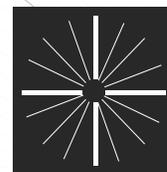


04

Les organisations africaines de promotion et de protection des droits humains

Brusil Miranda Metou





Brusil Miranda Metou est professeure de Droit Public à l'Université de Yaoundé II au Cameroun.

LES ORGANISATIONS AFRICAINES DE PROMOTION ET DE PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE

Brusil Miranda Metou

Dans une société internationale qui a placé l'homme au cœur de ses préoccupations et où toutes les actions entreprises convergent vers l'épanouissement de l'être humain, il peut paraître difficile de parler des organisations de promotion et de protection des droits de la personne, même circonscrites dans un cadre géographique comme l'Afrique. Toutes les institutions internationales ne participent-elles pas d'une façon ou d'une autre à l'amélioration des conditions de vie des êtres humains ? Les organisations internationales émanent en général des États souverains, qui décident alors de mettre sur pied un cadre institutionnel chargé de faciliter leurs échanges ou de traiter des questions qui leur sont communes. À ces entités, les États attribuent diverses compétences dans des domaines aussi variés que l'économie, la politique, l'éducation, l'environnement, la santé, la science, la culture, la promotion et la protection des droits de l'homme, etc. Mais il arrive également que les organisations internationales créent à leur tour d'autres organismes ou entités chargés de contribuer à l'accomplissement des missions qui leur sont dévolues initialement par les pères fondateurs.

Mais qu'il s'agisse de l'organisation internationale initiale ou des organes subsidiaires, ils poursuivent tous les objectifs fixés par les États dans l'acte constitutif. Au cœur de ces objectifs poursuivis par les organisations internationales se trouvent ceux relatifs à la protection de l'individu. Plus que des associations d'États, les organisations internationales sont davantage considérées comme devant être des organisations des peuples¹. C'est sans doute en prenant conscience de leur rôle que ces entités se sont donné pour mission ultime d'assurer la promotion et la protection des droits de la personne. Pour ce faire, certaines d'entre elles ont implicitement étendu le champ de leurs missions pour intégrer la défense des intérêts de l'humanité, du moins celles qui n'ont pas explicitement vocation à protéger les droits de l'homme.

Après avoir affiché une réticence à l'égard du développement des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme, l'Organisation des Nations Unies a finalement adopté en décembre 1977, par l'entremise de l'Assemblée générale, une résolution qui appelait les États membres à créer des systèmes régionaux des droits de l'homme là où il n'en existait pas encore². De ce fait, toutes les institutions internationales à caractère politique intègrent dans leurs objectifs et leurs principes les dimensions de protection et de sauvegarde des droits de la personne. À cet égard, l'Acte constitutif de l'Union africaine assigne à l'organisation continentale entre autres objectifs de « promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme »³. Il signale également que l'Union africaine fonctionne conformément aux principes de « [p]romotion de l'égalité entre les hommes et les femmes » et de « [r]espect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance »⁴.

Le continent africain reste celui sur lequel les droits de l'homme sont très souvent menacés, d'où l'existence de nombreuses organisations qui en assurent une protection de proximité. Dans ce cas, comment peut-on procéder à une catégorisation des organisations africaines responsables de la promotion et de la protection des droits de

1 Le préambule de la *Charte de Nations Unies* commence d'ailleurs par « Nous, peuples des Nations Unies ». C'est dire que l'Organisation des Nations Unies avait pour vocation première d'être une organisation internationale au service des peuples à travers les États membres et non une organisation au service de ses États membres. *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

2 Dispositions à prendre au niveau régional pour assurer la promotion des droits de l'homme, Res A/RES/32/127, Doc off AG NU, 32^e sess, 105^e séance, DOC NU A/32/PV.105 (1977).

3 *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, 2158 RTNU 3 (entrée en vigueur : 26 mai 2001), art 3(h).

4 *Ibid.*, art 4(l) et (m).

l'homme ? Au-delà des démembrements des organisations interétatiques qui ont chacune une représentation dans les pays membres, il existe des organisations créées au sein même des États africains, et qui sont chargées de la promotion et de la protection des droits de la personne. Ces organismes peuvent avoir un caractère public ou privé. Les organismes privés de protection des droits de la personne sont plus nombreux, car ils sont créés au sein des États sous la forme d'association ou d'organisation non gouvernementale et requièrent l'autorisation des autorités nationales pour déployer leurs activités sur le territoire d'un autre État. Ces entités bénéficient parfois du statut d'observateur auprès des organisations interétatiques. Ce sont ces dernières qui feront l'objet d'une catégorisation dans le présent chapitre. Ces organisations sont multiples. Au-delà de leur dénomination, il est important de procéder parfois à la lecture de leurs missions et à l'analyse de leurs actions sur le terrain pour savoir s'il s'agit d'une organisation de promotion et de protection des droits de l'homme ou non. Il y a donc une sorte de superposition des organisations africaines de promotion et de protection des droits de l'homme. À partir du critère de l'étendue des compétences et au moyen d'une analyse des actes constitutifs des organisations africaines responsables de la promotion et de la protection des droits de la personne, il est possible de distinguer les organisations ayant compétence sur le continent de celles dont la compétence est limitée à une sous-région.

I. Les organismes ayant compétence à l'échelle du continent

De nombreux organes ont été créés pour protéger les droits de l'homme sur le continent africain. Ils ont pour vocation première de veiller à l'application de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*⁵, pour ce qui est des organes à vocation continentale. Il s'agit là d'une principale limitation de la compétence matérielle de ces organismes. En effet, bien qu'ils s'inspirent des traités universels de protection des droits de l'homme dont ils reprennent d'ailleurs la plupart des dispositions, les textes dont les organes régionaux de la protection des droits de l'homme ont la responsabilité de l'application sont limités par la spécificité régionale et ne comprennent pas certaines dispositions parfois indispensables pour la protection complète et totale des droits de la personne. Dans les faits, les mécanismes régionaux des droits de l'homme tiennent compte des considérations régionales, telles que les coutumes, les valeurs, la culture et les pratiques régionales partagées. Le fait que les actes créant ces organisations régionales les limitent à l'application des textes adoptés dans ce cadre spatial empêche littéralement l'extension de leurs compétences à l'application d'autres textes internationaux qui sont pourtant ratifiés par la plupart des États africains. Au-delà de l'Union africaine elle-même, il existe des organes quasi juridictionnels et des organes judiciaires.

A. Les organes quasi juridictionnels

De nombreux organes exercent des fonctions quasi juridictionnelles dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de la personne en Afrique.

1. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a été créée en 1987 pour superviser et interpréter la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine)*⁶. Elle est considérée comme le principal organe de surveillance des traités relatifs aux droits de l'homme en Afrique, et son mandat général est de « promouvoir les droits de l'homme et des peuples et d'assurer leur protection en Afrique ».

⁵ *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, 1520 RTNU 217 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986).

⁶ *Ibid.* La *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* a été ratifiée par 54 États membres de l'Union africaine. Le dernier État membre de l'Union africaine à avoir adhéré à la Charte africaine est la République du Soudan du Sud, qui l'a ratifiée le 23 octobre 2013.

En vertu de la *Charte africaine*, la CADHP est responsable de trois principales fonctions :

- la promotion des droits de l’homme et des peuples ;
- la protection des droits de l’homme et des peuples ;
- l’interprétation de la *Charte africaine*.

La *Charte africaine* prévoit une « procédure de communication » qui permet aux États, aux organisations et aux particuliers de déposer une requête auprès de la CADHP pour violation d’un ou de plusieurs droits énoncés dans la Charte par un État qui en est partie. Après examen de cette requête, la Commission peut formuler des recommandations à l’endroit de l’État partie concerné et de la Conférence de l’Union africaine. La Commission peut, à toutes les étapes de la procédure, recourir à de « bons offices » dans la quête d’un règlement. Dans les situations d’urgence, lorsque la vie d’une victime est en danger imminent, la Commission peut prescrire des mesures conservatoires en vertu de l’article 111 de son règlement intérieur en vue de demander à l’État de surseoir à toute action en attendant sa décision définitive sur la question. Chaque État partie est tenu, conformément à l’article 62 de la *Charte africaine*, de présenter, tous les deux ans, un rapport sur les mesures législatives ou autres mesures prises en vue de donner effet aux droits et libertés garantis par la *Charte africaine*. La Commission formule alors ses observations finales qui ont valeur de recommandations. Elle soumet également un rapport de ses activités toutes les sessions ordinaires de l’Union africaine. Ces rapports sont examinés par le Conseil exécutif au nom de la Conférence. La CADHP ne peut publier de l’information sur ses activités de protection qu’après adoption du rapport par le Conseil exécutif et la Conférence. Le Conseil exécutif peut interdire la publication des rapports. Les décisions de communication, les rapports des États parties et les rapports d’activité sont accessibles sur le site de la Commission⁷.

La CADHP, qui siège à Banjul en Gambie, tient deux sessions ordinaires par année, l’une en avril/mai et l’autre en octobre/novembre. Depuis quelques années, cet organe a instauré une pratique qui consiste à organiser deux sessions extraordinaires par an, l’une en février et l’autre en août.

La CADHP est composée de 11 membres élus par la Conférence de l’Union africaine à partir d’une liste d’experts présentée par les États parties à la *Charte africaine*. La Conférence, au moment d’élire les membres de la Commission, procède à un examen équitable des cas, qui tient compte de la répartition géographique et de la représentation des deux sexes. Les commissaires ont un mandat de six ans et sont rééligibles. Ils siègent à titre personnel.

En avril 2005, l’Union africaine a publié des directives relatives aux candidatures qui excluent les hauts fonctionnaires et les représentants diplomatiques. La Commission élit un président et un vice-président qui constituent le Bureau de la Commission. Leur mandat est de deux ans, renouvelable une fois. Le Bureau coordonne les activités de la Commission et assure la supervision et l’évaluation du travail du Secrétariat de la Commission. Le Bureau est également autorisé à prendre des décisions sur les questions urgentes entre les sessions. Le Secrétariat fournit un soutien administratif, technique et logistique à la Commission. Le président de la Commission de l’Union africaine nomme le personnel de la CADHP.

7 « Commission africaine des droits de l’homme et des peuples », en ligne : Commission africaine des droits de l’homme et des peuples <www.achpr.org>.

2. Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant

Fondé en juillet 2001, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant contrôle la mise en œuvre de la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (Charte de l'enfant)*⁸. Le mandat du Comité est défini aux articles 32 à 46 de la *Charte de l'enfant*. À l'instar de celui de la CADHP, son mandat comporte des volets de protection et de promotion⁹. Le rôle du Comité est de promouvoir la défense des droits énoncés dans la *Charte de l'enfant*. Ses principales fonctions consistent à rassembler de l'information ; interpréter les dispositions de la *Charte de l'enfant* et contrôler leur mise en application ; émettre des recommandations aux gouvernements, les exhortant à collaborer avec les organismes de protection des droits de l'enfant ; étudier les plaintes individuelles relatives à des violations des droits de l'enfant ; examiner les mesures adoptées par les États visant à appliquer la *Charte de l'enfant* ; et choisir le thème de la Journée de l'enfant africain, qui se célèbre chaque année le 16 juin en mémoire de ceux qui ont été tués lors des émeutes de Soweto en Afrique du Sud. Si le Comité ne peut en aucun cas saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, il peut en revanche solliciter ses conseils sur des questions légales relatives aux instruments de protection des droits de l'homme.

Cet organe est composé de 11 experts qui exercent à titre individuel et sont élus pour une période de cinq ans par le Conseil exécutif. Ils sont nommés par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine. Contrairement à la CADHP, les experts du Comité ne peuvent être réélus. Le Comité est habilité à examiner les communications individuelles faisant état de la violation de la Charte. Il part en mission d'investigation, interprète les dispositions de la Charte, reçoit les rapports des États et les examine. Il mène également d'autres activités, parmi lesquelles des enquêtes, des visites dans les pays, l'élaboration de normes et des études sur des thèmes en particulier.

La procédure de communication et la procédure de plainte du Comité sont uniques dans la mesure où elles traitent seulement des communications concernant les droits des enfants, donnant ainsi la parole à l'un des groupes les plus vulnérables au monde. La procédure de communication est énoncée à l'article 44 de la *Charte de l'enfant* : « Le Comité est habilité à recevoir des communications concernant toute question traitée par la présente Charte, de la part de tout individu, groupe ou organisation non gouvernementale reconnu par l'Organisation de l'unité africaine, par un État membre, ou par l'Organisation des Nations unies. »

Le Comité peut aussi recevoir et réviser les rapports des États. L'article 43 stipule que les États parties s'engagent à soumettre des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux dispositions de la *Charte de l'enfant* ainsi que sur les progrès réalisés dans l'exercice de ces droits. Les États parties doivent soumettre un rapport dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la Charte et ensuite tous les trois ans. La société civile peut aussi soumettre des rapports parallèles non officiels.

⁸ *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, 1^{er} juillet 1990. Doc CAB/LEG/153/Rev2 (entrée en vigueur : 29 novembre 1999). La *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* a été adoptée lors de la 26^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine en juillet 1990. Elle est entrée en vigueur le 29 novembre 1999, après avoir reçu la ratification de 15 États, conformément à son article 47. En date du 10 juin 2022, elle a été ratifiée par 49 États.

⁹ *Ibid.*, art 32.

B. Les organes judiciaires

Il existe un seul organe judiciaire responsable de la protection des droits de l'homme et des peuples ayant compétence sur l'ensemble du continent. Une réforme dudit organe est envisagée.

1. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, composée de 11 juges, a été établie par le *Protocole relatif à la Charte africaine portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Protocole portant création de la Cour)* adopté le 10 juin 1998 et entré en vigueur le 25 janvier 2004¹⁰. En date du 10 juin 2022, 33 États avaient ratifié le *Protocole*¹¹. La Cour a une mission plus étendue que la Commission : selon l'article 3 du Protocole portant création de la Cour, sa compétence s'étend à toutes les affaires et litiges qui lui sont soumis concernant l'interprétation et l'application de la *Charte africaine*, du *Protocole portant création de la Cour* et de tout autre instrument des droits de l'homme ratifié par l'État concerné.

La Cour complète et renforce les fonctions de la CADHP. Contrairement à la Commission dont les décisions ont uniquement une valeur de recommandations, les décisions de la Cour sont contraignantes et peuvent contenir des ordonnances d'indemnisation ou de réparation. Conformément au Protocole portant création de la Cour, la Commission, les États parties au Protocole et les organisations intergouvernementales africaines ont qualité pour saisir la Cour. L'article 5(3) du Protocole dispose que les organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission et les individus ne peuvent présenter des requêtes directement à la Cour que si lesdites requêtes sont introduites contre un État ayant fait la déclaration prévue à l'article 34(6) leur permettant un accès direct à la Cour¹².

En janvier 2016, la Conférence de l'Union africaine, dans le cadre d'une décision de rationalisation des méthodes de travail de l'Union africaine, a décidé de donner aux individus le droit de soumettre directement une pétition à la Cour sur l'application ou autre décision de l'organe politique de l'Union africaine, du moment que les pétitions viennent d'un État membre signataire du Protocole portant création de la Cour et acceptant la juridiction de la Cour pour recevoir des cas, conformément à l'article 34(6) du Protocole¹³.

Pour le moment, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est basée à Dodoma, en Tanzanie, et siège quatre fois par an, chaque session ordinaire durant deux semaines. Elle peut également tenir des sessions extraordinaires. Un calendrier est disponible sur le site officiel de la Cour¹⁴.

10 *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*, 14 avril 1997, Doc OAU/LEG/MIN/EXP/AFCHPR/PROT.1 rev 2, en ligne : Union africaine <au.int/sites/default/files/treaties/36393-treaty-0019_-_protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_establishment_of_an_african_court_on_human_and_peoples_rights_f.pdf>.

11 « Liste des États qui ont signé, ratifié/adhéré au Protocole à la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* relatif à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples » (25 mars 2022), en ligne : Union africaine <au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-PROTOCOL_TO_THE_AFRICAN_CHARTER_ON_HUMAN_AND_PEOPLESRIGHTS_ON_THE_ESTABLISHMENT_OF_AN_AFRICAN_COURT_ON_HUMAN_AND_PEOPLES_RIGHTS.pdf>.

12 Certains États, comme le Rwanda, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire et le Bénin, qui avaient souscrit à cette déclaration l'ont retirée à la suite de certaines affaires les impliquant, et ce, pour de multiples raisons. Pour la Côte d'Ivoire, le gouvernement a dit reprocher à la Cour africaine de « porter atteinte à la souveraineté de l'État » ou encore d'instaurer « une véritable insécurité juridique » (Lettre du ministère ivoirien des Affaires étrangères, Ally Coulibaly à Sylvain Ore (28 avril 2020), en ligne : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples <african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/withdrawal-Cote-divoire.pdf>). Le Bénin a dénoncé cet article à la suite d'une décision de la Cour demandant la suspension des élections municipales (Lettre du ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, Aurélien A. Agbenonci, au président Moussa Faki Mahamat (24 mars 2020), en ligne : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples <african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/Withdrawal-Benin.pdf>). Pour le Rwanda, le retrait est intervenu à la suite d'une décision sur la contestation du processus de révision de la Constitution qui a permis au président Kagamé de briguer un troisième mandat (Lettre du ministère des Affaires étrangères de la République du Rwanda, Louise Mushikiwabo (2 février 2016), en ligne : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples <african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/Withdrawal-Rwanda.pdf>). La Tanzanie, qui abrite le siège de la Cour africaine, est l'État le plus visé par les décisions de la Cour africaine. Les autorités du pays dénoncent un « tsunami judiciaire » (Lettre de Palamagamba J.A.M. Kabudi (14 novembre 2019), en ligne : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples <african-court.org/wpafc/wp-content/uploads/2020/10/Withdrawal-Tanzania_E.pdf>).

13 Union africaine, Assemblée de l'Union africaine, Decision on Streamlining of the African Union Summits and the Working Methods of the African Union, 26^e sess, Doc Assembly/AU/Dec.597(XXVI) (2016).

14 « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », en ligne : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples <en.african-court.org>.

2. La future Cour africaine de justice et des droits de l'homme

Il convient de souligner que la future Cour sera le résultat de la fusion de deux juridictions existantes, soit la Cour de justice de l'Union africaine et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. L'acte constitutif officialisant le passage de l'Organisation de l'Unité africaine à l'Union africaine fait mention d'une instance juridique, la Cour de justice de l'Union africaine, chargée de statuer sur l'application et l'interprétation des textes de l'organisation panafricaine¹⁵. Le *Protocole de la Cour de justice de l'Union africaine*¹⁶, adopté en juillet 2003, est entré en vigueur en février 2009, soit 30 jours après sa ratification par 15 États membres¹⁷. À sa session de juillet 2008, la Conférence de l'Union africaine a décidé de fusionner la Cour de justice de l'Union africaine et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples pour former la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. La Conférence a adopté le *Protocole* de 2008 sur le statut de cette nouvelle juridiction¹⁸.

La Cour africaine de justice et des droits de l'homme fusionne ainsi depuis 2008 les deux organes judiciaires qui deviennent les sections de cette juridiction. Cette cour régionale disposera des ressources nécessaires pour défendre l'état de droit, la dignité humaine et les droits de l'homme. Par conséquent, le Protocole de 2008 a remplacé le Protocole portant création de la Cour de 1998 ainsi que le Protocole de 2003 instituant la Cour africaine de justice. Néanmoins, le Protocole de 1998 reste provisoirement en vigueur afin de permettre à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples qui était opérationnelle avant l'adoption du Protocole de 2008 de transférer ses prérogatives à la Cour africaine de justice et des droits de l'homme lorsque celle-ci prendra ses fonctions.

Une autre modification est intervenue avec l'adoption du *Protocole de Malabo* en 2014¹⁹. En effet, le *Protocole de Malabo* étend le champ de compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme aux crimes de droit international et aux crimes transnationaux. Initialement, cette cour, telle qu'elle était envisagée dans le *Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme* (le protocole de fusion), ne comptait que deux sections : l'une chargée des affaires générales et l'autre des droits de la personne. Le *Protocole de Malabo* introduit une troisième section qui concerne le droit international pénal. Concrètement, cette nouvelle structure institutionnelle réduira la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples à une chambre ou une section au sein d'une juridiction dotée d'un mandat beaucoup plus large.

La structure de la future Cour africaine de justice et des droits de l'homme comporte une chambre d'examen préliminaire, une chambre de première instance et une chambre d'appel, en plus du Bureau du procureur. Elles sont appuyées par un greffe (commun aux trois sections), dirigé par un greffier qui est assisté par trois greffiers adjoints chargés chacun de l'appui à l'une des trois sections de la Cour.

¹⁵ Acte constitutif de l'Union africaine, *supra* note 3, arts 5, 18.

¹⁶ *Protocole de la Cour de justice de l'Union africaine*, 1^{er} juillet 2003 (entrée en vigueur : 11 février 2009), en ligne : Union africaine <au.int/sites/default/files/treaties/36395-treaty-0026_-_protocol_of_the_court_of_justice_of_the_african_union_f.pdf>.

¹⁷ Au 10 juin 2022, 44 États membres avaient signé le *Protocole* et 18 l'avaient ratifié, mais cette juridiction n'a jamais fonctionné.

¹⁸ *Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, 1^{er} juillet 2008, en ligne : Union africaine <au.int/sites/default/files/treaties/36396-treaty-0035_-_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_f.pdf>.

¹⁹ *Protocole portant amendements au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, 27 juin 2014, en ligne : Union africaine <au.int/sites/default/files/treaties/36398-treaty-0045_-_protocol_on_amendments_to_the_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_f.pdf> [Protocole de Malabo]. Le *Protocole de Malabo* a été adopté le 27 juin 2014 par la Conférence de l'Union africaine à sa 20^e session ordinaire en Guinée équatoriale. Son entrée en vigueur requiert 15 ratifications. A ce jour, 33 États l'ont signé et 8 l'ont ratifié.

II. Les organes sous-régionaux de promotion et de protection des droits de l'homme

À l'échelle régionale, les communautés économiques régionales sont compétentes en matière de promotion et de protection des droits de l'homme et se sont dotées d'institutions de protection de ces droits, soit en élargissant les missions des organismes existants pour intégrer un volet promotion et protection des droits de la personne, soit en créant explicitement des organismes dédiés à cette question. À la suite de l'adoption de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, les communautés économiques régionales se sont arrimées aux exigences fixées par cette charte en intégrant la dimension droits de l'homme dans leurs textes constitutifs et dans leurs missions.

Le continent africain se trouve morcelé en plusieurs organisations sous-régionales disposant chacune d'une juridiction. Mais s'il est incontestable que la justice est un pilier important de l'intégration à tous les échelons, régional et continental, une interrogation demeure, celle de savoir si cette multiplicité des organisations d'intégration sous-régionales entraînant celle des juridictions est un avantage ou un inconvénient à l'intégration africaine. Chaque organisation a son propre système juridictionnel, et il n'y a pas de hiérarchie entre les juridictions ainsi créées.

A. Les organismes d'intégration

Les communautés économiques régionales ont pour but de faciliter l'intégration économique régionale entre les membres de chacune des régions et au sein de la grande Communauté économique africaine, créée dans le cadre du *Traité d'Abuja* (1991). Ce traité, entré en vigueur depuis 1994, ambitionne en définitive de créer un marché commun africain en utilisant les communautés économiques régionales comme éléments de base. L'Union africaine reconnaît officiellement huit communautés économiques régionales, à savoir :

- l'Union du Maghreb arabe ;
- le Marché commun de l'Afrique orientale et australe ;
- la Communauté des États sahélo-sahariens ;
- la Communauté d'Afrique de l'Est ;
- la Communauté économique des États de l'Afrique centrale ;
- la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ;
- l'Autorité intergouvernementale sur le développement ;
- la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)²⁰.

D'autres organisations existent et concourent à la promotion et à la protection des droits de l'homme. Si, au départ, ni la charte de l'Organisation de l'unité africaine ni les actes constitutifs des communautés d'intégration africaines ne contenaient de dispositions spécifiques leur attribuant des compétences dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de la personne, il en est allé différemment à la suite de l'adoption de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*.

²⁰ Union Africaine, « Communautés économiques régionales », en ligne : Union africaine <au.int/fr/organes/cer>.

Les différentes organisations communautaires ont ainsi procédé à la révision de leurs textes constitutifs pour intégrer les exigences de promotion et de protection des droits de l'homme au cours des années 1990. Toutes les communautés économiques régionales africaines poursuivent les mêmes objectifs : intégration économique, libre circulation, établissement d'une union douanière précédant une union économique et monétaire et une union politique, le tout sur fond de paix et sécurité. Si la libre circulation est déjà un droit de l'homme, les actes constitutifs des communautés économiques régionales intègrent explicitement des dispositions visant le respect et la protection des droits de l'homme. De ce fait, le Traité révisé de la SADC inscrit au rang de ses principes les droits de l'homme, la démocratie et la règle de droit en son article 4(c). Le préambule du Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale indique que les chefs d'État et de gouvernement de cette communauté sont « résolus à faciliter la libre circulation et le droit d'établissement des personnes, tout en assurant la sûreté et la protection de leurs populations, en établissant un espace de liberté, de sécurité respectueuse Les organisations africaines de promotion et de protection des droits humains ». Au rang des principes fondamentaux énumérés à l'article 3 de ce traité figure :

le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conformément à la *Déclaration universelle des droits de l'homme* à l'*Acte constitutif de l'Union africaine*, à la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* à la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* et aux autres instruments internationaux et africains pertinents²¹.

Le *Traité révisé* de la CEDEAO mentionne au préambule que les chefs d'État et de gouvernement membres de la communauté « [ont] à l'esprit la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* et la *Déclaration de principes politiques de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* adoptée par la quatorzième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement le 6 juillet 1991 à Abuja »²².

Même si les textes ne contiennent pas de dispositions se référant explicitement aux droits de l'homme, les organisations sous-régionales pourraient se fonder sur le principe des compétences implicites pour mener des actions de protection de ces droits. Le principe postule que l'organisation internationale doit être considérée comme possédant « ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la *Charte*, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci »²³. C'est en agissant dans ce cadre que lesdites organisations sont parvenues à faire adopter en leur sein divers textes relatifs à la protection des droits de la personne et à créer des organes responsables de la protection de ces droits. Il en est ainsi notamment de l'extension, à travers un acte de l'organe communautaire, de la compétence des cours de justice créées dans le domaine des droits de l'homme.

²¹ *Ibid.*, art 3(c).

²² *Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, en ligne : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest <www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf> [*Traité révisé de la CEDEAO*].

²³ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, [1949] CIJ Rec 174 à la p 182.

B. Les juridictions communautaires

L'Afrique compte à elle seule 12 juridictions régionales sur un total de 20 répertoriées dans le monde. Seules les juridictions dotées de compétences en matière de protection des droits de la personne sont présentées.

1. La Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

La Cour de justice de la CEDEAO a été créée par le *Traité révisé* de cette communauté le 24 juillet 1993, en son article 15(1) : « Il est créé une Cour de justice de la Communauté »²⁴. Elle est l'organe judiciaire principal de la CEDEAO et siège à Abuja, au Nigeria. Créée en 1993, cette cour n'a commencé ses activités qu'en 2001 avec l'entrée en fonction des premiers juges. La Cour de justice de la CEDEAO a pour rôle majeur d'assurer le respect du droit et des principes d'équité dans l'interprétation et l'application des dispositions du *Traité révisé* ainsi que d'autres instruments juridiques subsidiaires adoptés par la Communauté. Au départ, elle n'était pas habilitée à se prononcer sur les violations des droits de la personne, mais à la suite de l'adoption du *Protocole additionnel de 2005*, elle s'est vu attribuer une compétence en la matière.

En effet, au regard des compétences énumérées à l'article 9 du *Protocole additionnel de 2005*, elle est à la fois :

- juge du contentieux du droit communautaire de la CEDEAO ;
- juge du contentieux de la fonction publique communautaire de la CEDEAO ;
- juge de la responsabilité extracontractuelle pour les agissements ou les actes normatifs, faisant grief, des institutions ou des agents de la Communauté dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;
- juge du contentieux des droits de l'homme ;
- arbitre en attendant la mise en place du Tribunal arbitral de la CEDEAO.

La Cour de justice de la CEDEAO n'a donc acquis la compétence en matière de droits de l'homme qu'avec la réforme intervenue en 2005 avec l'adoption du *Protocole additionnel portant amendement du Protocole relatif à la Cour de justice de la Communauté*²⁵. Cette réforme a introduit deux importantes innovations dans la vie de la Cour de justice de la CEDEAO. Il s'agit, d'une part, de l'extension de sa compétence au domaine des droits de l'homme à travers l'article 9(4) et, d'autre part, de l'ouverture de son prétoire aux personnes physiques et morales, victimes de violation de leurs droits, à travers l'article 10(d) L'article 9(4) du *Protocole additionnel de 2005* dispose en effet que : « La Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'homme dans tout État membre. »

Cette extension des compétences de la Cour au domaine des droits de l'homme ne s'est pas accompagnée ou n'a pas été précédée de l'adoption d'un instrument juridique relatif aux droits de l'homme propre à la CEDEAO, c'est-à-dire une charte ou un catalogue des droits de la personne de la CEDEAO. Cette situation lui a permis de déterminer elle-même l'étendue et le champ de sa compétence en cette matière. Elle s'est reconnue en effet une compétence pour assurer la protection des droits contenus non seulement dans la *Charte africaine des droits*

²⁴ *Traité révisé de la CEDEAO*, supra note 23, art 15.1.

²⁵ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, Conférence des chefs d'État et de gouvernement, *Protocole additionnel (A/SP.1/01/05) portant amendement du préambule, des articles 1^{er}, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté, ainsi que de l'article 4 paragraphe 1 de la version anglaise dudit Protocole*, 19 janvier 2005, Doc A/SP.1/01/05, en ligne : African Human Rights <hrda.uwazi.io/api/files/1605021972191jditeq1dxaepdf>.

de l'homme et des peuples, ainsi que dans les protocoles y relatifs, mais aussi dans tous les autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme, notamment ceux des Nations Unies.

Elle peut ainsi connaître de la violation de tous les instruments relatifs à la protection des droits de l'homme commis sur le territoire d'un État membre de la CEDEAO. Dans l'affaire *Siriku Alade contre la République fédérale du Nigeria*, elle affirmait ceci :

Les droits humains reconnus dans la *Charte africaine* ne sont pas les seuls droits dont la violation relève de l'article 9.4 du *Protocole additionnel relatif à la Cour* tel qu'amendé. Les conventions des Nations Unies et la *Charte des droits de l'homme* auxquels ont adhéré les États membres de la CEDEAO sont des droits reconnus dont la violation relève de l'article 9.4 du *Protocole relatif à la Cour*²⁶.

De même la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme va constituer d'importantes références pour elle dans l'exercice de sa mission de protection des droits de l'homme.

2. Le Tribunal de la Communauté de développement de l'Afrique australe

Le Tribunal de la SADC est l'un des organes de la SADC²⁷ établis conformément à l'article 9 du *Traité* de la SADC. Il a été créé pour assurer le respect et la bonne interprétation du *Traité* ainsi que le règlement des différends qui pourraient lui être soumis. La composition, les pouvoirs, les fonctions, les procédures et autres questions connexes ont ensuite été définis dans le *Protocole sur le Tribunal de la SADC*²⁸. L'entrée en vigueur du *Protocole sur le Tribunal* dépendait de sa ratification par les deux tiers des États membres, mais le nombre requis de ratifications n'a pas été obtenu. En conséquence, le *Protocole* n'est pas entré en vigueur. Cet obstacle a été surmonté grâce à l'amendement du *Traité* par l'organe décisionnel suprême de la SADC connu sous le nom de Sommet, qui comprend les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la SADC. Un tel amendement n'entre en vigueur qu'après adoption par les trois quarts prescrits de tous les membres du Sommet. L'article 16(2) du *Traité* a été amendé pour prévoir que le *Protocole sur le Tribunal* fasse partie intégrante du *Traité*, évidemment sous réserve de l'adoption de l'*Accord modificatif*, et ce, nonobstant les dispositions de l'article 38 du *Protocole* qui exigeait la ratification du *Protocole sur le Tribunal* à la majorité des deux tiers avant qu'il puisse entrer en vigueur. Cet amendement supprimait donc l'exigence de ratification. Par conséquent, l'*Accord modificatif* est entré en vigueur à la date de son adoption par les trois quarts de tous les Membres du Sommet. Cela s'est produit le 14 août 2001 à Blantyre, au Malawi, où il a été signé par 14 chefs d'État ou de gouvernement.

Le Tribunal est composé de cinq juges permanents et de cinq autres servant de manière temporaire et pouvant être appelés à siéger s'il arrivait que l'un des juges permanents soit indisponible.

Le Tribunal n'a pas de compétence spécifique en matière de droits de la personne, mais certaines dispositions du *Traité* de la SADC font référence aux droits de l'homme, accordant ainsi par ricochet la compétence au Tribunal dans le domaine. En avril 2003, les membres de la SADC ont signé la *Charte* sur les droits sociaux fondamentaux (*Charter of Fundamental Social Rights*)²⁹ qui n'est pas encore entrée en vigueur. Au-delà du fait que des arguments ont été avancés sur la justiciabilité des dispositions de cette charte et qu'une mention explicite du Tribunal a été faite

²⁶ *Alade c République fédérale du Nigeria* (11 juin 2012), ECW/CCJ/JUG/05/12 (Cour de justice de la CEDEAO).

²⁷ La SADC a été créée en vertu du *Traité instituant la Communauté de développement d'Afrique australe*, 17 août 1992, TRT/SADC/001 (entrée en vigueur : 30 septembre 1993), qui a été signé le 17 août 1992 à Windhoek, en Namibie, par les chefs d'État ou de gouvernement de 10 États d'Afrique australe.

²⁸ *Protocole sur le Tribunal de la Communauté de développement de l'Afrique australe*, en ligne : Institute for Human Rights and Development in Africa <www.ihdra.org/wp-content/uploads/2010/10/Protocole-sur-le-Tribunal-de-la-SADC.pdf> [*Protocole sur le Tribunal*].

²⁹ Southern African Development Community, *Charter of Fundamental Social Rights in SADC* (26 août 2003), en ligne : Droit africain <www.droitafrcain.net/actes-de-la-sadc.html>.

dans ladite *Charte*, il existe deux possibilités à travers lesquelles le Tribunal pourrait être saisi pour violation de la *Charte*. D'abord, à l'article 3(2) de la *Charte*, les États membres s'engagent à observer les droits fondamentaux dont une allusion a été faite dans la *Charte*, même si lesdits droits fondamentaux ne sont pas clairement définis.

Le Tribunal pourrait ainsi exercer sa compétence sur la *Charte* si celle-ci est considérée comme un instrument subsidiaire adopté dans le cadre de la SADC. Tout dépend de l'interprétation de sa compétence par le Tribunal lui-même, puisque par principe, tout juge est toujours juge de sa compétence. L'étendue de sa compétence, telle qu'elle est énoncée dans le *Protocole sur le Tribunal*, est de statuer sur « les litiges entre États ainsi qu'entre des personnes physiques ou morales et les États »³⁰. Aux termes de l'article 15(2), nul ne peut intenter une action contre un État avant d'avoir épuisé au préalable tous les recours disponibles ou à moins d'être dans l'impossibilité d'agir sous la juridiction nationale de cet État. Pour trancher une question relative aux droits de l'homme dans une affaire qui lui avait été soumise, le Tribunal s'est d'abord référé à l'article 21(b) qui, en plus de lui enjoindre d'établir sa propre jurisprudence, lui ordonne également de le faire en tenant compte des « traités, [des] principes et règles du droit international général et des droits nationaux qui sont pertinents et applicables » par le Tribunal. Cela règle la question de savoir si le Tribunal peut chercher ailleurs des réponses là où il apparaît que le Traité est muet. En tout état de cause, comme l'a dit le Tribunal lui-même :

[Traduction]

Nous ne pensons pas qu'il faille d'abord un protocole sur les droits de l'homme pour donner effet aux principes énoncés dans le *Traité*, à la lumière de la disposition expresse de l'article 4, point c), du *Traité* qui stipule comme suit : « La SADC et les États membres sont tenus d'agir conformément aux principes suivants [...] c) les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit » [...] Il est clair pour nous que le Tribunal est compétent pour connaître de tout différend relatif aux droits de l'homme, à la démocratie et à l'état de droit, qui sont les questions mêmes soulevées dans la présente requête³¹.

C'est sur cette base que le Tribunal a décidé, dans l'affaire *Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v Republic of Zimbabwe*, que la confiscation des terres détenues par des fermiers blancs était discriminatoire et par conséquent que les plaignants avaient droit à des indemnités³². Lorsque le gouvernement zimbabwéen a refusé de se conformer à cette décision et a remis en cause la compétence et les pouvoirs du Tribunal pour faire appliquer ses décisions, cette juridiction a consulté les chefs d'État et de gouvernement de la SADC qui, en 2010, ont plutôt décidé de revoir le rôle, les fonctions et le mandat du Tribunal. Le Sommet a également imposé un moratoire au Tribunal sur la réception de tout nouveau cas et sur l'audition de toute affaire partiellement entendue jusqu'à ce qu'un examen ait eu lieu et soit approuvé. Il a également décidé de ne pas renouveler le mandat des juges du Tribunal. Le Tribunal a donc été suspendu en 2010. De ce fait, pendant sa première phase de fonctionnement, entre 2005 et 2012, la compétence du Tribunal s'étendait aux litiges entre États membres de la SADC, ainsi qu'aux litiges entre États membres et personnes physiques ou morales. Durant cette période, un particulier pouvait porter une affaire contre une autre personne directement au Tribunal, si l'autre partie acceptait. Entre 2005 et 2012, 12 personnes ont recouru au Tribunal.

La question de la suspension du Tribunal a été débattue lors du Sommet de la SADC tenu le 17 août 2012 à Maputo, au Mozambique ; de nouveaux membres ont été désignés. Depuis 2012, la compétence du Tribunal se résume à juger des litiges entre États membres, ce qui prive le Tribunal de sa compétence en matière de droits de l'homme.

³⁰ *Protocole sur le Tribunal*, supra note 29, art 15(1).

³¹ *Mike Campbell (Pvt) Ltd and Others v Republic of Zimbabwe*, [2008] SADCT 2.

³² *Ibid.*

3. La Cour de justice de la Communauté d’Afrique de l’Est

La Cour de justice d’Afrique de l’Est est l’instance judiciaire de la Communauté d’Afrique de l’Est (CAE). Elle associe les rôles d’une cour de justice pour la CAE et d’une cour des droits de l’homme et d’appel. La Cour dispose d’une compétence pour l’interprétation et l’application du *Traité instituant la CAE* de 1999 prévue par les articles 23 à 27. Le protocole ayant pour objet d’étendre la compétence de cette cour aux droits de l’homme doit encore être conclu. Cette absence d’attribution explicite de compétence en matière de droits de la personne réduit considérablement le rôle qu’elle devrait jouer en la matière. Jusqu’en 2010, même dénuée d’un mandat sur les droits de l’homme aussi clair que celui de la Cour de justice de la CEDEAO, la Cour de justice d’Afrique de l’Est a cependant rendu un jugement très progressif des droits de l’homme dans l’affaire *James Katabazi and 21 Others Vs Secretary General of EAC*³³. Au courant de l’année 2010, bien que la compétence explicite en droits de l’homme de la Cour reste à mettre en œuvre, cette dernière a été suffisamment courageuse pour garantir le respect des droits fondamentaux des individus au titre du *Traité*.

Les renvois à la Cour peuvent être effectués par des personnes morales et physiques résidant dans tous les États membres, par les États membres de la CAE et par le Secrétaire général de la CAE. La Cour ne disposant pas de mandat explicite, il est difficile de dégager les conditions auxquelles doivent satisfaire les requêtes individuelles pour être recevables devant elle. Cependant, les magistrats de cette dernière n’étant pas tenus de se référer seulement aux textes en raison de l’influence du système de *common law* qui prévaut dans la plupart des pays de cet espace communautaire, la Cour de justice d’Afrique de l’Est est arrivée à dégager certaines conditions dans les quelques rares affaires dont elle a eu à connaître en matière de droits de l’homme.



L’Afrique compte divers organes responsables de la promotion et de la protection des droits de l’homme. Si ces institutions participent à une protection de proximité, elles contribuent également à l’ancrage progressif d’une régionalisation de la protection des droits de l’homme en Afrique. Toutefois, l’efficacité de leur action ne pourra se faire ressentir que lorsqu’une détermination claire et précise de leurs compétences en la matière aura été établie.

³³ *James Katabazi and 21 Others v Secretary General of the East African Community*, [2007] EACJ 3.