



LA SITUATION DES ORGANES ET MÉCANISMES RÉGIONAUX DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE

2018-2019

COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES
COMITE AFRICAIN D'EXPERTS SUR LES DROITS ET LE BIEN-ETRE DE L'ENFANT
COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



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 de l'organisation 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.

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 2019

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site : www.amnesty.org.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

L'édition originale de ce document a été publiée en 2019 par

Amnesty International Ltd

Peter Benenson House, 1 Easton Street

Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni

Index: AFR 01/1155/2019

Version originale : anglais

amnesty.org



Photo de couverture : Mécanisme de montre © Amnesty International

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

SYNTHÈSE	8
MÉTHODOLOGIE	11
INFORMATIONS GÉNÉRALES	13
INTRODUCTION	13
UN SYSTÈME, TROIS MÉCANISMES	14
LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES	15
LE COMITÉ AFRICAIN D'EXPERTS SUR LES DROITS ET LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT	16
LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES	18
EXÉCUTION DU MANDAT	20
DÉCISIONS RELATIVES AUX COMMUNICATIONS ET AUX AFFAIRES	20
LA CADHP FAIT DU SUR-PLACE	21
LE CAEDBE EST MANIFESTEMENT SOUS-EXPLOITÉ	23
LA CAFDHP SE TROUVE DANS UN ETAT STATIONNAIRE	24
EXAMEN DES RAPPORTS DES ÉTATS PARTIES	26
ÉLABORATION DE NORMES	28
APPELS URGENTS ET MESURES PROVISOIRES	33
RELATIONS ET ÉCHANGES AVEC LES PRINCIPALES PARTIES INTÉRESSÉES	35
PRÉSENTATION DES RAPPORTS DES ÉTATS PARTIES	36
RÉPONSES AUX APPELS URGENTS ET MESURES PROVISOIRES	39
RESPECT DES RECOMMANDATIONS ET DES DÉCISIONS	40
ACCEPTATION ET FACILITATION DES VISITES DANS LES PAYS	42
SESSIONS DES ORGANES RÉGIONAUX ORGANISÉES DANS DES PAYS HÔTES	44
PRESSIONS ET HOSTILITÉ POLITIQUES	45
RÉFORMES INSTITUTIONNELLES DE L'UNION AFRICAINE	47
CAPACITÉ À S'ACQUITTER DE SON MANDAT	49
FINANCEMENT ET BUDGET	49

RESSOURCES HUMAINES	51
LOCAUX ET INFRASTRUCTURE	53
RECOMMANDATIONS	54
AUX MÉCANISMES AFRICAINS DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS	54
COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES	54
COMITÉ AFRICAIN D'EXPERTS SUR LES DROITS ET LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT	55
COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES	55
AUX ORGANES DÉLIBÉRANTS ET INSTITUTIONS DE L'UNION AFRICAINE	55
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE	55
CONSEIL EXÉCUTIF	56
COMITÉ TECHNIQUE SPÉCIALISÉ SUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES JURIDIQUES	56
AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE	56

SIGLES

CAEDBE	Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
CAJDH	Cour africaine de justice et des droits de l'homme
CAFDHP	Cour africaine des droits de l'homme et des peuples
UA	Union africaine
CUA	Commission de l'Union africaine
CAL	Coalition des lesbiennes africaines
CJC	Cour de justice de la Communauté
RDC	République démocratique du Congo
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CJAE	Cour de justice de l'Afrique de l'Est
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDEAO	Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest
DDH	Défenseur-e des droits humains
TIC	Technologies de l'information et de la communication
ONG	Organisation non gouvernementale
INDH	Institution nationale des droits humains
OUA	Organisation de l'Union africaine
PVIH	Personne vivant avec le virus de l'immunodéficience humaine
COREP	Comité des représentants permanents
CER	Communauté économique régionale
CTS	Comité technique spécialisé
ONU	Organisation des Nations unies
EPU	Examen périodique universel

AVANT-PROPOS

Au niveau du système mondial des droits humains établi par l'Organisation des Nations unies (ONU) comme à l'échelon des systèmes régionaux en place en Afrique, aux Amériques et en Europe, une même tendance se dégage : les réactions négatives de responsables politiques à l'égard des organes et des mécanismes chargés des droits humains se normalisent. Les États discréditent les organes internationaux et régionaux de protection des droits humains et leur portent atteinte sur tous les fronts, y compris de l'intérieur. Ils intensifient leurs attaques politiques, se retirent de processus cruciaux, réduisent les budgets et empêchent la société civile de participer. Ils menacent fondamentalement l'existence des normes internationales et régionales relatives aux droits humains et des mécanismes destinés à les protéger.

Dans le même temps, le monde voit se renforcer la résilience, la résistance et la mobilisation des personnes qui défendent leurs droits et ceux d'autrui. L'accès croissant à l'information et l'essor de la connectivité permettent de trouver des moyens novateurs et efficaces de défendre ses droits, de réclamer justice et de demander des comptes. Cette évolution est palpable en Afrique, du Cap au Caire, en passant par Khartoum et Kinshasa, où des mouvements, des manifestations et des actions de grande ampleur menés par des gens ordinaires, des militant-e-s, des médias et d'autres groupes ou personnes, souvent au péril de leur vie et de leur liberté, imposent des changements positifs et des réformes notables.

En cette période de bouleversement et de contestation, le rôle et la pertinence des régimes multilatéraux qui promeuvent et protègent les droits humains, notamment les organes et mécanismes régionaux en place en Afrique, ne peuvent être niés. Autrefois critiqués et peu visibles, ces organes gagnent en maturité, en solidité et en complexité, ce qui permet d'améliorer continuellement le cadre normatif et institutionnel de protection des droits humains sur le continent africain. En dépit des nombreuses difficultés auxquelles ceux-ci sont confrontés, leur rôle est aussi divers que crucial.

Cependant, il n'existe aucune évaluation régulière et fiable des résultats, de l'impact, de l'efficacité et de l'efficience des organes régionaux des droits humains en Afrique. Généralement, les principales parties prenantes examinent leurs progrès à l'occasion d'un anniversaire, comme cela a été le cas en 2016, lors des 30 ans de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), organe régional des droits humains le plus important d'Afrique.

Depuis 2009, quelques spécialistes réalisent un travail remarquable de relevé et de description des grandes évolutions qui se font jour au sein du système africain. Toutefois, ces études ne sont pas nécessairement axées sur les politiques et s'adressent, en tout état de cause, à un public essentiellement universitaire. Dans un environnement en mutation rapide comme celui du système africain, les réflexions et examens occasionnels ou ponctuels liés à des événements en particulier sont invariablement de portée limitée, rares et cruellement insuffisants. Il est indispensable, en revanche, d'instaurer des vérifications régulières, exhaustives et prévisibles des activités des mécanismes institutionnels, qui permettraient d'assurer une surveillance permanente et apporteraient un éclairage constant sur les travaux, l'impact, les réalisations et les défis du système africain.

Afin de combler cette lacune et, surtout, en vue de contribuer au débat sur les politiques et aux initiatives de réforme en cours, Amnesty International présente ce rapport sur la situation des organes et mécanismes régionaux des droits humains en Afrique. Il s'agit d'un bilan annuel de la situation et des résultats de trois organes régionaux chargés des droits humains sur ce continent : la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAfDHP).

Ce document reflète l'évolution du travail d'Amnesty International en Afrique. Les activités menées par l'organisation dans le cadre du système régional des droits humains en Afrique s'inscrivent dans une longue et riche tradition. En effet, quelques mois seulement après la création de la CADHP, Amnesty International a été la toute première organisation non gouvernementale (ONG) à se voir accorder le statut d'observateur par cette institution, le 28 avril 1988 à Libreville (Gabon). Ce statut a permis à l'organisation de collaborer avec la CADHP dès le début et d'assister à son évolution sur plus de trois décennies.

Les activités d'Amnesty International avaient initialement un double objectif : premièrement, prêter un appui au processus de construction institutionnelle de la CADHP et, deuxièmement, faire mieux connaître la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) et encourager les victimes d'atteintes aux droits humains et les personnes agissant en leur nom à saisir la CADHP pour obtenir réparation. La construction institutionnelle et la sensibilisation demeurent la pierre angulaire du travail

d'Amnesty International au sein du système africain des droits humains. Cependant, le champ d'activité global de l'organisation a considérablement évolué depuis les premières années, à l'instar du système lui-même. Il a été étendu et englobe actuellement la collaboration avec le CAEDBE et la CAfDHP. Par ailleurs, Amnesty International suit étroitement les faits nouveaux qui se font jour au sein de l'Union africaine (UA) dans le domaine des droits humains et collabore avec les organes délibérants compétents en vue de renforcer la réaction de l'UA face aux atteintes aux droits humains.

À l'instar des bilans médicaux annuels qui sont recommandés aux personnes, ce premier examen de la situation des organes et mécanismes régionaux des droits humains en Afrique, comme ceux qui suivront, évalue la santé du système africain à partir d'une étude complète du fonctionnement, des méthodes de travail, des résultats et de l'impact de la CADHP, du CAEDBE et de la CAfDHP. Il est essentiel de comprendre, de suivre et de consigner annuellement le fonctionnement de ces institutions, leurs réalisations concrètes et les difficultés qu'elles rencontrent afin d'élaborer des démarches ou des initiatives visant à renforcer la réaction du système face aux atteintes aux droits humains.

Après cette première édition, *La situation des organes et mécanismes régionaux de protection des droits humains en Afrique* sera publiée tous les 21 octobre pour commémorer l'entrée en vigueur de la Charte africaine à cette même date, en 1986. Amnesty International espère que les organes régionaux et toutes leurs parties prenantes considéreront cet examen annuel comme une ressource précieuse. En cette période où des propositions cruciales sont à l'étude dans le contexte du processus de réforme institutionnelle de l'UA et où les plans stratégiques de la CADHP et du CAEDBE touchent à leur fin, l'organisation espère aussi que ces deux organes régionaux des droits humains trouveront la première édition particulièrement pertinente. Par ailleurs, ce document pourrait s'avérer d'autant plus utile à la CADHP que celle-ci révisé actuellement son Règlement intérieur.

Netsanet Belay

Directeur de la recherche et du plaidoyer

SYNTHÈSE

« [Nous] ENCOURAGEONS la Commission et les organes de l'UA disposant d'un mandat de droits de l'homme à renforcer le mécanisme africain de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples à la faveur d'une communication accrue et d'un meilleur partage de l'information, avec le soutien direct des États membres, en assurant le renforcement des institutions de défense des droits de l'homme et en mettant en place l'ensemble des mesures nécessaires afin que les éléments de réussite soient documentés et que les difficultés soient relevées pour assurer un examen continu des progrès réalisés dans la mise en œuvre des instruments adoptés en matière de droits de l'homme. »

Paragraphe 11 de la Déclaration de la Conférence de l'Union africaine sur le thème de l'année 2016

Le système des droits humains en Afrique est constitué par les normes et les institutions établies au niveau régional qui s'inscrivent dans le cadre de l'UA, principale organisation intergouvernementale du continent. Il se fonde sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui complète un ensemble de traités et d'instruments de droit non contraignant régionaux concernant les droits humains. Trois organes ou mécanismes régionaux chargés des droits humains forment le socle institutionnel du système : la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

En gagnant progressivement en visibilité, en influence et en envergure, le système régional est devenu un pilier du paysage des droits humains en Afrique. Malgré les nombreux écueils, les organes et mécanismes régionaux des droits humains ont joué et continuent de jouer un rôle crucial pour ce qui est d'amener les États responsables à rendre des comptes en cas d'atteintes aux droits humains. Ils ont élargi le cadre normatif au moyen de la jurisprudence et de la normalisation, et poursuivent dans cette voie. Cependant, les progrès qu'ils ont accomplis et les difficultés qu'ils rencontrent sont rarement exposés et analysés. Récemment, des jalons importants, comme le 10^e anniversaire de la CAfDHP en 2016 et le 30^e anniversaire

de la CADHP en 2017, ont été l'occasion de se pencher sur les réalisations et les défis. Le présent rapport contient un examen annuel et une analyse des activités et des résultats des organes régionaux des droits humains, conformément à l'objectif stratégique d'Amnesty International qui consiste à renforcer les systèmes internationaux et régionaux de protection des droits humains.

Ce rapport propose un bilan exhaustif de la situation actuelle et des résultats du système africain des droits humains pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 30 juin 2019. Il évalue le fonctionnement, les méthodes de travail, les résultats et l'impact des trois organes régionaux des droits humains susmentionnés. Il est le fruit d'un travail documentaire approfondi et d'une analyse détaillée des principaux faits et événements survenus au sein du système africain. L'analyse statistique qu'il contient se fonde sur les données extraites des rapports d'activité et d'autres rapports pertinents des organes régionaux. En outre, ce document s'appuie sur une analyse sans concession des instruments régionaux applicables et des grandes évolutions normatives récentes dans le domaine des droits humains.

L'analyse des résultats des organes régionaux sur la période visée brosse un tableau mitigé. Les organes régionaux sont parvenus à des réalisations relativement impressionnantes quant à l'exécution de leurs mandats respectifs en matière de recueil d'informations auprès des États, de normalisation et d'interventions en situation d'urgence. La CADHP et le CAEDBE ont examiné au total 19 rapports émanant d'États parties. Ils sont intervenus dans des situations d'urgence, en émettant des appels urgents et en ordonnant des mesures provisoires à des États parties. Ils ont également élaboré de nouvelles règles et normes, notamment, dans le cas de la CADHP, le projet de protocole sur le droit à la protection et à la sécurité sociales. Cependant, une analyse statistique des affaires traitées et classées par les mécanismes pendant la période considérée montre que la CADHP et la CAfDHP peinent à gérer efficacement leur charge de travail. De ce fait, les dossiers s'accumulent et les organes concernés ne parviennent pas à régler ce problème chronique et persistant. D'autre part, la procédure de communication en vigueur au CAEDBE demeure manifestement sous-exploitée. En effet, le CAEDBE n'a reçu qu'une nouvelle communication pendant la période visée, ce qui portait à 11 le nombre total de communications reçues depuis la création de cet organe.

Autre constatation importante, les États ont peu coopéré avec les organes régionaux, en dépit de l'exaltation exprimée dans les déclarations de l'UA. Ce manque de coopération est perceptible dans toutes les fonctions principales des mécanismes régionaux, y compris le processus d'examen des rapports des États, les décisions relatives à des communications ou des affaires, les interventions dans des situations d'urgence et la facilitation des visites dans les pays. Quelques États ont transmis leur rapport national pendant la période couverte par le présent document mais avec de nombreuses années de retard. La plupart des États ayant fait l'objet d'appels urgents et de mesures provisoires émanant des mécanismes régionaux n'y ont pas réagi, alors que ces demandes concernaient des affaires présentant un risque de dommages irréparables. Les États n'ont jamais respecté aussi peu les décisions des organes régionaux et cette tendance s'est confirmée pendant la période considérée. De rares États avaient accepté les demandes de visite adressées par des mécanismes régionaux mais n'avaient pas pour autant facilité le déroulement effectif de ces visites à la fin de la période examinée. En réalité, pas un seul pays n'avait adressé d'invitation permanente à la CADHP ni au CAEDBE.

Au manque de coopération des États s'ajoutaient des efforts cyniques et délibérés de leur part pour saper l'indépendance et l'autonomie des organes régionaux des droits humains. Le Conseil exécutif de l'UA a demandé instamment à la CADHP de retirer à la Coalition des lesbiennes africaines (CAL) son statut d'observateur et a formulé un certain nombre de directives qui ont porté gravement atteinte à l'indépendance de la CADHP. Trois de ces directives étaient particulièrement régressives : la décision de revoir le mandat d'interprétation et de protection de la CADHP, la directive ordonnant à la CADHP de repenser ses lignes directrices relatives à l'octroi du statut d'observateur aux ONG et la directive appelant la CADHP à élaborer un code de conduite à l'intention de ses membres, en plus de son Règlement intérieur.

Bien que l'UA ait augmenté le budget qui leur est alloué au fil des ans, les organes régionaux des droits humains disposaient de maigres ressources financières, d'effectifs limités et de locaux insuffisants et généralement inadaptés. Par conséquent, l'exécution du mandat des mécanismes régionaux des droits humains doit être examinée à la lumière des contraintes en matière de capacités auxquelles ils sont confrontés en permanence, y compris sur la période visée. Face à ces difficultés, les mécanismes régionaux doivent trouver des méthodes de travail qui leur permettent d'optimiser leur productivité, d'utiliser leurs ressources de façon prudente et judicieuse et de gérer leur temps efficacement.

Le présent rapport contient une série de recommandations adressées à divers acteurs du système africain des droits humains, en particulier aux organes régionaux des droits humains, au président de la Commission de l'Union africaine (CUA), au Conseil exécutif, au Comité technique spécialisé (CTS) sur la justice et les affaires juridiques et aux États membres de l'UA. Il appelle la CADHP et la CAfDHP à élaborer des plans de

réduction du nombre de dossiers en instance, en mettant l'accent sur la prise de décision rapide concernant les communications ou les affaires et le respect strict des délais par les parties, en particulier les États. Il invite également la CADHP à rationaliser et à consolider en un ensemble unique et complet ses multiples directives sur l'établissement de rapports par les États et à préserver son indépendance et son autonomie en veillant à ce que ses décisions soient guidées par l'esprit et la lettre du droit international relatif aux droits humains. S'agissant des organes directeurs de l'UA, Amnesty International exhorte le Conseil exécutif à jouer, comme il se doit, son rôle en matière de suivi de la coopération des États et du respect par ceux-ci des décisions des organes régionaux des droits humains. L'organisation demande aux États membres, quant à eux, de coopérer pleinement avec les organes régionaux des droits humains et de respecter leur indépendance et leur autonomie.

MÉTHODOLOGIE

Ce rapport est le fruit d'un travail documentaire approfondi et d'une analyse détaillée des principaux faits et événements survenus au sein du système régional africain des droits humains entre le 1^{er} janvier 2018 et le 30 juin 2019. Le terme « système régional africain des droits humains » fait référence ici aux normes et aux institutions établies au niveau du continent et s'inscrivant dans le cadre de l'UA¹.

Amnesty International a étudié un large éventail de documents officiels et de rapports établis par les mécanismes régionaux et les organes délibérants de l'UA compétents. Il s'agit notamment de rapports d'activité, de résolutions, de communiqués finaux, de communiqués de presse, de déclarations publiques et de comptes-rendus de réunion.

L'analyse statistique contenue dans le présent rapport se fonde spécifiquement sur des données extraites des documents officiels et rapports suivants :

- 44^e, 45^e et 46^e rapports d'activité de la CADHP² ;
- communiqués finaux des 62^e, 63^e et 64^e sessions ordinaires de la CADHP³ ;
- communiqués finaux des 23^e, 24^e et 25^e sessions extraordinaires de la CADHP ; rapports des 31^e, 32^e et 33^e sessions du CAEDBE⁴ ;
- rapports d'activité du CAEDBE transmis au Conseil exécutif en juin 2018 et février 2019, respectivement ;
- rapport d'activité de la CafDHP pour l'année 2018 et rapport d'activité à mi-parcours pour la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2019⁵.

Ce document s'appuie également sur une analyse sans concession des instruments juridiques régionaux, y compris des traités régionaux relatifs aux droits humains et des règlements intérieurs respectifs des mécanismes régionaux. En trois décennies d'activité au sein du système régional des droits humains en Afrique, Amnesty International a participé régulièrement et activement aux sessions ordinaires des mécanismes régionaux, en particulier de la CADHP. L'expérience acquise et les observations formulées par l'organisation pendant ces sessions, y compris celles tenues en 2018 et 2019, se sont avérées extrêmement utiles à la production de ce rapport.

Le présent document, qui constitue la première édition du rapport, fournit une description relativement détaillée du mandat, des méthodes de travail et du fonctionnement général des organes régionaux des droits humains en Afrique. Les éditions suivantes contiendront des informations plus succinctes à cet égard et se

¹ Il existe d'autres organes et mécanismes sur le continent africain qui fonctionnent au niveau sous-régional en qualité d'organes judiciaires de communautés économiques régionales (CER). Certaines de ces juridictions sont dotées, implicitement ou explicitement, d'un mandat en rapport avec les droits humains et sont de plus en plus souvent saisies dans des affaires liées aux droits humains. Les deux tribunaux les plus actifs et éminents à cet égard sont la Cour de justice de la Communauté (CJC), créée par la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et la Cour de justice de l'Afrique de l'Est (CJAE), mise en place par la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). Bien qu'ils soient indubitablement importants pour la protection des droits humains en Afrique, ils n'entrent pas dans le champ de ce rapport.

² Ces rapports sont disponibles à l'adresse <https://www.achpr.org/> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Ces rapports sont disponibles à l'adresse <https://www.achpr.org/sessions> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Ces rapports sont disponibles à l'adresse <https://www.acerwc.africa/sessions/> (consulté le 28 septembre 2019).

⁵ Ces rapports sont disponibles à l'adresse <http://www.african-court.org/fr/index.php/publications/activity-reports> (consulté le 28 septembre 2019).

concentreront sur les principaux changements ou évolutions institutionnels survenus pendant la période visée. Elles porteront sur une année, allant du 1^{er} juillet et 30 juin. La première édition couvre une période d'un an et demi car elle établit le contexte et le point de référence à partir duquel les évolutions futures seront évaluées.

INFORMATIONS GÉNÉRALES

INTRODUCTION

Les systèmes régionaux des droits humains font partie intégrante de l'architecture mondiale des droits humains, qui évolue de plus en plus. Craignant qu'ils nuisent à l'universalisme des droits humains, l'ONU a d'abord exprimé sa désapprobation et une certaine méfiance à l'égard des initiatives visant à mettre en place des systèmes régionaux de protection des droits humains. En décembre 1977, cependant, l'Assemblée générale des Nations unies a manifestement changé d'avis en adoptant une résolution qui appelait les États membres à créer des systèmes régionaux des droits humains là où il n'en existait pas encore⁶. Depuis lors, l'ONU encourage et favorise activement la création de ces systèmes régionaux. Outre ceux qui étaient déjà en place en Europe et aux Amériques au moment de l'appel de 1977, il y a aujourd'hui des systèmes régionaux des droits humains en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et dans le Pacifique⁷.

Les systèmes régionaux en place se trouvent sous la houlette de leurs organisations intergouvernementales régionales respectives. Ils se situent à différents niveaux de développement et d'évolution : ceux de l'Afrique, de l'Europe et des Amériques sont comparativement bien établis, tandis que ceux du Moyen-Orient, de l'Asie et du Pacifique sont naissants ou encore jeunes. Toutefois, ces systèmes ont un point commun : ils se composent tous d'instruments et de mécanismes régionaux de protection des droits humains. Les instruments fournissent un arsenal de règles et normes régionales, dont les mécanismes permettent de suivre la mise en œuvre et l'application.

Le système africain des droits humains est fondé sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁸, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Le système a fonctionné au sein de l'OUA de sa création jusqu'en 2002. Il relève actuellement de l'UA, principale organisation intergouvernementale du continent africain. Il a progressivement gagné en visibilité, en influence et en envergure.

La Charte africaine est le principal traité relatif aux droits humains sur lequel s'appuie le système. Elle a été ratifiée par tous les États membres de l'UA, à l'exception du Maroc. Les autres traités en vigueur qui

⁶ Résolution A/RES/32/127 de l'Assemblée générale des Nations unies, 16 décembre 1977.

⁷ Le système africain recouvre parfaitement un continent géographique. D'autres systèmes régionaux, en revanche, englobent des pays qui appartiennent à plusieurs continents. Le système fondé sur la Charte arabe des droits de l'homme et placé sous l'égide de la Ligue arabe, par exemple, se compose de pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. Les membres du système créé par l'Organisation de la conférence islamique (OCI) se trouvent sur quatre continents. L'autre grand système concerne la région Asie-Pacifique et relève de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Pour une présentation détaillée des systèmes régionaux existants, voir C. Heyns et M. Killander, « Universality and the growth of regional systems » in D. Shelton (sous la dir. de) *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (2013) 670.

⁸ Document CAB/LEG/67/3/Rev.5, adopté par l'OUA le 27 juin 1981 et entré en vigueur le 21 octobre 1986.

constituent le cadre normatif du système sont la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (la Charte africaine des droits de l'enfant)⁹, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (le Protocole de Maputo)¹⁰ et la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (la Convention de Kampala)¹¹. Les traités relatifs aux droits humains sont complétés par un ensemble relativement fourni d'instruments de droit non contraignant qui ont été produits, au fil du temps, par les principaux mécanismes chargés des droits humains et les organes délibérants de l'UA compétents¹².

Il existe trois principaux mécanismes ou organes de surveillance des traités qui sont chargés de suivre la mise en œuvre et l'application des règles et normes importantes du système africain : la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui relève de la Charte africaine, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, établi au titre de la Charte africaine des droits de l'enfant, et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, encadrée par le Protocole 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 (le Protocole sur la Cour africaine).

La CADHP et le CAEDBE ayant un caractère quasi-judiciaire, ils ont créé un ensemble de mécanismes spéciaux (rapporteurs, comités et groupes de travail) dont le mandat est axé sur des questions et des thèmes particuliers en rapport avec les droits humains. Ces mécanismes spéciaux étendent la portée et ajoutent à la complexité du cadre institutionnel de base du système.

UN SYSTÈME, TROIS MÉCANISMES

Pendant plus d'une décennie après sa création, la CADHP a été l'unique mécanisme régional des droits humains en Afrique. Le CAEDBE et la CAFDHP ont vu le jour en 2002 et 2006, respectivement. La présente section, qui débute par le tableau comparatif ci-dessous, décrit les principaux aspects du mandat, de la structure et du fonctionnement des trois mécanismes.

CADHP	CAEDBE	CAFDHP
<ul style="list-style-type: none"> • CRÉÉE EN 1987 • MÉCANISME QUASI-JUDICIAIRE • CHARGÉE DE PROMOUVOIR ET DE PROTÉGER LES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE • STATUE SUR LES PLAINTES ET EXAMINE LES RAPPORTS DES ÉTATS • 11 MEMBRES À TEMPS PARTIEL, MANDAT DE SIX ANS RENOUELABLE • DEUX SESSIONS ORDINAIRES PAR AN • BASÉE À BANJUL (GAMBIE) 	<ul style="list-style-type: none"> • CRÉÉ EN 2002 • MÉCANISME QUASI-JUDICIAIRE • CHARGÉ DE PROMOUVOIR ET DE PROTÉGER LES DROITS DE L'ENFANT • STATUE SUR LES PLAINTES ET EXAMINE LES RAPPORTS DES ÉTATS • 11 MEMBRES À TEMPS PARTIEL, MANDAT DE CINQ ANS RENOUELABLE UNE FOIS • DEUX SESSIONS ORDINAIRES PAR AN • BASÉE À ADDIS-ABEBA (ÉTHIOPIE) POUR L'INSTANT 	<ul style="list-style-type: none"> • CRÉÉE EN 2006 • MÉCANISME JUDICIAIRE • CHARGÉE DE COMPLÉTER LE MANDAT DE PROTECTION DE LA CADHP • REND DES JUGEMENTS ET DES AVIS CONSULTATIFS • 11 JUGES DONT UN PRÉSIDENT SIÉGEANT À TITRE PERMANENT, MANDAT DE SIX ANS RENOUELABLE UNE FOIS • QUATRE SESSIONS ORDINAIRES PAR AN • BASÉE À ARUSHA (TANZANIE)

⁹ Adoptée le 11 juillet 1990 et entrée en vigueur le 29 novembre 1999.

¹⁰ Adopté le 11 juillet 2003 et entré en vigueur le 25 novembre 2005.

¹¹ Adoptée le 23 octobre 2009 et entrée en vigueur le 6 décembre 2012.

¹² L'UA a aussi adopté récemment deux traités relatifs aux droits humains qui ne sont pas encore entrés en vigueur, à savoir : le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique (29 janvier 2018) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des personnes âgées (31 janvier 2016).

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

La CADHP est un organe quasi-judiciaire créé en vertu de l'article 30 de la Charte africaine. Elle est considérée comme le principal organe de surveillance des traités relatifs aux droits humains en Afrique et son mandat général est de « promouvoir les droits de l'homme et des peuples et d'assurer leur protection en Afrique ». Ses fonctions spécifiques sont les suivantes : statuer sur les plaintes liées aux droits humains¹³, examiner les rapports périodiques établis par les États parties¹⁴, enquêter sur les allégations de violations des droits humains¹⁵ et formuler de nouvelles règles et normes¹⁶. Toutes ces fonctions reposent sur le pouvoir de la CADHP d'interpréter et d'appliquer les traités régionaux relatifs aux droits humains et de suivre leur mise en œuvre par les États parties.

Théoriquement, les fonctions essentielles de la CADHP relèvent soit de la « protection » (traitement des plaintes), soit de la « promotion » (examen des rapports des États et autres activités). Dans la pratique, il s'agit d'une distinction superficielle car ces deux volets du mandat de la CADHP se recoupent presque toujours. Les diverses activités de la CADHP aboutissent essentiellement à la formulation de recommandations. Les États parties sont tenus de respecter et d'appliquer ces recommandations dans la mesure où elles se fondent sur une interprétation faisant autorité de la Charte africaine et des autres traités pertinents relatifs aux droits humains, qui sont eux-mêmes contraignants pour les États parties.

La CADHP a débuté ses activités lors de sa session inaugurale, tenue en novembre 1987 à Addis-Abeba (Éthiopie). Moins de deux ans après, son siège a été installé définitivement à Banjul (Gambie). La CADHP se compose de 11 commissaires à temps partiel nommés par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA. Les candidats à un poste de commissaire doivent être des « personnalités africaines jouissant de la plus haute considération, connues pour leur haute moralité, leur intégrité et leur impartialité, et possédant une compétence en matière de droits de l'homme et des peuples »¹⁷. En outre, la Charte africaine prévoit d'accorder une préférence aux spécialistes du domaine juridique¹⁸. Au fil du temps, la représentation équitable des genres et l'équilibre régional sont devenus les principaux facteurs pris en compte lors de l'élection et de la nomination des commissaires de la CADHP, à tel point que certains processus de nomination ont dû être différés parce que l'un ou l'autre de ces critères n'était pas rempli¹⁹. Les commissaires siègent à titre personnel pour un mandat de six ans, renouvelable indéfiniment.

Comme le prévoit la Charte africaine, la CADHP est dirigée par un bureau composé d'un-e président-e et d'un-e vice-président-e, que les commissaires élisent parmi leurs pairs²⁰. Le bureau est doté d'un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Il est chargé de coordonner les activités de la CADHP, de prendre des décisions sur les questions urgentes lorsque la CADHP n'est pas en session et de superviser les travaux du secrétariat de la CADHP. Le secrétariat de la CADHP est dirigé par un-e secrétaire et assure les fonctions techniques et administratives quotidiennes de la CADHP. Le fonctionnement précis de la CADHP est encadré par son Règlement intérieur. Celui en vigueur actuellement a été adopté en 2010. Cependant, au moment de la rédaction de ce rapport, la CADHP le révisait²¹.

La CADHP tient deux sessions ordinaires par an, l'une en avril/mai et l'autre en octobre/novembre. Dans la mesure du possible, celles-ci se déroulent une année à Banjul et l'année suivante dans une autre ville d'Afrique. Depuis quelques années, la CADHP a instauré une pratique qui consiste à organiser deux sessions extraordinaires par an, l'une en février et l'autre en août. Chaque commissaire de la CADHP – à l'exception du ou de la président-e, qui se voit assigner en général un pays de moins – est chargé de suivre la situation des droits humains dans cinq pays. Les commissaires jouent donc le rôle de rapporteurs pour les pays qui leur ont été attribués. De plus, tel qu'indiqué plus haut, la CADHP a mis en place des mécanismes spéciaux qui se concentrent sur des questions thématiques. Il en existe actuellement 12 – rapporteurs spéciaux, comités ou groupes de travail.

¹³ Charte africaine, articles 47 à 59.

¹⁴ Charte africaine, article 62 ; Protocole de Maputo, article 26 ; Convention de Kampala, article 14(4).

¹⁵ Charte africaine, article 46.

¹⁶ Charte africaine, article 45(b).

¹⁷ Charte africaine, article 31(1).

¹⁸ Charte africaine, article 31(1).

¹⁹ Voir, par exemple, la Décision sur l'élection de quatre (4) juges de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.937(XXIX).

²⁰ Charte africaine, article 42.

²¹ Le 27 août 2019, la CADHP a invité le public à formuler des observations sur un projet de révision du Règlement intérieur qui avait été publié sur son site Internet. Voir « Call for public consultations on the Draft Revised Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights », disponible à l'adresse <https://www.achpr.org/announcement/detail?id=73> (consulté le 15 septembre 2019).

LE COMITÉ AFRICAIN D'EXPERTS SUR LES DROITS ET LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

Le CAEDBE est l'organe de supervision chargé de suivre l'application et le respect de la Charte africaine des droits de l'enfant. À l'instar de celui de la CADHP, son mandat comporte des volets de protection et de promotion²². Il examine les plaintes en rapport avec les droits de l'enfant et les rapports périodiques transmis par les États parties²³. 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, selon qu'il convient²⁴.

Le CAEDBE se compose de 11 membres à temps partiel nommés par la Conférence de l'UA sur la base de leur compétence « pour toutes les questions concernant les droits et bien-être de l'enfant ». Ces membres doivent également avoir « les plus hautes qualités de moralité, d'intégrité [et] d'impartialité »²⁵. Contrairement au cas de la CADHP, aucune préférence n'est accordée aux spécialistes du domaine juridique. De même, les membres du CAEDBE sont nommés pour un mandat de cinq ans seulement, renouvelable une fois²⁶. Ils ne représentent pas leur pays mais siègent à titre personnel. Les premiers membres du CAEDBE ont pris leurs fonctions en 2002. Les membres du CAEDBE élisent, parmi leurs pairs, un bureau composé d'un-e président-e et de trois vice-président-e-s. Les membres du bureau ont un mandat de deux ans.

Depuis sa création, en 2002, le CAEDBE est hébergé au siège de l'UA, à Addis-Abeba. Conformément à une décision prise par le Conseil exécutif de l'UA en juin 2018²⁷, il doit déménager à Maseru (Lesotho), où il sera basé de façon permanente. Ses sessions ordinaires se tiennent deux fois par an, généralement en mars/avril et en novembre. Jusqu'à présent, la plupart d'entre elles se sont déroulées au siège d'Addis-Abeba. Aux termes de son Règlement intérieur, le CAEDBE peut, à l'instar de la CADHP, mettre en place des mécanismes spéciaux²⁸. Il en a créé 10 à ce jour. Les membres du CAEDBE jouent également le rôle de rapporteurs pour un certain nombre de pays, à savoir quatre pour le ou la président-e et cinq pour les autres.

MÉCANISMES SPÉCIAUX DU SYSTÈME AFRICAIN	
CADHP	CAEDBE
<ul style="list-style-type: none"> • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES PRISONS, LES CONDITIONS DE DÉTENTION ET L'ACTION POLICIÈRE EN AFRIQUE • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES DROITS DES FEMMES • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET L'ACCÈS À L'INFORMATION 	<ul style="list-style-type: none"> • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES ENFANTS • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENFANTS ET LES CONFLITS ARMÉS • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR L'ENREGISTREMENT DES NAISSANCES, LE NOM ET LA NATIONALITÉ • RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE MARIAGE D'ENFANTS ET AUTRES

²² Charte africaine des droits de l'enfant, article 32.

²³ Charte africaine des droits de l'enfant, articles 43 et 44.

²⁴ Charte africaine des droits de l'enfant, articles 42 et 45.

²⁵ Charte africaine des droits de l'enfant, article 33.

²⁶ Charte africaine des droits de l'enfant, article 37(1).

²⁷ Décision sur le transfert du secrétariat du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), EX.CL/Dec.1010(XXXIII), adoptée par le Conseil exécutif à sa 33^e session ordinaire, 28-29 juin 2018, Nouakchott, Mauritanie.

²⁸ Règlement intérieur du CAEDBE, articles 58 à 62.

- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES RÉFUGIÉS, LES DEMANDEURS D'ASILE, LES PERSONNES DÉPLACÉES ET LES MIGRANTS EN AFRIQUE
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME ET POINT FOCAL SUR LES REPRÉSAILLES EN AFRIQUE
- COMITÉ POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE EN AFRIQUE
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POPULATIONS/COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES EN AFRIQUE
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PEINE DE MORT, LES EXÉCUTIONS EXTRAJUDICIAIRES, SOMMAIRES OU ARBITRAIRES ET LES DISPARITIONS FORCÉES EN AFRIQUE
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES DROITS DES PERSONNES ÂGÉES ET DES PERSONNES HANDICAPÉES
- GROUPE DE TRAVAIL SUR LES INDUSTRIES EXTRACTIVES, L'ENVIRONNEMENT ET LES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE
- COMITÉ SUR LA PROTECTION DES DROITS DES PERSONNES VIVANT AVEC LE VIH (PVVIH) ET DES PERSONNES À RISQUE, VULNÉRABLES ET AFFECTÉES PAR LE VIH

PRATIQUES NÉFASTES

- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA PARTICIPATION DES ENFANTS
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENFANTS EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA SANTÉ, LE BIEN-ÊTRE ET LE DÉVELOPPEMENT DES ENFANTS
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENFANTS MIGRANTS ET DÉPLACÉS
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES ENFANTS EN CONFLIT AVEC LA LOI
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES RESPONSABILITÉS PARENTALES ET LES RESPONSABILITÉS DE L'ENFANT
- RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR L'ÉDUCATION

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

La CAfDHP est l'organe judiciaire qui complète le mandat quasi-judiciaire de la CADHP. Elle est chargée spécifiquement de compléter la procédure de communication en vigueur à la CADHP²⁹. Elle prononce des jugements contraignants que les États parties sont tenus d'appliquer et dont ils doivent garantir l'exécution³⁰. Ces décisions découlent de l'exercice de son mandat contentieux. Elles se distinguent sensiblement des avis non contraignants que la CAfDHP rend au titre de son mandat consultatif³¹. Pour ces deux mandats, la principale référence normative est la Charte africaine, à laquelle s'ajoute, aux termes de l'article 7 du Protocole sur la Cour africaine, « tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par l'État concerné ».

La CAfDHP se compose de 11 juges nommés par la Conférence de l'UA, qui siègent à titre personnel pour un mandat de six ans, renouvelable une fois³². Les juges élisent deux de leurs pairs aux fonctions de président-e et de vice-président-e de la Cour. Le ou la président-e siège de façon permanente et réside à Arusha (Tanzanie), où se trouve la Cour³³. Seuls des « juristes jouissant d'une très haute autorité morale, d'une compétence et expérience juridique, judiciaire ou académique reconnue dans le domaine des droits de l'homme et des peuples » peuvent être nommés juges. Lors du processus de nomination, la Conférence de l'UA doit également respecter un équilibre régional et veiller à une représentation équitable des genres³⁴. Les premiers juges de la CAfDHP ont été nommés en 2006 mais la Cour n'a rendu son premier jugement qu'en décembre 2009. Conformément à son Règlement intérieur, la CAfDHP tient quatre sessions ordinaires par an, qui durent chacune une quinzaine de jours³⁵. Jusqu'à présent, la plupart des sessions se sont déroulées au siège de la Cour, à Arusha.

Divers acteurs peuvent saisir la CAfDHP : la CADHP, les États parties en qualité de demandeur, de défendeur ou de partie intéressée, les organisations intergouvernementales africaines, les personnes physiques et les ONG³⁶. Cependant, les ONG n'y sont autorisées que si elles ont le statut d'observateur auprès de la CADHP. En outre, les personnes physiques comme les ONG ne peuvent saisir la Cour directement que si l'État concerné a émis une déclaration en ce sens³⁷. Au 30 juin 2019, seuls neuf des 30 États parties au Protocole sur la Cour africaine l'avaient fait, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, le Malawi, le Mali, la Tanzanie et la Tunisie.

²⁹ Protocole sur la Cour africaine, article 2.

³⁰ Protocole sur la Cour africaine, article 30.

³¹ Protocole sur la Cour africaine, article 4.

³² Protocole sur la Cour africaine, article 11.

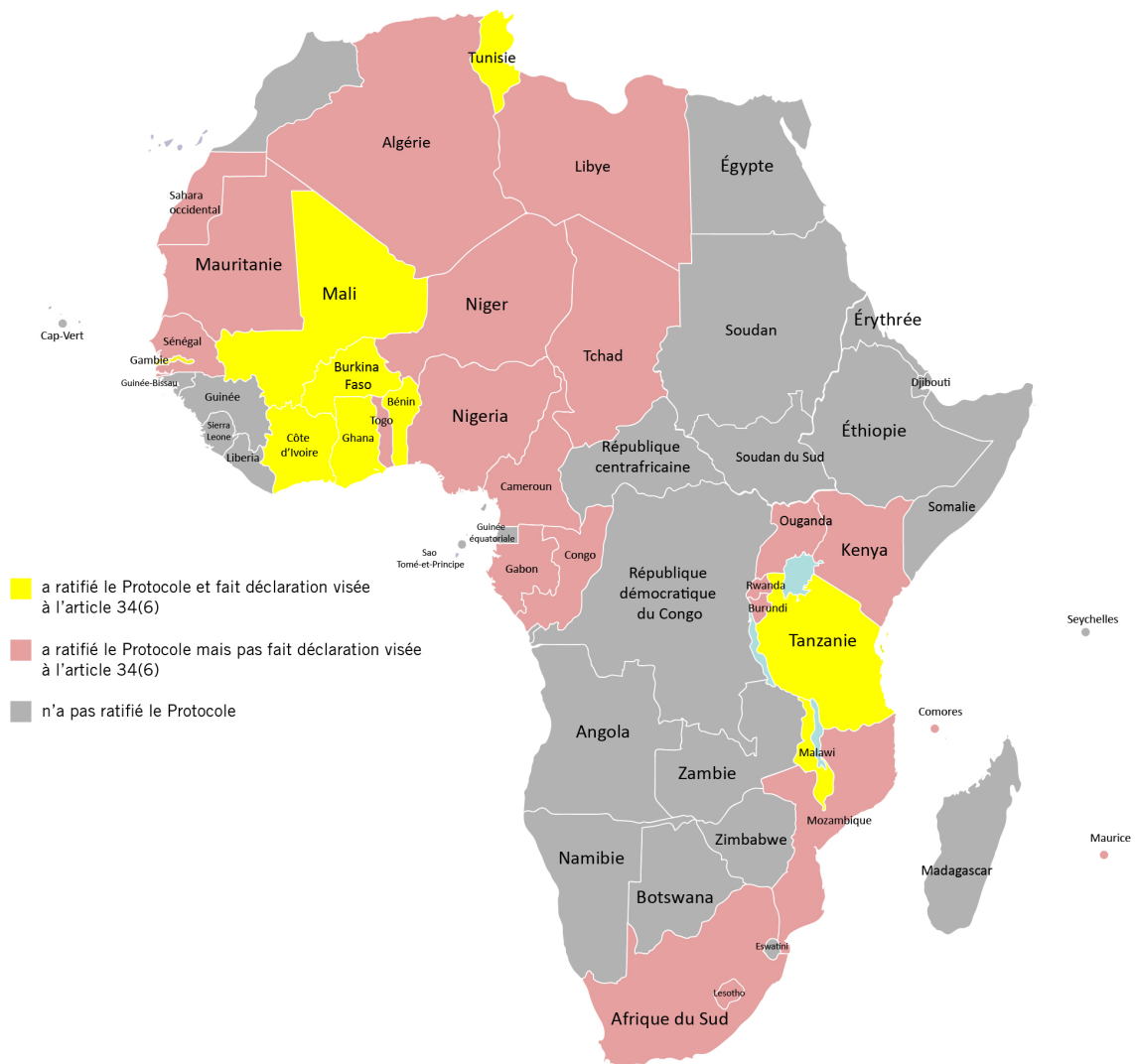
³³ Protocole sur la Cour africaine, article 21.

³⁴ Protocole sur la Cour africaine, article 14.

³⁵ Règlement de la Cour, article 14.

³⁶ Protocole sur la Cour africaine, article 5.

³⁷ Protocole sur la Cour africaine, articles 5(3) et 34(6).



Bien que le CAEDBE ait le même statut juridique que la CADHP, il n'est pas cité dans le Protocole sur la Cour africaine parmi les acteurs pouvant saisir directement la CAFDHP. Celle-ci s'est penchée sur cette anomalie dans un avis consultatif et a conclu que « le Comité devrait être habilité à saisir directement la Cour en vertu de l'article 5(1) du Protocole [sur la Cour africaine] »³⁸. Cette recommandation est examinée actuellement par les organes délibérants de l'UA compétents³⁹.

L'architecture de la CAFDHP risque de changer fondamentalement si le Protocole portant amendements au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (le Protocole de Malabo) (2014) obtient le nombre de ratifications nécessaires à son entrée en vigueur⁴⁰. En effet, le Protocole de Malabo étend le champ de compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH) – qui n'est pas encore en place – aux crimes de droit international et aux crimes transnationaux. Initialement, la CAJDH, 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)⁴¹, devait comporter deux sections : l'une chargée des affaires générales et l'autre des droits humains. Le Protocole de Malabo introduit une troisième section, qui concerne le droit international pénal. Concrètement, cette nouvelle structure institutionnelle réduira la CAFDHP à une chambre ou une section au sein d'une juridiction dotée d'un mandat beaucoup plus large. Amnesty International a soulevé des questions cruciales d'ordre institutionnel et normatif quant à la structure envisagée dans le Protocole de Malabo⁴².

³⁸ Demande d'avis consultatif introduite par le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant au sujet du statut du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, demande d'avis consultatif n° 002/2013, avis consultatif rendu le 5 décembre 2014.

³⁹ Voir la Décision sur le rapport d'activité du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), EX.CL/Dec. 1043(XXXIV), adoptée par le Conseil exécutif de l'UA à sa 34^e session ordinaire, 7-8 février 2019 à Addis-Abeba, Éthiopie.

⁴⁰ Le Protocole de Malabo a été adopté le 27 juin 2014 par la Conférence de l'UA à sa 20^e session ordinaire, Malabo, Guinée équatoriale. Son entrée en vigueur requiert 15 ratifications. Au 30 septembre 2019, 15 États l'avaient signé mais aucun ne l'avait ratifié.

⁴¹ Adopté le 1^{er} juillet 2018 à Charm el-Cheikh, Égypte. Au 30 septembre 2019, il avait été signé par 32 États et ratifié par sept.

⁴² Amnesty International, Protocole de Malabo. Incidences juridiques et institutionnelles de la Cour africaine issue d'une fusion et à compétence élargie, 22 janvier 2016 (index : AFR 01/3063/2016).

EXÉCUTION DU MANDAT

Pour des raisons de redevabilité, les organes régionaux des droits humains en Afrique sont tenus de présenter des rapports d'activité réguliers au Conseil exécutif de l'UA par l'intermédiaire du Comité des représentants permanents (COREP)⁴³. Ces rapports décrivent les activités menées par les organes régionaux aux fins de l'exécution de leurs mandats respectifs sur une période donnée. S'agissant de la période couverte par le présent rapport, les mécanismes régionaux dans leur ensemble ont adressé neuf rapports d'activité au Conseil exécutif. Amnesty International a consulté ces documents et d'autres rapports pertinents en vue d'évaluer les résultats obtenus par les mécanismes régionaux.

L'analyse des résultats obtenus par les organes régionaux pendant la période examinée brosse un tableau mitigé. Les organes régionaux ont enregistré des résultats relativement impressionnants quant à l'exécution de leurs mandats respectifs intéressant l'établissement de rapports par les États, la normalisation et les interventions d'urgence. La CADHP et le CAEDBE ont examiné au total 19 rapports émanant d'États parties. Ils ont élaboré de nouvelles règles et normes, notamment, dans le cas de la CADHP, le projet de protocole sur le droit à la protection et à la sécurité sociales. Cependant, une analyse statistique des affaires traitées et classées par les mécanismes montre que la CADHP et la CAFDHP peinent à gérer efficacement leur charge de travail. De ce fait, les dossiers s'accumulent et les organes concernés ne parviennent pas à régler ce problème chronique et persistant.

DÉCISIONS RELATIVES AUX COMMUNICATIONS ET AUX AFFAIRES

Les procédures de plainte et de communication en vigueur au sein des mécanismes régionaux africains sont au cœur du mandat de ces entités en matière de protection des droits humains. À mesure que les mécanismes régionaux gagnent en visibilité et en notoriété, les victimes d'atteintes aux droits humains, ou leurs représentant-e-s, se tournent de plus en plus vers eux⁴⁴. La productivité, la vitesse et l'efficacité de ces mécanismes quant au traitement et au classement des affaires dont ils sont saisis se trouvent ainsi sous les projecteurs.

Une analyse statistique des affaires traitées et classées par les mécanismes pendant la période visée montre que la CADHP et la CAFDHP peinent à gérer efficacement leur charge de travail. De ce fait, les dossiers s'accumulent et les organes concernés ne parviennent pas à régler ce problème chronique et persistant. D'autre part, la procédure de communication en vigueur au CAEDBE demeure manifestement sous-exploitée. En effet, le CAEDBE n'a reçu qu'une nouvelle communication pendant la période considérée, ce qui portait à 11 le nombre total de communications reçues depuis la création de cet organe.

⁴³ Charte africaine, article 54 ; Charte africaine des droits de l'enfant, article 45(2) ; Protocole sur la Cour africaine, article 31.

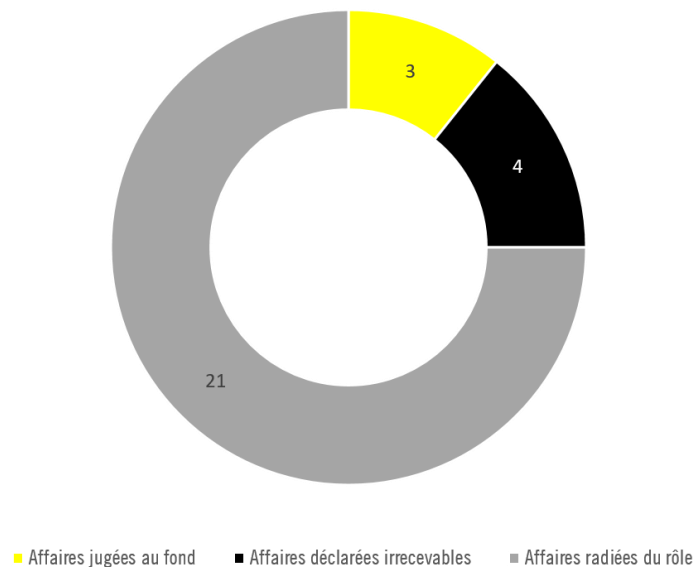
⁴⁴ La CADHP et la CAFDHP ont constaté une hausse du nombre d'affaires qui leur sont adressées. Voir par exemple le Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAFDHP), 1^{er} janvier-31 décembre 2018, EX.CL/1126(XXXIV), § 43.

LA CADHP FAIT DU SUR-PLACE

La procédure de communication en vigueur à la CADHP a offert à de nombreuses victimes d'atteintes aux droits humains en Afrique une voie de recours plus que nécessaire pour demander réparation au niveau régional lorsque les systèmes nationaux s'avéraient défaillants⁴⁵. Certaines des décisions de la CADHP découlant de la procédure de communication ont constitué des avancées majeures et ont contribué à combler des lacunes et à élargir la portée normative de la Charte africaine⁴⁶. Néanmoins, la procédure de communication se heurte à une difficulté chronique, à savoir le délai de prise de décision, qui aboutit à une accumulation des dossiers. Ce problème persistait pendant la période visée.

Juste avant le début de la période considérée (novembre 2017), la CADHP avait 232 communications pendantes⁴⁷, ce qui représentait une hausse de 217 % en 10 ans (73 dossiers pendants en mai 2007)⁴⁸. À la fin de la période considérée, le nombre de dossiers en instance avait légèrement augmenté, s'établissant à 240⁴⁹. La CADHP a reçu au total 52 nouvelles communications mais n'en a classé que 31 (trois examinées au fond, quatre déclarées irrecevables, trois retirées et 21 radiées du rôle)⁵⁰. Ces chiffres illustrent la lenteur du traitement des communications, qui ne permet pas, loin s'en faut, de classer autant de communications que la CADHP en reçoit.

CADHP : DÉCISIONS FINALES RENDUES ENTRE JANVIER 2018 ET JUIN 2019



⁴⁵ Lors de la célébration de son 30^e anniversaire, en novembre 2017, la CADHP a signalé avoir reçu 663 plaintes depuis sa création. À l'époque, elle en avait traité plus de 400, dont 100 examinées au fond. Voir l'allocution d'ouverture prononcée par M. Lawrence Murugu Mute, vice-président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, à l'occasion de la célébration du 30^e anniversaire de la CADHP, 2 novembre 2017, Banjul, Gambie.

⁴⁶ Voir par exemple *Socio-Economic Rights Action Centre (SERAC) et autres c. Nigeria* (2001) AHRLR 60 (CADHP 2001) ; *Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group c. Kenya* (2009) AHRLR 75 (CADHP 2009).

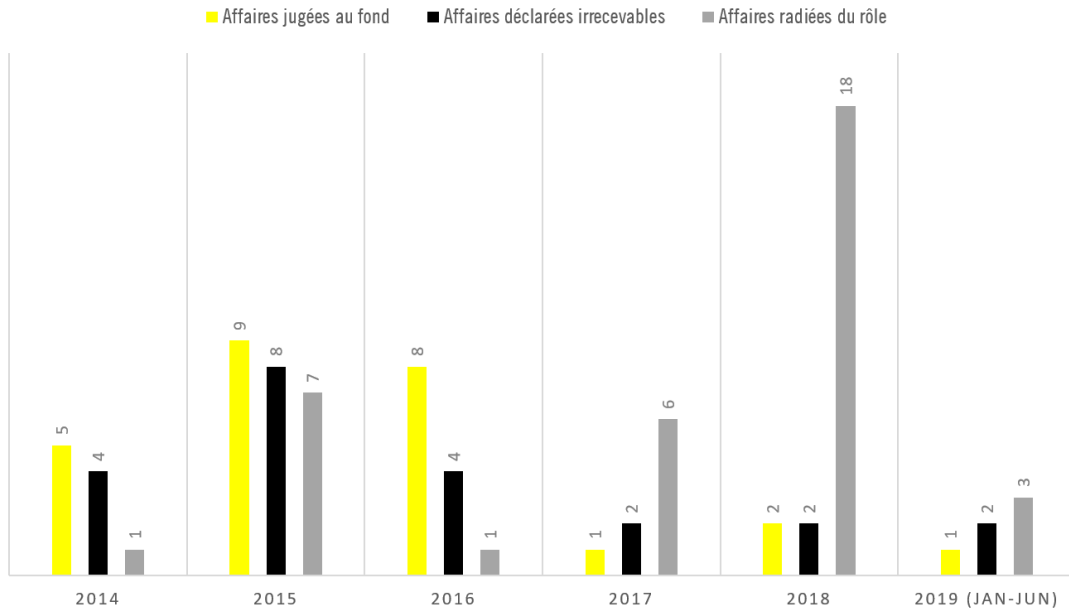
⁴⁷ 43^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 23.

⁴⁸ 22^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 88.

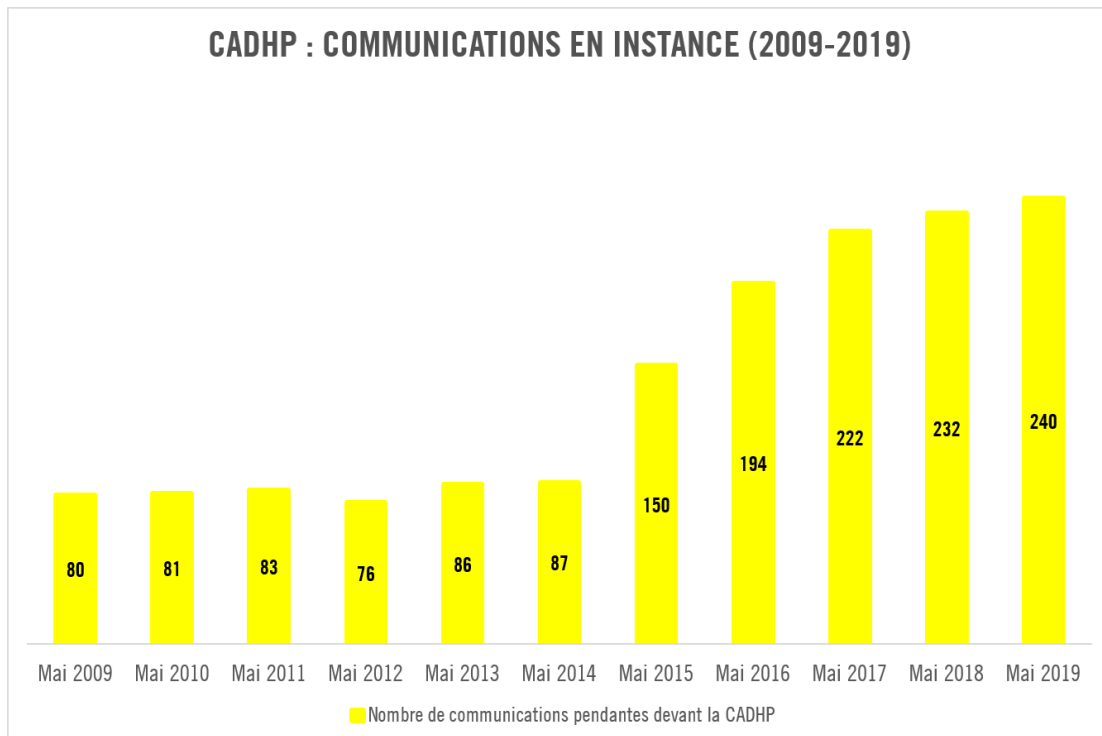
⁴⁹ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 25.

⁵⁰ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 26.

CADHP : DÉCISIONS FINALES RENDUES ENTRE 2014 ET JUIN 2019



CADHP : COMMUNICATIONS EN INSTANCE (2009-2019)



La procédure de communication en vigueur à la CADHP semble fonctionner au strict minimum, ce qui laisse à penser que ce mécanisme fait du sur-place. Des communications sont examinées à presque chaque session mais la CADHP ne parvient pas à réduire significativement le nombre de dossiers en instance.

Depuis des années, elle reconnaît ce retard et tente de le résorber⁵¹. Récemment, elle a radié du rôle de nombreuses communications parce que, selon elle, les demandeurs n'avaient pas fait preuve de toute la diligence requise. En revanche, elle a toujours traité les États défendeurs avec une déférence excessive, repoussant souvent l'examen des communications en fonction de leur retard, souvent à plusieurs reprises ou pendant une longue période⁵².

Une affaire classée récemment illustre les différences de traitement que la CADHP réserve aux parties : *Projet de justice Société ouverte (au nom de Njawe Noumeni) c. Cameroun*⁵³. Alors qu'elle a accepté un retard de deux ans de la part de l'État, elle a radié la communication du rôle au bout de six mois de retard du côté du demandeur. Elle avait invité les deux parties à présenter leurs arguments relatifs à la recevabilité de la communication le 29 mars 2008⁵⁴, ce que le demandeur a fait en mai 2008⁵⁵. Elle a envoyé plusieurs rappels à l'État défendeur. Celui-ci n'a répondu qu'en février 2010, soit près de deux ans plus tard, en sollicitant un délai supplémentaire⁵⁶, qui lui a été accordé. En mars 2012, les parties ont été invitées à présenter leurs observations au fond en août au plus tard. L'État défendeur l'a fait en novembre⁵⁷. En février 2013, après un seul rappel, le demandeur a transmis ses observations, suite à quoi la CADHP a radié la communication du rôle, faute de poursuites diligentes⁵⁸. Il s'est avéré que le retard du demandeur était lié au fait qu'il n'avait pas reçu la lettre de la CADHP correspondante. La communication a donc été réintroduite⁵⁹.

La CADHP tente également de réduire le volume des communications en instance en augmentant le nombre de jours où elle se réunit dans l'année. Outre sa session ordinaire, qui dure une quinzaine de jours, elle tient, depuis 2008, deux sessions extraordinaires par an d'une dizaine de jours chacune⁶⁰. Initialement, l'examen des plaintes figurait en tête de l'ordre du jour des sessions extraordinaires, voire en constituait la priorité absolue. Au fil du temps, ces sessions ont commencé à porter sur d'autres questions. En conséquence, la liste des points de l'ordre du jour n'a cessé de s'allonger, limitant de fait le temps consacré à l'examen des plaintes.

En outre, le temps imparti à l'examen des plaintes lors des sessions ordinaires s'est progressivement réduit. L'organisation de tables rondes et le lancement de divers documents pendant ces sessions sont souvent très chronophages⁶¹. De ce fait, l'allongement des sessions ordinaires n'a pas nécessairement amélioré la productivité de la CADHP pour ce qui est de la procédure de communication. En janvier 2018, le Conseil exécutif de l'UA a approuvé la décision de la CADHP de faire passer ses sessions ordinaires de 15 à 21 jours et ses sessions extraordinaires de 10 à 15 jours⁶². La CADHP a appliqué cette décision à partir de sa 63^e session ordinaire. Ainsi, elle s'est réunie 93 jours au total sur la période considérée.

LE CAEDBE EST MANIFESTEMENT SOUS-EXPLOITÉ

La procédure de communication en vigueur au CAEDBE est utilisée de façon sporadique. En 17 ans d'existence, le CAEDBE n'a reçu que 11 communications, dont la dernière au début de l'année 2019⁶³. Plus de 50 % des communications ont été introduites en 2015 et 2016.

Pendant la période considérée, le CAEDBE a achevé de traiter trois communications. Par conséquent, toutes les communications enregistrées avaient été classées à la fin de cette période, à l'exception de deux : l'une introduite en 2019⁶⁴ et l'autre, antérieure, en raison de laquelle le CAEDBE continuait de suivre un

⁵¹ Voir par exemple le 43^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 47.

⁵² Voir J. Biegon « Non-participation in the communications procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights » (2014) 2 *African Nazarene University Law Journal* 1.

⁵³ CADHP, Communication 290/2004.

⁵⁴ *Idem*, § 40.

⁵⁵ *Idem*, § 41.

⁵⁶ *Idem*, § 42.

⁵⁷ *Idem*, § 49.

⁵⁸ *Idem*, § 50.

⁵⁹ *Idem*, § 47.

⁶⁰ Entre sa création en 1987 et 2007, la CADHP n'avait tenu que quatre sessions extraordinaires.

⁶¹ La pratique actuelle qui consiste à organiser des tables rondes remonte à la 52^e session ordinaire, tenue en octobre 2012. Celles-ci faisaient alors partie des activités commémorant le 25^e anniversaire de la CADHP. Elles constituent désormais une pratique habituelle lors des sessions ordinaires.

⁶² Décision sur la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.995(XXXII), 32^e session ordinaire du Conseil exécutif, 25-26 janvier 2018, Addis-Abeba, Éthiopie.

⁶³ Rapport de la 33^e session du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, ACERWC/RPT (XXXIII), § 190.

⁶⁴ *Project Expedite Justice et autres c. Soudan*.

règlement amiable entre les demandeurs et l'État défendeur⁶⁵. La durée la plus longue qui se soit écoulée entre l'introduction d'une communication auprès du CAEDBE et la décision finale au fond a été de 2,9 ans.

Plusieurs des décisions du CAEDBE relatives à des communications sont considérées comme révolutionnaires en ce qu'elles remettent en cause des lois et des pratiques nationales qui bafouent les droits de l'enfant⁶⁶. De surcroît, certaines ont entraîné des changements positifs au niveau des pays. Ainsi, en réaction à la décision prise par le CAEDBE en 2014 au sujet de la situation des enfants mendiants au Sénégal⁶⁷, le président Macky Sall a annoncé en juillet 2016 que le recours à des enfants pour mendier dans les rues serait stoppé immédiatement, une décision que le CAEDBE a qualifiée de premier pas décisif dans la lutte contre la violence à l'égard des enfants dans le pays⁶⁸. Par ailleurs, le règlement amiable conclu en 2016 sous les auspices du CAEDBE au sujet de la définition de l'enfant dans la Constitution du Malawi a déclenché un processus de réforme juridique dans ce pays⁶⁹.

LA CAFDHP SE TROUVE DANS UN ÉTAT STATIONNAIRE

La CAFDHP a été créée dans l'espoir de surmonter la plupart des difficultés auxquelles la CADHP était confrontée depuis de nombreuses années, et auxquelles elle demeure confrontée aujourd'hui. L'une de ces difficultés était la lenteur de la procédure de communication, qui entraînait des retards dans le classement des dossiers. Afin que la CAFDHP statue rapidement sur les affaires, l'article 28(1) du Protocole sur la Cour africaine dispose qu'elle doit rendre un jugement dans les 90 jours suivant l'achèvement de ses délibérations. La réalité est tout autre. Comme dans le cas de la CADHP, les affaires en instance s'accumulent rapidement.

La CAFDHP a communiqué pour la première fois des statistiques sur le traitement des affaires dans son rapport annuel 2011. Cette année-là, elle avait été saisie de 14 affaires⁷⁰ et sept étaient encore en instance à la fin de l'année⁷¹. Depuis lors, le nombre d'affaires pendantes ne cesse d'augmenter, ce qui réduit à néant les efforts déployés par la Cour pour rattraper son retard. Le nombre d'affaires pendantes, qui s'élevait à 90 à la fin de l'année 2016⁷², est passé à 119 à la fin de l'année 2017⁷³.

Au cours de la période considérée, la CAFDHP a rendu 25 jugements : 18 au fond, cinq sur la recevabilité, un déterminant des réparations et un ordonnant des mesures provisoires. À la fin de juin 2019, le nombre total d'affaires dont la CAFDHP avait été saisie depuis sa création atteignait 205 et il y avait 143 affaires pendantes (contre 119 à la fin de l'année 2017)⁷⁴. Les 15 plus anciennes affaires toujours en instance avaient été introduites en 2015⁷⁵.

⁶⁵ *Institute for Human Rights and Development in Africa c. Malawi*, communication n° 004/Com/001/2014.

⁶⁶ Voir par exemple « Ruling by the African Union's children's rights committee represents major step forward in fight to eradicate slavery in Mauritania, rights groups say », disponible à l'adresse <https://minorityrights.org/2018/01/26/ruling-african-unions-childrens-rights-committee-represents-major-step-forward-fight-eradicate-slavery-mauritania-rights-groups-say/> (consulté le 7 octobre 2019).

⁶⁷ *Centre for Human Rights (University of Pretoria) et Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (Sénégal) c. Sénégal*, communication n° 003/Com/001/2012 du CAEDBE.

⁶⁸ Lettre ouverte à la présidente du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, 26 juillet 2016.

⁶⁹ Voir le rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), EX.CL/1091, juin 2018, § 83.

⁷⁰ Rapport de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/718(XX), janvier 2012, § 9.

⁷¹ Rapport de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/718(XX), janvier 2012, § 16.

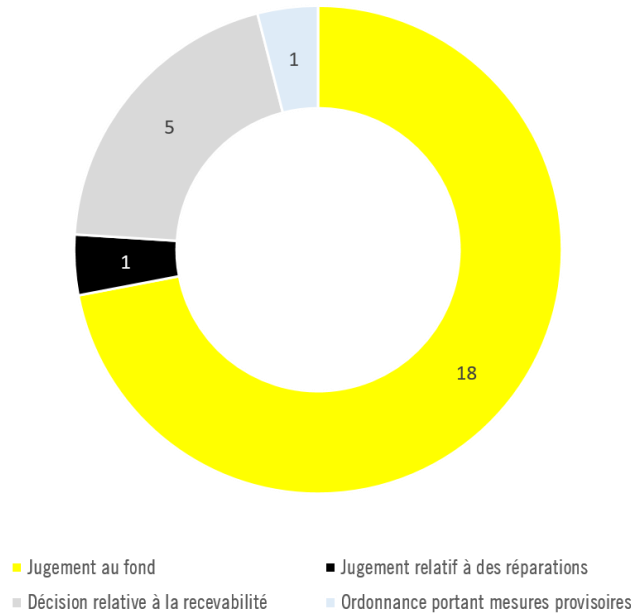
⁷² Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-31 décembre 2016, EX.CL/999(XXX), § 13.

⁷³ Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-31 décembre 2017, EX.CL/999(XXX), § 14.

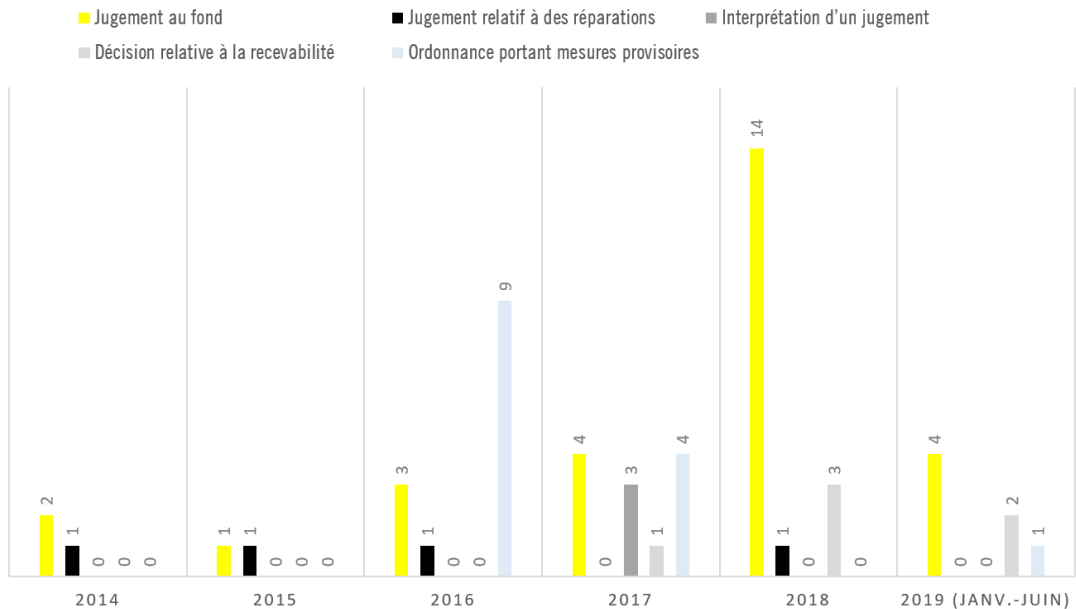
⁷⁴ Rapport d'activité à mi-parcours 2019 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAFDHP), 1^{er} janvier-30 juin 2019, EX.CL/1163(XXXV), § 10.

⁷⁵ La liste des affaires pendantes est disponible à l'adresse <http://fr.african-court.org/index.php/affaires> (consulté le 10 octobre 2019).

CAFDHP : DÉCISIONS RENDUES ENTRE JANVIER 2018 ET JUIN 2019



CAFDHP : DÉCISIONS FINALES RENDUES ENTRE 2014 ET JUIN 2019



Dans la plupart des affaires en instance devant la CAFDHP, le défendeur est la Tanzanie. Un grand nombre de ces affaires concernent des violations présumées du droit à un procès équitable et ont été introduites par des personnes purgeant une peine d'emprisonnement dans ce pays. Elles mettent en évidence un problème structurel ou systémique au niveau de la justice tanzanienne. Elles posent aussi la question de savoir comment la CAFDHP pourrait gérer les affaires qui soulèvent des questions identiques dans un même État

partie. Aux termes de l'article 58(1) de la Charte africaine, la CADHP peut attirer l'attention de la Conférence de l'UA sur un pays si elle reçoit des communications récurrentes à son sujet. La Conférence peut alors demander à la CADHP de procéder à une étude approfondie. La CAfDHP a une ligne de conduite différente.

Pour traiter les affaires présentant un caractère répétitif, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a élaboré la procédure de l'arrêt pilote. Dans le cadre de cette procédure, la CEDH choisit une ou plusieurs affaire(s) parmi un groupe d'affaires identiques afin de les traiter en priorité. Dans l'arrêt qui est alors rendu, dit arrêt pilote, elle s'efforce de trouver une solution qui soit applicable à toutes les affaires similaires et qui donne des indications claires à l'État partie concerné quant à la manière d'éliminer le dysfonctionnement structurel qui est à l'origine des affaires répétitives⁷⁶. Il faudrait que la CAfDHP envisage de se pencher sur l'expérience de la CEDH et détermine si une approche du même type que la procédure de l'arrêt pilote serait applicable dans son cas.

EXAMEN DES RAPPORTS DES ÉTATS PARTIES

Les États parties à la Charte africaine et au Protocole de Maputo sont tenus de présenter à la CADHP des rapports biennaux indiquant dans quelle mesure ils ont appliqué les dispositions de ces deux traités⁷⁷. La même obligation s'applique à l'égard de la Charte africaine des droits de l'enfant. Cependant, les États parties doivent transmettre leur rapport initial au CAEDBE dans les deux années suivant la ratification du Traité, puis un nouveau rapport tous les trois ans⁷⁸. Des directives élaborées par les deux mécanismes régionaux guident les États dans l'établissement des rapports. Ces rapports sont présentés oralement par les représentant-e-s des États et examinés en public aux sessions ordinaires. La procédure d'établissement de rapports aboutit à des observations finales dans lesquelles l'organe régional indique succinctement dans quelle mesure, selon lui, l'État concerné a appliqué le traité régional relatif aux droits humains dont il est question. Les observations finales contiennent généralement la liste des points positifs, des difficultés, des préoccupations et des recommandations formulées par l'organe de surveillance du traité.

La CADHP et le CAEDBE ont examiné à eux deux les rapports de 19 États parties sur la période considérée.

RAPPORTS EXAMINÉS PAR LA CADHP, 1^{ER} JANVIER 2018-30 JUIN 2019

PAYS	RAPPORT	EXAMEN	OBSERVATIONS FINALES
Angola	6 ^e rapport périodique (2011-2016)	63 ^e session	Adopté
Botswana	2 ^e et 3 ^e rapports périodiques (2011-2015)	63 ^e session	Adopté
Égypte	9 ^e -17 ^e rapports périodiques (2001-2017)	64 ^e session	En attente
Érythrée	Rapport initial (1999-2016)	62 ^e session	Adopté
Gambie	4 ^e -15 ^e rapports périodiques (1995-	64 ^e session	En attente

⁷⁶ Voir La procédure de l'arrêt pilote, disponible à l'adresse https://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_FRA.pdf (consulté le 10 octobre 2019).

⁷⁷ Charte africaine, article 62 ; Protocole de Maputo, article 26.

⁷⁸ Charte africaine des droits de l'enfant, article 43.

	2018)		
Lesotho	2 ^e -8 ^e rapports périodiques	64 ^e session	En attente
Nigeria	6 ^e rapport périodique (2015-2016)	62 ^e session	En attente
Togo	6 ^e , 7 ^e et 8 ^e rapports périodiques (2011-2016)	63 ^e session	En attente

RAPPORTS EXAMINÉS PAR LE CAEDBE, 1^{ER} JANVIER 2018-30 JUIN 2019

PAYS	RAPPORT	EXAMEN	OBSERVATIONS FINALES
Afrique du Sud	1 ^{er} rapport périodique	32 ^e session	Adopté
Bénin	Rapport initial	33 ^e session	Adopté
Burkina Faso	1 ^{er} rapport périodique	31 ^e session	Adopté
Burundi	Rapport initial	31 ^e session	Adopté
Eswatini	Rapport initial	33 ^e session	Adopté
Malawi	Rapport initial	31 ^e session	Adopté
Niger	2 ^e rapport périodique	31 ^e session	Adopté
Nigeria	2 ^e rapport périodique	33 ^e session	Adopté
Rwanda	2 ^e rapport périodique	33 ^e session	Adopté
Sénégal	1 ^{er} rapport périodique	33 ^e session	Adopté
Zambie	Rapport initial	32 ^e session	Adopté

La CADHP a examiné les rapports de l'Angola, du Botswana, de l'Égypte, de l'Érythrée, de la Gambie, du Lesotho, du Nigeria et du Togo. Tous ces pays, à l'exception du Nigeria, ont transmis leur rapport avec beaucoup de retard. Les deuxième et troisième rapports du Botswana ont été présentés ensemble avec six ans de retard⁷⁹. En outre, le document ne contenait pas de bilan actualisé de la situation des droits humains dans le pays car la période visée se terminait en 2015. L'Érythrée a soumis son rapport initial à la CADHP 19 ans après avoir ratifié la Charte africaine. Néanmoins, l'examen du rapport a donné à la CADHP une occasion rare de travailler avec un État habituellement réticent, voire ouvertement hostile à l'égard de toute surveillance exercée par des organes internationaux de protection des droits humains.

Le CAEDBE a examiné les rapports de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, de l'Eswatini, du Malawi, du Niger, du Nigeria, du Rwanda, du Sénégal et de la Zambie.

⁷⁹ La CADHP a examiné le premier rapport périodique du Botswana en novembre 2009.

LE LABYRINTHE DES DIRECTIVES DE LA CADHP RELATIVES AUX RAPPORTS NATIONAUX

Les directives relatives aux rapports nationaux visent à apporter des éclaircissements et des indications quant aux informations que les États parties doivent inclure dans leurs rapports. Elles permettent d'uniformiser la structure des rapports et d'appliquer une grille d'examen commune et prédéfinie. Cependant, la CADHP a adopté plusieurs ensembles de directives ces dernières années, ce qui est susceptible de nuire à leur intention et à leur finalité.

Les principales directives relatives à l'établissement de rapports, les Directives pour les rapports périodiques nationaux, ont été adoptées en 1989. Un ensemble distinct de directives concernant l'établissement de rapports au titre du Protocole de Maputo a été adopté en 2010. Outre les deux ensembles susmentionnés, il existe trois ensembles de directives en rapport avec certains articles de la Charte africaine : a) les Lignes directrices relatives aux rapports des États parties sur les droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Lignes directrices de Tunis), b) les Questions indicatives posées aux États parties au titre de l'article 5 de la Charte africaine et c) les Lignes directrices et principes de l'établissement des rapports d'État en vertu des articles 21 et 24 de la Charte africaine relatifs aux industries extractives, droits de l'homme et à l'environnement.

Si la tendance à l'adoption de directives supplémentaires en rapport avec des dispositions particulières de la Charte africaine se poursuit, elle risque d'aboutir à un véritable labyrinthe, qui créera la confusion au lieu de clarifier la procédure d'établissement de rapports. En réalité, les directives existantes sont déjà porteuses d'incertitude et de confusion⁸⁰. La situation risque de se compliquer encore davantage lorsque deux traités régionaux adoptés récemment – le Protocole relatif aux droits des personnes âgées et le Protocole relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique – entreront en vigueur. En effet, cela pourrait donner lieu à la formulation de directives supplémentaires. Amnesty International recommande que la CADHP envisage de rationaliser les multiples directives existantes ou de les consolider en un ensemble unique et complet.

Au moment de la rédaction du présent document, la CADHP avait adopté ses observations finales sur les rapports de l'Angola, du Botswana et de l'Érythrée⁸¹. Le CAEDBE avait adopté ses observations finales sur tous les rapports d'États parties qu'il avait examinés pendant la période considérée.

ÉLABORATION DE NORMES

Les organes régionaux de protection des droits humains en Afrique ont toujours joué un rôle crucial dans le développement des règles et normes du système africain des droits humains. La CADHP n'est pas seulement à l'origine de la formulation de nouveaux traités régionaux sur les droits humains, comme le Protocole relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique et le Protocole relatif aux droits des personnes âgées, adoptés récemment, elle a également donné corps et apporté un contenu tangible aux dispositions de la Charte africaine en adoptant des instruments de droit non contraignant, notamment des observations générales, des directives, des principes et des résolutions⁸². De même, le CAEDBE a décomposé les dispositions de la Charte africaine des droits de l'enfant au moyen d'instruments de droit non contraignant. La CADHP et le CAEDBE ont poursuivi dans cette voie pendant la période examinée.

⁸⁰ Déclaration du Centre pour les droits de l'homme de la faculté de droit de l'université de Pretoria sur la situation des droits humains en Afrique devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, à sa 55^e session ordinaire, Luanda, Angola, 29 avril 2014.

⁸¹ Voir le Communiqué final de la 63^e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 36 et le Communiqué final de la 26^e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 16-30 juillet 2019, Banjul, Gambie, § 7.

⁸² La liste des instruments de droit non contraignant de la CADHP figure à l'adresse <https://www.achpr.org/resources> (consulté le 10 octobre 2019).

La principale avancée normative enregistrée pendant la période visée a été l'adoption, par la CADHP, du projet de protocole à la Charte africaine relatif à la protection et à la sécurité sociales. L'élaboration de ce protocole a été motivée par la nécessité de combler une lacune de la Charte africaine. En effet, celle-ci ne comporte pas de disposition explicite sur le droit à la sécurité sociale. À la fin de la période considérée, le projet de protocole n'avait pas encore été examiné par les organes délibérants de l'UA compétents⁸³.

La CADHP a aussi adopté un autre instrument normatif important sur la même période, à savoir l'Observation générale n° 5 sur l'article 12(1) de la Charte africaine, qui détaille le contenu et la portée du droit de circuler librement et de choisir sa résidence. Ce texte apporte également des éclaircissements sur les obligations des États en la matière. Au moment de la rédaction du présent document, l'Observation générale n'était pas disponible sur le site Internet de la CADHP, ce qui retardait son utilisation et nuisait à sa visibilité.

Pendant la période considérée, le CAEDBE a mis la dernière main à son Observation générale n° 5 sur les obligations des États parties en vertu de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant et le renforcement des systèmes de protection des enfants. Cette Observation générale définit précisément la signification, le champ d'application et la portée de l'article premier de la Charte africaine des droits de l'enfant, qui porte en lui l'essence même de l'obligation de mise en œuvre qui incombe aux États membres⁸⁴.

En janvier 2018, la CADHP et le CAEDBE ont publié leur toute première Observation générale conjointe, qui portait sur le mariage des enfants en Afrique, une atteinte aux droits humains qui persiste dans de nombreux pays africains⁸⁵. Cette Observation générale conjointe décrit les mesures, notamment législatives et institutionnelles, que les États parties doivent prendre pour concrétiser l'interdiction du mariage des enfants et protéger les droits des enfants mariés ou risquant de l'être. Cette initiative novatrice a permis au problème du mariage des enfants de recevoir toute l'attention qu'il mérite.

LA LIGNE ROUGE : OBSERVATION CONJOINTE SUR L'ÉRADICATION DU MARIAGE DES ENFANTS

La CADHP et le CAEDBE ont lancé leur toute première Observation générale conjointe en janvier 2018, faisant à cette occasion la démonstration d'une collaboration, d'une synergie et d'une coordination impressionnantes. Ce texte vise à éliminer le mariage des enfants. Il contient des recommandations claires sur les réformes juridiques, les politiques et les mesures d'application et de promotion qui sont nécessaires pour que les États parties remplissent leur obligation de faire respecter l'interdiction du mariage lorsqu'au moins un des futurs époux est âgé de moins de 18 ans, telle qu'énoncée dans le Protocole de Maputo (article 6) et la Charte africaine des droits de l'enfant (article 21). En outre, il fournit des recommandations pratiques qui doivent permettre d'éliminer les causes profondes du mariage des enfants, y compris les pratiques dangereuses, la discrimination liée au genre et les obstacles à l'éducation et à l'accès aux services et aux informations en matière de santé sexuelle et reproductive. Ces recommandations pourraient figurer parmi les mesures les plus importantes prises par des États parties pour lutter contre le mariage des enfants.

Il est intéressant de noter qu'en se concentrant sur le mariage des enfants – et non sur le mariage précoce ou forcé – l'Observation générale trace une ligne rouge en fixant à 18 ans l'âge minimum au mariage en toutes circonstances, sans exception. Les organes de surveillance des traités estiment que le mariage d'un enfant ne peut jamais être dicté par l'intérêt supérieur de celui-ci et insistent fermement sur la nécessité de rejeter tout argument de ce type, en particulier lorsqu'il est invoqué dans le contexte du « déshonneur » lié aux rapports sexuels avant le mariage, dans le cas d'une grossesse ou dans une situation de pauvreté. Fondamentalement, l'Observation générale rappelle aux États parties que le mariage

⁸³ Communiqué final de la 63^e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Banjul, Gambie, 24 octobre-13 novembre 2018, § 36(i).

⁸⁴ Observation générale n° 5 sur les obligations des États parties en vertu de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (article 1) et le renforcement des systèmes de protection des enfants, § 5.

⁸⁵ Voir par exemple Amnesty International, *Contraintes et privées de droits. Mariages forcés et barrières à la contraception au Burkina Faso*, 26 avril 2016 (index : AFR 60/3851/2016).

des enfants est à la fois une conséquence et un facteur des inégalités et de la discrimination liées au genre.

La CADHP et le CAEDBE ont également mis la dernière main à plusieurs études pendant la période examinée. Le CAEDBE a achevé et publié son étude sur la cartographie des enfants en mouvement en Afrique. Celle-ci décrit les causes, les schémas et les principales difficultés concernant ces enfants. La CADHP a achevé et publié ses études sur la justice de transition en Afrique et sur les droits humains dans les situations de conflit en Afrique. Ces deux études sont complémentaires et mettent en évidence le dynamisme retrouvé et le recentrage louable de la CADHP quant à son mandat relatif aux violations des droits humains commises dans le contexte de conflits et de crises⁸⁶.

Ces études complètent également l'Étude continentale sur l'impact des conflits et des crises sur les enfants en Afrique, publiée par le CAEDBE en octobre 2016. Consultées en parallèle, ces études dressent un état des lieux relativement complet des atteintes aux droits humains commises dans des situations de conflit ou de crise et, surtout, indiquent ce que la CADHP et le CAEDBE doivent faire pour réagir rapidement et efficacement face à ces atrocités.

MANQUE DE CLARTÉ, DE MÉTHODE ET DE COHÉRENCE : LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE NORMES DE LA CADHP

Cela fait plus de 30 ans que la CADHP élabore des normes. Toutefois, son processus d'introduction et de formulation de règles et normes a le plus souvent manqué de clarté, de méthode et de cohérence. La CADHP n'a pas établi de procédure formelle pour la normalisation. Elle a eu recours à diverses méthodes pour la rédaction de ses règles et normes existantes, en fonction du commissaire ou du mécanisme spécial qui pilotait le processus de rédaction, ainsi que du nombre de partenaires extérieurs impliqués. Par conséquent, alors que la rédaction s'est parfois déroulée de manière ouverte, transparente et participative, dans d'autres cas, ce processus était opaque et mené à huis clos par un groupe restreint et fermé d'intervenants.

Ces dernières années, une nouvelle tendance s'est dégagée. Certains des travaux de rédaction les plus récents ont été engagés à la suite de l'adoption d'une résolution officielle soulignant la nécessité d'un ensemble spécifique de règles et normes⁸⁷. La CADHP a également commencé à introduire dans son processus de normalisation un élément de participation accrue, en invitant le public à faire des commentaires et des retours sur les projets de règles et normes⁸⁸. Dans certains cas, la CADHP a aussi soumis directement des projets aux États parties afin de recueillir leurs suggestions. Cette nouvelle tendance est encourageante et louable, mais elle doit s'accompagner de la diffusion d'un document définissant clairement la procédure habituelle. Au moment de la rédaction de ce rapport, la CADHP était en train de mettre au point ses procédures d'exploitation normalisées pour des consultations efficaces entre la CADHP et les parties prenantes concernant l'élaboration des normes⁸⁹. Une fois finalisé et adopté, ce document doit être mis à la disposition de toutes les parties intéressées, et notamment être publié sur le site Internet de la CADHP.

La CADHP a récemment adopté des procédures à suivre dans l'exercice d'autres activités relevant de son mandat. Pendant la période considérée, elle a adopté des procédures concernant l'adoption des résolutions et des lignes directrices sur le format des rapports des

⁸⁶ Voir Amnesty International, *Évaluer les avancées et combler les lacunes. Renforcer la réponse de l'Union africaine aux violations des droits humains commises lors de conflits*, 20 avril 2017 (index : AFR 01/6047/2017).

⁸⁷ Voir par exemple la Résolution n° 407 sur l'élaboration d'une Observation Générale sur l'article 12(1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, CADHP/Rés. 407 (LXII), 2018.

⁸⁸ Voir par exemple 'Call for public consultations on the Draft Revised Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights', disponible à l'adresse <https://www.achpr.org/announcement/detail?id=73> (consulté le 10 octobre 2019).

⁸⁹ Communiqué final de la 26^e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Banjul, Gambie, 16-30 juillet 2019, § 14.

missions de promotion et de protection de la Commission⁹⁰. À l'heure où nous écrivons ce rapport, la CADHP a également adopté les lignes directrices internes sur l'organisation des panels lors des séances publiques de la Commission⁹¹, mais ces documents ne sont pas disponibles sur le site Internet de la CADHP. Étant donné que ses parties prenantes participent à ses différentes activités de diverses manières, la CADHP devrait faire en sorte de publier et de diffuser au public dès leur adoption les procédures qu'elle applique pour mener ses activités.

Dans le cadre de ses fonctions normatives, la CADHP a également adopté au total 29 résolutions pendant la période examinée : 16 d'entre elles portaient sur la situation des droits humains dans des pays spécifiques, six sur des questions thématiques et sept sur des questions administratives. Les 16 résolutions concernant des pays particuliers soulignaient et exprimaient des préoccupations relatives à la situation des droits humains dans les 12 pays suivants : Algérie (1), Bénin (1), Burundi (2), Cameroun (2), RDC (2), Guinée-Bissau (1), Kenya (1), Libye (1), Mali (1) Somalie (1), Soudan (2) et Togo (1).

Les six résolutions thématiques portaient sur les questions suivantes : l'étendue des mandats de protection et d'interprétation de la CADHP ; la protection des migrants ; la protection des femmes défenseuses des droits humains en Afrique, l'abolition de la peine de mort ; le changement climatique et la réglementation des acteurs privés de la fourniture de services de santé et d'éducation⁹². La résolution sur les mandats de protection et d'interprétation vise à clarifier, en premier lieu auprès des États parties, la nature et l'étendue des domaines du mandat de la CADHP. La CADHP a adopté cette résolution en réponse à la réaction politique brutale du Conseil exécutif de l'UA à son égard, et après avoir été vivement critiquée pour avoir cédé aux pressions en décidant de retirer le statut d'observateur à la Coalition des lesbiennes africaines⁹³. Alors que les États sont de plus en plus souvent invités à prendre de toute urgence des mesures contre le changement climatique, la résolution sur les impacts, en matière de droits de l'homme, des conditions climatiques extrêmes en Afrique orientale et australe vient renforcer cette tendance. Elle appelle l'UA à déclarer 2021 « Année de l'Union africaine sur le changement climatique ».

⁹⁰ Communiqué final de la 62^e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Nouakchott, République Islamique de Mauritanie, 25 avril au 9 mai 2018, § 35.

⁹¹ Communiqué final de la 26^e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Banjul, Gambie, 16-30 juillet 2019, § 6.

⁹² Pour consulter les textes des résolutions, voir <https://www.achpr.org/sessions> (consulté le 10 octobre 2019).

⁹³ Voir la discussion ci-dessous, dans la sous-partie « Pressions et hostilité politiques » du prochain chapitre.

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES PENDANT LA PÉRIODE CONSIDÉRÉE

29 nombre total de résolutions

administratives

7

nombre total de résolutions portant sur des questions administratives

thématiques

6 nombre total de résolutions thématiques

l'étendue des mandats de protection et d'interprétation de la CADHP

la protection des femmes défenseurs des droits humains en Afrique

la protection des migrants

le changement climatique

l'abolition de la peine de mort

la réglementation des acteurs privés de la fourniture de services de santé et d'éducation



spécifiques à un pays

16 nombre total de résolutions sur des pays spécifiques

RDC (2)

GUINÉE-BISSAU (1)

ALGÉRIE (1)

MALI (1)

BÉNIN (1)

SOMALIE (1)

BURUNDI (2)

SOUDAN (2)

KENYA (1)

CAMEROUN (2)

TOGO (1)

LIBYE (1)

APPELS URGENTS ET MESURES PROVISOIRES

Les trois mécanismes régionaux ont instauré des procédures pour intervenir sur des questions urgentes ou des situations présentant un danger imminent de préjudice irréparable pour les personnes concernées. La CADHP et le CAEDBE lancent des « appels urgents » sur des affaires portées à leur connaissance, mais qui ne relèvent pas de leur procédure de communication respective. Lorsqu'ils sont émis dans le cadre des procédures de communication, ces appels sont appelés « mesures provisoires » (ou « conservatoires » dans le cas de la CADHP), un terme qui s'applique également aux ordonnances ayant un effet similaire rendues par la CAfDHP. Contrairement à la CADHP et au CAEDBE, la CAfDHP ne peut invoquer de mesure provisoire qu'à la suite de la demande d'un État partie. En sa qualité de juridiction, elle ne peut agir de sa propre initiative.

La CADHP a émis au total 83 appels urgents et cinq mesures conservatoires pendant la période considérée. Ces appels urgents concernaient la situation de 28 pays différents⁹⁴. Parmi ces appels, 59, soit 71 % d'entre eux, portaient sur les difficultés rencontrées par les défenseur-e-s des droits humains (DDH), dénonçant la fréquence des agressions, des manœuvres de harcèlement et des arrestations et détentions illégales dont sont victimes les DDH sur le continent⁹⁵, et soulignant l'importance du rapporteur spécial de la CADHP sur les défenseurs des droits de l'homme et point focal sur les représailles en Afrique. Le plus grand nombre d'appels urgents a été adressé à la RDC (11) et à l'Égypte (10). Les pays suivants ont aussi reçu un nombre relativement élevé d'appels urgents : le Burundi (7), le Cameroun (6), l'Algérie (6), l'Ouganda (5) et le Soudan (5).

Le CAEDBE a émis trois appels urgents pendant la période visée par ce rapport. Ils étaient adressés au Cameroun, au Soudan du Sud et à la Tanzanie. L'appel urgent au Soudan du Sud concernait le recours à la peine de mort contre des personnes qui étaient enfants au moment de la commission du ou des crime(s) pour lesquels ils ont été déclarés coupables au Soudan du Sud⁹⁶.

La CAfDHP a rendu deux ordonnances portant mesures provisoires pendant la période examinée. Dans la première ordonnance, rendue le 7 décembre 2018, elle demandait au Bénin de surseoir à l'exécution d'une peine de prison jusqu'à ce qu'une décision soit prise dans l'affaire en question⁹⁷. La deuxième, rendue le 19 février 2019, ordonnait à la Tanzanie de surseoir à l'exécution d'une peine capitale⁹⁸.

⁹⁴ Il s'agit des pays suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Congo, Égypte, Érythrée, Eswatini, Guinée équatoriale, Éthiopie, Ghana, Kenya, Liberia, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigeria, République démocratique du Congo (RDC), Soudan du Sud, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Ouganda et Zimbabwe.

⁹⁵ Voir par exemple Frontline Defenders, *Frontline Defenders Global Analysis 2018, 2019*, p. 13-15.

⁹⁶ Voir ACERWC, « Appel au Président du Sud-Soudan pour mettre fin à la peine de mort contre les enfants », disponible sur <https://www.acerwc.africa/%20News/appeal-to-the-president-of-south-sudan-to-end-death-penalty-against-children/> (consulté le 28 septembre 2019). Voir également Amnesty International, *"I told the judge I was 15": The use of the death penalty in South Sudan*, 7 décembre 2018 (index : AFR 65/9496/2018).

⁹⁷ *Sebastien Germain Ajavon c. République du Bénin*, requête n° 013/2017 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ordonnance portant mesures provisoires, 7 décembre 2018.

⁹⁸ *Tembo Hussein c. République-Unie de Tanzanie*, requête n° 001/2018 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ordonnance portant mesures provisoires, 11 février 2019.

83



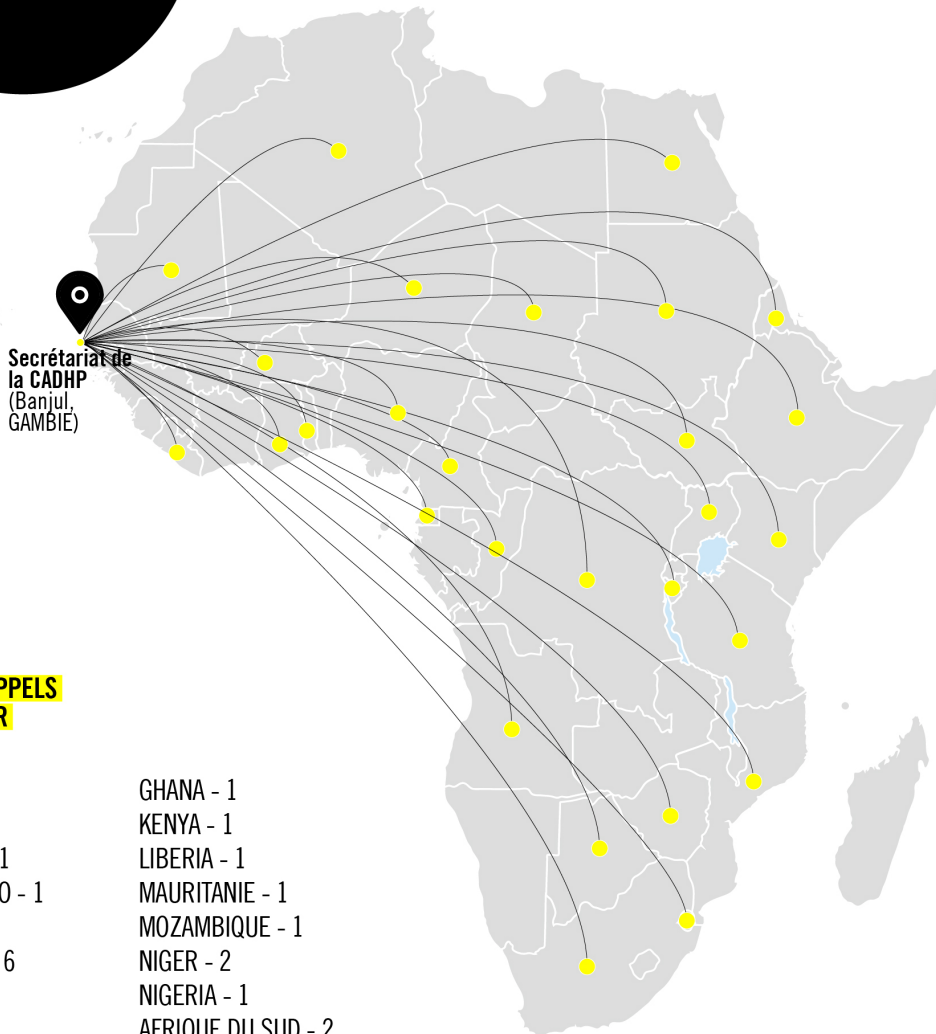
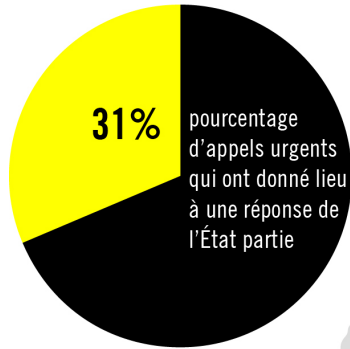
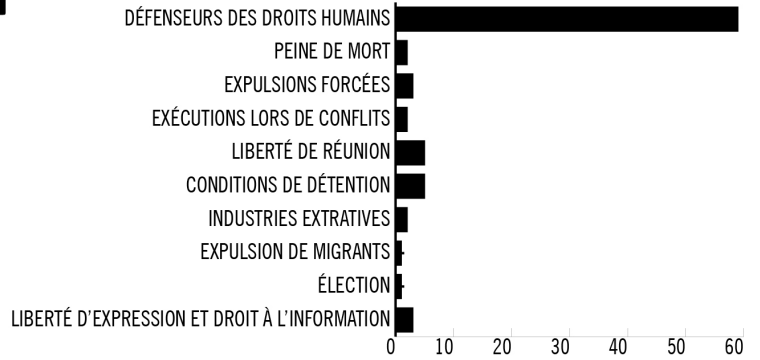
appels urgents ont été adressés à des États parties par la CADHP entre novembre 2017 et novembre 2018

26



réponses aux appels urgents ont été reçues par la CADHP

RÉPARTITION DES APPELS URGENTS PAR THÈME



NOMBRE D'APPELS URGENTS PAR PAYS

- | | |
|------------------------|--------------------|
| ALGÉRIE - 6 | GHANA - 1 |
| ANGOLA - 1 | KENYA - 1 |
| BOTSWANA - 1 | LIBERIA - 1 |
| BURKINA FASO - 1 | MAURITANIE - 1 |
| BURUNDI - 7 | MOZAMBIQUE - 1 |
| CAMEROUN - 6 | NIGER - 2 |
| TCHAD - 1 | NIGERIA - 1 |
| CONGO - 2 | AFRIQUE DU SUD - 2 |
| RDC - 11 | SOUDAN DU SUD - 1 |
| ÉGYPTE - 10 | SOUDAN - 5 |
| GUINÉE ÉQUATORIALE - 2 | TANZANIE - 3 |
| ÉRYTHRÉE - 2 | TOGO - 2 |
| ESWATINI - 2 | OUGANDA - 5 |
| ÉTHIOPIE - 1 | ZIMBABWE - 4 |

RELATIONS ET ÉCHANGES AVEC LES PRINCIPALES PARTIES INTÉRESSÉES

« ... la promotion et la protection des droits de l'homme doivent être basées sur le principe de coopération et d'un véritable dialogue visant à renforcer les capacités des États membres à respecter leurs obligations liées aux droits de l'homme. »

Paragraphe 6 de la Déclaration de la Conférence de l'Union africaine sur le thème de l'année 2016

Les mécanismes régionaux africains exercent leurs activités dans un environnement où interviennent divers acteurs, notamment les victimes d'atteintes aux droits humains, les États parties, les institutions et organes délibérants de l'Union africaine, les institutions nationales de défense des droits humains, les ONG et les institutions universitaires. La manière dont les mécanismes régionaux interagissent avec ces acteurs et obtiennent leur coopération est un facteur déterminant de leur fonctionnement et de leur impact. Cette partie du rapport examine les relations et les échanges entre les mécanismes régionaux et les principaux acteurs du système pendant la période considérée.

L'une des conclusions majeures de cette partie est que, malgré leurs grands mots dans leurs déclarations à l'UA, les États parties se sont montrés peu coopératifs envers les instances régionales pendant la période visée par ce rapport. Ce manque de coopération est manifeste pour toutes les principales fonctions des mécanismes régionaux, en particulier l'examen des rapports des États, le traitement des communications ou des affaires, l'intervention dans des situations urgentes ou les visites dans les pays.

Quelques États ont remis leur rapport d'État partie pendant la période considérée, mais avec un retard de plusieurs années. La plupart des États qui ont été invités à répondre à des appels urgents ou des mesures provisoires par les mécanismes régionaux ne l'ont pas fait, alors même que ces requêtes concernaient des cas présentant un danger de préjudice irréparable. Le respect par les États des décisions des organes régionaux a atteint un niveau historiquement bas, et cette tendance n'a pas évolué pendant la période considérée. Un petit nombre d'États a accepté les demandes de visites dans le pays émanant des mécanismes régionaux, mais sans faciliter leur mise en œuvre concrète. En effet, pas un seul État n'a adressé d'invitation permanente à la CADHP ou au CAEDBE pendant la période considérée.

Ce manque de coopération s'est doublé d'efforts cyniques et délibérés de la part des États pour mettre à mal l'indépendance et l'autonomie des organes régionaux de protection des droits humains. Le Conseil exécutif de l'UA a tout particulièrement porté atteinte à l'autonomie et à l'indépendance de la CADHP en lui ordonnant de retirer le statut d'observateur à la Coalition des lesbiennes africaines.

PRÉSENTATION DES RAPPORTS DES ÉTATS PARTIES

De nombreux États ne font pas preuve de diligence pour soumettre leurs rapports périodiques à la CADHP et au CAEDBE, qu'ils envoient soit bien après la date limite, soit pas du tout. En général, les États ne réagissent pas non plus aux appels urgents et aux mesures provisoires des mécanismes régionaux.

Le dernier rapport d'activité de la CADHP révèle qu'alors que huit États parties ont été évalués pendant la période concernée, le nombre d'États à jour de leurs obligations de rapport a légèrement augmenté⁹⁹. Par conséquent, 78 % des États parties à la Charte africaine étaient en retard. Parmi eux, cinq États n'avaient jamais soumis de rapport. Il s'agit des pays suivants : Comores, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Sao Tomé-et-Principe et Somalie. En tout, 15 États parties ont plus de trois rapports en retard, tandis que 24 autres sont en retard de trois rapports ou moins.

Seuls 13 États parties sont à jour de leurs obligations de rapports aux termes du Protocole de Maputo¹⁰⁰. Les autres, soit 78 % des États parties, n'ont toujours pas soumis leur rapport initial à la CADHP. Sur les 27 États parties à la Convention de Kampala, aucun n'a présenté de rapport à la CADHP, comme l'impose pourtant l'article 14(4) de cet instrument¹⁰¹.

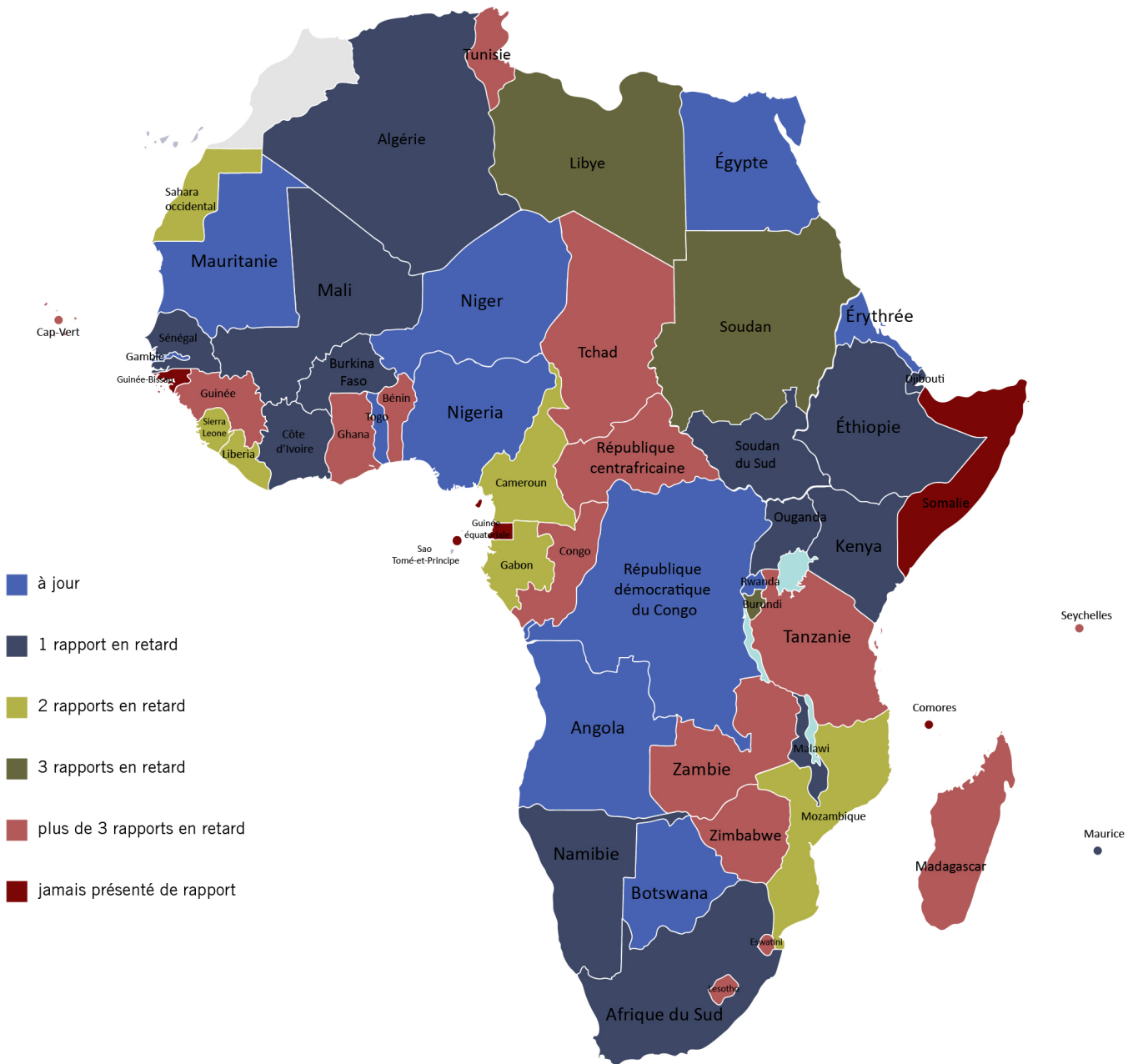
Amnesty International a conscience du fait que la préparation des rapports par les États parties peut nécessiter des ressources considérables, et que les diverses obligations de rapports à soumettre aux organes régionaux et internationaux de suivi des traités relatifs aux droits humains peut rendre difficile le respect des délais par les gouvernements. Comme mentionné précédemment, l'organisation sait également que la diversité des directives de présentation des rapports de la CADHP peut avoir une incidence sur le rythme de préparation des rapports des États parties. Le manquement des États africains à leur devoir d'honorer leurs obligations en vertu de la Charte africaine et du Protocole de Maputo semble cependant davantage relever d'une absence de volonté politique que de difficultés à préparer ces rapports. À cet égard, il est vraiment parlant que les États africains aient tous sans exception soumis leur rapport dans le cadre du premier cycle de l'Examen périodique universel (EPU) du Conseil des droits de l'homme des Nations unies¹⁰².

⁹⁹ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 21.

¹⁰⁰ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 23.

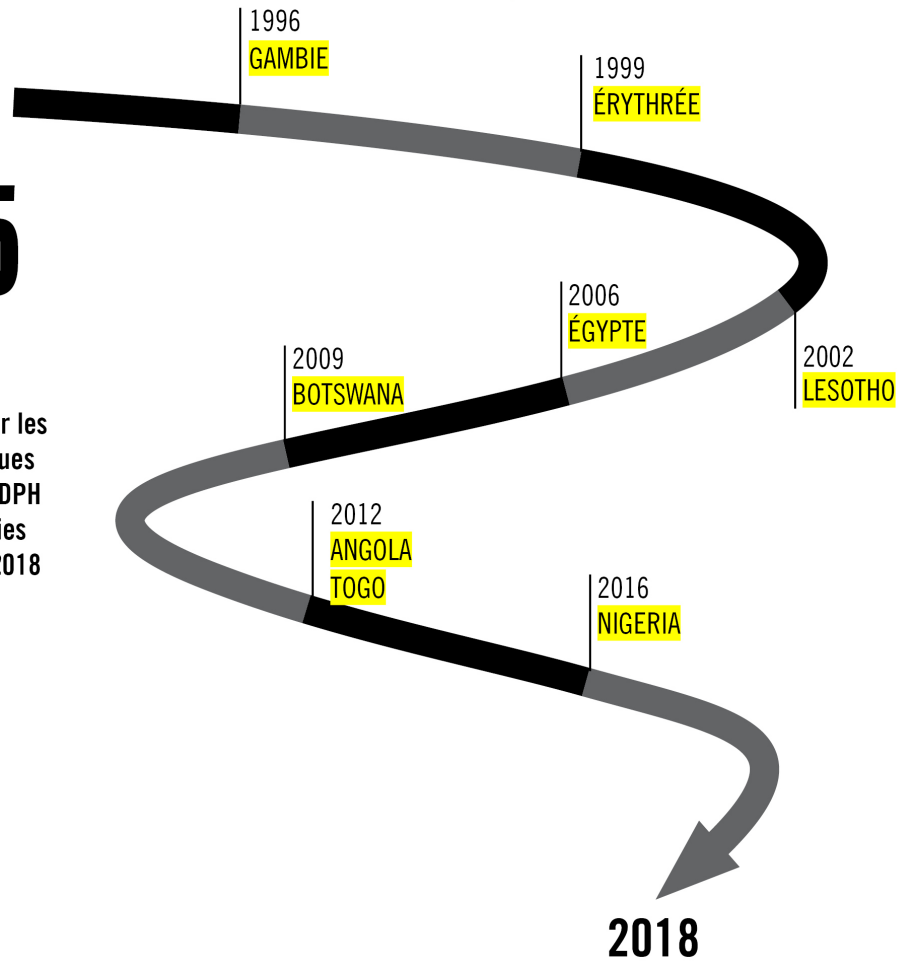
¹⁰¹ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 24.

¹⁰² Amnesty International, *Des discours à l'action. Sept recommandations au 27^e sommet de l'Union africaine (10-18 juillet 2016)*, juillet 2016 (index : AFR 01/4407/2016).



11.5 ANS

retard moyen pour les
rapports périodiques
présentés à la CADPH
par les États parties
entre décembre 2018
et juin 2019



En comparaison, les États parties se sont mieux acquittés de leurs obligations de rapports au regard de la Charte africaine des droits de l'enfant. À la fin de la période considérée, 39 des 48 États parties à la Charte africaine, soit 81 % d'entre eux, avaient remis leur rapport initial, dont huit qui avaient également transmis leurs rapports périodiques¹⁰³. Ce bilan est relativement positif étant donné que la Charte africaine des droits de l'enfant est entrée en vigueur en 1999 et que le CAEDBE a été inauguré en 2002. Les États parties ont peut-être estimé que la rédaction des rapports relatifs à la Charte africaine des droits de l'enfant était moins contraignante, car les lignes de conduite les autorisent à reprendre, le cas échéant, des éléments de leurs précédents rapports au Comité des droits de l'enfant des Nations unies pour rédiger leurs rapports au CAEDBE¹⁰⁴.

La prévisibilité est un élément essentiel de toute procédure de présentation de rapports par les États. Elle s'applique à tous les aspects de la procédure, notamment le cycle de soumission des rapports, la structure des rapports des États, ainsi que la structure de leur présentation orale et de leur examen. La CADHP a l'habitude de publier, dans ses rapports d'activité ainsi que sur son site Internet, une liste indiquant les pays en retard pour soumettre leur rapport, une pratique qu'elle a maintenue pendant la période examinée. Cependant, elle ne met pas à la disposition du public de calendrier indiquant à quelles dates doivent être rendus les rapports initiaux ou périodiques de chaque État partie. En l'absence d'un tel calendrier, il est difficile pour les parties concernées de savoir quels rapports d'États membres sont attendus au cours d'une année spécifique.

¹⁰³ Rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), EX.CL/1091 (XXXIII), juin 2018, § 32.

¹⁰⁴ ACERWC Guidelines for Initial Reports of States Parties under the African Charter on the Rights and Welfare of the Child [Lignes directrices du CAEDBE pour les rapports initiaux des États parties en vertu de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant], § 24.

La participation à la procédure de présentation de rapports est aussi rendue compliquée par le fait que presque tous les États parties soumettent leur rapport de nombreuses années après la date limite, ce qui fausse le cycle de présentation des rapports prévu dans les traités régionaux relatifs aux droits humains, en particulier la Charte africaine et le Protocole de Maputo. De plus, comme on a pu le constater pendant la période considérée, les États parties présentent souvent leur rapport périodique quelques semaines seulement avant la session ordinaire pendant laquelle le pays sera examiné. Les examens prévus sont aussi parfois annulés ou ajournés au dernier moment.

Pendant la période considérée, trois examens prévus ont été soudainement reportés. Les 6^e, 7^e et 8^e rapports périodiques cumulés du Togo relatifs à la Charte africaine devaient à l'origine être examinés lors de la 62^e session ordinaire organisée en avril-mai 2018 à Nouakchott, en Mauritanie. Alors que plusieurs ONG, togolaises ou non, s'étaient rendues à Nouakchott pour observer cet examen, la CADHP l'a reporté sans préavis, à la dernière minute. L'examen a finalement eu lieu lors de la 63^e session qui s'est tenue à Banjul. Concernant la Charte africaine des droits de l'enfant, le rapport initial du Bénin et le premier rapport périodique du Nigeria devaient initialement être examinés lors de la 32^e session ordinaire du CAEDBE, qui s'est tenue en novembre 2018 à Addis-Abeba. Aucun de ces deux pays ne s'est présenté pour l'examen, obligeant le CAEDBE à reporter l'exercice à sa 33^e session, organisée en 2019.

Par conséquent, la prévisibilité du cycle d'examen n'est plus garantie par la procédure de présentation des rapports. Ainsi, il est peu commode, notamment pour la société civile, de préparer la procédure et d'y coopérer.

Amnesty International demande à la CADHP de mettre au point un calendrier accessible au public indiquant à quelle date chaque rapport d'État partie est dû. Si elle dispose déjà d'un tel calendrier, elle doit le rendre public en le publiant sur son site Internet. Elle doit ensuite activement appeler les États parties à soumettre leurs rapports périodiques en respectant ce calendrier.

RÉPONSES AUX APPELS URGENTS ET MESURES PROVISOIRES

Sur les 83 appels urgents adressés par la CADHP aux États parties pendant la période considérée, seuls 26 ont fait l'objet d'une réponse écrite de l'État, soit 31 % seulement de l'ensemble des appels urgents. Dans deux cas, à savoir le Botswana et l'Ouganda, les réponses des États ont été signées par leur chef d'État respectif, montrant que ces appels urgents ont été pris en compte au plus haut sommet de l'État dans ces deux pays.

La CADHP a l'habitude de ne pas publier les appels urgents et les réponses des États, une pratique qu'elle a maintenue lors de la période visée par ce rapport. Elle propose à la place de courts résumés dans ses rapports d'activités¹⁰⁵. Dans ces conditions, il est difficile de mesurer concrètement la nature, la promptitude et la qualité des réponses des États, pour déterminer s'il s'agit de simples refus d'admettre les faits sans réelle justification ou si elles sont le résultat d'enquêtes appropriées sur les violations présumées. Toutefois, il est à signaler que dans la réponse du Botswana, le président a rappelé la position établie de longue date par le pays, qui n'a pas l'intention d'abolir la peine de mort ou d'observer un moratoire, comme l'a recommandé la CADHP¹⁰⁶.

Amnesty International a confirmé qu'au moment de la rédaction de ce rapport, le CAEDBE n'avait pas reçu de réponse du Soudan du Sud au sujet de l'appel urgent adressé à l'État par le Comité.

Concernant les deux ordonnances portant mesures provisoires rendues par le CAfDHP pendant la période considérée, les pays visés – le Bénin et la Tanzanie – n'avaient pas envoyé de réponse à la Cour à la fin de la période, alors que le silence absolu de ces deux pays durait donc depuis plus de six mois.

¹⁰⁵ Voir par exemple le 45^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, p. 14-18.

¹⁰⁶ 45^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, p. 16.

RESPECT DES RECOMMANDATIONS ET DES DÉCISIONS

« L'impact de la CADHP, en tant qu'organe efficace des droits de l'homme de l'Union africaine, dépend principalement de l'appui et de la coopération qu'il reçoit des États membres. Cela inclut une autorisation des États membres pour ses missions et des mesures concrètes pour mettre en œuvre ses décisions et ses recommandations. »

Rapport annuel d'activité de l'Union africaine et de ses organes 2017, § 75.

En dépit des promesses répétées, les États respectent toujours aussi peu les décisions finales des mécanismes régionaux, qu'il s'agisse des arrêts de la CAfDHP ou des recommandations de la CADHP ou du CAEDBE. Depuis sa création jusqu'au 30 juin 2018, la CAfDHP a rendu au total 28 arrêts sur le fond dans lesquels, ayant établi que les États parties concernés étaient fautifs, elle a ordonné des mesures de réparation¹⁰⁷. Pourtant, un pays seulement (le Burkina Faso) s'était pleinement conformé à l'arrêt de la CAfDHP à la fin de la période considérée¹⁰⁸. Les cinq autres n'y avaient que partiellement donné suite (Tanzanie), ou n'avaient pas obtempéré du tout (Côte d'Ivoire, Kenya, Libye et Rwanda¹⁰⁹).

MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 112 : CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION PAR LES ÉTATS DES DÉCISIONS DE LA CADHP SUR LES COMMUNICATIONS

Tout au long de la période examinée, la CADHP n'a jamais reçu d'informations indiquant dans quelle mesure les États suivaient les recommandations émanant de sa procédure de communication. Les États concernés devraient pourtant lui soumettre ces informations, en application de l'article 112 de son règlement intérieur. Les paragraphes 2 à 4 de l'article 112 prévoient des délais spécifiques pour la soumission des informations pertinentes, mais ces délais sont généralement ignorés par les États, peut-être encouragés par le fait que la CADHP ne veille pas à leur application stricte.

La CADHP n'a signalé qu'occasionnellement un pays aux organes délibérants de l'UA compétents pour non-respect, comme le prévoit l'article 112(8)¹¹⁰. Les paragraphes 5 et 7 de l'article 112 disposent en outre que le rapporteur désigné par la CADHP pour une communication spécifique « doit vérifier les mesures prises par les États parties pour se conformer aux recommandations de la Commission » et qu'il doit présenter un rapport exposant ses conclusions en séance publique lors de chaque session ordinaire. Depuis l'adoption du règlement intérieur en 2010, aucun membre de la CADHP n'a soumis de rapport indiquant dans quelle mesure un État partie avait respecté une décision sur une communication.

Amnesty International pense que la CADHP peut et doit être plus assidue dans le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de ses décisions. En 2017 et 2018, la CADHP a organisé deux séminaires régionaux portant sur la mise en œuvre de ses décisions¹¹¹. Leur rôle a probablement été essentiel pour mettre en lumière l'importance de la mise en œuvre. À présent, l'article 112 doit être pleinement mis en vigueur. La CADHP doit démontrer par des

¹⁰⁷ Rapport d'activité à mi-parcours de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-30 juin 2019, § 23.

¹⁰⁸ Rapport d'activité à mi-parcours de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-30 juin 2019, § 23.

¹⁰⁹ Rapport d'activité à mi-parcours de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-30 juin 2019, § 23.

¹¹⁰ 32^e et 33^e rapports d'activités combinés de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 24.

¹¹¹ Voir Rapport du deuxième Séminaire régional sur la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 04-06 septembre 2018, Zanzibar, Tanzanie ; Rapport du Séminaire régional sur la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 12-15 août 2017, Dakar, Sénégal.

actes que les délais indiqués à l'article 112 imposent des obligations procédurales et doivent être pris au sérieux. Elle doit dégager du temps pendant les sessions ordinaires pour permettre aux membres de la ACHPR de présenter publiquement leurs rapports de suivi exposant dans quelle mesure les États parties ont respecté les décisions de la CADHP sur les communications.

Avant le 27^e Sommet de l'Union africaine qui s'est tenu en juillet 2016, Amnesty International a appelé les États membres de l'UA à « s'engage[r] de nouveau à honorer les obligations inscrites dans les traités régionaux en faveur des droits humains¹¹² ». Les membres de l'UA, dans leur déclaration sur le thème de l'année 2016, ont réitéré leur « ferme détermination » à « mettre entièrement en œuvre les instruments relatifs aux droits de l'homme et des peuples et les lois et politiques nationales en la matière ainsi que les décisions et recommandations formulées par les organes de l'UA dotés d'un mandat de droits de l'homme¹¹³ ». Pourtant, comme le montre le bilan de la coopération des États avec les mécanismes régionaux exposé ci-dessus, cette détermination ne s'est pas nécessairement traduite par des actes tangibles. Amnesty International réitère l'appel qu'elle a lancé en 2016 aux membres de l'UA.

ABSENCE DE SUIVI ET DE MISE EN APPLICATION DES DÉCISIONS : LE CONSEIL EXÉCUTIF SE DÉROBE À SA RESPONSABILITÉ

Au sein de l'écosystème institutionnel de l'UA, le Conseil exécutif est chargé de suivre et de faire respecter les décisions des mécanismes régionaux de protection des droits humains par les États. Pourtant, il a malheureusement renoncé à exercer cette fonction, se contentant d'utiliser une rhétorique consistant à encourager ou à exhorter régulièrement les États à se soumettre aux décisions des mécanismes régionaux de protection des droits humains. Plus inquiétant encore, le Conseil exécutif a récemment pris un certain nombre de décisions qui compromettent les chances de voir les États respecter les décisions des mécanismes régionaux.

En janvier 2018, le Conseil exécutif, sur recommandation du Comité des représentants permanents (COREP), a décidé de ne plus faire figurer dans ses décisions relatives à la CAfDHP les noms des pays qui n'ont pas appliqué les arrêts de la Cour¹¹⁴. Il l'a fait en dépit d'une intervention du président de la Cour, qui avait clairement expliqué qu'une telle pratique serait contraire à l'esprit et à la lettre des articles 29 et 31 du Protocole relatif à la Cour africaine. Son article 29 dispose que le Conseil exécutif doit surveiller l'exécution des arrêts de la Cour, tandis que l'article 31 prévoit que la CAfDHP doit soumettre à chaque session ordinaire de la Conférence de l'UA un rapport de ses activités, qui doit « fai[re] état en particulier des cas où un État n'aura pas exécuté les décisions de la Cour ».

Pendant la période examinée, la CAfDHP a finalisé une étude sur un projet de cadre de mise en application de ses décisions¹¹⁵. Elle a préparé ce cadre à la demande du Conseil exécutif¹¹⁶. En février 2019, lorsque le projet de cadre lui a été soumis pour examen et adoption, le Conseil exécutif a ordonné qu'il soit transmis au CTS de l'UA sur la justice et les affaires juridiques pour être évalué. À la fin de la période considérée, le CTS n'avait toujours pas examiné ce cadre.

¹¹² Amnesty International, *Des discours à l'action. Sept recommandations au 27^e sommet de l'Union africaine (10-18 juillet 2016)*, juillet 2016 (index : AFR 01/4407/2016).

¹¹³ Déclaration de la Conférence sur le thème de l'année 2016, Assembly/AU/Decl.1(XXVII)Rev.1, § 4.

¹¹⁴ Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-31 décembre 2018, EX.CL/1126(XXXIV), § 51.

¹¹⁵ Le projet de cadre de suivi et d'élaboration de rapports sur la mise en application des arrêts et autres décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est annexé au Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-31 décembre 2018, EX.CL/1126(XXXIV).

¹¹⁶ Décision EX.CL/Dec.806(XXIV) de janvier 2016. Voir aussi la décision EX.CL/1012(XXXIII) de juin 2018.

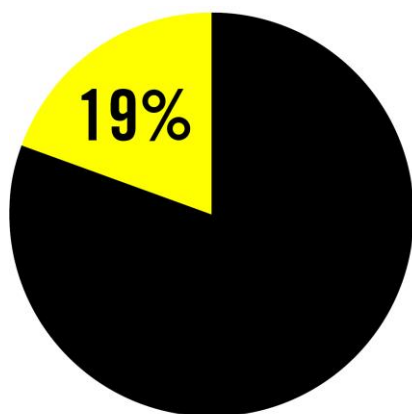
ACCEPTATION ET FACILITATION DES VISITES DANS LES PAYS

Pendant la période visée par le rapport, la CADHP a sollicité au total 27 visites dans des pays, parmi lesquelles 26 demandes de missions de promotion et une demande de mission d'enquête. Près de la moitié des pays (13) ont répondu à ces demandes, la plupart autorisant la visite en principe. Cependant, dans la majorité des cas, la mission en elle-même n'a pas rapidement eu lieu une fois l'autorisation obtenue. C'est au contraire un long mécanisme de communication entre la CADHP et l'État concerné qui s'est ensuite mis en place, autour de sujets de discordance tels que les dates et les aspects logistiques de la mission. Depuis la création de la CADHP, il n'est pas rare que des missions officiellement autorisées restent bloquées à ce stade pendant des mois, voire des années.

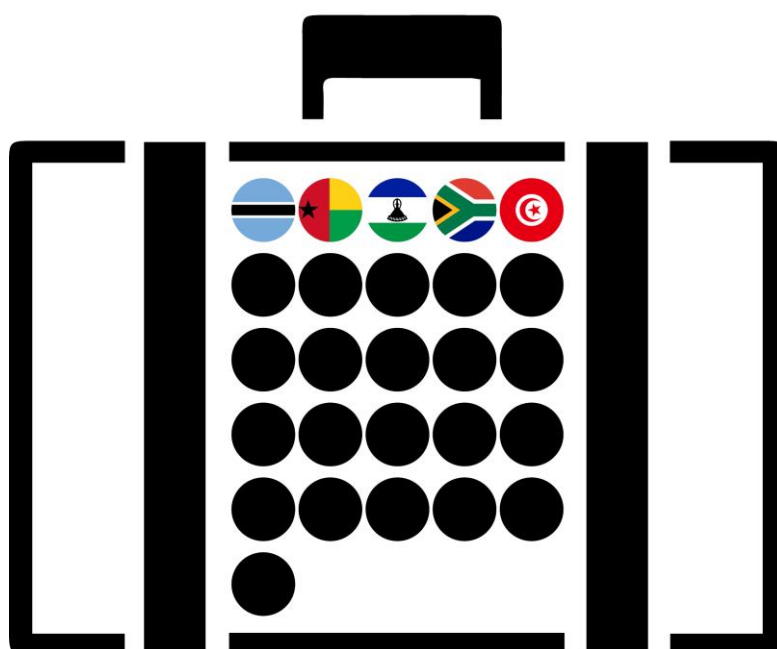
Ainsi, à la fin de la période considérée, seules cinq des 26 missions de promotion sollicitées (soit 19 % d'entre elles) avaient effectivement eu lieu : au Botswana, en Guinée-Bissau, au Lesotho, en Afrique du Sud et en Tunisie¹¹⁷. Si on compare ce résultat à celui de la période allant de janvier 2016 à juin 2017, on constate une chute de 37,5 % du nombre de missions de promotion. Pendant cette période, la CADHP avait mené huit missions de promotion¹¹⁸. Cependant, le pourcentage de missions réalisées par rapport aux demandes de la CADHP pendant cette période n'a pas pu être établi en raison d'un manque de données. Une mission prévue en Algérie, pour laquelle une autorisation avait été délivrée en 2017, n'avait toujours pas eu lieu à la fin de la période, car cet État avait déposé une demande de report de la mission.

¹¹⁷ Pendant cette même période, la CADHP a aussi effectué une visite au Nigeria, qui n'a pas été qualifiée de « mission de promotion » mais de « visite de plaidoyer ».

¹¹⁸ Pendant cette période, la CADHP a mené des missions de promotion en Angola, en Côte d'Ivoire, en RDC, en Gambie, en Mauritanie, en Namibie, au Nigeria et en Eswatini. Elle a également réalisé une visite de plaidoyer en Côte d'Ivoire. Ces données sont tirées des 40^e, 41^e et 42^e rapports d'activité de la CADHP.



Pendant la période considérée, seules 5 des 29 missions de promotion sollicitées par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples avaient effectivement eu lieu (au Botswana, en Guinée-Bissau, au Lesotho, en Afrique du Sud et en Tunisie). Par rapport à la période similaire précédente, cela représente une chute de 37,5 % du nombre de missions de promotion



Quant au CAEDBE, il a mené cinq visites de pays pendant la période visée par ce rapport. La première était une visite de plaidoyer en Somalie¹¹⁹, l'un des six États membres de l'UA qui n'ont pas ratifié ni adhéré à la Charte africaine des droits de l'enfant¹²⁰. La visite avait pour but d'encourager la Somalie à ratifier le traité. Les trois autres visites étaient des missions de suivi en Éthiopie, à Madagascar et au Mozambique, qui visaient à évaluer dans quelle mesure les pays avaient mis en œuvre les observations finales et recommandations du CAEDBE après l'examen du rapport de l'État partie en question¹²¹.

En tant qu'organe judiciaire, la CAfDHP ne réalise pas de visites d'une nature comparables aux missions de promotion ou d'enquête de la CADHP ou du CAEDBE. À la place, elle a pris l'habitude de mener des visites de sensibilisation pour mieux faire connaître son mandat et son travail et pour encourager les États parties qui n'ont pas encore fait de déclaration autorisant la saisine directe de la Cour par les particuliers et les ONG à le faire. Elle a poursuivi cette pratique pendant la période visée par le rapport, en menant trois visites de sensibilisation en République arabe sahraouie démocratique, en Sierra Leone et au Liberia¹²².

¹¹⁹ Rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), janvier 2019, § 14-18.

¹²⁰ Les cinq autres pays qui n'ont pas ratifié la Charte africaine des droits de l'enfant sont la RDC, le Maroc, la République arabe sahraouie démocratique, le Soudan du Sud et la Tunisie.

¹²¹ Rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), janvier 2019, § 19-31.

¹²² Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1er janvier-31 décembre 2018, EX.CL/1126(XXXIV), § 30-37.

SESSIONS DES ORGANES RÉGIONAUX ORGANISÉES DANS DES PAYS HÔTES

En plus de leurs résidences permanentes, les organes régionaux africains de défense des droits humains peuvent tenir des sessions sur tout le continent. Les organes régionaux, en particulier la CADHP, encouragent souvent les États membres à proposer d'accueillir leurs sessions, car c'est un moyen pour eux de sensibiliser relativement facilement à leur travail et de dialoguer avec les autorités de l'État hôte ainsi qu'avec les défenseurs locaux des droits humains. La moitié environ des pays du continent ont accueilli au moins une session de la CADHP¹²³. Le CAEDBE, qui siège actuellement à Addis-Abeba, a également organisé ses sessions dans diverses villes africaines, comme Alger, Bamako, le Caire et Maseru. Outre Arusha, les sessions de la CAfDHP ont récemment eu lieu à Addis-Abeba (2017) et Tunis (2018).

L'organisation de sessions des organes régionaux dans un lieu différent de leur siège a en règle générale permis d'atteindre l'objectif attendu de sensibilisation et de dialogue constructif avec les pays hôtes. Cependant, certains pays ont saisi l'occasion de devenir pays hôtes parce qu'ils cherchaient plus globalement à détourner l'attention de leur mauvais bilan en matière de droits humains et à créer une fausse impression laissant croire qu'ils coopéraient pleinement et véritablement avec les organes internationaux de protection des droits humains. Pendant la période visée par le rapport, le comportement de l'Égypte et de la Mauritanie traduisait tout particulièrement leur intention d'utiliser les sessions de la CADHP pour dissimuler leur mauvais bilan en matière de droits humains.

UNE IDÉE DERRIÈRE LA TÊTE : L'ÉGYPTE ET LA MAURITANIE FONT OBSTRUCTION À LA PARTICIPATION EFFECTIVE D'ONG AUX SESSIONS DE LA CADHP

Lorsqu'elle a accueilli la 62^e session ordinaire de la CADHP en avril/mai 2018, la Mauritanie a activement fait obstruction à la participation de certaines ONG et certains défenseurs des droits humains locaux. Les militants qui travaillaient sur la question de l'esclavage, une pratique dont les autorités mauritaniennes s'obstinent à nier l'existence¹²⁴, ont été particulièrement ciblés. Amnesty International a confirmé qu'au moins quatre responsables de l'Association mauritanienne des droits de l'homme (AMDH), une ONG de défense des droits humains de Nouakchott, se sont vu refuser l'entrée à la session, alors qu'ils étaient bien inscrits en tant que participants.

En ce qui concerne la 64^e session ordinaire de la CADHP qui a eu lieu à Charm el Cheikh, en Égypte, des ONG indépendantes locales ont choisi de ne pas y assister par crainte de représailles de la part des autorités égyptiennes¹²⁵. De nombreux groupes de défense des droits humains de tout le continent ont boycotté la session pour protester contre la répression systématique menée par l'Égypte contre les défenseurs des droits humains locaux et parce que la CADHP avait ignoré leur demande de ne pas accepter la proposition de l'Égypte¹²⁶. Selon des informations reçues, la participation libre et réelle de ceux qui participaient à la session a été gênée par des manœuvres d'intimidation, par une surveillance et par des restrictions des autorités égyptiennes¹²⁷.

¹²³ La liste des pays hôtes est disponible à cette adresse : <https://www.achpr.org/sessions> (consulté le 5 octobre 2019).

¹²⁴ Voir Amnesty International, « Une épée au-dessus de nos têtes : la répression des militants qui dénoncent la discrimination et l'esclavage en Mauritanie », 22 mars 2018 (index : AFR 38/7812/2018).

¹²⁵ Human Rights Watch, « Egypt: African rights session amid dire abuses », disponible à l'adresse <https://www.hrw.org/news/2019/04/24/egypt-african-rights-session-amid-dire-abuses> (consulté le 9 octobre 2019).

¹²⁶ Civicus, "Dear African Commission on Human Rights: Don't provide cover for repressive Egyptian government", disponible à l'adresse <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/3612-dear-african-commission-on-human-rights-don-t-provide-cover-for-repressive-egyptian-government> (consulté le 9 octobre 2019).

¹²⁷ « Intimidation, surveillance, restrictions: African human rights officials describe mistreatment by Egyptian security in Sharm el-Sheikh », disponible à l'adresse <https://madamasr.com/en/2019/06/04/feature/politics/intimidation-surveillance-restrictions-african-human-rights-officials-describe-mistreatment-by-egyptian-security-in-sharm-el-sheikh/> (consulté le 9 octobre 2019).

PRESSIONS ET HOSTILITÉ POLITIQUES

« La commémoration du centenaire de Nelson Mandela [...] nous offre l'occasion de renouveler notre engagement à œuvrer au respect scrupuleux des textes [relatifs aux droits humains] que nous avons librement adoptés. Fort de cette conviction, je réitère mon soutien total à toutes les institutions panafricaines en charge des questions des droits de l'homme, et les encourage à persévérer dans l'action qui est la leur. Leur effectivité et indépendance sont le gage le plus sûr de la réalisation des aspirations qui sont les nôtres en matière de droits de l'homme. »

Discours du président de la Commission de l'Union africaine, M. Moussa Faki Mahamat, lors de la cérémonie d'ouverture du 28 janvier 2018, p. 4

L'indépendance et l'autonomie des organes régionaux, en particulier la CADHP, ont été gravement menacées pendant la période examinée, surtout en 2018. La menace tire son origine dans une décision de 2015, dans laquelle le Conseil exécutif de l'UA ordonnait à la CADHP de retirer le statut d'observateur à la CAL, une ONG sud-africaine¹²⁸. Confrontés au risque réel de perdre leur statut d'observateur, la CAL et le Centre des droits de l'homme de l'université de Pretoria ont déposé ensemble une demande d'avis consultatif auprès de la CAfDHP en novembre 2015. Dans cette requête, ils réclamaient une interprétation de la portée du pouvoir d'« examiner » des organes délibérants de l'UA vis-à-vis de la CADHP.

Alors que la requête était pendante devant la CAfDHP, la CADHP a remis à plus tard toute action sur le statut d'observateur de la CAL, jusqu'à ce que l'avis soit rendu. Cependant, en septembre 2017, la CAfDHP a estimé qu'elle ne pouvait pas rendre d'avis sur cette question, car le statut juridique de la CAL et du Centre pour les droits de l'homme ne leur permettait pas de solliciter un avis consultatif auprès de la Cour¹²⁹.

Dans son 43^e rapport d'activité présenté au Conseil exécutif en janvier 2018, la CADHP a expliqué qu'elle ne pouvait pas retirer le statut d'observateur à la CAL, car il lui avait été octroyé à juste titre et qu'elle était dûment mandatée, en vertu de la Charte africaine, pour promouvoir et protéger les droits de chacun, sans distinction aucune¹³⁰. Cette insistance a donné lieu à une détérioration des relations entre la CADHP et le Conseil exécutif, qui a également soutenu que le statut d'observateur de la CAL devait lui être retiré¹³¹. Une retraite conjointe entre la CADHP et le COREP de l'UA visant à sortir de cette impasse s'est tenue en juin 2018.

Mais cette retraite a débouché sur un ultimatum imposant à la CADHP de retirer le statut d'observateur de la CAL avant le 31 décembre 2018¹³². Un certain nombre d'autres décisions prises lors de cette retraite, avant

¹²⁸ Décision sur le 38^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.887(XXVII), adoptée lors de la 27^e session ordinaire du Conseil exécutif de l'UA, 7-12 juin 2015, Johannesburg, Afrique du Sud.

¹²⁹ Demande d'avis consultatif introduite par le Centre des droits de l'homme de l'université de Pretoria (CHR) et la Coalition des lesbiennes africaines, CAfDHP, n° 002/2015, Avis consultatif, 28 septembre 2017.

¹³⁰ 43^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 51.

¹³¹ Décision sur la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.995(XXXII), adoptée lors de la 32^e session ordinaire du Conseil exécutif de l'UA, 25-26 janvier 2018, Addis-Abeba, Éthiopie.

¹³² Décision sur le rapport de la retraite conjointe entre le Comité des Représentants permanents (COREP) et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), EX.CL/Dec.1015(XXXIII), adoptée lors de la 33^e session ordinaire du Conseil exécutif de l'UA, Nouakchott, Mauritanie.

d'être approuvées par le Conseil exécutif, ont elles aussi laissé entrevoir l'érosion de l'indépendance et de l'autonomie de la CADHP. Trois d'entre elles étaient particulièrement signe de régression : la décision de procéder à l'examen du mandat d'interprétation et de protection de la CADHP ; la demande faite à la CADHP de réviser ses critères d'octroi du statut d'observateur à des ONG ; et la demande faite à la CADHP d'élaborer un code de conduite pour ses membres, qui prévaudrait sur son règlement intérieur¹³³.

RETRAIT DU STATUT D'OBSERVATEUR DE LA CAL : QUAND LA CADHP CÈDE À LA PRESSION

Lors de sa 24^e session extraordinaire, qui se tenait à Banjul, en Gambie, du 30 juillet au 8 août 2018, la CADHP a cédé à la pression politique et a retiré à la CAL son statut d'observateur, substituant à sa propre décision experte celle d'un acteur politique. Son objectif était probablement d'ordre pragmatique : éviter une nouvelle confrontation avec le Conseil exécutif et apaiser les tensions qui affectaient la relation entre les deux institutions depuis trois ans.

Pourtant, cette décision, en plus de violer l'esprit de la Charte africaine, qui institue la CADHP comme organe indépendant, mais aussi les droits de la CAL et de ses membres pour des motifs discriminatoires, crée également un dangereux précédent. Elle a enhardi les États membres de l'UA et les acteurs politiques qui sont déterminés à contrôler la manière dont la CADHP doit interpréter la Charte africaine et mener à bien son mandat important. Cette décision a aussi entaché de manière indélébile les relations dynamiques avec les ONG que la CADHP favorise et dont elle profite depuis plus de 30 ans.

S'adressant à la CADHP lors de sa 63^e session ordinaire, Amnesty International a déploré sa décision de retirer à la CAL son statut d'observateur. L'organisation a appelé la CADHP à « veiller à ce que toute position qu'elle prendra à l'avenir concernant son mandat et ses méthodes de travail repose sur une interprétation rigoureuse du droit international relatif aux droits humains et perpétue son indépendance et son autonomie¹³⁴ ».

La CAfDHP s'est également heurtée à de vives réactions politiques pendant la période visée par ce rapport. Pendant l'examen de son rapport d'activité par le COREP en janvier 2018, le Rwanda a critiqué la CAfDHP au motif qu'elle continuait de se saisir d'affaires engagées contre le pays par des personnes qu'il considère ostensiblement comme « génocidaires¹³⁵ ». C'est pour cette même raison que le Rwanda avait déjà retiré en février 2016 sa déclaration autorisant la saisine directe de la Cour par des particuliers et des ONG¹³⁶. Le Rwanda a également soutenu que la CAfDHP n'était pas indépendante, car elle recevait des financements de donateurs étrangers¹³⁷. Face à cette critique, le Conseil exécutif a demandé à la Cour « d'élaborer [...] une politique sur le traitement des partenaires, qui soit documentée, transparente, responsable et vérifiable, de manière à ce que les États membres prennent confiance et n'interfèrent pas dans l'indépendance et l'impartialité de la Cour¹³⁸ ».

Contrairement au Conseil exécutif de l'UA et au COREP, le président de la CUA, Moussa Faki Mahamat, a exprimé son soutien aux mécanismes régionaux pendant la période visée par le rapport. S'adressant aux chefs d'État et de gouvernement à l'occasion du Sommet de l'UA de janvier 2018, il a souligné que l'« effectivité et indépendance [des mécanismes régionaux] sont le gage le plus sûr de la réalisation des aspirations qui sont les nôtres en matière de droits de l'homme¹³⁹ ». En octobre 2018, le président a visité

¹³³ Voir J. Biegon, "The rise and rise of political backlash: African Union Executive Council's decision to review the mandate and working methods of the African Commission", disponible à l'adresse <https://www.ejiltalk.org/the-rise-and-rise-of-political-backlash-african-union-executive-councils-decision-to-review-the-mandate-and-working-methods-of-the-african-commission/> (consulté le 28 septembre 2019).

¹³⁴ Amnesty International, *Oral Statement on the Human Rights Situation in Africa at the 63rd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, 31 octobre 2018 (index : AFR 01/9305/2018).

¹³⁵ Rapport du COREP, 35^e session ordinaire, 22-23 janvier 2018, Addis-Abeba, Éthiopie, PRC/Rpt(XXXV), § 110.

¹³⁶ Voir http://www.minijust.gov.rw/fileadmin/Documents/Photo_News_2016/Clarification2.pdf (consulté le 28 septembre 2019).

¹³⁷ Rapport du COREP, 35^e session ordinaire, 22-23 janvier 2018, Addis-Abeba, Éthiopie, PRC/Rpt(XXXV), § 110.

¹³⁸ Décision sur le rapport d'activité de 2017 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.994(XXXII)Rev.1, adoptée lors de la 32^e session ordinaire du Conseil exécutif de l'UA, 25-26 janvier 2018, Addis-Abeba, Éthiopie.

¹³⁹ Discours du président de la Commission de l'Union africaine, S.E. Moussa Faki Mahamat, 30^e session ordinaire de la Conférence de l'Union, 28 janvier 2019, Addis-Abeba, Éthiopie, disponible à l'adresse https://au.int/sites/default/files/speeches/33715-sp-discours_cp_conf_28_01_rev_33.pdf (consulté le 28 septembre 2019).

les locaux de la CADHP à Banjul, en Gambie. Ses discussions avec la présidente de la CADHP ont porté, entre autres, sur « les problèmes administratifs, financiers et autres rencontrés par la CADHP et sur la meilleure façon de les résoudre, afin que cet organe puisse s'acquitter plus efficacement de son mandat¹⁴⁰ ».

RÉFORMES INSTITUTIONNELLES DE L'UNION AFRICAINE

« À l'heure où l'Union africaine s'engage dans des réformes institutionnelles, il est important de garder en mémoire le rôle vital des droits humains pour le développement socio-économique et politique, ainsi que pour l'intégration, la paix et la sécurité dans la région »

Cour africaine, rapport d'activité à mi-parcours (janvier-juin 2019)

En janvier 2017, l'UA a mis en route un vaste programme de réforme institutionnelle en adoptant un ensemble de propositions de réformes présentées par le président du Rwanda, Paul Kagame¹⁴¹. Ces réformes sont connues sous le nom de « réformes Kagame¹⁴² ». Le programme comprend cinq domaines et objectifs prioritaires : (a) la simplification des priorités de l'UA ; (b) la réorganisation institutionnelle, qui passe par la restructuration des organes et institutions de l'UA ; (c) le renforcement des liens entre l'UA et les citoyens africains ; (d) une meilleure efficacité et efficience de l'UA sur le plan opérationnel ; et (e) la mise en œuvre d'un modèle financier durable pour l'UA¹⁴³. Deux de ces domaines prioritaires, la réorganisation institutionnelle et l'efficacité opérationnelle, ont des implications directes pour les mécanismes régionaux de protection des droits humains en Afrique.

Au début de la période examinée, des préoccupations légitimes se sont fait entendre au sein des organes régionaux et de leurs parties intéressées. En effet, la première version d'une étude sur la cohérence politique et institutionnelle de l'UA, préparée dans le cadre d'un programme de réforme plus vaste, proposait la fusion de tous les organes quasi judiciaires de l'UA, en particulier la CADHP et le CAEDBE, en une instance unique baptisée « Institut de l'UA », qui aurait eu un mandat beaucoup moins étendu reposant sur la réalisation d'études¹⁴⁴. Cette proposition a finalement été abandonnée dans la deuxième version de l'étude. À la place, l'étude remaniée recommandait soit la création d'un secrétariat commun aux mécanismes quasi judiciaires, soit la « réorganisation » de la CADHP pour fournir des services de secrétariat à tous les organes quasi judiciaires¹⁴⁵.

Finalement, aucune décision de réforme spécifique liée aux mécanismes régionaux n'a été adoptée pendant la période couverte par le rapport. Cependant, les mécanismes régionaux ont non seulement présenté leurs propositions écrites à l'Unité des réformes institutionnelles de l'UA, qui coordonne le programme, au cours de l'année 2018, mais ils ont aussi participé à des réunions de consultation avec cette Unité¹⁴⁶.

¹⁴⁰ « Communiqué sur la visite du Président de la Commission en Gambie », disponible à l'adresse <https://au.int/fr/pressreleases/20181005/communiqu%C3%A9-sur-la-visite-du-pr%C3%A9sident-de-la-commission-en-gambie> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁴¹ Décision sur les résultats de la retraite de la Conférence de l'Union africaine sur la réforme institutionnelle de l'Union, Assembly/AU/Dec.635(XXVIII), adoptée lors de la 28^e session ordinaire de la Conférence de l'Union, 30-31 janvier 2017, Addis-Abeba, Éthiopie.

¹⁴² Voir par exemple « The Kagame Reforms of the AU: Will they Stick? », disponible à l'adresse <https://saiia.org.za/research/the-kagame-reforms-of-the-au-will-they-stick/> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁴³ Voir <https://au.int/fr/aureforms/aperçu> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁴⁴ Policy Coherence between African Union Commission and AU organs: Issues and Options (Cohérence politique entre la Commission de l'Union africaine et les organes de l'UA : problèmes et possibilités), projet daté de décembre 2017, p. 24-25.

¹⁴⁵ Policy Coherence between African Union Commission and AU organs: Issues and Options (Cohérence politique entre la Commission de l'Union africaine et les organes de l'UA : problèmes et possibilités), projet final révisé, daté de mai 2018, p. 60.

¹⁴⁶ Voir le Rapport intérimaire sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine, p. 15. Voir également le Communiqué final de la 62^e session ordinaire de la Commission africaine des

Un récapitulatif des propositions de la CAfDHP figure dans un rapport intérimaire présenté par le président de la CUA à la Conférence de l'UA en juillet 2018. Les propositions de la CADHP et du CAEDBE n'étaient pas accessibles au public au moment de la rédaction de ce rapport. La CAfDHP a pour sa part suggéré trois changements principaux¹⁴⁷. Premièrement, elle a proposé que la saisine directe de la Cour pour les particuliers et les ONG soit automatique dès la ratification du Protocole relatif à la Cour africaine par un pays ou son adhésion à celui-ci. Cette saisine ne doit pas être subordonnée à une déclaration distincte des États, comme le prévoit actuellement l'article 34(6) du Protocole relatif à la Cour africaine. Deuxièmement, la CAfDHP a proposé que ses juges travaillent à plein temps. Seul le président de la Cour est actuellement à ce régime. Troisièmement, elle a suggéré l'introduction d'un système de chambres. La Cour siège actuellement en formation plénière pour toutes les affaires portées devant elle, avec un quorum d'au moins sept juges¹⁴⁸. Amnesty International soutient pleinement toutes les propositions de la CAfDHP, car ces changements permettront de renforcer l'ouverture de la Cour et de réduire drastiquement le temps qui lui est nécessaire pour juger des affaires.

droits de l'homme et des peuples, § 37 ; Rapport de la 32^e session du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, 12-20 novembre 2018, Addis-Abeba, Éthiopie, § 126.

¹⁴⁷ Rapport intérimaire sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine, § 37.

¹⁴⁸ Protocole relatif à la Cour africaine, article 23.

CAPACITÉ À S'ACQUITTER DE SON MANDAT

Comme c'est le cas pour d'autres mécanismes régionaux et mondiaux, la capacité des organes et mécanismes régionaux africains à mener réellement à bien leur mission dépend entre autres du niveau de ressources dont ils disposent. Cette partie du rapport montre que les mécanismes régionaux africains sont confrontés à de graves difficultés sur le plan des moyens, qui compromettent leur aptitude à réellement s'acquitter de leurs mandats respectifs. Même si l'UA a augmenté au fil des années les fonds qui leur sont alloués, les organes régionaux de protection des droits humains exercent encore leurs activités avec de maigres ressources financières, des effectifs limités et dans des locaux inadéquats et souvent inadaptés.

Les performances des mécanismes régionaux de protection des droits humains dans le cadre de l'exécution de leur mandat pendant la période considérée doivent être envisagées à la lumière de ces contraintes, auxquelles ils sont confrontés depuis longtemps et qui sont restées présentes pendant cette période. Face à ces difficultés, les mécanismes régionaux doivent mettre au point des méthodes de travail qui leur garantissent une productivité optimale, une utilisation des ressources prudente et rentable, ainsi qu'une gestion du temps efficace.

FINANCEMENT ET BUDGET

Les mécanismes régionaux africains de défense des droits humains se plaignent depuis longtemps, à juste titre, de leur situation financière déplorable. Ils fonctionnent depuis longtemps avec un budget serré et dépendent donc de donateurs et de partenaires de développement pour combler les déficits de leurs coûts de fonctionnement. Les organes délibérants compétents de l'UA reconnaissent souvent que les mécanismes régionaux doivent être suffisamment financés, ne serait-ce que pour tenter de les protéger contre des ingérences externes qui seraient dues à des financements et soutiens de donateurs. Plus récemment, dans sa *Déclaration sur le thème de l'année 2016*, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement a demandé à la Commission de l'UA d'« assurer l'indépendance et l'intégrité des organes de l'UA dépositaires du respect des droits de l'homme en mettant à leur disposition des ressources financières adéquates et en les protégeant contre les influences extérieures indues¹⁴⁹ ».

¹⁴⁹ Déclaration de la Conférence sur le thème de l'année 2016, Assembly/AU/Decl.1(XXVII)Rev.1, § 7, adoptée lors de la 27^e session ordinaire de la Conférence de l'UA, 17-18 juillet 2016.

« [Nous] nous engageons à prendre les mesures nécessaires pour respecter et garantir l'indépendance de la CADHP et lui fournir les ressources humaines et financières requises pour lui permettre de mener à bien sa mission »

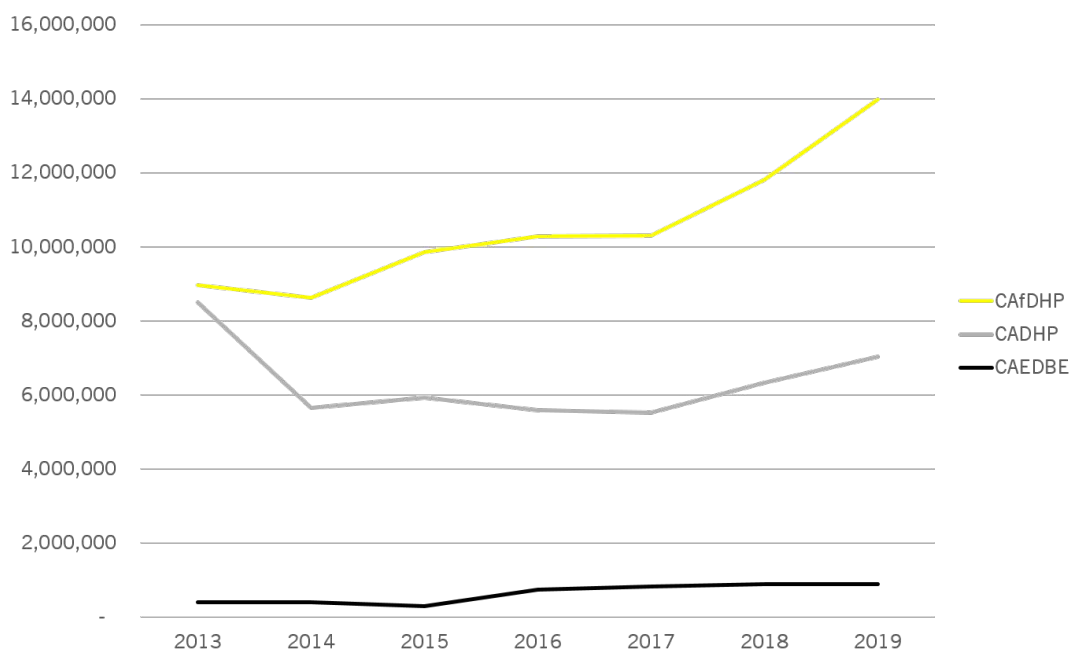
Déclaration de Banjul à l'occasion du 25^e anniversaire de la Charte africaine, paragraphe 3

Depuis leur création respective, les mécanismes régionaux ont connu une augmentation relativement constante des contributions statutaires versées par l'UA. Ces trois dernières années, le budget statutaire alloué à la CADHP est passé de 5,5 millions de dollars en 2017 à 7 millions en 2019.

Le budget alloué au CAEDBE a aussi augmenté, bien que plus légèrement, passant de 0,827 million de dollars en 2017 à 0,881 million en 2019. En février 2019, le Conseil exécutif de l'UA a décidé que l'UA financerait 100 % du budget administratif et de fonctionnement du CAEDBE à partir de janvier 2020¹⁵⁰.

Le budget alloué à la CAfDHP a progressivement augmenté, passant de 10,3 millions de dollars en 2017 à 13,9 millions en 2019. En janvier 2018, le Conseil exécutif de l'UA a décidé que l'UA financerait 100 % du budget administratif et de fonctionnement de la CAfDHP à partir de janvier 2019¹⁵¹. Pourtant, cette décision n'a pas été appliquée en pratique. Le budget statutaire alloué à la CAfDHP en 2019, évalué à 13,9 millions de dollars, incluait des fonds non prévus de partenaires de développement, d'une valeur de près d'un million de dollars.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES ORGANES DE SUIVI DES TRAITÉS DE L'UNION AFRICAINE (USD), 2013-2019



¹⁵⁰ Décision sur le rapport d'activité du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, EX.CL/Dec.1043(XXXIV).

¹⁵¹ Décision sur le rapport d'activité de 2017 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.994 (XXXII) § 4.

RESSOURCES HUMAINES

« Cette insuffisance de ressources affecte tout le Secrétariat. [...] En fait, de nombreuses sections n'ont pas de personnel ou ne comptent qu'une seule personne. [...] Ces contraintes ont pour effet que tous les membres du personnel sont contraints à des horaires prolongés et que, quand l'un d'entre eux tombe malade ou est en congé, cette absence a des répercussions sur tout le fonctionnement de la Commission et de son Secrétariat. Le personnel est donc obligé de travailler même en congé. »

43^e rapport d'activités de la CADHP, § 41 et 44

« Le CAEDBE souhaite attirer l'attention du Conseil exécutif sur les difficultés qu'il rencontre dans l'exercice de ses activités. Pour que le Comité puisse honorer efficacement son mandat, il a besoin d'un secrétariat disposant d'un personnel suffisant et compétent. Alors que le Comité reçoit et examine désormais un plus grand nombre de rapports des États parties et de plaintes relatives à des violations des droits de l'enfant, la nécessité de renforcer le secrétariat, sur le plan des ressources humaines et matérielles, est particulièrement cruciale. »

Rapport d'activité du CAEDBE, juin 2018, § 39

Les mécanismes régionaux africains rencontrent aussi un autre problème récurrent : le manque de ressources humaines adéquates. La structure actuelle du secrétariat de la CADHP a été approuvée il y a 11 ans, en 2008. D'après cette structure, la CADHP devrait disposer actuellement de 46 membres du personnel au total¹⁵², une amélioration impressionnante par rapport à l'effectif de 13 personnes prévu par la précédente structure approuvée en 2003¹⁵³. Cette structure s'est accompagnée d'un plan de recrutement prévoyant que tous les postes vacants soient pourvus sur une période de cinq ans. Mais le plan de

¹⁵² 43^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, annexe III(a), p. 1.

¹⁵³ 32^e et 33^e rapports d'activités combinés de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/782(XXII), Rev. 2, § 57.

recrutement a été constamment mis en échec par des retards incessants du processus de recrutement. Sur les neuf postes qui devaient être pourvus en 2010, seuls cinq ont fait l'objet de recrutements, qui n'ont eu lieu qu'en 2011 et 2012¹⁵⁴. Six autres postes devaient être pourvus en 2011, mais un seul l'a été au cours de cette année, tandis que les trois autres ont été pourvus en 2012 et 2014¹⁵⁵. Concernant les recrutements prévus entre 2012 et 2014, soit ils ont été mis en œuvre avec beaucoup de retard, soit les postes sont restés vacants¹⁵⁶.

Les retards de recrutement de la CADHP s'expliquent avant tout par le fait que la CADHP n'est pas aux commandes de ce processus. C'est la Commission de l'UA qui gère le recrutement, avec une représentation de la CADHP. Celle-ci a par conséquent demandé à plusieurs reprises au Conseil exécutif de l'UA de lui accorder l'autonomie nécessaire pour recruter son propre personnel¹⁵⁷.

À cause des retards de recrutement, la CADHP affichait, à la fin de l'année 2017, un déficit de 25 postes par rapport à une structure organisationnelle approuvée de 46 membres du personnel¹⁵⁸. La section juridique de la CADHP, qui a la charge des questions de fond relatives au mandat de la CADHP, manquait tout particulièrement de personnel. Neuf juristes seulement avaient été recrutés sur les 14 qui avaient été approuvés pour cette section¹⁵⁹. La CADHP avait notamment besoin de juristes ayant la capacité de travailler en arabe et portugais.

Pendant la période visée par le rapport, la situation des effectifs de la CADHP s'est d'abord légèrement améliorée, avant d'empirer vers la fin de la période. En janvier 2018, le Conseil exécutif de l'UA a donné mandat à la CUA pour engager de toute urgence le processus de recrutement pour tous les postes vacants au sein de la CADHP, et en particulier pour les juristes ayant la capacité de travailler en arabe et portugais. Fin 2018, quatre postes vacants en lien avec la documentation, l'administration et les TIC ont été pourvus et d'autres recrutements ont été amorcés¹⁶⁰. Cependant, mi-2019, deux employées avaient démissionné et une personne nouvellement recrutée n'avait pas pris ses fonctions¹⁶¹. Plus important encore, les entretiens de recrutement qui étaient programmés pour plusieurs postes, en particulier ceux de la section juridique, ont été reportés *sine die*¹⁶².

En janvier 2018, le Conseil exécutif a demandé la révision de la structure du secrétariat de la CADHP en vue de « mieux aligner sa composition et son organigramme sur le mandat qui lui a été confié et sur l'augmentation de son travail au fil des ans¹⁶³ ». Sur la base des documents à sa disposition, Amnesty International n'a pas pu établir le statut de cette révision.

Le CAEDBE est l'organe régional de défense des droits humains qui fonctionne avec les effectifs les plus réduits. À la fin de la période considérée, son personnel se composait au total de 11 membres, dont quatre chercheurs en droit¹⁶⁴. Le Conseil exécutif de l'UA reconnaît depuis longtemps qu'il est nécessaire de renforcer la capacité du CAEDBE sur le plan des ressources humaines. En mai 2013, le Conseil exécutif a demandé à la Commission de l'UA de réaliser une évaluation des « besoins du Comité en matière de finances et de ressources humaines, afin de l'aider à remplir efficacement son mandat, tel qu'énoncé dans la Charte africaine [des droits de l'enfant]¹⁶⁵ ». Il a réitéré cette consigne en juin 2018, après la décision de transférer le secrétariat du CAEDBE à Maseru¹⁶⁶. Sur la base des documents à sa disposition, Amnesty International n'a pas pu établir le statut de cette révision.

D'après la structure actuellement approuvée du secrétariat de la CAFDHP, ses effectifs devraient compter 90 personnes, dont 10 postes de juristes. À la fin de la période couverte par ce rapport, les effectifs de la CAFDHP s'élevaient à 62 personnes. Elle fonctionnait donc à 69 % de sa capacité. La CAFDHP a fait savoir à plusieurs reprises au Conseil exécutif de l'UA que ses effectifs restaient bas, ce qui nuisait à son bon

¹⁵⁴ 43^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, annexe III(a), p. 3.

¹⁵⁵ 43^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, annexe III(a), p. 3.

¹⁵⁶ 43^e rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, annexe III(a), p. 3.

¹⁵⁷ Voir par exemple le 45^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 55.

¹⁵⁸ 43^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 39.

¹⁵⁹ 43^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 40.

¹⁶⁰ 45^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 53.

¹⁶¹ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 54.

¹⁶² 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 55.

¹⁶³ Décision sur la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.995(XXXII), § 10, adoptée lors de la 32^e session ordinaire du Conseil exécutif de l'UA, 25-26 janvier 2018, Addis-Abeba, Éthiopie.

¹⁶⁴ Début janvier 2019, les effectifs du CAEDBE s'élevaient à neuf personnes. Voir le rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), janvier 2019, § 36.

¹⁶⁵ Décision sur le rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), EX.CL/Dec.776(XXIII), § 6, adoptée lors de la 23^e session ordinaire du Conseil exécutif de l'UA, 19-23 mai 2013, Addis-Abeba, Éthiopie.

¹⁶⁶ Décision sur le rapport du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE), EX.CL/Dec.1017(XXXIII), § 10.

fonctionnement¹⁶⁷. Contrairement à la CADHP, la CAfDHP est autonome dans la gestion de ses affaires administratives, notamment pour le recrutement du personnel du secrétariat. L'article 24 du Protocole relatif à la Cour dispose notamment que « [l]a Cour désigne son Greffier et les autres fonctionnaires du Greffe ».

LOCAUX ET INFRASTRUCTURE

Tous les mécanismes régionaux africains de protection des droits humains exercent leurs activités dans des locaux qui n'offrent pas suffisamment d'espace de bureaux ou dont l'implantation géographique n'est pas adaptée. Conformément à l'accord de siège signé avec l'UA, les pays hôtes des mécanismes ont la responsabilité de fournir des locaux adéquats et adaptés.

Depuis qu'elle a établi son siège à Banjul en 1989, la CADHP ne dispose pas de locaux permanents qui lui sont propres. Alors que la question des locaux permanents figure à l'ordre du jour de la CADHP et des organes délibérants compétents de l'UA depuis plus de 30 ans, leur construction n'a toujours pas commencé. La procédure officielle de construction des locaux de la CADHP a été lancée en 1992, mais il a fallu attendre 2001 pour que la première pierre soit posée sur le site de construction choisi¹⁶⁸. Depuis, rien n'a avancé. De ce fait, la CADHP tient ses sessions et réunions à Banjul dans des salles de conférences d'hôtels qui, en plus d'être onéreuses sur le plan des coûts de recrutement, sont aussi généralement inadéquates.

Le nouveau gouvernement gambien a accordé plus d'attention à la question de l'existence d'un siège dédié à la CADHP. Lors de la 61^e session ordinaire de la CADHP, qui s'est tenue à Banjul en novembre 2017, le président Adama Barrow a affirmé que son gouvernement s'engageait à construire le siège de la Commission¹⁶⁹. Un tout nouveau processus de construction des locaux a été mis en route pendant la période examinée. Le gouvernement gambien a créé un groupe de travail pour superviser la construction, qui a préparé une proposition de plan du siège. En février 2019, le Conseil exécutif a demandé à la Commission de l'UA de constituer un groupe de soutien à la Gambie, chargé de mobiliser des fonds pour la construction du siège¹⁷⁰. Ce groupe de soutien n'avait pas été créé à la fin de la période examinée¹⁷¹.

Le CAEDBE exerce toujours ses activités au siège de l'UA à Addis-Abeba, en Éthiopie. Il est domicilié au sein de la Commission des affaires sociales de la CUA. Les premières discussions relatives aux aspects pratiques du transfert du siège du CAEDBE à Maseru, au Lesotho, ont débuté pendant la période considérée.

Comme la CADHP, la CAfDHP ne dispose pas de locaux permanents qui lui sont propres. Depuis plusieurs années maintenant, la Cour soulève régulièrement le problème de l'absence d'espaces de bureaux adéquats pour mener ses activités. Les plans architecturaux du siège permanent ont été élaborés par le gouvernement hôte, mais, à la fin de la période examinée, ils n'avaient toujours pas été finalisés ni approuvés conjointement avec la Commission de l'UA. En janvier 2018, le Conseil exécutif a demandé à la Commission de l'UA de créer un groupe de travail pour diligenter la finalisation des plans¹⁷². À la fin de la période, les plans n'avaient toujours pas été finalisés, mais l'engagement de construire des bureaux supplémentaires dans les locaux temporaires actuels de la CAfDHP figurait dans l'accord de siège¹⁷³.

¹⁶⁷ Voir par exemple le rapport d'activité à mi-parcours de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-30 juin 2019, EX.CL/1163, § 25.

¹⁶⁸ F. Viljoen, *International human rights law in Africa*, 2012, p. 293.

¹⁶⁹ 43^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 38.

¹⁷⁰ Décision sur le rapport d'activité de 2018 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.1044(XXXIV).

¹⁷¹ 46^e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, § 50.

¹⁷² Décision EX.CL/Dec.994(XXXII).

¹⁷³ Rapport d'activité à mi-parcours de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} janvier-30 juin 2019, § 25.

RECOMMANDATIONS

AUX MÉCANISMES AFRICAINS DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS

COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

- Prendre de toute urgence des mesures immédiates pour réduire le nombre de communications pendantes inscrites à son rôle, en commençant par élaborer un plan de réduction des affaires en instance à transmettre aux acteurs concernés, notamment au grand public. Ce plan doit mettre en évidence le droit des personnes à ce que leur cause soit entendue dans un délai raisonnable, et donc le traitement rapide des communications ainsi que le respect strict des délais de la part des parties, en particulier des États.
- Mettre en œuvre l'article 112 de son règlement intérieur relatif au suivi et au contrôle de l'exécution par les États de ses recommandations sur les communications, en commençant par veiller à l'application stricte des délais et par dégager du temps lors de ses sessions ordinaires pour permettre aux commissaires de présenter leur rapport de suivi exposant dans quelle mesure les États parties ont respecté ses décisions sur les communications.
- Finaliser de toute urgence les procédures d'exploitation normalisées pour des consultations efficaces entre la CADHP et les parties prenantes concernant l'élaboration des normes, en mettant l'accent dans la procédure sur la transparence et le caractère inclusif de l'élaboration des normes. Après sa finalisation et son adoption, la procédure doit être publiée et diffusée auprès du public.
- Publier et diffuser de toute urgence ses divers ensembles de procédures réglementant la conduite de ses activités, en particulier les procédures concernant l'adoption des résolutions, les lignes directrices sur le format des rapports des missions de promotion et de protection de la Commission et les lignes directrices internes sur l'organisation des panels lors des séances publiques de la Commission.
- Conserver son indépendance et son autonomie en veillant à ce que l'ensemble de ses décisions et actions, sur le fond ou d'ordre administratif, soient guidées par l'esprit et la lettre du droit international relatif aux droits humains, en particulier les traités régionaux africains en matière de droits humains.
- Simplifier et regrouper ses multiples lignes directrices existantes sur la présentation de rapports par les États au sein d'un seul ensemble complet qui pourrait être mis à jour si nécessaire.

- Réexaminer ses méthodes de travail internes, en particulier dans le cadre de ses sessions ordinaires et extraordinaires, pour faire en sorte qu'elles lui permettent de s'acquitter de son mandat de manière efficace, notamment en adoptant et en publiant rapidement ses observations finales.
- Mettre au point un calendrier accessible au public indiquant à quelle date chaque rapport d'État partie est dû. Si elle dispose déjà d'un tel calendrier, elle doit le rendre public en le publiant sur son site Internet. Elle doit ensuite activement appeler les États parties à soumettre leurs rapports périodiques en respectant ce calendrier.
- Veiller à ce que les futurs pays hôtes de ses sessions ordinaires garantissent un accès libre et sans entraves à toutes les parties intéressées, en particulier les représentants de la société civile, et prendre des mesures pour prévenir et combattre toutes représailles de la part des États résultant de la participation à ses sessions ordinaires.

COMITÉ AFRICAIN D'EXPERTS SUR LES DROITS ET LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

- Mener des activités de sensibilisation sur tout le continent pour faire connaître sa procédure de communication comme moyen de mettre fin aux atteintes aux droits des enfants, et accroître son utilisation.

COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

- Prendre de toute urgence des mesures immédiates pour réduire le nombre d'affaires inscrites à son rôle, en commençant par élaborer un plan de réduction des affaires en instance à transmettre aux acteurs concernés, notamment au grand public. Ce plan doit mettre en évidence le droit des personnes à ce que leur cause soit entendue dans un délai raisonnable, et donc le traitement rapide des communications ainsi que le respect strict des délais de la part des parties, en particulier des États.
- En complément des visites de sensibilisation sur la ratification du Protocole relatif à la Cour africaine, proposer des activités de sensibilisation menées conjointement avec ses partenaires de la société civile.
- Se pencher sur l'expérience acquise par d'autres juridictions régionales, en particulier la Cour européenne des droits de l'homme, pour traiter les affaires répétitives, en vue de déterminer si leurs méthodes, auxquelles elle pourra apporter des modifications si nécessaire, pourraient être applicables à son propre rôle d'affaires répétitives.

AUX ORGANES DÉLIBÉRANTS ET INSTITUTIONS DE L'UNION AFRICAINE

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE

- Prier les organes délibérants de l'UA, et en premier lieu le Conseil exécutif et le Comité des représentants permanents, de ne pas faire obstacle à l'indépendance et à l'autonomie des mécanismes régionaux africains de protection des droits humains.
- Instituer de toute urgence le groupe de soutien à la Gambie, comme le prévoit la décision du Conseil exécutif de l'UA EX.CL/Dec.1044(XXXIV) de février 2019.
- Instituer de toute urgence le groupe de travail prévu par la décision du Conseil exécutif de l'UA EX.CL/Dec.994(XXXII) de janvier 2018 afin de finaliser les plans architecturaux du siège permanent de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et de faire en sorte que le siège soit construit rapidement.

- Veiller à ce que toute proposition de réforme relative aux organes régionaux de suivi des traités relatifs aux droits humains soit étudiée dans le cadre de processus transparent, en menant de véritables consultations de toutes les parties intéressées, notamment la société civile.
- Veiller à ce que le processus de réforme institutionnelle de l'UA renforce et garantisse l'indépendance, l'autonomie, l'efficacité et l'efficacite des organes régionaux de suivi des traités relatifs aux droits humains.
- Approuver et soutenir les propositions de réformes formulées par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et envisager d'aller plus loin, avec des réformes similaires de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant.

CONSEIL EXÉCUTIF

- Examiner en profondeur, à chaque session ordinaire, le respect par les États membres de leur obligation de présenter des rapports au titre des traités régionaux en matière de droits humains, ainsi que les décisions, recommandations, résolutions et jugements des institutions régionales relatives aux droits humains.
- Revenir sur sa décision de ne plus faire figurer le nom des pays qui n'ont pas respecté les arrêts de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans ses décisions portant adoption des rapports d'activité de la Cour.
- Examiner en profondeur, à chaque session ordinaire, la coopération des États membres avec les mécanismes régionaux de protection des droits humains, en particulier leur réactivité face aux appels urgents, la qualité des réponses à ces appels, ainsi que le statut des demandes de visite dans le pays qui leur sont faites.
- Honorer son engagement de garantir le financement et la dotation en personnel suffisants des organes régionaux de suivi des traités relatifs aux droits humains.
- Accorder à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et au Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant l'autonomie nécessaire pour gérer leurs propres processus de recrutement de leur personnel.

COMITÉ TECHNIQUE SPÉCIALISÉ SUR LA JUSTICE ET LES AFFAIRES JURIDIQUES

- Examiner en priorité le projet de cadre de suivi et d'élaboration de rapports sur la mise en application des arrêts et autres décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et veiller à ce que cet examen se fasse en respectant l'esprit et la lettre des articles 29 et 31 du Protocole portant création d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples.


AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UNION AFRICAINE


- Respecter et protéger l'indépendance et l'autonomie des organes et mécanismes régionaux de protection des droits humains.
- Adresser une invitation permanente aux mécanismes spéciaux de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant.
- Répondre aux appels urgents de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant dans un délai de cinq jours à compter de la réception de ces appels.
- Se conformer pleinement aux mesures provisoires invoquées par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

- Garantir un accès libre et sans entraves aux sessions des organes régionaux de suivi des traités relatifs aux droits humains et veiller à ce qu'aucun participant ne fasse l'objet de représailles en raison de sa participation à ces sessions.
- Approuver et soutenir les propositions de réformes visant à renforcer les organes régionaux de suivi des traités relatifs aux droits humains et garantir leur indépendance, leur autonomie, leur efficacité et leur efficacité.
- Les États membres qui n'ont pas encore ratifié le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples doivent le faire de toute urgence. Lors de la ratification, ces États doivent aussi faire une déclaration autorisant la saisine directe de cette juridiction par les particuliers et les ONG.
- Les États membres qui ont ratifié le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, mais qui n'ont pas encore fait de déclaration autorisant la saisine directe de cette juridiction par les particuliers et les ONG, doivent le faire de toute urgence.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL DE DÉFENSE DES
DROITS HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE UNE PERSONNE,
NOUS SOMMES
ÉGALEMENT CONCERNÉS.**

NOUS CONTACTER

 info@amnesty.org

 +44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART A LA CONVERSATION

 www.facebook.com/AmnestyGlobal

 @Amnesty

LA SITUATION DES ORGANES ET MÉCANISMES RÉGIONAUX DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS EN AFRIQUE

2018-2019

Ce rapport propose une étude exhaustive de l'état actuel et des performances du système régional africain de protection des droits humains pendant la période allant du 1er janvier 2018 au 30 juin 2019. Il évalue le fonctionnement, les méthodes de travail, les résultats et l'impact de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (CAEDBE) et de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAfDHP) pendant la période considérée.

Les organes régionaux ont affiché un bilan relativement impressionnant pour ce qui est de l'exécution de leur mandat en matière de présentation de rapports par les États, d'élaboration de normes et d'intervention dans des situations urgentes. Toutefois, la CADHP et la CAfDHP, qui ont toujours des difficultés à absorber leur retard de traitement des affaires en instances, n'ont guère progressé dans la résolution de ce problème chronique. Parallèlement, les États se sont montrés peu coopératifs à l'égard des organes régionaux, certains cherchant même à mettre à mal de manière cynique et délibérée l'indépendance et l'autonomie des organes régionaux de protection des droits humains. De plus, même si l'Union africaine (UA) a augmenté au fil des années les fonds qui leur sont alloués, ces organes exerçaient encore leurs activités avec de maigres ressources financières, des effectifs limités et dans des locaux inadéquats et souvent inadaptés.

Sur la base de cette étude, le rapport formule une série de recommandations à divers acteurs du système régional africain de défense des droits humains, en particulier les organes régionaux de protection des droits humains, le président de la Commission de l'UA, le Conseil exécutif, le Comité technique spécialisé de l'UA sur la justice et les affaires juridiques, et les États membres de l'UA.

Index: AFR 01/1155/2019

Octobre 2019

[amnesty.org](https://www.amnesty.org)

AMNESTY
INTERNATIONAL

