuple katangais c. Zaïre*, 8^e rapport d'activité annuel (1994-1995); communications 147/95 et 149/95, *Sir Dawda K. Jawara c. Gambie*, 13^e rapport d'activité annuel (1999).

14 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication 60/91, *Projet de défense des droits constitutionnels (Akamu) c. Nigeria*, 8^e rapport d'activité annuel (1994-1995); communication 74/92, *Commission Nationale des Droits de l'Homme et des Libertés c. Tchad*, 9^e rapport d'activité annuel (1995-1996); communications 105/93, 128/94, 130/94 et 152/96, *Media Rights Agenda et autres c. Nigeria*, 12^e rapport d'activité annuel (1998-1999); communication 102/93, *Projet de défense des droits constitutionnels et autre c. Nigeria*, 12^e rapport d'activité annuel (1998-1999); communications 54/91, 61/91, 98/93, 164-196/97 et 210/98, *Malawi African Association et autres c. Mauritanie*, 13^e rapport d'activité annuel (1999); et communications 48/90, 50/91, 52/91 et 89/93155/96, *Amnistie Internationale c. Soudan*, 13^e rapport d'activité annuel (1999).

15 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, communication 155/96, *Centre d'action pour les droits sociaux et économiques et Centre pour les droits économiques et sociaux c. Nigeria*, annexe V, 15^e rapport d'activité annuel (2001-2002).

dispositions de la Charte africaine limitent la portée des mécanismes de protection conférés à la Commission par l'Assemblée de l'OUA (aujourd'hui l'Assemblée de l'Union africaine ; voir « Union Africaine » plus loin). Par exemple, la Commission ne peut entreprendre une enquête sur le terrain de sa propre autorité. Elle ne peut qu'attirer l'attention des États sur les violations massives des droits humains et doit attendre que le président de l'Assemblée demande une enquête approfondie avant de pouvoir se pencher sur des situations d'urgence (article 58). De plus, les rapports de la Commission sur des enjeux précis ne peuvent être rendus publics sans l'approbation préalable de l'Assemblée (article 59). Enfin, lorsque les tentatives de solution amiable des différends entre États ont échoué, la Commission doit attendre trois mois avant de soumettre un rapport écrit à l'Assemblée (article 52). L'Assemblée a donc le pouvoir d'influencer indûment le travail de la Commission, au point d'occulter ses capacités de protection.

LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Bref, le système africain a été limité au « règlement de requêtes portant sur des violations des droits humains, par l'intermédiaire de l'*instrumentalité* de la Commission » (Obinna Okere, 1984, p. 156) *parce que* les recommandations de la Commission ne sont pas contraignantes (article 53). Cela n'est pas particulièrement étonnant : les recommandations de la Commission européenne des droits de l'homme ne sont pas, elles non plus, contraignantes (Murray, 2002, p. 198). Toutefois, les systèmes européen et américain avaient tous deux, au moment où la Charte africaine est entrée en vigueur, « progressé au-delà du règlement diplomatique et passé au stade ultime de l'arbitrage judiciaire des violations des droits humains » (Obinna Okere, 1984, p. 156).

Face à cette situation, l'OUA a adopté 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 à

Ouagadougou, le 10 juin 1998¹⁶. En vertu de l'article 2 du Protocole de 1998, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour africaine des droits de l'homme) complète les fonctions de protection de la Commission africaine. Même si ce sujet est abordé de façon plus détaillée au chapitre 1 de la présente publication, nous indiquerons ici trois points de comparaison avec les expériences européenne et américaine.

Premièrement, en vertu de l'article 4 du Protocole de 1998, la compétence de la Cour africaine des droits de l'homme en matière d'avis consultatif est entièrement discrétionnaire. La Cour africaine des droits de l'homme peut « donner un avis consultatif "sur toute question juridique concernant la Charte ou tout autre instrument pertinent relatif aux droits de la personne, à condition que l'objet de l'avis consultatif ne se rapporte pas à une requête pendante devant la Commission" » (Eno, 2002, p. 231). En revanche, les capacités en matière d'avis consultatif de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme se limitent à donner des avis juridiques demandés par le Comité des ministres et les États et organes membres de l'OEA respectivement (Eno, 2002, p. 232).

Deuxièmement, contrairement à ses pendants européen et américain, la Cour africaine peut régler des différends non seulement en vertu des instruments régionaux des droits humains, mais aussi en vertu des instruments internationaux. « Cela est particulièrement important et encourageant parce qu'une personne dont les droits ne sont pas adéquatement protégés par la Charte africaine peut aisément demander que l'État concerné rende des comptes en invoquant un autre traité auquel cet État est signataire soit à l'échelle de l'ONU, soit à l'échelle sous-régionale » (Eno, 2002, p. 227). Bien sûr, cela n'est possible que dans les cas où les États parties à la Charte africaine sont également signataires d'autres traités des droits humains et où les États acceptent officiellement que des pétitions individuelles soient soumises devant les organes responsables de l'administration de ces traités internationaux.

16 OUA Doc. OUA/LEG/MIN/AFCHPR/PROT.1 rév.2 (1997) (entré en vigueur le 25 janvier 2004) [www.achpr.org/francais/_info/court_fr.html].

Troisièmement, en vertu de l'article 5(3) du Protocole de 1998, « [l]a Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) [du] Protocole ». Pour ce faire, les États parties doivent présenter une déclaration officielle acceptant la compétence de la Cour africaine des droits de l'homme à recevoir des requêtes soumises contre eux par des acteurs non étatiques. Les ONG dotées du statut d'observateur à la Commission peuvent aussi soumettre des requêtes urgentes à la Cour africaine des droits de l'homme, conformément à l'article 6(1) du Protocole de 1998. Non seulement cette possibilité constitue-t-elle une amélioration par rapport à la Charte africaine, qui ne fait aucunement mention des ONG, mais elle représente aussi une amélioration par rapport à la Cour européenne et à la Cour américaine des droits de l'homme dont les règlements n'autorisent pas les ONG à soumettre des plaintes (Mohamed, 1999, p. 201 ; Eno, 2002, p. 230). Cette nouvelle disposition dans le Protocole de 1998 a une énorme signification parce que les ONG ont toujours joué un rôle essentiel en aidant la Commission africaine à remplir son mandat de promotion et de protection des droits.

L'article 6(3) du Protocole de 1998 permet aussi à la Cour africaine de renvoyer des requêtes devant la Commission (Eno, 2002, p. 228). Si la capacité limitée de la Commission en matière de protection a déjà été notée, le fait que les ONG doivent aussi être dotées du statut d'observateur auprès de la Commission pour pouvoir introduire des requêtes devant la Cour africaine des droits de l'homme (Protocole de 1998, article 5(3)) signifie que la Commission jouera un rôle important à titre de centre d'information pour les ONG cherchant à introduire elles-mêmes des requêtes devant la Cour africaine des droits de l'homme et assurera un filtrage des cas méritoires qui passeront de la Commission à la Cour africaine des droits de l'homme pour un examen plus approfondi.

L'UNION AFRICAINE

Sans tambour ni trompette et sans faire l'objet d'une grande attention de la part de la communauté internationale, 27 pays africains ont signé l'Acte constitutif de l'Union africaine à Lomé, le 11 juillet 2000¹⁷. L'Acte constitutif vient remplacer la Charte de l'OUA ainsi que le Traité instituant la Communauté économique africaine¹⁸, ses prédécesseurs immédiats (article 33), mais il reprend directement un grand nombre de dispositions du traité d'Abuja.

L'Union africaine (UA) se distingue délibérément de l'OUA en plaçant les droits humains et la bonne gouvernance au cœur de ses objectifs¹⁹. En particulier, l'article 30 de l'Acte constitutif permet à l'UA de suspendre les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels (Maluwa, 2003, p. 165). Les sanctions énoncées dans les dispositions de l'Acte constitutif ne peuvent être appliquées que par l'exercice d'une volonté politique de la part des États sous la forme d'actions concrètes visant à protéger les droits humains, ce qui fait espérer que les États africains se préparent à « [relever] les [...] défis urgents que sont le renforcement de la démocratie, de la sécurité collective et des droits humains en Afrique » (Maluwa, 2003, p. 158). Il est par conséquent étonnant que l'Acte constitutif, s'il mentionne la Charte africaine et « d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme » (article 3(h)), ne fasse mention ni de la Commission africaine ni de la Cour africaine des droits de l'homme, les deux institutions créées en vertu des dispositions de ses prédécesseurs dans le but de promouvoir et de protéger les droits humains en Afrique.

L'omission, par l'Acte constitutif, de mentionner ces institutions ne laisse pas pour autant l'organisation sans organe judiciaire, car la possibilité de création d'une Cour africaine de justice est envisagée à l'article 18 (Udombana, 2002, p. 1243). Cette Cour a été créée

17 OUA Doc. CAB/LEG/23.15 (entré en vigueur le 26 mai 2001) [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Acte%20Constitutif.pdf].

18 Le 3 juin 1991, O.U.A. Doc. AHG/Rés. 205 (XXVII) (entré en vigueur le 12 mai 1994) [www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/AEC_Treaty_1991.pdf] et [www.uneca.org/itca/ariportal/abuja.htm] (ce dernier document est seulement disponible en anglais).

19 Traité d'Abuja, *supra* note 18, articles 3(h) et (g).

à la suite de l'adoption, par l'UA, du Protocole de la Cour de justice de l'Union africaine, à Maputo, le 11 juillet 2003²⁰. L'idée d'une Cour africaine de justice avait été conçue à l'origine dans le traité d'Abuja (qui la définissait, à l'article 7(1)(e), comme un organe de la Communauté économique africaine). En plus de définir les fonctions de la Cour africaine de justice (article 18) ainsi que son organisation (article 20), le traité d'Abuja stipule que les décisions de la Cour ont « force exécutoire pour les États membres et les organes de la Communauté » (article 19). L'article 87 du traité d'Abuja donne à la Cour africaine de justice compétence sur le règlement des litiges entre les États parties lorsque les États ne parviennent pas à régler eux-mêmes ces litiges à l'amiable (Packer et Rukare, p. 376).

Le Protocole de 2003, toutefois, ne fait aucune mention des droits humains. Cela, ajouté au silence de l'Acte constitutif à propos de la Commission et de la Cour africaine des droits de l'homme ainsi qu'aux dispositions actuelles relatives à la Cour africaine de justice, a créé une certaine confusion parmi les États africains. Leur réticence subséquente à ratifier le Protocole de 2003 suscite des préoccupations quant à la possibilité future, pour les individus dont les droits humains auront été violés, d'accéder à la justice (Murray, 2002, p. 206). Les commentateurs juridiques craignent également qu'un chevauchement des compétences entre les deux cours ait pour effet de « [contrecarrer] plutôt que de [favoriser] l'établissement d'une jurisprudence relative aux droits humains » en raison de la possibilité d'« interprétations conflictuelles [des] dispositions des instruments des droits humains invoqués devant chaque cour » (Udombana, 2002, p. 1247-1248).

Il a été suggéré que la relation fonctionnelle entre la Cour africaine des droits de l'homme et la future Cour africaine de justice imite la relation de complémentarité entre la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour européenne de justice. Toutefois, la réussite de cette approche en Europe est favorisée par le fait que

20 Décision sur le projet de Protocole de la Cour africaine de justice de l'Union africaine, Assemblée/UA/Déc. 25 (II), Conférence de l'Union africaine, 2^e sess. ordinaire, O.U.A. Doc. EX/CL/59 (III), p. 25 [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Protocole%20de%20la%20Cour%20de%20Justice.pdf]. Le Protocole de 2003 n'a pas encore reçu les 15 ratifications requises pour son entrée en vigueur.

« le droit régissant l'UE a préséance sur les lois nationales, et que, par conséquent, les États doivent se conformer directement aux dispositions de la Convention européenne dans les cas où la CEJ les a utilisées pour interpréter le droit de l'UE » (Murray, 2002, p. 207). Même si les 22 premiers juges ont été élus à la Cour africaine de justice²¹, la Cour n'a pas encore entendu de requête ni prononcé de jugement ; reste donc à voir si les États membres de l'UA, attachés depuis longtemps aux principes de la souveraineté de l'État et de la non-ingérence, accepteront facilement de se conformer à ses décisions. Une autre approche serait de développer davantage la Cour africaine des droits de l'homme dans le cadre de l'établissement de la Cour africaine de justice, dans le but de faire de la Cour des droits de l'homme une chambre spécialisée de la Cour de justice.

Une troisième voie semble avoir été adoptée par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, lors de sa 7^e Session ordinaire tenue à Banjul (1^{er} et 2 juillet 2006). L'Assemblée de l'UA a accepté la recommandation du Conseil exécutif voulant que les ministres de la Justice de l'UA se rencontrent afin d'étudier l'ébauche de protocole sur le statut de la future Cour africaine de justice et des droits de l'homme, rédigée par Mohamed Bedjaoui, ancien président de la Cour internationale de justice et ministre algérien des Affaires étrangères, dans le but de faire des recommandations au Conseil exécutif avant janvier 2007²².

21 Décision sur l'élection des juges de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, Assemblée/UA/Déc.100 (VI), Conférence de l'Union africaine, 6^e sess. ordinaire, OUA Doc. EX.CL/241 (VIII) (23-24 janvier 2006), p. 39 [www.africa-union.org/summit/Jan%202006/Rapports/DECISION-Conseil-Khartoum-FINAL.pdf].

22 Décision sur le projet d'instrument unique relatif à la fusion de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour de justice de l'Union africaine, Assemblée/UA/Déc.118 (VII), Conférence de l'Union africaine, 7^e sess. ordinaire, O.U.A. Doc. EX.CL/253 (IX), p. 14 [www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/July/summit/doc/Decisions_and_Declarations/D%C3%A9cisions%20de%20la%20Conf%C3%A9rence%20-%20_VII_.fr.pdf]. En mars 2008, la Commission de l'Union africaine a fini d'étudier l'intégration des deux tribunaux et elle a adopté un projet d'instrument juridique unique relatif à la fusion de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour de justice de l'Union africaine. Ce document devait être remis au Conseil exécutif et, plus tard, aux chefs d'État en vue de son adoption lors du Sommet de l'Union africaine en Égypte, en juin ou juillet 2008.

CONCLUSION

En attendant que le cadre de fonctionnement de la future cour intégrée soit abordé dans le Protocole à venir relatif à l'Acte constitutif de l'UA, le système africain des droits de l'homme a déjà posé les fondations pour la promotion, la protection et l'application systématiques des règles de droit relatives aux droits humains partout sur le continent. Grâce à sa réceptivité face aux soumissions des ONG ainsi qu'à sa capacité d'entendre des plaintes en vertu de la Charte africaine et d'autres traités internationaux des droits humains, la Cour africaine des droits de l'homme est destinée à permettre d'importantes avancées en matière de protection des droits humains en Afrique.

Le plus récent projet de l'UA en matière judiciaire soulève l'excitante possibilité que l'application du droit relatif aux droits humains en Afrique puisse devenir plus qu'une vue de l'esprit. Le Protocole de 2003 à la Cour africaine de justice stipule, à l'article 37, que les arrêts de la Cour sont obligatoires pour toutes les parties en litige. Si cette disposition est maintenue dans le Protocole final établissant le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, les arrêts de cette dernière, en ce qui a trait aux droits humains, pourraient eux aussi être obligatoires lorsque la Cour sera établie et aura commencé à exercer ses activités.

La création de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme représente une possibilité sans précédent, pour les États africains, de tirer profit des premiers pas réalisés en matière de protection des droits humains sur le continent par les ONG et la Commission africaine en accroissant la force des moyens de protection judiciaire accessibles aux individus et aux peuples d'Afrique. L'avenir nous révélera si les États africains sont prêts ou non à faire preuve de la volonté politique nécessaire pour donner vie à la promesse d'une véritable protection des droits humains en Afrique.

Chapitre 3

LES DROITS DES FEMMES DANS LE SYSTÈME AFRICAIN : AVANCÉES ET DÉFIS

Valérie Couillard

LES DROITS DE LA FEMME EN AFRIQUE : DES DROITS HUMAINS

Militer pour les droits des femmes en Afrique entraîne souvent la réaction suivante : « Les droits des femmes ! Mais qu'en est-il des droits des hommes ? » Comme s'il s'agissait de revendiquer des chimères. Parallèlement, on plaide que les femmes et les hommes ne sauraient être mis à égalité ou en face parce qu'en réalité les deux sexes sont différents et incarnent des rôles dissemblables qui ne peuvent se comparer. En réponse à de telles réticences, la réflexion proposée dans ce chapitre s'accompagne d'une sensibilité dans son vocabulaire. Les droits des femmes s'inscrivent dans l'ensemble universel des droits, qui porte un nom différent en fonction des systèmes juridiques. En Europe et en Afrique, on parle de « droits de l'homme ». Au Canada, on dit « droits de la personne ». En langue anglaise, la confusion s'efface, puisqu'en Amérique du Nord, en Europe, en Afrique et ailleurs, on s'en tient à *human rights*. Pour parler du même concept juridique, la version française a adopté le

terme « droits humains » pour désigner en l'occurrence les droits humains des femmes.

Ce chapitre explique les raisons pour lesquelles il a été jugé nécessaire sur le continent africain de verbaliser les problèmes vécus par les femmes et de créer ainsi pour elles une protection juridique authentique. Il décrit les développements relatifs aux droits des femmes dans le système régional africain, en particulier ceux réalisés par l'avènement d'un instrument exhaustif et novateur, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits de la femme en Afrique¹ (le Protocole). Il met aussi en exergue le mécanisme spécial de mise en oeuvre des droits des femmes créé par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission) et ses activités avec la société civile. Enfin, ce chapitre aborde la question de la mise en application des droits garantis par le Protocole en soulevant les réalités du pluralisme juridique et de la méconnaissance du système africain de protection des droits humains. Ce texte n'est pas exhaustif quant à la nature, aux causes et aux conséquences de la violence faite aux femmes. Il a toutefois pour ambition de montrer l'importance de mettre en oeuvre les remarquables avancées juridiques réalisées et de proposer des moyens d'aborder les problèmes qui se présentent.

DÉVELOPPEMENTS EN DROIT DES FEMMES DANS LE SYSTÈME AFRICAIN

Le Protocole sur les droits de la femme en Afrique : un instrument novateur

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine), adoptée en 1981² par les États membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA³), engage ses États parties à garantir

1 Le Protocole est disponible en ligne [www.africa-union.org].

2 La Charte africaine est entrée en vigueur en 1986 et est accessible en ligne [www.africa-union.org].

3 L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a été constituée par une charte en 1963 et elle est ensuite devenue l'Union africaine (UA) en 2002. L'Acte constitutif de l'UA et la Charte de l'OUA sont

à toutes les personnes – incluant les femmes – les droits qui y sont stipulés. Toutefois, elle demeure silencieuse quant aux problèmes spécifiques rencontrés par les femmes⁴. La ratification quasi unanime sur le continent de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de violations à l'égard des femmes (CEDEF⁵) ainsi que des principaux pactes internationaux de protection des droits humains⁶ n'a pas été suffisante pour engendrer une protection concrète et adéquate en ce qui a trait aux violations particulières vécues par les femmes. Pour combler ce vide juridique, le Protocole sur les droits de la femme en Afrique a été adopté en 2003, à Maputo, par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Il obtient force d'application, dans les pays qui l'ont ratifié, le 25 novembre 2005⁷. Articulé en réaction aux nombreuses et persistantes violations subies par les femmes sur le continent, il garantit un éventail de droits et se présente comme un instrument de droits humains novateur et de son temps.

En 1994 et 1995, un groupe de travail majoritairement composé d'activistes de la société civile se forme dans le cours des activités de la Commission africaine et se donne pour mandat d'élaborer un projet de Protocole⁸. Il devient un des principaux moteurs de

accessibles en ligne [www.africa-union.org].

- 4 Les droits des femmes ne sont pas spécifiquement reconnus dans la Charte. On peut trouver une protection générale dans le préambule et les articles 2 et 3 garantissent l'égalité entre tous, et affirment le principe de non-discrimination sur la base du sexe. Seul l'article 18(3) fournit une protection pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- 5 Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF/CEDAW) 1979, 1249 UNTS 13.
- 6 Déclaration universelle des droits de l'homme 1948, (UDHR) UN GA Res.217 A (III) 1948 articles 2 et 7; Pacte international sur les droits civils et politiques 1966 (ICCPR) 999 UNTS 171 articles 2(1), 3 et 26; Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels 1966 (ICESCR) 993 UNTS 3 articles 2(2) et 3. Aussi, la Déclaration de Kigali suivant la première Conférence ministérielle de l'Union africaine sur les droits humains en Afrique et adoptée le 8 mai 2003 affirme, en son paragraphe 16, la nécessité de poursuivre les travaux relatifs au projet de Protocole sur les droits des femmes et appelle les États membres à prendre les mesures nécessaires pour l'adoption, la signature et la ratification. MIN/CONF/HRA/Decl.1(I).
- 7 Soit 30 jours suivant le dépôt des instruments de ratification du quinzième État devenu partie au Protocole, en conformité avec l'article 29 du Protocole. La mise à jour des signatures et des ratifications est accessible en ligne [www.africa-union.org].
- 8 Parmi les principaux acteurs de la société civile impliqués dans l'élaboration du projet de Protocole sur les droits de la femme, on compte : la Commission internationale de juristes, l'organisation Femmes droit et développement en Afrique (FEDDAF/WILDAF) et le Centre africain pour la démocratie et les études des droits de l'homme.

changement en agissant également pour la création, en 1998, d'un mécanisme de protection des droits des femmes au sein de la Commission africaine⁹. Ce sont les actions concertées de la société civile avec les organes de l'Union africaine qui permettent aux droits des femmes de prendre forme dans le Protocole. Plusieurs campagnes de sensibilisation visant la signature et la ratification du Protocole se déploient dans chacun des pays africains¹⁰. La présence et le dynamisme de la société civile féminine africaine dans tout le processus menant à l'adoption du Protocole sont un phénomène qui explique son contenu aussi détaillé et complet¹¹.

Le Protocole constitue un instrument juridique novateur. Parmi les développements juridiques marquants du Protocole, on compte en premier lieu une définition de la violence à l'égard des femmes qui est moulée sur celle de la CEDEF, mais qui ajoute un concept de violence économique. Une seconde innovation se trouve dans l'explicitation des engagements des États; cela agit comme guide pour les gouvernements quant aux mesures à prendre pour la réalisation des droits. Par exemple, l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'accompagne de procédures d'harmonisation des lois, de la participation des femmes et de leur intégration dans les postes de décision, de l'éducation du public et de la diffusion stratégique d'information pour la modification des schémas et des modèles socioculturels. Aussi, le Protocole est-il le premier instrument juridique de droits humain à énoncer expressément le droit à la santé sexuelle et reproductive. Par cette disposition, les femmes ont le droit de contrôler leur fécondité, de décider de l'espacement des naissances, de se protéger contre les infections sexuellement

9 Résolution sur la désignation d'un Rapporteur spécial sur les droits de la femme en Afrique, ACHPR/Res.38(XXV)99. Cette résolution de 1999 a été adoptée de manière rétroactive à 1998, année où Julienne Ondziel Gnelenga est entrée en poste. Elle sera suivie d'Angela Melo en 2001 et ensuite de Soyata Maïga en 2007. La base juridique pour la création d'un mandat de Rapporteur spécial par la Commission se trouve aux articles 45 et 66 de la Charte africaine.

10 Par exemple, la coalition toujours grandissante « SOWAR » (Solidarity for African Women's Rights), qui comptait 29 organisations membres en janvier 2008, a joué un rôle prédominant dans la campagne pour la ratification du Protocole. Une des dernières actions de la coalition se rapporte à la lutte contre la violence à l'égard des femmes au Kenya. Voir le communiqué [www.preventgbvafrica.org/Downloads].

11 Le Protocole contient 32 articles et 25 d'entre eux énoncent des catégories spécifiques de droits protégés.

transmissibles, d'être informées et d'accéder aux services de planification familiale et de santé, et, dans certaines circonstances, d'avoir recours à l'avortement médicalisé¹². Ces aspects du Protocole en font un outil normatif qui va bien au-delà de la protection accordée aux femmes par les autres instruments de droits humains qui l'ont précédé.

Par ailleurs, le Protocole est articulé comme une réponse à la place prépondérante qui est accordée dans la Charte africaine au respect des valeurs culturelles, car certaines coutumes perpétuent les violences faites aux femmes. Si les coutumes et les traditions doivent être valorisées, encore faut-il qu'elles soient positives, c'est-à-dire qu'elles ne génèrent pas d'effets néfastes en regard des droits de l'homme. La place de la culture et ses conflits possibles avec les droits individuels se posent différemment dans le système africain et dans les systèmes occidentaux de protection des droits humains. En Europe, par exemple, les droits fondamentaux individuels précèdent les droits culturels¹³. Sur le continent africain, les personnes sont conçues comme faisant d'emblée partie de communautés alimentées par des pratiques culturelles. Individu et collectivité sont donc amalgamés¹⁴. Dans cette perspective, le Protocole prend la forme d'une conciliation entre les droits culturels des peuples et ceux des femmes africaines. La place prépondérante accordée aux valeurs traditionnelles dans la Charte se mesure aux garanties offertes dans le Protocole.

En effet, le Protocole attaque de front les pratiques coutumières qui font ombrage aux droits des femmes africaines. Premièrement,

12 Les circonstances énumérées à l'article 14 du Protocole sont l'agression sexuelle, le viol, l'inceste et la grossesse lorsque cette dernière met en danger la santé mentale et physique de la mère ou la vie de la mère ou du fœtus.

13 À titre d'illustration de ce phénomène, on peut évoquer la catégorisation des droits en générations qui a inspiré l'élaboration du système international des droits humains et qui a notamment été soutenue par le juriste Karel Vasak. Selon cette conception, la première génération de droits se rapporte aux droits civils et politiques, la deuxième renvoie aux droits économiques, sociaux et culturels, et la troisième réfère aux droits environnementaux, culturels et du développement.

14 Pour une lecture comparative des systèmes occidentaux et africains de protection des droits humains, voir entre autres : Michel Alliot, « La coutume dans les droits originellement africains » [www.dhdi.free.fr/] ; Jacques Vanderlinden, « Les droits africains entre positivisme et pluralisme », *Bulletin des séances de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, 46, 2000, p. 279-292 ; Alliot Michel, *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*, Textes choisis et édités par Camille Kuyu, Paris, Karthala, 2003.

il prône l'élimination des pratiques néfastes et interdit explicitement les mutilations génitales féminines. Le mariage, la séparation ainsi que les droits de succession sont également traités par le Protocole. Par exemple, l'enregistrement du mariage est nécessaire et la femme a la possibilité de conserver sa nationalité. La monogamie est encouragée et, en cas de relations conjugales polygames, les droits prévus au Protocole trouvent application. Dans le mariage et en cas de séparation ou de divorce, la femme et l'homme sont égaux. Par ailleurs, les femmes ont le droit d'administrer les biens de leur mari en cas de décès. Le droit pour les filles d'accéder à l'héritage des parents est aussi mis à égalité avec celui des garçons.

Les pratiques culturelles touchant les veuves font également partie du Protocole. Le mariage nécessite le consentement et toutes les autres pratiques néfastes qui affectent les veuves sont prosrites. Les veuves ont aussi droit au partage équitable des biens du conjoint décédé et peuvent demeurer dans le domicile conjugal. Par exemple, dans certaines régions, on appelle « lévirat » une pratique en vertu de laquelle la femme doit marier un parent de son conjoint décédé. Une autre pratique en vertu de laquelle un veuf peut marier la sœur de sa conjointe décédée est appelée « sonorat ».

Le Protocole traite également des droits économiques, sociaux et culturels des femmes, de l'accès à la justice, de la participation au processus politique ainsi qu'à la promotion et au maintien de la paix. Il offre des protections spéciales aux femmes dans les conflits armés, aux femmes âgées, en situation de détresse et handicapées. Enfin, le Protocole est un instrument de son temps, qui place les femmes au cœur de concepts juridiques actuels tel le droit au développement durable, à la sécurité alimentaire et à un environnement sain.

L'adoption du Protocole constitue une avancée juridique majeure et son entrée en vigueur fait foi de la reconnaissance par les États africains des droits des femmes. D'ailleurs, peu d'États ont émis des réserves lors de la ratification¹⁵. En pratique, néanmoins,

15 La Gambie avait fait des réserves relatives aux mutilations génitales féminines, au mariage, à la séparation et au divorce, et aux droits de santé reproductive. Les réserves ont ensuite été levées en mai 2006. L'Île Maurice a refusé de porter l'âge du mariage à 18 ans et d'encourager la monogamie pour éviter un conflit avec des lois en vigueur. Aussi sur le choix des méthodes de contraception

plusieurs obstacles s'élèvent devant la pleine réalisation des droits garantis par cet instrument. Le processus de ratification qui avait progressé relativement vite en ce qui concerne la première quinzaine de pays a ensuite ralenti et les groupes militants cherchent des stratégies pour accélérer le processus dans leur pays¹⁶. La Commission africaine a déployé, ces dernières années, maints efforts pour la mise en application du système de protection des droits des femmes, notamment au moyen d'un mécanisme spécial.

La Commission africaine et son mécanisme spécial de protection des droits de la femme

La Commission africaine a entériné au cours des 15 dernières années plusieurs documents visant la protection et la promotion des droits des femmes. Au fil des ans, les décisions relatives aux questions de genre sont devenues plus nombreuses. Dans ce mouvement ascendant pour la réalisation des droits des femmes en Afrique, les activités de la Commission ont été substantiellement soutenues par les acteurs de la société civile, les partenaires financiers et scientifiques.

Entre 1993 et 2007, la Commission africaine a adopté 18 résolutions sur les questions de genre. Cinq résolutions adoptées entre 2004 et 2007 ont trait spécifiquement et uniquement aux droits des femmes. Elles abordent respectivement : la situation des femmes et des enfants en Afrique; la mise en œuvre du Protocole; la violence sexuelle en République démocratique du Congo; les droits liés à la santé et au contrôle des fonctions de reproduction; et, finalement, la réparation pour les victimes de violence sexuelle dans les situations de conflit¹⁷. À la fin de 2007, aucune décision relative à des communications alléguant des dispositions du Protocole n'a encore été rendue par la Commission. Les plaintes en cours d'exa-

parce qu'une réforme de la législation sur l'avortement est en cours. L'Afrique du Sud a déclaré en ce qui concerne le mariage et la nationalité des enfants, que la législation nationale offrait déjà une protection plus étendue en la matière.

16 C'est le cas notamment au Niger où un projet de loi visant la ratification du Protocole, qui avait fait son chemin jusqu'au Parlement, a été rejeté en 2006.

17 Voir une liste des résolutions touchant les droits des femmes qui ont été adoptées par la Commission [www.achpr.org/english/_info/women_C_res.html].

men ne s'appuient encore que sur les dispositions de la Charte, à défaut de ratification du Protocole par les États répondants. Néanmoins, des appels urgents ont été émis par la Rapporteuse spéciale, notamment en ce qui concerne la violence sexuelle en République démocratique du Congo¹⁸. Le mécanisme de la Commission a également réalisé depuis 1999 des missions de promotion au Liberia, au Burundi, au Rwanda, au Tchad, en Côte d'Ivoire, au Nigeria, en Angola, au Djibouti, au Soudan, à Sao Tomé-et-Principe et au Cap-Vert. Finalement, la Commission africaine a aussi progressivement intégré dans ses pratiques les questions relatives au genre lors de l'examen des rapports périodiques des États qui se tient à l'occasion de ses sessions publiques ; elle soumet ses États membres à une réflexion sur les principes d'égalité et de non-discrimination, la représentation politique et les politiques relatives à la situation de droit et de fait de la femme¹⁹.

À titre d'exemple de partenariat avec la société civile pour la promotion des droits des femmes, on peut souligner certaines initiatives qui ont eu lieu entre 2005 et 2008. La Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme en Afrique a été invitée à prendre part à plusieurs événements, par exemple une conférence internationale portant sur l'avortement pratiqué dans des conditions sécuritaires et légalisé²⁰. Les droits reproductifs ont aussi été mis de l'avant par la Rapporteuse spéciale lors d'une journée organisée parallèlement à la 41^e Session ordinaire de la Commission tenue à Accra, au Ghana²¹. Enfin, le partenariat entre les mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits humains est également encouragé par les acteurs de la société civile. En janvier 2008, la Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme de la Commission africaine se joignait à la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur

18 Un appel urgent est une pratique selon laquelle un commissaire Rapporteur spécial écrit au chef d'un État lorsqu'il est saisi d'une situation préoccupante en ce qui a trait aux droits humains.

19 L'obligation pour les États de présenter des rapports périodiques sur une base semestrielle est énoncée à l'article 62 de la Charte et l'article 26 du Protocole rappelle cette obligation.

20 Cette conférence a eu lieu à Londres, Angleterre, les 23 et 24 octobre 2007 [www.globalsafeabortion.org]. La participation de la Rapporteuse a été rendue possible par IPAS Afrique.

21 Cette journée de sensibilisation et de réflexion sur les droits reproductifs et l'accès à la terre pour les femmes atteintes du VIH/Sida organisée par la Commission africaine a été rendue possible avec le concours du Center for Reproductive Rights (New York), IPAS (Accra) et le Centre on Housing Rights and Eviction (CHORE) (Accra).

la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, lors d'une table de concertation abordant la question de la violence sexuelle en République démocratique du Congo²².

Les initiatives impliquant le mécanisme spécial visent généralement la mise en œuvre des droits humains des femmes au moyen de la sensibilisation des populations et de la dissémination d'information relativement à la Commission africaine, à ses instruments et à ses mécanismes. Ces gestes rejoignent également les gouvernements africains, qui gagnent à connaître davantage le système de protection des droits humains de l'Union africaine. Dans cette perspective, la Commission africaine a tenu en avril 2007 à Banjul, ville hôte de son secrétariat, un forum sur les droits des femmes gambiennes. Ce forum de trois jours a permis d'éduquer les organisations de femmes rurales gambiennes au contenu du Protocole et aux mécanismes de protection des droits. Cet événement a aussi créé des liens solides entre le bureau responsable des questions relatives au genre du gouvernement gambien (*Women's Bureau*) et la Commission. Siégeant pourtant dans la même ville que la Commission, le bureau sur le genre de la République de la Gambie avait entretenu très peu de relations avec la Commission avant cet événement. L'implication du gouvernement gambien dans les activités du forum a mené à une collaboration substantielle avec la Commission, notamment en ce qui concerne la rédaction d'un projet de loi pour la domestication²³ du Protocole, ratifié en 2005.

Par ailleurs, les organisations de la société civile offrent au mécanisme de protection des droits des femmes un soutien en matière de recherche. Dans le cadre d'une étude comparative sur le genre menée par la Commission africaine, certaines entités universitaires

22 La rencontre des deux Rapporteuses spéciales avait pour but principal la coordination des efforts dans la lutte contre les violences sexuelles dans cette région. Elle suivait l'adoption du Rapport de mission de la Rapporteuse des Nations Unies en RDC et les activités visaient à répondre au problème de la multiplicité des campagnes de la société civile sur le sujet. Un site Web a été créé [www.rdcviolencesexuelle.org]. Il compile les initiatives et fournit une liste des campagnes existantes. La participation des deux Rapporteuses a été rendue possible grâce à Droits et Démocratie.

23 La domestication d'un instrument de droit international et son harmonisation avec la législation nationale sont deux processus différents qui s'opèrent selon la tradition juridique du pays. Un exemple abordant le cas de la Gambie explique le processus de domestication dans la deuxième partie de ce chapitre.

ont collaboré avec la Rapporteuse spéciale. Grâce à ces recherches, des données comparatives ont été recueillies sur la mise en œuvre du Protocole dans les pays l'ayant ratifié. Aussi, la présence des principes d'égalité entre les sexes et de non-discrimination à l'égard des femmes dans les constitutions des pays membres de l'Union africaine a été examinée²⁴. Un autre lien de collaboration entre la société civile et la Rapporteuse spéciale a permis d'étudier les lois applicables en matière de viol dans une situation conjugale²⁵. À partir des données recueillies, la Rapporteuse spéciale a transmis des rapports à la Commission et appelé à l'action pour l'amélioration des situations des droits des femmes.

La Commission africaine exploite ainsi plusieurs stratégies pour la mise en œuvre des droits des femmes. Parallèlement à cela, plusieurs autres instruments relatifs aux femmes se profilent dans le système africain. Parmi les plus importants développements législatifs, on peut mentionner : la Plate-forme d'action africaine et Déclaration de Dakar de 1994, sur l'importance d'éliminer la discrimination et la violence fondée sur le sexe²⁶ ; la Déclaration de la SADC sur le genre de 1997 et son addendum²⁷ ; l'Acte constitutif de l'Union africaine qui reconnaît la pleine participation des femmes comme partenaires égales²⁸ ; les décisions et résolutions du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)²⁹ ; la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes

24 Les études portent sur l'application du Protocole dans les pays qui l'ont ratifié et sur les principes d'égalité et de non-discrimination dans les constitutions africaines. Elles ont été effectuées par des étudiants de l'Université de Pretoria, Afrique du Sud, en collaboration avec le « Centre for Human Rights » de l'Université de Pretoria.

25 Cette étude a été effectuée par un groupe de recherche de l'Université de l'Alberta, Canada. Il existe dans les lois criminelles de certains pays un moyen de défense qui peut être soulevé par un mari accusé de viol par sa femme. Selon cette logique juridique, le viol est impossible en situation de mariage, c'est-à-dire que même si l'épouse ne consent pas à la relation sexuelle, elle est réputée avoir consenti du seul fait qu'elle est mariée à son époux. La Rapporteuse spéciale a fait un appel pour la modification de la législation dans les États où cette disposition a été trouvée.

26 Adoptée par la cinquième Conférence régionale africaine sur les femmes, tenue à Dakar du 16 au 23 novembre 1994 [www.famafrrique.org/femmes2000/dkrpfa1.html].

27 SADC (Southern African Development Community), Déclaration sur le genre et le développement 1997, (1999) SADC Gender Monitor 1 33, et son addendum sur la prévention et l'éradication de la violence à l'égard des femmes et des enfants (1999) 1 SADC Gender Monitor 37.

28 Acte constitutif de l'Union africaine, article 4 (l) [www.africa-union.org].

29 Voir les documents adoptés [www.nepad.org/2005/fr/progressreport.php].

en Afrique de 2004³⁰ ; le Plan d'action de Maputo de 2006 sur l'accès universel aux services intégrés de santé en matière de sexualité et de reproduction en Afrique³¹ ; et le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement de la région des Grands Lacs³².

Aussi faut-il noter quelques avancées remarquables quant à la situation des femmes en Afrique, par exemple en ce qui concerne leur représentation politique et leur présence à des postes de décision. L'élection au Liberia d'Ellen Johnson-Sirleaf en novembre 2005, première femme à la présidence d'un pays africain, et la parité parlementaire au Rwanda en sont des exemples³³. Enfin, on peut aussi mentionner la nomination en 2007 de plusieurs femmes à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, faisant passer leur total à sept sur onze commissaires, dont l'une à la présidence et une autre à la vice-présidence.

LES DÉFIS DU PLURALISME JURIDIQUE ET LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS

En dépit des avancées du système de protection des droits de la femme en Afrique au cours des dernières années, certains obstacles s'élèvent devant la pleine réalisation des droits prévus dans les instruments juridiques de protection des droits des femmes en Afrique. D'abord, la prolifération des outils juridiques au cours des dernières années place les gouvernements des pays africains dans une situation complexe ; en effet, ils se retrouvent confrontés à un

30 Adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union africaine à Addis-Abeba, en Éthiopie, en juillet 2004, Assembly/AU/Decl.12(III) [www.afrimap.org/english/images/treaty/AU_DeclSol_egaliteDec04_FR.pdf].

31 Session spéciale de la Conférence des ministres de la santé de l'Union africaine, Maputo, Mozambique, 18 au 22 septembre 2006, Sp/Min/CAMH/5(I) ; « Plan d'action de Maputo pour la mise en œuvre du Cadre d'orientation continental pour la promotion des droits et de la santé en matière de sexualité et de reproduction en Afrique 2007-2010 » [www.africa-union.org/] ; Rapport de la session spéciale des ministres de la santé de l'Union africaine, 18 au 20 septembre 2006, Maputo, Mozambique, Sp/EXP/CAMH/Rpt(I).

32 Voir : www.internal-displacement.org.

33 Au Rwanda, la loi exige que 30 % des sièges du Parlement soient réservés à des femmes. En 2006, 49 % des députés étaient des femmes, pourcentage le plus élevé au monde, et dans le gouvernement, 36 % des ministres étaient des femmes.

processus laborieux d'harmonisation des lois. Ensuite, trop peu de femmes connaissent leurs droits, la Commission africaine et le système africain de protection en général.

Pluralisme et harmonisation des lois

Lorsqu'un État ratifie le Protocole, il doit s'acquitter de ses obligations internationales en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui lui prescrivent d'en assurer la mise en œuvre effective³⁴. Ce processus se présente différemment en fonction de la tradition juridique qui régit le pays en question. Dans un pays dont le régime est de « common law », il est nécessaire de domestiquer le Protocole, c'est-à-dire d'adopter une loi pour qu'il entre dans le droit national et que son contenu puisse ainsi être invoqué devant les tribunaux. Dans les pays dont la tradition est de droit civil, le fait de ratifier un traité international l'incorpore habituellement à la législation nationale. Nonobstant la tradition juridique du pays ayant ratifié un instrument juridique régional ou international, il est nécessaire de procéder à l'harmonisation de la législation nationale avec son contenu³⁵. Et c'est là que le bât blesse. La mise en œuvre du Protocole sur les droits de la femme en Afrique est souvent contrecarrée par la coexistence de différents systèmes législatifs au niveau national.

Dans plusieurs pays africains, le droit n'émane pas essentiellement de l'État, il émane aussi de la religion, de la coutume ou d'autres structures juridiques indépendantes et légitimes dans les collectivités. En Afrique de l'Ouest, par exemple, le droit religieux musulman se trouve parfois en conflit avec le droit codifié de l'État qui, lui, prend racine dans l'ère coloniale. Aussi, plusieurs pays

34 Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969 (entrée en vigueur le 27 janvier 1980), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331 [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/1_1_1969_francais.pdf].

35 Domestication et harmonisation sont deux concepts distincts : la domestication est le processus selon lequel une loi est adoptée après la ratification d'un instrument pour que celui-ci puisse faire partie du droit interne. Dans les pays dont la tradition est de droit civil, les instruments internationaux ratifiés entrent automatiquement dans le droit interne, mais ce n'est pas le cas pour les pays dont la tradition est de « common law ». L'harmonisation est un autre processus selon lequel les lois nationales sont réformées pour être en conformité avec les instruments internationaux ratifiés.

d'Afrique de l'Ouest ont ratifié le Protocole et s'affairent aujourd'hui à sa mise en œuvre. Mais une femme devenue veuve est susceptible de voir ses droits de succession interprétés de manière drastiquement différente par les divers ensembles juridiques. Pareillement, le mariage coutumier n'emporte pas la protection juridique prévue par le droit national codifié, s'il n'est pas soit enregistré selon les formalités étatiques, soit porté à un registre d'état civil. En cas de séparation, de divorce et parfois de répudiation, la femme mariée uniquement de manière coutumière est donc plus susceptible de se trouver dans une situation dommageable. Ainsi, le droit coutumier religieux, qui comporte ses propres structures judiciaires, donnera lieu à des décisions différentes, voire contraires à celles que prendraient les institutions judiciaires qui appliquent le droit codifié de l'État. En pratique, des défis majeurs d'harmonisation des lois et des mécaniques juridiques pluralistes demeurent à relever avant que les droits des femmes stipulés au Protocole se concrétisent.

Connaissance des droits et visibilité de la Commission africaine

Depuis sa création, la Commission n'a délibéré que sur très peu de plaintes concernant les droits des femmes. Malgré son entrée en vigueur en 2005, aucune communication alléguant une disposition du Protocole n'a encore été présentée à la Commission. Pourtant, les violations des droits des femmes sont reconnues comme nombreuses, sérieuses, et ayant cours à plusieurs endroits sur le continent. Le taux considérable d'analphabétisme dans plusieurs pays et le fait que les instruments juridiques de la Commission ne soient pas accessibles en langues africaines agit évidemment comme cause du manque de dissémination d'information relative aux droits. Cette réalité en cache une autre, c'est-à-dire le besoin d'augmenter la visibilité des activités de la Commission africaine et de rendre le résultat de ses travaux accessible.

En Gambie, siège du Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples depuis 1987, trop peu de femmes connaissent leurs droits. Lors du forum sur les droits des femmes gambiennes organisé par la Commission en 2007, il a été constaté que la quasi-totalité des participantes n'avait jamais entendu parler

ni du Protocole ni de la Commission. De plus, les travaux préparatoires au forum ont révélé que la Commission était méconnue du bureau national responsable des questions liées au genre. Le forum a donc servi, d'une part, à informer les organisations de femmes rurales sur l'existence même de la Commission, sur son mécanisme spécial relatif aux droits des femmes et sur les droits qui leur sont garantis dans le Protocole, et, d'autre part, il a permis à l'unité responsable des questions liées au genre au sein du gouvernement gambien de se saisir de l'expertise des juristes du Secrétariat de la Commission pour valider la rédaction d'un projet de loi visant la domestication du Protocole. La Gambie étant un pays dont la tradition juridique est de « *common law* », la simple ratification en 2005 n'avait pas emporté les effets juridiques nécessaires pour son application au niveau national. Cet état de progression du processus de domestication fait tout de même de la Gambie un des pays les plus avancés dans la mise en œuvre des droits des femmes en Afrique.

Devant cette situation où la réalisation des droits humains en Afrique dépend largement de la connaissance du système africain de protection, une place prépondérante doit être accordée à l'éducation et à la sensibilisation non seulement des populations mais aussi des gouvernements de l'Union africaine. La promotion des instruments de protection des droits humains et des documents adoptés par la Commission est partie intégrante de ce processus. Toutefois, les résultats des travaux de la Commission sont difficilement accessibles. Les vingt années d'existence de la Commission ont donné naissance à un nombre impressionnant de décisions quasi judiciaires et de documents de réflexion sur la situation des droits humains en Afrique. Mais les rapports adoptés demeurent trop souvent lettre morte pour des raisons liées à l'archivage. Les documents émanant de la Commission sont difficilement repérables et les acteurs impliqués dans la réalisation des droits doivent se référer à une mosaïque de ressources documentaires secondaires. L'action des gouvernements africains, des militants et des populations est directement ralentie par cette situation. La connaissance des droits humains et des activités de protection du système africain doit passer par l'organisation des ressources documentaires produites par la Commission africaine.

Perspectives d'avenir

L'avènement du Protocole constitue une avancée majeure pour les droits des femmes en Afrique, mais l'insufflation de vie dans ses dispositions souffre quelques lenteurs principalement dues au processus d'harmonisation des lois et à la connaissance des droits humains sur le continent. Avec la création d'une Cour africaine, la Commission redéfinit actuellement son identité³⁶. Elle procède d'ailleurs à la réforme de son Règlement intérieur³⁷. Pour tirer profit du vent qui tourne et transforme l'architecture du système africain, la Commission doit savoir quelles voiles déployer. Sur les trois mandats de protection, de promotion et d'interprétation tels qu'ils sont définis dans la Charte, il est à prévoir que les activités de protection et d'interprétation s'exerceront en complémentarité entre les deux institutions, et que la Commission verra son rôle de promotion bonifié.

Au moment crucial où un budget important vient d'être attribué par l'Union africaine pour ses activités, la Commission doit se montrer créative et avant-gardiste, comme lors des travaux qui ont donné naissance au Protocole. L'assistance aux gouvernements pour l'harmonisation de la législation nationale avec les instruments régionaux de protection des droits humains et l'éducation des populations se présentent comme des axes que la Commission doit continuer à utiliser. Au surplus, elle pourra exploiter pleinement les nouveaux moyens de communication, perpétuer ses liens de collaboration établis avec les partenaires de la société civile et, enfin, assurer la pérennité et la visibilité de sa documentation.

36 Voir à ce sujet les chapitres 1 et 2 écrits par Ndiaga Loum et Sybil Sakle Thompson.

37 La Commission a tenu une 4^e Session extraordinaire à Banjul, en Gambie, du 17 au 24 février 2008, et l'a consacrée à la révision de son Règlement intérieur.

Chapitre 4

LA PROMOTION ET LA PROTECTION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION EN AFRIQUE : QUEL EST LE RÔLE DU MÉCANISME SPÉCIAL RÉGIONAL ?

Kim Turcotte

« Je me moque de ce qu'ils peuvent penser ! Si je veux interdire un journal, je le ferai¹. »

La liberté d'expression figure parmi les droits humains fondamentaux que garantissent de nombreux instruments juridiques internationaux et régionaux, sans oublier les constitutions nationales. La majorité des gouvernements africains ont maintenant ratifié des traités internationaux et régionaux en vertu desquels ils s'engagent à défendre la liberté d'expression. Même si la situation en Afrique s'est quelque peu améliorée ces dernières années, la citation en exer-

1 Déclaration du D^r Yahya Jammeh, président de la République de la Gambie, après sa réélection, le 22 septembre 2006, en réponse à une question sur les allégations d'observateurs des médias étrangers à propos de violations des droits des journalistes dans le pays. Voir dans Internet le rapport de l'IRIN « Gambie : Le Commonwealth dénonce des irrégularités après l'écrasante victoire de Yahya Jammeh » [www.irinnews.org/fr/ReportFrench.aspx?ReportId=69611].

gue est assez révélatrice : elle vient du chef du pays qui accueille le Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine). Dans ce cas, il ne faut guère se surprendre des violations encore fréquentes qui touchent les médias dans la région, par exemple l'arrestation arbitraire et la disparition de membres de leur personnel ou la fermeture de leurs bureaux et l'adoption de lois et règlements ne répondant pas aux normes reconnues en la matière.

Après un survol des principales normes internationales et régionales régissant les droits de la personne, nous décrirons comment le système africain de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples a abordé la question de la liberté d'expression. Nous traiterons plus particulièrement du travail du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique depuis l'instauration de ce poste par la Commission africaine en décembre 2004. Pour terminer, nous examinerons les liens entre les élections, la liberté d'expression et l'accès à l'information afin de démontrer pourquoi cet enjeu se trouve maintenant au cœur du mandat du Rapporteur spécial.

LE CADRE JURIDIQUE

La liberté d'expression et le droit à l'information sont garantis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 19), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (article 19), la Convention européenne des droits de l'homme (articles 9 et 10), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 13) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 9). Ils sont également inscrits dans d'autres instruments juridiques internationaux et régionaux ainsi que dans les constitutions nationales.

La liberté d'expression et le droit à l'information inscrits dans l'article 9 de la Charte africaine stipulent qu'il s'agit d'un droit individuel fondamental, d'une pierre angulaire de la démocratie et d'un moyen nécessaire à l'exercice des autres droits qui y sont garantis. En réalité, la Charte africaine formule le droit à la liberté

d'expression dans des termes plus faibles que tous les principaux instruments internationaux des droits de la personne. Son article 9 déclare en effet : « (1) Toute personne a droit à l'information; (2) Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions *dans le cadre des lois et règlements* »². »

La protection que la Charte africaine accorde à la liberté d'expression diffère donc de celle qu'offrent les autres traités parce qu'elle ne prévoit pas explicitement la liberté d'opinion sans risque d'ingérence ni le droit de donner des informations ou de recevoir des opinions et des idées. De plus, cette protection a été diluée par la formulation restrictive de l'article 9 – une question dont traite aussi le chapitre 3 de la présente publication.

En effet, l'expression « dans le cadre des lois et règlements » ouvre la porte, du moins en théorie, à une réinterprétation qui permettrait à certains États de limiter la liberté d'expression d'une manière déraisonnable³. La plupart des conventions internationales relatives aux droits de la personne renferment, au contraire, des dispositions où l'on précise que certains droits échappent à toute dérogation. Elles définissent les autres droits qui peuvent faire l'objet d'une dérogation, mais stipulent les conditions et les obligations juridiques à respecter dans de tels cas afin de laisser peu de place à l'arbitraire⁴.

La formulation prudente de la Charte africaine s'explique par les circonstances dans lesquelles celle-ci a été rédigée⁵. Il faut cependant admettre qu'avec la volonté politique nécessaire, on peut en venir à donner une portée ou une interprétation plus large à

2 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 9 (www.achpr.org/francais/_info/charter_fr.html).

3 C.E. Welch fils, « The African Charter and Freedom of Expression in Africa », 1998, 4, Buff. Hum. Rts. L. Rev. 103, p. 113, cité par Richard Gittleman, « The Banjul Charter on Human and People's Rights : A Legal Analysis », dans *Human Rights and Development in Africa*, sous la dir. de C.E. Welch fils et R.I. Meltzer, 1984, 152, p. 158-162.

4 L'article 19(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques mentionne « certaines restrictions » qui « doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires : a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui; b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ». Voir aussi, par exemple, la Convention américaine des droits de l'homme, 22 nov. 1969, art. 27, 1144 U.N.T.S. 123, O.A.S.T.S. No 36 (1970) (entrée en vigueur le 18 juillet 1978) (qui détermine le moment où les États ont la permission de suspendre les garanties prévues dans la Convention).

5 C.E. Welch fils, *op. cit.*, p. 114-115.

un traité vague ou exprimé en termes faibles afin de combler les omissions survenues au cours de la rédaction. Malheureusement, durant les années qui ont suivi l'adoption de la Charte africaine, cette volonté politique d'interpréter l'article 9 dans un sens plus large semble avoir fait défaut. Il aura fallu attendre plusieurs années avant que l'on s'intéresse à la situation de la liberté d'expression et que l'on consente des efforts pour mieux protéger ce droit sur le continent africain. Et ces efforts venaient en grande partie des organisations de la société civile, notamment les organisations non gouvernementales (ONG).

LA COMMISSION AFRICAINE ET LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Vu la protection restreinte que la Charte africaine accorde à la liberté d'expression et le rôle plutôt minime que la Commission africaine a joué à cet égard depuis sa formation, il fallait de toute évidence renforcer les mécanismes en place. Dans ce cas, comme dans celui d'autres droits inscrits dans la Charte africaine, les ONG ont joué un rôle majeur au sein du système régional. L'organisme Article 19 : Global Campaign for Free Expression et d'autres ONG soucieuses de défendre la liberté d'expression ont constamment insisté, afin que l'on inscrive à l'ordre du jour de la Commission africaine un point permanent sur la liberté d'expression et que l'on établisse un mécanisme spécial sur la question.

Au fil du temps, la Commission africaine a traité de la liberté d'expression de diverses façons, par exemple : des recommandations formulées dans le cadre de communications individuelles (c.-à-d. des plaintes) ; des résolutions et des déclarations ; la promotion du dialogue avec les États membres durant l'examen des rapports des États et durant les missions de promotion et d'enquête menées par les commissaires. Devant le nombre croissant de rapports remis au Secrétariat de la Commission à propos de violations présumées de la liberté d'expression, la Commission et ses partenaires ont fini par reconnaître le manque de stratégies continentales pour assurer une protection efficace. La Commission en est alors venue à traiter cette question d'une manière plus systématique.

Plus précisément, un pas a été franchi durant la 26^e Session ordinaire de la Commission africaine où il a été décidé de tenir un séminaire sur « la liberté d'expression et la Charte africaine ». Organisé avec la collaboration de l'organisme Article 19 en Afrique du Sud, du 22 au 25 novembre 2000, ce séminaire a réuni des représentants des États parties à la Charte africaine, des organismes nationaux de défense des droits de la personne, des ONG et des médias. Les participants ont examiné la nature et la teneur du droit à la liberté d'expression formulé dans l'article 9 de la Charte africaine, passé en revue son application concrète sur le continent et recommandé des stratégies utiles à cette fin, notamment par rapport au rôle de la Commission africaine.

Une série de réunions du même genre a abouti à l'adoption de la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique (la Déclaration) durant la 32^e Session ordinaire de la Commission africaine, en octobre 2002. La Déclaration est donc le résultat des efforts concertés de nombreux intervenants qui défendent la liberté d'expression et réaffirment l'apport essentiel d'une société civile dynamique au système régional des droits de la personne en Afrique.

La Déclaration établit des critères importants et elle définit avec précision le sens et la portée des garanties relatives à la liberté d'expression prévues à l'article 9 de la Charte africaine. Même si elle n'a pas de force exécutoire, elle constitue l'un des documents les plus progressistes en la matière pour le continent africain. Cette caractéristique a toutefois compromis son efficacité. Son adoption n'a pas mis fin à la persécution des journalistes, à la promulgation de lois et règlements contre les médias ni à d'autres violations de la liberté d'expression.

Durant sa 33^e Session ordinaire, la Commission africaine a nommé une personne comme « point focal » avec le mandat de surveiller les activités de mise en application de la Déclaration. Cette personne a ensuite organisé une série de consultations avec divers intervenants qui ont si bien préparé le terrain qu'en 2004, la Commission a pu désigner l'un de ses membres à titre de Rapporteur spécial sur la liberté d'expression en Afrique.

Durant sa 40^e Session ordinaire, en novembre 2006, la Commission africaine a adopté une résolution sur la situation de la liberté d'expression en Afrique. Après avoir exprimé sa préoccupation, elle appelait les États membres à « prendre toutes les mesures nécessaires afin de faire respecter leurs obligations aux termes de la Charte africaine des droits [...] » et à « apporter leur pleine collaboration au mandat du Rapporteur spécial sur la liberté d'expression en Afrique, afin de renforcer le droit à la liberté d'expression sur le continent africain et travailler à la mise en œuvre effective des principes contenus dans la Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique [...] »⁶.

Cherchant à donner une véritable force exécutoire au droit à la liberté d'expression pour les États africains, les organisations de la société civile ont récemment adopté une résolution en vue d'ajouter un protocole à la Charte africaine sur la liberté d'expression⁷. Le processus en cours a reçu le vigoureux soutien de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique.

LE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET L'ACCÈS À L'INFORMATION EN AFRIQUE

Durant sa 36^e Session ordinaire, en décembre 2004, la Commission africaine a nommé un Rapporteur spécial sur la liberté d'expression en Afrique. Durant la 38^e Session ordinaire, en décembre 2005, elle a désigné à ce poste la commissaire Pansy Tlakula pour une période de deux ans ; lors de la 42^e Session ordinaire, en novembre

6 Résolution sur la situation de la liberté d'expression en Afrique rédigée à Banjul, en Gambie, le 29 novembre 2006 [www.achpr.org/francais/resolutions/resolution104_fr.html].

7 Résolution adoptée durant la Conférence au sommet de l'UA sur le renforcement de la liberté d'expression, à Accra, au Ghana, les 25 et 26 juin 2007 ; la conférence était parmi l'une des nombreuses activités médiatiques et de la société civile qui a précédé la 9^e Session de la Commission de l'Union africaine [www.pambazuka.org/actionalerts/images/uploads/COMMUNIQUE_Free_Expression.doc].

2007, elle l'a reconduite dans ses fonctions, mais en élargissant son mandat de manière à englober désormais l'accès à l'information⁸.

L'histoire de son mandat s'apparente à celle des autres mécanismes spéciaux de la Commission africaine. Frans Viljoen explique ainsi qu'« en établissant le premier, puis le deuxième Rapporteur spécial, la Commission africaine a débordé la définition explicite de son mandat, puisque la Charte africaine ne prévoit pas la fonction de Rapporteur spécial. L'article 45(1)(a) déclare toutefois : « La Commission a pour mission de : 1) promouvoir les droits de l'homme et des peuples, notamment [...] faire des études et des recherches sur les problèmes africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples », ce qui a fourni le fondement juridique nécessaire pour établir ce poste⁹. »

Contrairement aux Rapporteurs spéciaux des Nations Unies qui sont des experts indépendants, les Rapporteurs spéciaux de la Commission africaine sont des commissaires nommés pour exécuter un mandat précis, mais ils ne possèdent parfois pas d'expertise particulière dans le domaine en question¹⁰. Cette situation a soulevé des critiques et mené à recommander la désignation d'experts indépendants, même si la tendance ne semble pas encore aller dans ce sens. Cela dit, l'indépendance des différents mécanismes spéciaux par rapport à la Commission dépend beaucoup du titulaire du poste et de son interprétation du mandat reçu. La commissaire Tlakula a ainsi pu s'acquitter de son mandat « d'une manière indépendante », en dépit de ses fonctions de commissaire, parce qu'elle a réussi à maintenir un bon équilibre entre ses opinions de Rapporteuse spéciale et ce que l'on pourrait appeler les « opinions de la Commission » sur certains sujets qui restent plutôt délicats. Pour résumer, la Rapporteuse spéciale bénéficie d'une certaine

8 Voir la Résolution 122 (XXXII) 07 de la Commission africaine, Résolution sur l'élargissement du domaine de compétence et la reconduction de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, rédigée à Brazzaville, République du Congo, le 28 novembre 2007 [www.achpr.org/francais/resolutions/resolution122_fr.html]. On a modifié le titre de la Rapporteuse spéciale pour confirmer et préciser que le droit d'accès à l'information faisait bien partie de son mandat depuis le début et qu'il avait été traité ainsi.

9 F. Viljoen, *The Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa : Achievements and Possibilities*, Human Rights Quarterly 27, The Johns Hopkins University Press, 2005, p. 130.

10 C. Beyani, « Recent Developments in the African Human Rights System 2004-2006 », 7 Hum. Rts. L. Rev. (Human Rights Law Review) 582, 2007, p. 588.

indépendance, mais elle doit évidemment faire preuve de jugement politique en évitant avec soin toute action qui pourrait mettre en péril sa relation étroite avec la Commission africaine et son rôle au sein de celle-ci.

Les attributions de la Rapporteuse spéciale découlent directement de la résolution qui détermine son mandat, comme le stipule le Plan d'action qu'elle a joint à son rapport d'activité présenté à la 40^e Session ordinaire de la Commission africaine¹¹. En bref, son rôle consiste à suivre la situation de la liberté d'expression et de l'accès à l'information en Afrique, puis à faire rapport à la Commission en conséquence. Cela signifie notamment de surveiller les cas de violations de la liberté d'expression, de recommander à la Commission des mesures afin de les régler, puis d'aider les États membres de l'UA à revoir les lois et les politiques nationales relatives aux médias afin de se conformer aux normes régissant la liberté d'expression, en général, et à la Déclaration, en particulier.

Lorsqu'elle envisage l'action à entreprendre, la Rapporteuse spéciale doit tenir compte de plusieurs facteurs, notamment si la Commission africaine étudie déjà une communication sur la même situation. Elle doit préciser clairement l'objectif de son action et déterminer s'il serait préférable de faire une déclaration publique sur un cas particulier, par exemple. Elle peut aussi réaliser des missions d'enquête, même si la présente titulaire ne l'a pas encore fait, entre autres par manque de fonds.

Une partie de son mandat consiste également à agir au nom des victimes présumées de violations du droit à la liberté d'expression, y compris en adressant un « appel urgent » aux États membres pour leur demander des clarifications sur les rapports reçus de sources fiables. Comme le note un observateur de longue date :

Les appels urgents échappent à la rigidité du formalisme juridique ; ils dépendent d'un processus plus informel et plus rapide. Ils n'exigent pas de recourir à des avocats ni d'avoir épuisé les recours locaux ; les informations viennent non de la victime, mais d'une source anonyme et les démarches sont en général moins

11 Rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression en Afrique présenté durant la 40^e Session ordinaire de la Commission africaine à Banjul, en Gambie, en novembre 2006 [www.AfricanCommission.org/english/_info/free_exp_inter.html].

longues. Ils ont une portée semblable à celle de la procédure des communications officielles, mais plus restrictive, car elle est l'œuvre d'individus¹².

Le processus des appels urgents pose des défis, en raison de la difficulté à faire corroborer les rapports ou du manque de ressources pour donner suite aux accusations. Il a néanmoins produit certains résultats positifs. Même si tous les appels de la Rapporteuse spéciale restent sans réponse officielle, ils suscitent des réactions de la part des autorités gouvernementales. C'est particulièrement le cas durant les Sessions ordinaires, après la présentation des rapports d'activité où la Rapporteuse spéciale résume les appels reçus et souligne l'absence de réponse de certains États. Cette démarche lui a permis d'ouvrir un dialogue précieux avec les représentants des États, même si, dans la pratique, elle a très rarement incité les gouvernements à respecter leurs promesses de lui fournir une réponse écrite¹³.

Jusqu'ici, les réalisations de la Rapporteuse spéciale comprennent la sensibilisation de son public à son mandat, qui attire en même temps l'attention sur la situation de la liberté d'expression et de l'accès à l'information en Afrique. La Rapporteuse spéciale a également renforcé son réseau d'ONG et d'intervenants dans les médias avec lesquels elle collabore pour accomplir son mandat. Ce faisant, elle devient un « point focal régional » au sein du système africain voué à la promotion et à la protection de la liberté d'expression.

La Rapporteuse spéciale a resserré sa relation avec son homologue des Nations Unies, en discutant avec lui de la possibilité d'organiser des activités conjointes, et avec ses homologues régionaux, en publiant avec eux des déclarations communes.

L'une de ses plus grandes réalisations a été de faire reconnaître l'interdépendance des élections, de la liberté d'expression et de l'accès à l'information ainsi que l'importance de cette question pour

12 F. Viljoen, *op. cit.*, p. 162.

13 L'absence d'effet tangible du travail qu'effectue la Rapporteuse spéciale en Gambie s'avère très décevante. La présence du Secrétariat à Banjul permettait de supposer qu'il y aurait un accès facile à l'information et aux autorités publiques, qui favorise en théorie un dialogue permanent avec le gouvernement, et qu'il y aurait un soutien pour le suivi et la mise en application.

l'exécution de son mandat, puis d'avoir obtenu l'intégration graduelle d'un tel point à l'ordre du jour de la Commission africaine, comme nous le verrons maintenant.

LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET LES ÉLECTIONS EN AFRIQUE

Selon le Dr Muna Ndulo : « [L]a démocratie implique trois droits primordiaux : le droit de participer aux affaires publiques ; le droit de voter et de se faire élire ; et le droit d'avoir un accès égal aux services publics [...] [U]ne bonne gouvernance fait avancer la protection des droits de l'homme aux niveaux international et national¹⁴. » Pour développer la démocratie, il faut donc assurer la disponibilité et l'accessibilité de diverses sources de nouvelles et d'informations produites par une pluralité de fournisseurs de services. Malheureusement, en Afrique, les médias demeurent victimes de harcèlement. Dans de nombreux États, les journalistes sont souvent arrêtés et détenus de manière arbitraire.

Or, sans des médias libres, il ne saurait y avoir d'élections équitables et indépendantes. Le droit à l'information est un outil majeur pour pouvoir exiger des comptes de la part des autorités, pour exposer au public des problèmes qui, sinon, resteraient cachés et pour encourager les débats démocratiques. Par conséquent, des mesures législatives permettant au public et aux médias d'avoir accès aux informations que possèdent les gouvernements et les institutions publiques deviennent essentielles. Les pays doivent aussi revoir les lois et les pratiques relatives aux médias afin de favoriser un accès libre et égal pour tous les partis et les candidats durant les élections. Sans une libre circulation des nouvelles, des informations et des opinions, la population ne peut être adéquatement informée, donc elle ne peut exercer ses droits démocratiques. Grâce aux médias, les citoyens sont mieux en mesure de faire des choix éclairés avant, pendant et après les élections. Des médias libres sont donc

14 M. Ndulo, « The Democratization Process and Structural Adjustment in Africa. Symposium : Globalization and Governance : The Prospects for Democracy Part III : Globalization and Empire », 10 Ind. J. Global Legal Stud. (*Independent Journal of Global Legal Studies*), 315, 1998-1999, p. 334-335.

un instrument indispensable pour assurer la survie de la démocratie en Afrique.

S'inspirant des conventions et des déclarations internationales, l'article 13 de la Charte africaine affirme : « (1) Tous les citoyens ont le droit de participer librement aux affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi. (2) Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays. (3) Toute personne a le droit d'user des biens et services publics dans la stricte égalité de tous devant la loi. »

D'autres instruments relatifs au processus électoral soulignent l'importance du droit à la liberté d'expression. Lorsque l'Union africaine a adopté la Déclaration de principes régissant les élections démocratiques en Afrique, en 2002, les États membres se sont engagés à préserver les libertés civiles et les droits humains de tous les citoyens, y compris la liberté de mouvement, d'assemblée, d'association, d'expression et de campagne, sans oublier l'accès aux médias pour tous les intervenants durant les processus électoraux¹⁵. Ils réaffirmaient aussi plusieurs droits et obligations à respecter pour la tenue d'élections démocratiques¹⁶.

Un autre grand pas a été franchi avec l'adoption de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance durant la 8^e Session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (AHG), à Addis-Abeba, en Éthiopie, le 30 janvier 2007¹⁷. La Charte souligne l'importance d'une

15 AHG/Decl.1 (XXXVIII), 2002, par. III (AHG : Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine).

16 AHG/Decl.1 (XXXVIII), 2002, par. IV. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) comprend en outre la Déclaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance, AHG/235 (XXXVIII) Annexe I. Les gouvernements africains s'y engagent notamment à promouvoir et à protéger les droits démocratiques et les droits de l'homme dans leurs régions et pays respectifs en élaborant des normes claires de reddition des comptes, de transparence et de gouvernance participative aux niveaux national et infranational.

17 Voir la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance [www.africa-union.org/Official_documents/Treaties_Conventions_fr/Charte%20africaine%20de%20la%20Democratie.pdf]. Le 29 janvier 2008, elle avait été signée par 17 États, mais pas encore ratifiée [www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/list/Charter_on_Democracy_and_Governance.pdf]. Dans son rapport d'activité présenté à la 42^e Session ordinaire de la Commission africaine, la Rapporteuse spéciale a salué l'adoption de la Charte. Elle a toutefois souligné que celle-ci n'avait pas encore été ratifiée et devait obtenir la signature de 15 pays pour entrer en vigueur.

bonne gouvernance, de la participation populaire, de l'état de droit et des droits de l'homme. Elle vise à appuyer les déclarations et les décisions pertinentes de l'OUA et de l'UA, y compris la Déclaration de principes régissant les élections démocratiques en Afrique.

À la lumière de ce qui précède, l'actuelle Rapporteuse spéciale a clairement manifesté son intérêt à poursuivre son mandat de protection et de promotion de la liberté d'expression en Afrique, particulièrement en ce qui concerne la tenue d'élections libres et équitables. Son intérêt vient en partie du poste qu'elle occupe à temps plein à titre de directrice générale des élections pour la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud. Son expertise en la matière l'aide sûrement à comprendre le besoin d'élaborer des stratégies pour réunir différents intervenants et à consolider les normes actuelles qui régissent cet important processus. Après avoir été reconduite dans ses fonctions, elle s'est inspirée du travail effectué pour cibler trois grands enjeux interdépendants sur lesquels elle compte se concentrer durant son nouveau mandat : les relations entre les élections, la liberté d'expression et l'accès à l'information ; la nécessité d'adopter des lois et règlements sur l'accès à l'information ; et la question des réformes de la radiodiffusion.

À cette fin, la Rapporteuse spéciale a coprésidé, avec le Forum des commissions électorales des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe, un atelier sur « les élections, la liberté d'expression et l'information », à Luanda, en Angola, les 20 et 21 août 2007¹⁸. Ce thème reflète la nécessité d'explorer comment se déroulent les contacts entre les commissions électorales et les médias durant les élections en Afrique australe. Au total, 28 représentants des médias et 29 délégués des commissions électorales des pays de cette région ont assisté à l'atelier. Parmi les sujets abordés, mentionnons : la couverture des élections dans les médias ; la liberté d'expression et les élections ; la gestion des conflits électoraux ; l'accès à l'information et les élections ; les relations entre praticiens des médias et partis politiques.

18 Le Forum des commissions électorales des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe est un organe autonome. Il a été lancé en juillet 1998 surtout pour encourager la coopération et le soutien entre pays membres sur les questions électorales. Pour avoir plus d'informations, consulter le site [www.sadc-ecf.org/].

L'atelier a permis de faire ressortir des constats très importants, notamment que les liens entre les élections, la liberté d'expression et l'accès à l'information soulèvent une foule de problèmes complexes. Voilà qui souligne encore une fois la nécessité pour tous les intervenants de participer au processus. De plus, si la liberté d'expression constitue bel et bien un droit fondamental, elle entraîne certaines responsabilités¹⁹. Les médias ont une fonction importante, en particulier lors des élections ; ils doivent donc connaître leurs devoirs et adhérer à un code de conduite strict durant les périodes électorales. L'atelier a réaffirmé leur rôle capital pour la tenue d'élections libres et équitables, et leur caractère indispensable pour les partis politiques, d'où la nécessité d'établir un partenariat permanent entre tous les intervenants²⁰.

Devant le succès de cette première réunion infrarégionale, la Rapporteuse spéciale compte organiser, dans les autres régions, des ateliers semblables qui pourraient aboutir à une conférence continentale sur le même thème. À long terme, elle veut consolider les normes régionales existantes sur la liberté d'expression, les médias libres et les élections.

Deux nouveaux exemples confirment qu'il faut se préoccuper sérieusement des relations entre ces trois éléments, à savoir les récentes élections au Kenya et au Zimbabwe. Les médias kenyans ont été vertement critiqués pour leur rôle dans l'élection de décembre 2007, en particulier l'exercice d'une forme d'autocensure²¹. Le premier et maintenant le second tour des élections au Zimbabwe, dont

19 M. Maphanyane, « Political Parties and Media in Elections », communication présentée au cours de l'atelier régional organisé durant la 9^e Conférence générale annuelle du Forum des commissions électorales des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe, les 20 et 21 août 2007, à Luanda, en Angola.

20 T. Musavengana, « Media and Political Parties : The Achilles Heel of an Enduring Democracy », communication présentée au cours de l'atelier régional organisé durant la 9^e Conférence générale annuelle du Forum des commissions électorales des pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe, les 20 et 21 août 2007, à Luanda, en Angola.

21 Voir, par exemple, « Kenyan media under pressure : The Nairobi Round Table Recommendations », un rapport publié par l'International Media Support, le 12 février 2008 [www.gurtong.org/ResourceCenter/documents/Reports/kenya-rec-s-media.pdf] et « How far to go? Kenya's media caught in the turmoil of a failed election » [www.article19.org/pdfs/publications/kenya-how-far-to-go.pdf].

l'issue n'est pas encore connue au moment de mettre sous presse, ouvrent la voie à des analyses plus approfondies à cet égard²².

CONCLUSION

Dans le présent chapitre, nous avons retracé les étapes qui ont mené à la création et à l'inscription d'un droit fondamental précis dans le système régional africain des droits de la personne, à savoir : la liberté d'expression. Malgré des débuts hésitants, ce droit a été progressivement mieux défini ; il a été ensuite élargi de manière à englober d'autres éléments et il est, par conséquent, mieux protégé. Nous avons montré comment les ONG, la Commission africaine et la Rapporteuse spéciale pour la région ont joué un rôle important à cet égard. La liberté d'expression n'est pas encore une réalité pour bien des gens en Afrique, mais les gestes d'engagement que posent ces individus, ces organisations et ces institutions parviennent à renforcer l'ensemble du système africain des droits de la personne.

Comme toujours, les deux principaux défis que pose la mise en application des normes du système africain des droits de la personne sont la volonté politique et les ressources. Les États doivent prouver leur engagement à respecter certaines des Déclarations citées. Comme d'autres auteurs dans la présente publication, nous soutenons que les États africains doivent aussi être prêts à se soumettre à l'autorité de la plus récente institution régionale des droits de la personne, soit la Cour africaine. Du côté des ressources, la Commission africaine a récemment obtenu de l'Union africaine une majoration de son financement de base, mais elle n'a toujours pas assigné de juriste à temps plein pour seconder la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression. La même situation prévaut pour la plupart des mécanismes spéciaux de la Commission. Dans

22 Durant sa 42^e Session ordinaire tenue à Brazzaville, en République du Congo, la Commission africaine a adopté la Résolution sur les élections et sur la situation de la liberté d'expression au Zimbabwe. Elle y réaffirme l'importance de la liberté d'expression, encourage les États à créer des conditions favorables à la tenue d'élections libres, équitables et crédibles, et à assurer aux partis et aux candidats en lice un accès équitable aux médias contrôlés par l'État.

de telles conditions, la Rapporteuse spéciale, comme ses collègues, peut difficilement assumer son rôle de chef de file dans l'exécution de son mandat, c'est-à-dire assurer la promotion et la protection de la liberté d'expression et de l'accès à l'information en Afrique.

NOTES BIOGRAPHIQUES

VALÉRIE COUILLARD

Valérie Couillard détient une maîtrise en théorie du droit comparé de l'Académie européenne de théorie du droit (Bruxelles) et un baccalauréat en philosophie (Université du Québec à Montréal). Avant de travailler comme assistante juridique de la Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme, de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2005-2007), elle a pratiqué le droit criminel et agi dans différentes affaires relatives aux droits de la personne au Canada (1999-2005). Elle est maintenant coordonnatrice du Programme des droits juridiques et humains en Afrique pour le Forest Peoples Project au Royaume-Uni.

NDIAGA LOUM

*Ndiaga Loum est juriste-politologue et détient un baccalauréat en droit international public, une maîtrise en sciences politiques ainsi qu'un doctorat et un postdoctorat en communication. Pendant deux ans (2005-2007), il a été assistant juridique du Rapporteur spécial sur les prisons et les conditions de détention en Afrique, au sein de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Aujourd'hui, il est professeur au Département de travail social et de sciences sociales à l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Il a publié *Les médias et l'État au Sénégal, l'impossible autonomie* (L'Harmattan, Paris, 2003) et *Médias à l'École* (avec Michel Sénécal, Éditions Panos, 2005).*

SYBIL SAKLE THOMPSON

Sybil Sakle Thompson a étudié les relations internationales et l'anthropologie socioculturelle à l'Université de Toronto et à l'Université Oxford. À titre de bénévole de la Société canadienne de la Croix-Rouge, elle a réalisé une vidéo éducative sur les enfants victimes des conflits armés. Elle a également été conseillère juridique pour l'Aide aux réfugiés d'Afrique et

du Moyen-Orient, au Caire, en Égypte. Pendant qu'elle terminait son baccalauréat en droit civil à la faculté de droit de l'Université McGill, elle a reçu le prix Lindsey Anne Cameron (que cette faculté lui a décerné pour sa participation au programme de stages en droits de la personne). En 2007, elle a été choisie dans le cadre du programme « Étudiants pour le développement » de l'Association des universités et collèges du Canada.

KIM TURCOTTE

Kim Turcotte a obtenu une maîtrise en droit international en matière de droits de la personne au Centre irlandais pour les droits humains, de l'Université nationale de l'Irlande, et un baccalauréat en droit à l'Université Laval. De 2003 à 2005, elle a travaillé à la Division des procédures spéciales du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme où elle a secondé le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires et la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion et de conviction. De 2005 à 2007, elle été assistante juridique de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression en Afrique au sein de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

MICHAEL WODZICKI

Michael Wodzicki détient une maîtrise en études sociales et politiques de l'Université d'Édimbourg. Il a exercé les fonctions de conseiller en politique auprès d'un ministre du cabinet canadien et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à Belgrade, en Serbie. Il occupe le poste de directeur adjoint (Politiques, programmes et planification) à Droits et Démocratie où ses responsabilités comprennent, entre autres, la supervision des projets menés avec la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADDO, MICHAEL K., « Political Self Determination within the Context of the African Charter on Human and Peoples' Rights », *Journal of African Law* 32(2), 1988, p. 182-193.
- AIDOO, AKWASI. « Africa : Democracy without Human Rights? », *Human Rights Quarterly* 15(4), 1993, p. 703-715.
- AMNISTIE INTERNATIONALE. *Pour améliorer l'efficacité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples* (IOR 63/02/98).
- ANKUMAH, E.A. *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Pratiques et procédures*, Londres, Société africaine de droit international et comparé, 1997.
- BUERGENTHAL, THOMAS. « The Evolving International Human Rights System », *American Journal of International Law* 100, 2006, p. 783-807.
- D'SA, ROSE M. « Human and Peoples' Rights : Distinctive Features of the African Charter », *Journal of African Law* 29(1), 1985, p. 72-81.
- DONNELLY, JACK. « International Human Rights : A Regime Analysis », *International Organization* 40(3), 1986, p. 599-642.
- ENO, ROBERT WUNDEH. « The jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights », *African Human Rights Law Journal* 2, 2002, p. 223-233.
- ENONCHONG, NELSON. « The African Charter on Human and Peoples' Rights : Effective Remedies in Domestic Law? », *Journal of African Law* 46(2), 2002, p. 197-215.
- HELPER, LAURENCE R. « Forum Shopping for Human Rights », *University of Pennsylvania Law Review* 148(2), 1999, p. 285-400.

- HEYNS, CHRISTOF. « The African Regional Human Rights System : The African Charter », *Penn State Law Review* 108, 2004, p. 679-702.
- KIWANUKA, RICHARD N. « The Meaning of 'People' in the African Charter on Human and Peoples' Rights », *American Journal of International Law* 82(1), 1988, p. 80-101.
- LOUM, NDIAGA. *Le Tribunal pénal international ad hoc de la Haye : une exigence humanitaire ?*, Mémoire de DEA de sciences politiques, Université Montesquieu Bordeaux IV, 1997.
- MAHMUD, SAKAH SAIDU. « The State and Human Rights in Africa in the 1990s : Perspectives and Prospects », *Human Rights Quarterly* 15(3), 1993, p. 485-498.
- MAKAU, WA MUTWA. « The African Human Rights System in a Comparative Perspective », *Revue africaine des droits de l'homme* 2, 1993.
- MALUWA, TIYANJANA. « The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa », *Leiden Journal of International Law* 16, 2003, p. 157-170.
- M'BAYE, KÉBA. *Les droits de l'homme en Afrique*, Paris, Pedone, 1992.
- M'BAYE, KÉBA. *Rapport introductif sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Commission internationale de juristes (éd.), *Droits de l'homme et des peuples en Afrique et la Charte africaine*, Genève, 1986.
- MOHAMED, ABDELSALAM A. « Individual and NGO Participation in Human Rights Litigation before the African Court of Human and Peoples' Rights : Lessons from the European and Inter-American Courts of Human Rights », *Journal of African Law* 43(2), 1999, p. 201-213.
- MUBIALA, M. « Contribution à l'étude comparative des mécanismes régionaux africain, américain et européen de protection des droits de l'homme », *Revue africaine de droit international comparé* 9, 1997.
- MURRAY, RACHEL. « A Comparison between the African and European Courts of Human Rights », *African Human Rights Law Journal* 2, 2002, p. 195-222.

- MURRAY, RACHEL. « International Human Rights : Neglect of Perspectives from African Institutions », *International and Comparative Law Quarterly* 55, 2006, p. 193-204.
- NCHAMA, E. *Développement et droits de l'homme en Afrique*, Publisud, 1991.
- OBINNA OKERE, B. « 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 », *Human Rights Quarterly* 6(2), 1984, p. 141-159.
- ODINKALU, ANSELM CHIDI. « Proposals for Review of the Rules of Procedure of the African Commission of Human and Peoples' Rights », *Human Rights Quarterly* 15(3), 1993, p. 533-548.
- OJO, OLUSOLA ET AMADU SESAY. « The O.A.U. and Human Rights : Prospects for the 1980s and Beyond », *Human Rights Quarterly* 8(1), 1986, p. 89-103.
- OUGUERGOUZ, F. *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : présentation et bilan d'activités*, (1988-1989), A.F.D.I, vol. 35, 1980.
- PACKER, CORINNE A.A. et DONALD RUKARE. « The New African Union and Its Constitutive Act », *American Journal of International Law* 96(2), 2002, p. 365-379.
- PITYANA, NYAMEKO BARNEY. « Reflections on the African Court on Human and Peoples' Rights », *African Human Rights Law Journal* 4(1), 2004, p. 121-129.
- SEGUI, D. « L'apport de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples au droit international de l'homme », *RADIC*, numéro spécial, 1991.
- UDOMBANA, NSONGURUA J. « Can The Leopard Change Its Spots? The African Union Treaty And Human Rights », *American University International Law Review* 17, 2002, p. 1177-1261.
- UDOMBANA, NSONGURUA J. « So Far, so Fair : The Local Remedies Rule in the Jurisprudence of the African Commission on Human and Peoples' Rights », *American Journal of International Law* 97(1), 2003, p. 1-37.
- VILJOEN, FRANS ET LIRETTE LOUW. « State Compliance with the Recommendations of the African Commission on Human and

Peoples' Rights, 1994-2004 », *American Journal of International Law* 101(1), 2007, p. 1-34.

VILJOEN, FRANS. « Application of the African Charter on Human and Peoples' Rights by Domestic Courts in Africa », *Journal of African Law* 43(1), 1999, p. 1-17.

VILJOEN, FRANS. « State Reporting under the African Charter on Human and Peoples' Rights : A Boost from the South », *Journal of African Law* 44(1), 2000, p. 110-118.

WELCH, CLAUDE E. FILS. « The African Commission on Human and Peoples' Rights : A Five-Year Report and Assessment », *Human Rights Quarterly* 14(1), 1992, p. 43-61.

WISEBERG, LAURIE S. « The African Commission on Human and Peoples' Rights », *Issue : A Journal of Opinion* 22(2), 1994, p. 34-41.