

DES DISCOURS À L'ACTION

SEPT
RECOMMANDATIONS AU
27^E SOMMET DE L'UNION
AFRICAINNE (10-
18 JUILLET 2016)

AMNESTY
INTERNATIONAL



Publications d'Amnesty International

L'édition originale en langue anglaise de ce rapport a été publiée en 2016 par
Publications d'Amnesty International
Secrétariat international
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Royaume-Uni
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2016

Index : AFR 01/4407/2016

Original : anglais

Imprimé par Amnesty International, Secrétariat international, Royaume-Uni

Tous droits réservés. Cette publication, qui est protégée par le droit d'auteur, peut être reproduite gratuitement, par quelque procédé que ce soit, à des fins de sensibilisation, de campagne ou d'enseignement, mais pas à des fins commerciales. Les titulaires des droits d'auteur demandent à être informés de toute utilisation de ce document

afin d'en évaluer l'impact. Toute reproduction dans d'autres circonstances, ou réutilisation dans d'autres publications, ou traduction, ou adaptation nécessitent l'autorisation écrite préalable des éditeurs, qui pourront exiger le paiement d'un droit. Pour toute demande d'information ou d'autorisation, contactez copyright@amnesty.org.

Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de sept millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
RECOMMANDATION 1 : L'UNION AFRICAINE ET SES ORGANES COMPÉTENTS DOIVENT PRENDRE DES MESURES URGENTES POUR METTRE LES DROITS HUMAINS AU CENTRE DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS ET DE LA RÉPONSE QUI Y EST APPORTÉE	7
RECOMMANDATION 2 : L'UNION AFRICAINE DOIT S'ENGAGER À COMBATTRE L'IMPUNITÉ EN PRENANT DES MESURES POUR QUE LES RESPONSABLES PRÉSUMÉS DE CRIMES DE DROIT INTERNATIONAL SOIENT TENUS DE RENDRE DES COMPTES	13
RECOMMANDATION 3 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT HONORER DE TOUTE URGENCE LEURS OBLIGATIONS AUX TERMES DES TRAITÉS RÉGIONAUX EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS, NOTAMMENT CONCERNANT LA PRÉSENTATION DE RAPPORTS	17
RECOMMANDATION 4 : L'UNION AFRICAINE DOIT RENFORCER ET GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE DÉFENSE DES DROITS HUMAINS	21
RECOMMANDATION 5 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT GARANTIR LA RATIFICATION UNIVERSELLE DU PROTOCOLE DE MAPUTO ET PRENDRE DES MESURES EN VUE DE DÉPÉNALISER L'AVORTEMENT.....	25
RECOMMANDATION 6 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT S'ENGAGER À CRÉER UN ENVIRONNEMENT PROPICE PERMETTANT À LA SOCIÉTÉ CIVILE ET AUX DÉFENSEURS DES DROITS HUMAINS DE FAIRE LEUR TRAVAIL SANS RESTRICTIONS INJUSTIFIÉES NI HARCÈLEMENT	29
RECOMMANDATION 7 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT FAIRE PRESSION EN FAVEUR D'UN SYSTÈME MONDIAL DE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS POUR LES RÉFUGIÉS.....	31

INTRODUCTION

L'année 2016 revêt une importance particulière pour les droits humains en Afrique. C'est le 35^e anniversaire de l'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le 30^e anniversaire de son entrée en vigueur et le 10^e anniversaire de l'entrée en fonction des premiers juges de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Face à la convergence de ces commémorations encourageantes, la Conférence de l'Union africaine (UA) a déclaré que 2016 était « *l'Année africaine des droits de l'homme, avec un accent particulier sur les droits de la femme* » lors de sa 25^e session ordinaire organisée en juin 2015 à Johannesburg (Afrique du Sud)¹. Cette déclaration a été accueillie avec optimisme et enthousiasme par les défenseurs des droits humains sur le continent, car c'est la première fois que l'UA choisit les droits humains comme thème annuel. Selon une note d'orientation rédigée par la Commission de l'UA, consacrer l'année 2016 aux droits humains est l'occasion « *de consolider davantage les résultats obtenus au fil des ans, d'assurer une meilleure coordination des organismes des droits de l'homme sur le continent et de poursuivre l'œuvre vers la mise en place d'une véritable culture des droits de l'homme en Afrique* ».

Le lancement des activités prévues pour cette année a eu lieu le 30 janvier 2016 à Addis-Abeba, en Éthiopie. Il s'agit notamment de la construction d'un mémorial des droits humains au siège de l'UA, de la création d'un institut panafricain des droits humains, de l'organisation de conférences thématiques sur les droits humains et le recueil, en un volume unique, des décisions et jugements des organes régionaux de suivi des traités relatifs aux droits humains. Mais il est surtout prévu que les chefs d'État et de gouvernement africains adoptent, lors du 27^e sommet ordinaire de l'UA qui doit se tenir les 17 et 18 juillet à Kigali, au Rwanda, une déclaration sur le thème de l'année afin de définir leurs engagements sur diverses questions relatives aux droits humains. Pendant le sommet, les chefs d'État et de gouvernement doivent également élire et nommer le/la président(e) et le/la président(e) adjoint(e) de la Commission de l'UA. Ils doivent par ailleurs nommer les commissaires de la Commission de l'UA une fois que ces derniers auront été élus par le Conseil exécutif.

À l'approche du 27^e sommet de l'UA, Amnesty International appelle les dirigeants africains à saisir l'occasion que présente cette année pour passer des discours et des gestes symboliques à des mesures concrètes qui permettront au continent de mettre en œuvre plus rapidement une véritable culture des droits humains. À cet égard, l'organisation a défini sept recommandations prioritaires à l'attention de la Conférence de l'UA et de ses États membres. L'organisation appelle également les prochains responsables de la Commission de l'UA, qui seront en fonction pendant une année consacrée aux droits humains en Afrique, à donner un caractère prioritaire à ces sept recommandations pendant leur mandat.

¹ Décision sur la date et le lieu de la 26^e session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine en janvier 2016, Assembly/AU/Dec.581(XXV).

RECOMMANDATION 1 : L'UNION AFRICAINE ET SES ORGANES COMPÉTENTS DOIVENT PRENDRE DES MESURES URGENTES POUR METTRE LES DROITS HUMAINS AU CENTRE DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS ET DE LA RÉPONSE QUI Y EST APPORTÉE

Depuis des décennies, le continent africain est durement touché par les conflits et les crises. Au début de l'année 2016, l'UA s'employait à régler des problèmes de sécurité ou des situations de conflits au Burundi, en République centrafricaine, en Libye, au Mali, au Nigeria, au Soudan du Sud, au Soudan et en Somalie, entre autres². Malgré ces efforts, la sécurité dans nombre de ces pays touchés par des conflits ou des crises politiques reste fragile et de graves atteintes aux droits humains continuent d'être commises.

Au Burundi, de nouveaux groupes d'opposition armée ont émergé, les homicides ciblés visant notamment de hauts responsables de la sécurité sont presque devenus monnaie courante et les opposants supposés au gouvernement continuent d'être victimes de torture et d'autres formes de mauvais traitements. Le 18 avril, le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies a annoncé qu'il avait recensé 345 nouveaux cas de torture et mauvais traitements depuis le début de l'année³. Au Soudan du Sud, après deux années de déplacements, de morts et de destructions et malgré la création du gouvernement de transition et d'unité nationale, beaucoup considèrent que le pays est encore loin de connaître un véritable répit. Depuis le début de l'année, de violents conflits ont été signalés dans l'État de Jonglei, sur le site de protection des civils de Malakal et dans l'État de Bahr el Ghazal occidental. Le 25 avril 2016, une grenade propulsée par roquette est tombée dans le périmètre du camp de la Mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS), à Bentiu⁴. D'après le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA), environ 100 000 Sud-Soudanais ont fui le pays pour trouver refuge à l'étranger entre janvier et mars 2016⁵.

En Libye, les enlèvements, les prises d'otage, la torture et les exécutions sommaires se sont poursuivies malgré la formation d'un gouvernement d'union nationale. En juin, 12 anciens détenus ont été abattus peu après avoir été libérés d'une prison de Tripoli. Cet homicide semble porter la marque d'une exécution extrajudiciaire⁶. Les réfugiés et migrants, qui viennent principalement d'Afrique subsaharienne, font partie des personnes les plus

² Voir Décision sur les activités du Conseil de paix et de sécurité et sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique, Assembly/AU/Dec.598(XXVI).

³ HCDH, *Les cas de torture et de détention illégale en hausse au Burundi*, disponible sur [http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/B95D8F30C034D96BC1257F9900440955?OpenDocument&cntxt=ED941&cookieLang=fr](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/B95D8F30C034D96BC1257F9900440955?OpenDocument&cntxt=ED941&cookieLang=fr) (consulté le 6 juillet 2016).

⁴ OCHA, *South Sudan Humanitarian Bulletin*, 9 mai 2016, disponible sur http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/160509_OCHA_SouthSudan_humanitarian_bulletin.pdf (consulté le 6 juillet 2016).

⁵ OCHA, *South Sudan Humanitarian Bulletin*, 9 mai 2016, disponible sur http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/160509_OCHA_SouthSudan_humanitarian_bulletin.pdf (consulté le 6 juillet 2016).

⁶ Amnesty International, *Libye. L'homicide de 12 détenus dont la libération venait d'être prononcée par un tribunal doit faire l'objet d'une enquête*, (index : MDE 19/4291/2016), 17 juin 2016.

exposées aux atteintes aux droits humains. Ils sont visés par des enlèvements contre rançon, des actes de violence sexuelle, de l'exploitation ainsi que par des actes de torture et d'autres formes de mauvais traitements perpétrés par des passeurs, des trafiquants et des groupes armés et ils risquent toujours d'être placés en détention illimitée en raison de leur situation au regard de la législation sur l'immigration.

Malgré de récentes avancées en faveur de la protection des civils contre les attaques meurtrières de Boko Haram, le groupe armé continue de commettre de graves atteintes aux droits humains et au droit international humanitaire. Au moins 480 civils ont été tués depuis juillet 2015, quand Boko Haram a fortement accru le nombre de ses attaques au Cameroun et a commencé à prendre délibérément les civils pour cibles lors d'attentats-suicides⁷. Parallèlement, au Nigeria et au Cameroun, les forces de sécurité de l'État continuent de commettre des violations des droits humains et de possibles crimes de droit international dans le cadre de leur combat contre Boko Haram. Au Nigeria, au moins 149 personnes, dont 12 enfants, sont mortes depuis le début de l'année dans un seul centre de détention militaire, probablement de faim, de déshydratation, de maladie ou en raison de la surpopulation⁸. Amnesty International a collecté des informations au cours de l'année sur un ensemble de violations des droits humains et de possibles crimes au regard du droit international perpétrés par les forces de sécurité, notamment des cas d'arrestations arbitraires, d'exécutions illégales, de recours excessif à la force, de disparitions forcées, de morts en détention et de torture.

Ces récentes situations de conflits en cours en Afrique sont des exemples emblématiques du lien étroit qui unit les droits humains et les conflits sur le continent. À de nombreuses reprises, des conflits violents ont donné lieu à des atteintes flagrantes aux droits humains, mais ces conflits eux-mêmes sont également dus à la négation persistante des droits humains pendant un certain temps. Les dirigeants africains ont pris conscience depuis longtemps que les atteintes aux droits humains sont une cause, mais aussi une conséquence ou un symptôme, des conflits violents en Afrique. La déclaration de Kigali, adoptée en 2003 à l'issue de la première Conférence ministérielle de l'UA sur les Droits de l'Homme en Afrique, a réaffirmé que le respect des droits humains était indispensable au maintien de la paix et de la sécurité et a demandé aux organes compétents de l'AU, dans l'exercice de leurs fonctions de consolidation de la paix et de règlement des conflits, de veiller à l'inclusion des droits humains, des principes humanitaires et autres mesures légales de protection dans les accords de paix⁹. Les États membres ont également traduit cette prise de conscience en divers actes concrets, en transformant l'organisation de l'unité africaine (OUA) en Union africaine (UA), et notamment en créant l'Architecture africaine de paix et de sécurité et du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA.

Le CPS, qui est devenu l'organe de décision permanent de l'UA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, a lui aussi reconnu à plusieurs reprises qu'il était nécessaire de s'intéresser de plus près aux causes profondes et à la prévention structurelle des conflits.

⁷ Voir Amnesty International, *Cameroun. L'attentat de Boko Haram porte à près de 500 le nombre de personnes tuées en un an*, disponible sur <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/06/cameroon-boko-haram-attack-brings-total-killed-to-nearly-500-in-a-year/> (consulté le 6 juillet 2016).

⁸ Amnesty International, *"If you see it, you will cry": Life and death in Giwa Barracks*, (index : AFR 44/3998/2016), mai 2016.

⁹ Déclaration de Kigali, 2003, disponible sur <http://www.achpr.org/fr/instruments/kigali/> (consulté le 6 juillet 2016).

Ainsi, dans son communiqué d'octobre 2014 par exemple, le CPS a indiqué que la marginalisation et les atteintes aux droits humains pouvaient être des facteurs potentiels de déclenchement des conflits¹⁰. En effet, le CPS a également pris plusieurs mesures pour s'attaquer aux atteintes aux droits humains commises dans le cadre d'un conflit. Il a par exemple déployé des observateurs des droits humains au Mali et au Burundi¹¹, créé une commission chargée d'enquêter sur les atteintes aux droits humains au Soudan du Sud¹² et demandé à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Commission africaine) d'enquêter sur des atteintes aux droits humains ou de réaliser des missions d'enquête au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Soudan¹³.

Malgré ces évolutions de nature normative ou institutionnelle, les réponses apportées par l'UA aux causes structurelles liées aux droits humains ou aux graves atteintes qui sont nées des conflits sont pour l'essentiel lentes, irrégulières et en réaction à des événements, au lieu d'être intégrées à une stratégie globale et cohérente. En effet, même quand elle a exprimé ses préoccupations vis-à-vis d'atteintes aux droits humains, l'UA n'a généralement pas eu suffisamment de détermination et de volonté politique pour s'y attaquer directement. Par exemple, dans le cas du Soudan du Sud, la commission d'enquête a présenté son rapport en octobre 2014, mais le CPS a reporté l'examen et la publication du rapport pendant un peu plus d'un an. Pour le Burundi, alors que le rapport de la mission d'enquête de la Commission africaine avait établi que les violations des droits humains commises par des membres des forces de sécurité du gouvernement burundais étaient généralisées et systématiques, le CPS s'est contenté de prendre note de ce rapport et d'observer que « la plupart du contenu du rapport a été pris en compte par les nombreux efforts nationaux, régionaux, continentaux et internationaux visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité au Burundi¹⁴ ». Le CPS n'a examiné aucune des recommandations faites par la Commission africaine et ne s'est pas engagé à les appliquer ou à encourager leur mise en œuvre.

Le manque de réaction cohérente et globale de l'UA face à des atteintes aux droits humains commises dans des contextes de conflit et de crise semble également avoir un lien avec les problèmes de coordination entre le CPS et les institutions régionales de défense des droits humains. Aux termes de l'article 19 du protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, le CPS doit s'efforcer de coopérer étroitement avec la Commission africaine¹⁵. En tant que principal organe de défense des droits humains sur le continent, la Commission africaine a également pour mission, comme le prévoit l'article 58 de la Charte africaine, d'apporter une contribution majeure à la gestion des atteintes aux

¹⁰ Communiqué du CPS sur la prévention structurelle des conflits, PSC/PR/COMM.(CDLXIII), 27 octobre 2014. Voir aussi le Communiqué de la 589^e réunion du CPS sur les élections en Afrique, PSC/PR/COMM.(DLXXXIX), 12 avril 2016.

¹¹ Communiqué du CPS sur la situation en République du Mali, PSC/AHG/COMM/1.(CCCXXVII), 14 juillet 2012.

¹² Communiqué du CPS, PSC/AHG/COMM.1(CDXI), 30 décembre 2013.

¹³ Communiqué sur la 507^e réunion de CPS sur la situation au Burundi, PSC/PR/COMM(DVII), 14 mai 2015 ; Communiqué sur le lancement solennel de la dixième réunion du CPS, PSC/AHG/Comm.(X), 25 mai 2004 ; Communiqué sur la 71^e réunion du CPS sur la situation en République de Guinée, PSC/PR/Comm.(LXXI), 16 février 2007.

¹⁴ Communiqué : 595^e réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur le rapport de la Commission africaine des droits humains et des peuples sur sa mission d'enquête au Burundi, PSC/PR/COMM/2.(DXCV), 28 avril 2016.

¹⁵ Le protocole est disponible à l'adresse suivante <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-fr.pdf> (consulté le 6 juillet 2016).

droits humains entraînant des conflits ou en résultant. En théorie, les dispositions de l'article 19 du protocole relatif au CPS et de l'article 58 de la Charte africaine prévoient une relation solide et allant dans les deux sens. Pourtant, en pratique, les interactions entre le CPS et la Commission africaine sont limitées et restent ponctuelles. De la même façon, la coordination entre le CPS et le Comité africain d'experts sur les droits de l'enfant se limite à des échanges lors des sessions publiques annuelles du CPS sur les enfants dans les conflits armés.

Le CPS a admis à de nombreuses reprises qu'une collaboration et une participation plus active de toutes les parties intéressées étaient nécessaires en matière de paix et de sécurité¹⁶. La Commission africaine a également pris conscience de cette lacune et elle a adopté en février 2016 une résolution dans laquelle elle a décidé de « collaborer avec le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et d'autres parties prenantes intervenant sur les questions de paix et de sécurité à l'effet de renforcer le rôle de la Commission, ainsi que ses activités de coordination avec les autres processus du continent, en matière de prise en charge des questions de droits de l'homme dans les situations de conflit¹⁷ ». Cependant, aucune mesure concrète n'a été prise pour l'instant pour répondre à ces difficultés sur le plan de la synergie et de la coordination institutionnelles.

Lors du 27^e sommet de l'UA, qui aura lieu prochainement, les dirigeants africains se pencheront sur l'état de la paix et de la sécurité en Afrique. Il ne reste plus que quatre ans à l'UA pour réaliser son souhait de « réduire toutes les armes au silence » sur le continent d'ici à 2020¹⁸. Amnesty International estime qu'il est plus urgent que jamais de traduire cet engagement en actes tangibles et concrets afin de lutter de manière efficace contre les causes structurelles profondes des conflits et les atteintes flagrantes aux droits humains commises dans le cadre des conflits. L'organisation appelle donc :

- la Conférence de l'UA à demander à tous les organes concernés de l'UA, dans le cadre de leur mandat relatif à la prévention des conflits, de surveiller l'existence de pratiques bien établies d'atteintes graves et massives aux droits humains, qui sont les premiers signes des conflits et des crises ;
- la Conférence de l'UA à prendre des mesures urgentes pour mettre un terme aux atteintes aux droits humains dans toutes les situations de conflit nouveaux ou en cours, notamment en veillant à ce que ses actions et déclarations soient toujours conformes aux obligations de ses États membres au regard du droit international humanitaire et relatif aux droits humains ;
- le CPS à garantir des moyens efficaces de coopération régulière avec les institutions régionales de défense des droits humains, en particulier la Commission africaine et le Comité africain d'experts sur les droits de l'enfant, notamment en évaluant ses méthodes

¹⁶ Voir par exemple Conclusions de la retraite du CPS, Dakar, Sénégal, 5-6 juillet 2007, PSC/PR/2(LXXXIII) ; Communiqué du CPS sur la prévention structurelle des conflits en Afrique, PSC/PR/COMM.(CDLXIII), 27 octobre 2014.

¹⁷ Résolution sur les droits de l'homme dans les situations de conflit, ACHPR/Res.332 (EXT.OS/XIX) 2016.

¹⁸ Voir Union africaine, *Agenda 2063. L'Afrique que nous voulons*, disponible sur http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/agenda2063_popular_version_05092014_FR.pdf (consulté le 6 juillet 2016).

de travail et en clarifiant les modalités de mise en œuvre de l'article 19 du protocole relatif au CPS ; et

- la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples à faire plein usage de son mandat et de ses mécanismes spéciaux, notamment en mettant pleinement en œuvre son devoir de porter à l'attention de l'UA « un ensemble d'atteintes graves ou sérieuses aux droits humains » et de développer des mécanismes de suivi efficaces pour garantir la mise en œuvre de ses recommandations par les États membres et les organes compétents de l'UA.

RECOMMANDATION 2 : L'UNION AFRICAINE DOIT S'ENGAGER À COMBATTRE L'IMPUNITÉ EN PRENANT DES MESURES POUR QUE LES RESPONSABLES PRÉSUMÉS DE CRIMES DE DROIT INTERNATIONAL SOIENT TENUS DE RENDRE DES COMPTES

Plusieurs moments décisifs pour l'obligation de rendre des comptes et la justice pour des crimes de droit international commis en Afrique ont eu lieu au cours des six premiers mois de l'année 2016. Le 30 mai 2016, Hissène Habré, ancien président du Tchad, a été déclaré coupable et condamné à la réclusion à perpétuité pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et actes de torture commis au Tchad entre 1982 et 1990. Cette condamnation a été prononcée à Dakar par les Chambres africaines extraordinaires (CAE), qui ont été créées en 2012 par le biais d'un accord entre l'UA et le gouvernement du Sénégal. Il s'agit de la première fois que la compétence universelle aboutit à un procès sur le continent et qu'un ancien dirigeant africain est poursuivi pour des crimes de droit international devant un tribunal siégeant dans un autre État africain.

En outre, le 21 mars 2016, la Cour pénale internationale (CPI) a déclaré Jean-Pierre Bemba Gombo coupable de crimes contre l'humanité et de crimes commis par des soldats se trouvant sous son contrôle effectif en République centrafricaine entre 2002 et 2003¹⁹. Le même mois, la CPI a également confirmé les accusations portées contre l'Ougandais Dominic Ongwen et le Malien Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Dominic Ongwen, ancien commandant de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), doit répondre de 70 chefs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui auraient été commis en Ouganda entre 2002 et 2005, dont des meurtres, des viols, des cas d'esclavage sexuel, ainsi que l'enrôlement et l'utilisation d'enfants soldats. Ahmad Al Faqi Al Mahdi est un dirigeant présumé d'Ansar Eddine, un mouvement majoritairement touareg associé à Al Qaïda au Maghreb islamique. Il est inculqué d'attaques intentionnelles contre des monuments historiques et bâtiments consacrés à la religion²⁰, constituant des crimes de guerre.

Des avancées historiques ont également eu lieu à l'échelle des pays. Le 15 mars, la Cour suprême d'Afrique du Sud a jugé que le gouvernement avait bafoué le droit national, car il n'avait pas arrêté le président soudanais Omar el Béchir lors de sa visite dans le pays en juin 2015²¹. En République centrafricaine, plusieurs mesures importantes ont été prises au cours des six derniers mois en vue de la création d'une Cour pénale spéciale au sein des juridictions nationales du pays, après l'adoption d'une loi en juin 2015 portant création de cette Cour. Une étape cruciale pour garantir l'obligation de rendre des comptes en République centrafricaine pour les crimes de droit international commis dans le pays, en particulier durant le conflit de 2012-2013, sera franchie après l'établissement de cette Cour,

¹⁹ Cette affaire a créé des précédents à plusieurs titres : c'est la première fois que la CPI déclare quelqu'un coupable de viols constitutifs de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, il s'agit de la première condamnation prononcée par la justice pénale internationale reconnaissant spécifiquement comme viols des actes de violence sexuelle commis contre des hommes et c'est aussi la première fois qu'une condamnation de la CPI se fonde sur la responsabilité du commandement.

²⁰ Les chefs d'accusation sont liés à des attaques contre plusieurs mosquées et mausolées à Tombouctou en 2012. Ahmad Al Faqi Al Mahdi a annoncé son intention de plaider coupable de toutes les charges.

²¹ Sept chefs d'accusation pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité ainsi que trois chefs d'accusation pour génocide ont été retenus contre le président Omar el Béchir par la CPI.

qui s'ajoutera aux enquêtes de la CPI en cours²².

Ces avancées positives et ces procédures d'obligation de rendre des comptes pour des crimes de droit international en Afrique sont conformes à l'Acte constitutif de l'UA dans la mesure où elles enjoignent aux États membres de condamner et de rejeter l'impunité²³. Cependant, l'attachement des États membres au principe de rejet de l'impunité, consacré par l'Acte constitutif de l'UA et par des engagements pris précédemment, notamment dans la Déclaration de Kigali (2003)²⁴, s'est affaibli ces dernières années. Bien que les États africains fassent partie des principales parties intéressées par le développement et l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, l'UA a appelé à maintes reprises ses membres à ne pas coopérer avec la CPI et à se retirer du Statut de Rome. Elle a encore renouvelé cet appel en janvier 2016, quand la Conférence de l'UA a chargé un comité ministériel à participation ouverte de développer une stratégie pour un retrait collectif du Statut de Rome²⁵. Suivant les conseils de l'UA, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Kenya et plusieurs autres pays n'ont pas exécuté deux mandats d'arrêt contre le président soudanais Omar el Béchir, alors qu'il était présent sur leur territoire.

En raison notamment de la détérioration de ses relations avec la CPI, l'UA a essayé de créer une Cour pénale régionale par l'intermédiaire du protocole portant amendements au protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, adopté en juin 2014. Même si les principes et valeurs du protocole, qui y sont énoncés, sont louables, cette proposition suscite plusieurs préoccupations, notamment concernant la capacité de la Cour à s'acquitter de son mandat, la possibilité pour l'UA de financer son fonctionnement et l'ajout d'une clause dans le protocole accordant l'immunité aux chefs d'État et aux hauts responsables du gouvernement en fonction.

L'UA a également fait preuve de partialité dans sa condamnation de crimes de droit international. Par exemple, au Nigeria et au Cameroun, où des éléments suggèrent que le groupe armé Boko Haram comme les forces de sécurité de l'État ont commis des actes qui pourraient s'apparenter à des crimes contre l'humanité et à des crimes de guerre²⁶, l'UA a exclusivement porté son attention sur les exactions perpétrées par Boko Haram²⁷.

²² Pourtant, il est à craindre que plusieurs personnalités de premier plan soupçonnées d'être pénalement responsables de crimes de droit international commis durant le conflit puissent quitter librement la République centrafricaine, malgré les interdictions de voyager ordonnées par les Comités des sanctions des Nations unies aux termes de la Résolution 2127 du Conseil de sécurité.

²³ Acte constitutif de l'Union africaine, article 4(o).

²⁴ En 2003, la Conférence ministérielle de l'UA sur les Droits de l'Homme en Afrique a rappelé dans la Déclaration de Kigali l'attachement des États membres au rejet de l'impunité. La Conférence a également réaffirmé la détermination des États membres à poursuivre les responsables présumés de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

²⁵ Décision sur la Cour pénale internationale, Assembly/AU/Dec.590(XXVI).

²⁶ Voir Amnesty International, *'Our job is to shoot, slaughter and kill': Boko Haram's reign of terror in north-east Nigeria* (index : AFR 44/1360/2015), avril 2015 ; Amnesty International, *Stars on their shoulders, blood on their hands: War crimes committed by the Nigerian military* (index : AFR 44/1657/2015), juin 2015 ; Amnesty International, *Les droits humains en ligne de mire. La lutte contre Boko Haram et ses conséquences* (index : AFR 17/1991/2015), septembre 2015.

²⁷ Voir le Communiqué de la 567^e réunion du CPS sur le groupe terroriste Boko Haram, PSC/PR/COMM.(DLXVII), 14 janvier 2016 ; Communiqué de la 484^e réunion du CPS sur le groupe terroriste Boko Haram, 29 janvier 2015.

Au cours de cette année, déclarée « Année des droits de l'homme » en Afrique, l'UA doit envoyer un message fort au continent et à la communauté internationale dans son ensemble. Elle doit être catégorique sur le rejet de l'impunité et impartiale concernant la traduction en justice des responsables présumés de crimes de droit international. Trois occasions se présentent actuellement à l'UA pour démontrer qu'elle a la volonté politique de s'attaquer directement à l'impunité. Ces occasions sont les suivantes :

- la cause de l'accord de paix au Soudan du Sud signé le 17 août 2015, qui confie à la présidente de la Commission de l'UA la mission d'établir le tribunal hybride pour le Soudan du Sud ;
- la recommandation de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui préconise l'établissement d'un tribunal spécial indépendant ayant le soutien de la communauté internationale, chargé d'enquêter et de poursuivre en justice les auteurs présumés des atrocités commises au Burundi depuis avril 2015 ; et
- la recommandation de la Commission d'enquête du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur l'Érythrée, qui suggère à l'UA de créer un mécanisme d'obligation de rendre des comptes pour enquêter, poursuivre et juger des personnes dont on a de bonnes raisons de croire qu'elles ont commis des crimes contre l'humanité en Érythrée.

Les condamnations et les peines prononcées contre Hissène Habré et Jean-Pierre ont laissé espérer aux victimes de crimes de droit international au Burundi, au Soudan, au Soudan du Sud, au Nigeria, au Cameroun et dans d'autres régions d'Afrique qu'elles pourraient obtenir justice, même dans les circonstances les plus improbables. L'UA ne doit pas anéantir leurs espoirs. Elle ne doit mettre aucun chef d'État ou haut représentant de gouvernement à l'abri de la justice internationale. Amnesty International exhorte la Conférence et la Commission de l'UA à :

- veiller à l'établissement dans les meilleurs délais du tribunal hybride pour le Soudan du Sud, sous une forme qui respecte le droit international ;
- prendre des mesures urgentes pour mettre en œuvre la recommandation de la Commission africaine en faveur de l'instauration d'un tribunal spécial pour le Burundi ;
- prendre des mesures urgentes pour mettre en œuvre la recommandation en faveur de l'établissement d'un mécanisme régional d'obligation de rendre des comptes pour l'Érythrée ; et
- veiller à ce que leurs actes et déclarations soient toujours conformes au principe de rejet de l'impunité consacré par l'article 4(o) de l'Acte constitutif de l'UA, notamment en s'abstenant de demander aux États membres qui sont parties au Statut de Rome de ne pas remplir leurs obligations internationales et/ou de se retirer du Statut de Rome.

Amnesty International rappelle aux États membres de l'UA qui sont parties au Statut de Rome que toute décision de retrait du CPI est une décision qui concerne chaque État à titre individuel et exhorte ces États à dénoncer publiquement lors du sommet tout appel de l'UA en faveur d'un retrait massif.

16 DES DISCOURS À L'ACTION
Sept recommandations au 27^e Sommet de l'Union africaine (10-18 juillet 2016)

RECOMMANDATION 3 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT HONORER DE TOUTE URGENCE LEURS OBLIGATIONS AUX TERMES DES TRAITÉS RÉGIONAUX EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS, NOTAMMENT CONCERNANT LA PRÉSENTATION DE RAPPORTS

En vertu de l'article 62 de la Charte africaine, les États parties s'engagent à soumettre à la Commission africaine des rapports bisannuels décrivant les mesures qu'ils ont prises afin de donner effet aux droits inscrits dans la Charte. L'article 26 du Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique contient une obligation similaire. La Commission africaine a élaboré des lignes directrices pour aider les États à préparer ces rapports périodiques. Elle considère l'examen des rapports des États parties comme une occasion d'engager un dialogue constructif avec ces pays²⁸.

Si tous les membres de l'UA, à part le Soudan du Sud, sont parties à la Charte africaine, Amnesty International déplore que seuls 15 à 28 % de ces États soient à jour en ce qui concerne la présentation de leur rapport périodique, y compris le Malawi et la Sierra Leone, qui ont soumis leurs rapports en 2015 après un retard de plus de deux décennies²⁹. Plusieurs États (les Comores, l'Érythrée, la Guinée-Bissau, Sao Tomé-et-Principe et la Somalie) n'ont même jamais présenté leur rapport initial à la Commission africaine. En tout, 16 États ont plus de trois rapports en retard, tandis que 16 autres en ont au moins un. Bien que la Commission africaine y ait son siège, la Gambie est en retard de 11 rapports. De même, seuls trois États sur les 37 ayant ratifié le Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique ont respecté leur obligation de rendre un rapport à ce propos. Le taux de non-respect par les États de l'obligation de présenter des rapports en vertu du Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique est de 92 %.

Le non-respect par les États de leur obligation de présenter un rapport est un problème chronique, qui persiste depuis l'établissement de la Commission africaine. Au fil des années, il est devenu courant pour la Commission africaine d'insister auprès des États pour qu'ils se plient à leur obligation de présenter un rapport. Cette requête reste presque toujours lettre morte. Cela a pour effet d'empêcher systématiquement la Commission africaine de remplir un aspect crucial de son mandat : le suivi de la situation des droits humains en Afrique au moyen de l'examen des rapports des États parties.

Amnesty International a conscience du fait que la préparation des rapports par les États parties nécessite des ressources considérables, notamment parce que tous les pays du continent ont divers rapports à présenter aux organes régionaux et internationaux de suivi des traités. Le manquement des États africains à leurs obligations en vertu de la Charte africaine et de son Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique semble cependant davantage relever d'une absence de volonté politique que d'un manque de capacités pour la préparation de ces rapports. À cet égard, il est vraiment révélateur que les 53 États africains aient tous

²⁸ Voir *Guidelines for National Periodic Reports*, disponible sur http://www.achpr.org/files/instruments/guidelines_national_periodic_reports/achpr_guide_periodic_reporti ng_1989_eng.pdf (consulté le 23 juin 2016)

²⁹ Voir le 39^{ème} rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, sur http://www.achpr.org/files/activity-reports/39/actrep39_2015_fr.pdf (consulté le 6 juillet 2016)

sans exception soumis leur rapport dans le cadre du premier cycle de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations unies.

Le fait que des États membres de l'UA n'honorent pas leur obligation de remettre des rapports est même le signe d'un problème plus inquiétant : la propension globale des États à faire fi des décisions et résolutions des organes régionaux de suivi des traités. Depuis sa création, la Commission africaine a rendu des décisions sur des centaines de cas et a jugé que les États bafouaient la Charte pour un bon nombre d'entre eux. Cependant, les États ne tiennent généralement pas compte des recommandations qui leur sont adressées. Des recherches effectuées sur le taux d'application des recommandations émises par la Commission africaine dans des cas examinés entre 1993 et 2004 ont conclu qu'elles n'avaient été suivies que dans 14 % des cas³⁰. Certaines observations empiriques indiquent que cette situation n'a pas connu d'amélioration significative depuis 2004. En janvier 2013, la Commission africaine a déploré que³¹ :

Les États membres ne respectent généralement pas les décisions et ils ne mettent pas en œuvre les recommandations de la Commission. Ils ne respectent pas non plus les mesures conservatoires demandées par la Commission pour empêcher que des torts irréparables ne soient commis.

En 2014, la Commission africaine a demandé que tous les États dont il a été déterminé qu'ils ont commis des violations lui fournissent des informations concernant les mesures prises pour appliquer ses décisions et recommandations. La Commission africaine porte également de plus en plus de cas de non-respect à l'attention du Conseil exécutif de l'UA. En janvier 2013, elle a signalé au Conseil exécutif que le Botswana avait ouvertement refusé d'observer une décision de la Commission, selon laquelle il avait été déterminé que le pays avait enfreint la Charte africaine³². En janvier 2014, la Commission a informé le Conseil exécutif que l'Éthiopie n'avait pas respecté un ordre relatif à des mesures conservatoires³³. En juin 2015, la Commission a attiré l'attention du Conseil exécutif sur le fait que l'Égypte n'avait pas reporté une exécution malgré la requête de la Commission en ce sens³⁴. Le Conseil exécutif n'a pris de mesure dans aucun de ces cas.

La Cour africaine, inaugurée il y a 10 ans, a pour mission de compléter le mandat de protection confié à la Commission africaine. À la fin du mois de juin 2016, la Cour avait été saisie de 101 affaires, en avait finalisé 27 et transféré quatre à la Commission africaine. Comme la Commission africaine, la Cour est de plus en plus souvent confrontée au non-respect de ses décisions. Par exemple, malgré de nombreux rappels de la part de la Cour et

³⁰ Frans Viljoen et Lurette Louw "State compliance with the recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 1993-2004" (2007) 101 *American Journal of international law* 1-34.

³¹ 32^{ème} et 33^{ème} rapports d'activités combinés de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, disponible sur http://www.achpr.org/files/activity-reports/32-and-33/achpr5152_actrep32and33_fr.pdf, (consulté le 6 juillet 2016).

³² 32^{ème} et 33^{ème} rapports d'activités combinés de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, disponible sur http://www.achpr.org/files/activity-reports/32-and-33/achpr5152_actrep32and33_fr.pdf, (consulté le 6 juillet 2016).

³³ 35^{ème} rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, disponible sur http://www.achpr.org/files/activity-reports/35/achpr54eos14_actrep35_2014.pdf (consulté le 6 juillet 2016).

³⁴ 38^{ème} rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, disponible sur http://www.achpr.org/files/activity-reports/38/actrep38_2015_fr.pdf (consulté le 6 juillet 2016).

du Conseil exécutif de l'UA, la Libye n'a pas appliqué un ordre prononcé dans une affaire dans laquelle il lui a été donné tort. La Tanzanie n'a par ailleurs pas pleinement appliqué une décision rendue par la Cour il y a trois ans.

Amnesty International estime qu'une commémoration digne de ce nom de l'Année des droits de l'homme sera incomplète à moins que les États ne s'engagent de nouveau à honorer les obligations inscrites dans les traités régionaux en faveur des droits humains. Afin de remettre les États sur le chemin de la conformité aux traités, l'organisation recommande que la Conférence de l'UA demande, dans sa déclaration sur le thème de l'année :

- à tous les États parties ayant pris du retard pour soumettre leur rapport périodique ou initial d'indiquer d'ici six mois par écrit au Conseil exécutif de l'UA et à la Commission africaine la date de présentation de leur rapport ;
- à tous les États parties dont il a été établi qu'ils ont porté atteinte à la Charte africaine, de soumettre d'ici six mois au Conseil exécutif et à la Commission africaine des informations indiquant quelles mesures ils ont prises pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission africaine ou les décisions de la Cour africaine, selon le cas ; et
- au Conseil exécutif de l'UA de réexaminer, à chaque session ordinaire, dans quelle mesure les États membres ont respecté leur obligation de rendre des rapports et d'appliquer les décisions, résolutions et jugements des institutions régionales relatives aux droits humains.

RECOMMANDATION 4 : L'UNION AFRICAINE DOIT RENFORCER ET GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES INSTITUTIONS RÉGIONALES DE DÉFENSE DES DROITS HUMAINS

Déclarer que l'année 2016 est consacrée aux droits humains est l'occasion pour l'UA et ses États membres de renouveler leur engagement visant à renforcer le système régional de défense des droits humains. Selon Amnesty International, le système africain de défense des droits humains doit bénéficier du soutien des États pour être à la hauteur de sa mission. À cet égard, Amnesty International appelle les États membres et les organes politiques de l'UA à s'abstenir de prendre des mesures qui portent atteinte au système, notamment en évitant de s'ingérer dans l'indépendance des institutions africaines de défense des droits humains ou de retirer leur appui à ces dernières.

Cet appel est lié à deux mesures récentes qui risquent d'affaiblir le système de protection des droits humains en Afrique. La première concerne le Conseil exécutif et porte sur l'indépendance et l'autonomie de la Commission africaine. La seconde est liée à la capacité de la Cour africaine à examiner les affaires introduites par des particuliers et des ONG.

INDÉPENDANCE ET AUTONOMIE DE LA COMMISSION AFRICAINE

Les institutions africaines régionales de défense des droits humains bénéficient traditionnellement d'un certain degré d'indépendance vis-à-vis des organes politiques de l'UA. Les sièges de la Commission africaine et de la Cour africaine sont délibérément séparés du siège de l'UA afin de montrer symboliquement que ces deux institutions ne sont pas soumises aux pressions et ingérences politiques. Un raisonnement similaire est à l'origine de la réinstallation du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant hors d'Addis-Abeba. Les organes politiques de l'UA ont à plusieurs reprises reconnu l'indépendance des institutions de protection des droits humains.

Dans la déclaration de Kigali, la première Conférence ministérielle de l'UA sur les droits humains en Afrique a appelé les organes délibérants de l'UA à revoir le fonctionnement et la composition de la Commission africaine dans le but de « *renforcer son indépendance et son intégrité fonctionnelle* ». En 2007, le Conseil exécutif a ordonné que la Commission africaine défende dorénavant ses projets de budgets indépendamment du Département des affaires politiques de la Commission de l'UA. En mai 2007, la Commission africaine a organisé une réunion avec le Comité des représentants permanents de l'UA pendant laquelle les deux institutions ont abordé les moyens de renforcer et de garantir l'indépendance de la Commission africaine.

Ces derniers temps, les organes politiques de l'UA ont toutefois publié des directives qui ont pour effet d'affaiblir et de mettre à mal l'indépendance et l'autonomie de la Commission africaine. Deux directives publiées par le Conseil exécutif en 2015 visent notamment à modifier et à remettre en cause des décisions prises par la Commission africaine, chargée d'interpréter la Charte africaine. Dans le premier cas, le Conseil exécutif a ordonné que deux décisions à l'encontre du Rwanda soient supprimées du 37^e rapport d'activité de la

Commission africaine³⁵. Bien que le Rwanda ait participé à la procédure ayant abouti aux deux décisions, le Conseil exécutif a ordonné que le pays puisse de nouveau présenter ses arguments à l'oral dans les deux affaires concernées. Dans le second cas, le Conseil exécutif a ordonné à la Commission africaine de retirer le statut d'observateur qui avait été accordé à la Coalition des lesbiennes africaines (CAL)³⁶. Le Conseil exécutif a également demandé à la Commission africaine de réviser les critères permettant d'accorder un statut d'observateur aux ONG.

Amnesty International craint que ces deux décisions ne révèlent un mépris éhonté pour l'indépendance et l'autonomie de la Commission africaine, ainsi qu'une ingérence flagrante dans les affaires de cette institution. L'organisation appelle la Conférence de l'UA à :

- révoquer la directive du Conseil exécutif exigeant que la Commission africaine retire le statut d'observateur accordé à la Coalition des lesbiennes africaines et réviser les critères permettant d'accorder un statut d'observateur aux ONG ;
- exhorter les organes politiques de l'UA, en particulier le Conseil exécutif et le Comité des représentants permanents, à s'abstenir de s'ingérer dans l'indépendance des institutions régionales de défense des droits humains.

ACCÈS DIRECT À LA COUR AFRICAINE

Le Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits a été adopté le 10 juin 1998. Près de vingt ans plus tard, seuls 30 États membres de l'UA ont ratifié ce document. Au titre de l'article 5(3) du protocole, les ONG et les particuliers ont le droit d'introduire des dossiers directement auprès de la Cour africaine, mais seulement quand leur État a effectué la déclaration prévue à l'article 34(6). L'article 34(6) dispose :

À tout moment à partir de la ratification du présent Protocole, l'État doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5(3) du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'article 5(3) intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration.

Sur les 30 États qui ont ratifié le protocole, seuls quelques-uns ont fait une déclaration relative à l'article 34(6). Les sept États suivants, qui représentent 23 % des États ayant ratifié le protocole, ont effectué la déclaration : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Malawi, le Mali et la Tanzanie. Cela signifie que les citoyens de 47 pays africains ne peuvent accéder directement à la Cour africaine. Le Rwanda a fait la déclaration en janvier 2013, mais l'a révoquée en février 2016. La décision du Rwanda est un revers considérable pour la protection des droits humains dans ce pays et porte atteinte aux efforts visant à consolider la Cour africaine. Cette rétractation est un précédent dangereux et elle envoie un mauvais message aux États parties qui n'ont pas encore effectué leur déclaration.

³⁵ Décision sur le 37^e rapport d'activité de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.864(XXVI).

³⁶ Décision sur le 38^e rapport d'activité de la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.887(XXVII).

À l'heure où la Cour africaine fête le 10^e anniversaire de sa création, Amnesty International appelle :

- Les 24 États membres de l'UA qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le protocole de la Cour africaine dans les plus brefs délais. Lors du 27^e sommet de l'UA, les dirigeants de ces 24 États membres doivent immédiatement s'engager à lancer les procédures nationales nécessaires pour déposer leurs instruments respectifs de ratification auprès du président de la Commission de l'UA avant ou pendant le 28^e sommet de l'UA qui se tiendra à Addis-Abeba, en Éthiopie. Au moment de ratifier le protocole, ces États doivent également faire la déclaration visée à l'article 34(6).
- Les 23 États qui ont ratifié le protocole de la Cour africaine mais n'ont pas encore fait la déclaration à l'effectuer avant la fin de l'année.

Comme la Cour l'a observé : « La ratification universelle du protocole portant statut de la Cour et le dépôt de la déclaration dans le cadre de cette célébration encourageante réaffirmera l'engagement des États membres de l'UA vis-à-vis du thème de 2016, année des droits de l'homme en Afrique, et confirmera l'importance des droits de l'homme, qui sont un pilier vital du développement socioéconomique et politique du continent. »

RECOMMANDATION 5 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT GARANTIR LA RATIFICATION UNIVERSELLE DU PROTOCOLE DE MAPUTO ET PRENDRE DES MESURES EN VUE DE DÉPÉNALISER L'AVORTEMENT

L'UA a fait des efforts importants en faveur de la réalisation des droits des femmes en Afrique. En 2004, la Conférence de l'UA a adopté la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, dans laquelle les dirigeants africains se sont engagés à lutter contre l'inégalité hommes-femmes et à remédier aux violations des droits des femmes, notamment la discrimination envers les femmes vivant avec le VIH/sida, les violences fondées sur le genre, la traite des femmes et des jeunes filles et les pratiques traditionnelles néfastes comme les mariages précoces et forcés. En 2010, la Conférence de l'UA a déclaré la période 2010-2020 Décennie des femmes africaines³⁷. Dans le cadre de la Décennie des femmes africaines, 2015 a été déclarée « Année de l'autonomisation des femmes et du développement en vue de la réalisation de l'Agenda 2063 de l'Afrique³⁸ », et 2016 « Année africaine des droits humains, avec un accent particulier sur les droits des femmes³⁹ ».

Toutes ces déclarations s'appuient sur le Protocole de Maputo (Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes), entré en vigueur en 2005. Dans les années qui ont suivi l'adoption de ce Protocole, l'UA a adopté plusieurs plans d'action et programmes de travail visant à mettre en œuvre les engagements envers les droits des femmes, notamment en ce qui concerne la réduction de la mortalité et de la morbidité maternelles. Il s'agit notamment du Cadre d'orientation continental pour la promotion des droits et de la santé en matière de sexualité et de reproduction (2005), du Plan d'action de Maputo sur les droits en matière de sexualité et de reproduction (2006), et de la Campagne pour la réduction accélérée de la mortalité maternelle en Afrique (CARMA) lancée en 2009. Malgré des demandes répétées, le Protocole de Maputo ne bénéficie toujours pas de la ratification universelle sur le continent 13 ans après son adoption. Fin juin 2016, 17 États africains devaient encore le ratifier.

L'une des principales questions à laquelle le Protocole de Maputo s'efforce de répondre concerne la protection des droits des femmes en matière de procréation, notamment le droit à l'avortement sécurisé. C'est le premier traité au monde à inscrire l'avortement médicalisé dans un cadre normatif juridiquement contraignant. Aux termes de l'article 14(2)(c) du Protocole, les États sont tenus de « protéger les droits reproductifs des femmes, particulièrement en autorisant l'avortement médicalisé, en cas d'agression sexuelle, de viol, d'inceste et lorsque la grossesse met en danger la santé mentale et physique de la mère ou la vie de la mère ou du fœtus ». Il est préoccupant de constater que la plupart des États parties au Protocole de Maputo n'ont pas aligné leur législation sur cette disposition. En effet, l'Afrique est l'une des régions du monde où les lois sur l'avortement comptent parmi les plus

³⁷ Décision sur la Décennie des femmes africaines, Assembly/AU/Dec.228(XII).

³⁸ Décision sur le thème, la date et le lieu de la vingt-quatrième Session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, Assembly/AU/Dec.539(XXIII).

³⁹ Décision sur le thème, la date et le lieu de la 26^e Session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine en janvier 2016, Assembly/AU/Dec.581(XXV)

restrictives. En 2015, environ 90 % des femmes en âge d'avoir des enfants en Afrique vivaient dans des pays dotés de lois restrictives en la matière⁴⁰. L'avortement est interdit en toute circonstance dans 12 des 54 pays du continent. Cinq États africains se sont dotés de lois sur l'avortement relativement progressistes. Toutefois, même lorsque l'avortement est légal dans des circonstances précises, les femmes se heurtent fréquemment à des obstacles qui entravent leur accès à une procédure sûre et légale⁴¹. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a noté que les restrictions légales concernant l'avortement « poussent de nombreuses femmes à recourir à des services d'autres pays, ou de prestataires non qualifiés, ou pratiqués dans de mauvaises conditions d'hygiène, ce qui les expose à un risque non négligeable de décès ou d'invalidité. La proportion de décès maternels imputables à des avortements non sécurisés pour 100 000 naissances d'enfants vivants est généralement supérieure dans les pays où les restrictions sont importantes, et inférieure dans les pays où l'avortement est disponible sur demande ou dans un large éventail de conditions⁴². »

Selon les estimations de l'OMS, 14 % en moyenne des décès maternels en Afrique sont dus à des avortements non sécurisés⁴³. Près des deux tiers de l'ensemble des avortements non sécurisés dans cette région du monde concernent des jeunes femmes âgées de moins de 25 ans⁴⁴. Dans un récent rapport, Amnesty International souligne que le manque d'informations sur l'accès aux services de santé en matière de sexualité et de procréation favorise les grossesses non désirées qui, alliées à l'absence de services d'avortement sécurisé, contribuent aux taux élevés d'avortements à risques et de mortalité et de morbidité maternelles⁴⁵.

Amnesty International estime que la dépénalisation de l'avortement contribuera de manière significative à la réalisation rapide des objectifs inscrits dans les déclarations et les plans d'action de l'UA. En janvier 2016, la rapporteure spéciale sur les droits des femmes en Afrique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a lancé une campagne sur le continent en faveur de la dépénalisation de l'avortement. Amnesty International invite les États membres de l'UA à soutenir cette campagne, par leurs paroles et par leurs actes, en prenant sans délai des dispositions législatives visant à dépénaliser l'avortement. En outre, ils doivent prendre des mesures afin de lever tous les obstacles à l'avortement légal et faire en sorte que les femmes et les jeunes filles puissent avoir accès à l'information, à l'éducation et à des services de santé en matière de sexualité et de procréation, en vue de prévenir les grossesses non désirées.

L'année 2016 représente une occasion unique pour l'UA et ses États membres de tirer parti

⁴⁰ Guttmacher Institute, *Fact Sheet: Abortion in Africa*, 2016, p. 1, disponible sur : https://www.guttmacher.org/sites/default/files/factsheet/ib_auw-africa.pdf (consulté le 11 juillet 2016).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Organisation mondiale de la santé, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé, deuxième édition* (2012), p. 26, disponible sur : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/78413/1/9789242548433_fre.pdf?ua=1

⁴³ Organisation mondiale de la santé, *Unsafe Abortion: Global and Regional Estimates of the Incidence of Unsafe Abortion and Associated Mortality in 2008* (2011) p.19.

⁴⁴ Organisation mondiale de la santé, *Avortement sécurisé : Directives techniques et stratégiques à l'intention des systèmes de santé, deuxième édition* (2012) p. 26, disponible sur : http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/78413/1/9789242548433_fre.pdf?ua=1

⁴⁵ Amnesty International, *Contraintes et privées de droits. Mariages forcés et barrières à la contraception au Burkina Faso* (Index : AFR 60/3851/2016), avril 2016.

des progrès accomplis vers la réalisation des droits des femmes en Afrique et demande la mise en place des mesures suivantes :

- La Conférence de l'UA doit demander aux États qui n'ont pas ratifié le Protocole de Maputo de le faire sans plus attendre. L'UA a déjà relayé cet appel à plusieurs reprises et les États membres doivent enfin en tenir compte.
- Conformément à la demande de la rapporteure spéciale sur les droits des femmes en Afrique de la Commission africaine, les États membres de l'UA doivent modifier leur législation en vue de dépenaliser l'avortement.
- Ils doivent prendre des mesures afin de lever tous les obstacles économiques, géographiques, sociaux et culturels à l'accès à des services d'avortement, notamment l'autorisation d'un tiers et la stigmatisation liée à l'avortement, et afin de renforcer la capacité des systèmes de santé à pratiquer des avortements sécurisés.
- Ils doivent veiller à ce que les femmes et les jeunes filles puissent accéder à l'information, à l'éducation et aux services de santé en matière de sexualité et de procréation, en vue de prévenir les grossesses non désirées et de garantir les droits des femmes en matière de procréation.

RECOMMANDATION 6 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT S'ENGAGER À CRÉER UN ENVIRONNEMENT PROPICE PERMETTANT À LA SOCIÉTÉ CIVILE ET AUX DÉFENSEURS DES DROITS HUMAINS DE FAIRE LEUR TRAVAIL SANS RESTRICTIONS INJUSTIFIÉES NI HARCÈLEMENT

En 2003, la première Conférence ministérielle de l'UA sur les droits de l'homme en Afrique a adopté la Déclaration de Kigali, dans laquelle elle reconnaissait le « rôle important » des organisations de la société civile et des défenseurs des droits humains, et demandait aux États parties et aux institutions régionales de « les protéger et d'encourager la participation des organisations de la société civile dans les processus de prise de décision en vue de consolider la démocratie participative et le développement durable ». Toutefois, loin d'offrir la protection promise, de nombreux États membres de l'UA ont marqué un net recul en limitant les activités de la société civile et des défenseurs des droits humains. Depuis quelques années, se dessine en effet une tendance à promulguer des lois dont l'objectif est de restreindre l'espace dédié à la société civile ou d'entraver le travail des défenseurs des droits humains. L'Éthiopie et l'Ouganda, entre autres, ont adopté des lois en ce sens. Dans d'autres États, comme l'Angola et l'Égypte, les défenseurs des droits humains sont la cible de procédures pénales dénuées de fondement, de détentions arbitraires et de harcèlement judiciaire.

Cette tendance montre que l'espace civique en Afrique est mis à mal. D'après le Rapport du groupe d'étude sur la liberté d'association et de réunion en Afrique de la Commission africaine, on constate « un contexte de plus en plus marqué par la réduction de l'espace accordé à la société civile et par des attaques persistantes à l'encontre des défenseurs des droits humains en Afrique dans l'exercice de leurs activités⁴⁶ ». Des gouvernements s'efforcent activement de bâillonner la dissidence et de museler l'exercice des droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association, particulièrement dans le contexte d'élections et de transitions. Dans un large éventail de pays, dont le Burundi, la République démocratique du Congo (RDC), l'Égypte, l'Éthiopie, la Gambie, le Kenya et le Nigeria, des manifestants pacifiques ont été tués ou grièvement blessés lors de violentes répressions contre des rassemblements. Aussi la Commission africaine a-t-elle demandé aux États membres de l'UA, dans sa résolution de mai 2014 sur le droit de manifestation pacifique, de s'abstenir de procéder à des arrestations et détentions arbitraires et de cesser de recourir à une force excessive et disproportionnée contre les manifestants.

L'espace dédié à la société civile se rétrécit également au niveau de l'UA. La Conférence de l'UA a récemment décidé d'exclure la société civile des sommets organisés mi-2016, ce qui témoigne d'une hostilité croissante envers les organisations de la société civile⁴⁷. La directive remise par le Conseil exécutif de l'UA à la Commission africaine portant sur le retrait du statut d'observateur accordé à la Coalition des lesbiennes africaines (CAL) et la révision des

⁴⁶ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples *Rapport du groupe d'étude sur la liberté d'association et de réunion en Afrique* (2014) p.12. Voir également : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Étude sur la situation des femmes défenseuses des droits humains en Afrique* (2015).

⁴⁷ Voir par exemple, *Decision on Streamlining of the AU Summits and Working Methods of the African Union*, Assembly/AU/Dec.582(XXV).

critères permettant d'accorder le statut d'observateur aux ONG s'inscrit dans le droit fil de cette tendance.

Lors de leur rencontre à Kigali, les dirigeants africains doivent garder à l'esprit les engagements souscrits il y a 13 ans en faveur de la protection des organisations de la société civile et des défenseurs des droits humains. Dans la déclaration sur le thème de l'année, la Conférence de l'UA doit :

- reconnaître explicitement la légitimité des défenseurs des droits humains et soutenir publiquement leur travail, tout en saluant leur contribution à l'avancement des droits humains ;
- demander aux États membres de créer un environnement sûr et propice dans lequel il est possible de défendre les droits humains sans crainte de représailles ni d'intimidation ;
- reconnaître les difficultés particulières auxquelles sont confrontées les femmes qui défendent les droits humains, exposées à un risque accru de subir certaines formes de violence et de violations, et veiller à ce qu'elles reçoivent la protection dont elles ont besoin contre les menaces et les violences fondées sur le genre qu'elles pourraient subir en raison de leur travail ;
- demander aux États membres de mettre sur pied des mécanismes nationaux de protection pour les défenseurs des droits humains en danger, en consultation avec les défenseurs et les organisations de la société civile ;
- inviter les États membres à mener dans les meilleurs délais des enquêtes approfondies et indépendantes sur les menaces, les attaques et les actes de harcèlement et d'intimidation visant les défenseurs des droits humains, à traduire les responsables présumés en justice dans le cadre de procès équitables, sans recourir à la peine de mort, et à garantir des recours effectifs et des réparations adéquates aux victimes ;
- engager les États membres à veiller à ce que le système judiciaire ne soit pas utilisé de manière abusive pour prendre pour cible ou harceler les défenseurs des droits humains.

RECOMMANDATION 7 : LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE DOIVENT FAIRE PRESSION EN FAVEUR D'UN SYSTÈME MONDIAL DE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS POUR LES RÉFUGIÉS

L'UA a adopté un cadre normatif relativement solide pour la protection des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. La Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969) et la Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux déplacés internes en Afrique (2009), connue sous le nom de Convention de Kampala, sont au cœur de ce dispositif. Ces deux instruments n'ont hélas pas reçu la ratification universelle sur le continent. Neuf États – Djibouti, l'Érythrée, Madagascar, Maurice, la Namibie, Sao Tomé-et-Principe, la Somalie et le Soudan du Sud – doivent encore ratifier la Convention de l'OUA sur les réfugiés, tandis que 29 pays doivent encore ratifier la Convention de Kampala.

Les conflits et les crises ont déplacé des millions de personnes en Afrique. Fin 2015, on dénombrait au total en Afrique subsaharienne 4,4 millions de réfugiés⁴⁸. 80 % des réfugiés du continent venaient de cinq pays – la République centrafricaine, la RDC, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan. Cinq des 10 pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés au monde se trouvent en Afrique subsaharienne⁴⁹. Il s'agit du Tchad, de la RDC, de l'Éthiopie, du Kenya et de l'Ouganda. Certains, comme le Kenya et l'Éthiopie, accueillent des milliers de réfugiés depuis des décennies. La charge que ces deux pays assument est très importante. Cependant, Amnesty International est vivement préoccupée par la récente décision du gouvernement kenyan de fermer deux grands camps de réfugiés : Dadaab et Kakuma. Cette mesure va mettre en péril des milliers de vies.

L'Afrique du Nord a également été le théâtre de mouvements importants de réfugiés en 2015. Certains pays de la région, comme la Libye, ont servi d'itinéraires de transit pour les réfugiés. Malgré les violences et l'anarchie qui règnent en Libye, des centaines de milliers de réfugiés et de migrants, pour la plupart originaires d'Afrique subsaharienne, continuent de s'y rendre, fuyant la guerre, les persécutions ou la misère, en général dans l'espoir de gagner l'Europe. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), plus de 264 000 migrants et réfugiés se trouvent actuellement en Libye. Selon le HCR, près de 37 500 réfugiés et demandeurs d'asile y sont enregistrés, dont la moitié sont des Syriens.

Le problème des réfugiés en Afrique s'inscrit dans une crise mondiale qui témoigne de l'incapacité des États à assumer leur juste part de responsabilité. La position de l'UA sur le financement humanitaire et les partenariats, telle qu'inscrite dans la Position africaine commune sur l'efficacité humanitaire adoptée par la Conférence de l'UA en janvier 2016, confirme les failles du système mondial du partage de responsabilités. La Position africaine commune reconnaît la responsabilité première des États membres en matière de protection des populations ayant besoin d'une aide humanitaire et exhorte la communauté internationale à partager la charge que supportent les pays d'accueil en Afrique et à mettre

⁴⁸ HCR *Global Trends: Forced Displacement in 2015* (2016) p.14.

⁴⁹ HCR *Global Trends: Forced Displacement in 2015* (2016) p.15.

en place un système mondial de partage des responsabilités plus équitable⁵⁰.

Saluant cet appel ferme et audacieux de l'UA, Amnesty International est convaincue que des changements radicaux sont nécessaires pour apporter une réponse adaptée à la crise mondiale des réfugiés. À l'approche de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU prévue le 19 septembre à New York, aux États-Unis, qui aura pour thème la réponse aux mouvements massifs de réfugiés et de migrants, Amnesty International invite les États à partager efficacement la responsabilité d'accueillir et d'aider les réfugiés dans le monde. Entre autres, elle demande que les contributions des États membres de l'ONU visant à remédier à la crise mondiale des réfugiés soient fondées sur des critères acceptés, objectifs et pertinents.

À cet égard, et alors que les États membres de l'UA se préparent à cette réunion de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre, Amnesty International engage les dirigeants africains et l'UA à soutenir des propositions audacieuses en vue de mettre en place un nouveau système mondial de partage des responsabilités. Précisément, elle invite la Conférence de l'UA à adopter une résolution demandant :

- la création d'un nouveau mécanisme mondial chargé de réinstaller les réfugiés qui répondent aux critères de vulnérabilité du HCR, par lequel tous les pays seront tenus d'accueillir une partie de la population mondiale des réfugiés vulnérables, la proportion incombant à chaque pays étant fondée sur des critères objectifs qui reflètent sa capacité d'accueil. Ces critères pourraient englober le PIB/PNB, le nombre d'habitants, le taux de chômage, la population de réfugiés existante et/ou le nombre de demandes d'asile reçues ;
- la création d'un nouveau mécanisme, en plus de celui en charge des réfugiés vulnérables, chargé de transférer les réfugiés depuis des pays où la population de réfugiés atteint un certain seuil, ce seuil devant être défini en s'appuyant sur des critères objectifs qui reflètent la capacité d'accueil du pays ;
- la garantie d'un financement total, souple et prévisible permettant la protection des réfugiés et un soutien financier important aux pays qui accueillent un grand nombre d'entre eux ;
- le renforcement des systèmes de détermination du statut de réfugié et un recours accru à l'attribution *prima facie* de ce statut ;
- la mise en place dans tous les pays de politiques et de systèmes qui garantissent une protection efficace des réfugiés et des demandeurs d'asile et permettent de répondre à leurs besoins essentiels dans le respect des droits humains et de la dignité humaine.

⁵⁰ Union africaine, *Position africaine commune (PAC) sur l'efficacité humanitaire*, disponible sur http://www.au.int/en/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/29553-wd-pa16931_f.pdf (consulté le 11 juillet 2016).

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



www.amnesty.org