



Bureau régional pour l'Afrique de l'Est



Centre d'implémentation des droits de l'Homme

Séminaire de haut niveau sur le rôle des organes de l'UA dans le suivi des décisions de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples

17 septembre 2012

Addis-Abeba, Éthiopie

Le 17 septembre 2012, le Centre d'implémentation des droits de l'Homme du Département des études juridiques de Bristol et le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme ont organisé un séminaire de haut niveau pour examiner le rôle que jouent les organes de l'Union africaine (UA) dans le suivi des décisions de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples. Ce séminaire d'experts avait pour objectif de réunir des représentants clés de l'Union africaine, de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (ou Commission africaine), de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples (ou Cour africaine) et du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (ou CAEDBE) pour discuter des procédures de suivi et de mise en œuvre des décisions des organes régionaux d'Afrique chargés de surveiller l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme. Plus particulièrement, le séminaire visait à identifier les réponses possibles aux problèmes de suivi et de mise en œuvre envisagées actuellement par l'UA, à offrir aux participants un espace où échanger leurs expériences et leurs bonnes pratiques et à définir des stratégies pour renforcer les procédures et les mécanismes de suivi et de mise en œuvre à l'avenir.

L'évènement s'est tenu dans le cadre d'un projet de recherche sur quatre ans financé par le Conseil de recherche pour les arts et les sciences humaines (Arts and Humanities Research Council) destiné à examiner le rôle des textes dits de « droit mou » non contraignants dans l'élaboration du droit international en matière de droits de l'Homme. Ce « Projet de mise en œuvre de normes en matière de droits de l'Homme » étudie l'application dans la pratique de ces textes et devrait contribuer à une meilleure compréhension de leur rôle.

Une liste des participants est jointe au présent rapport, document dont l'Annexe I présente le programme du séminaire.

Proposer un résumé des points clés des débats et des conclusions de l'évènement : telle est l'ambition du présent rapport.

1. L'importance d'associer les organes délibérants au processus

Les participants ont rappelé qu'il était capital d'entretenir le dialogue avec les organes délibérants de l'UA et que ceux-ci soient associés au suivi des conclusions de la Commission africaine, du CAEDBE et de la Cour africaine. Si ce point a été jugé essentiel, c'est premièrement parce que ces organes délibérants pourraient apporter le soutien politique nécessaire aux organes créés en vertu des traités en question. Deuxièmement, les organes délibérants de l'UA sont en contact permanent avec les États et

pourraient donc leur faire part des inquiétudes émises par les organes chargés de surveiller l'application des traités. Troisièmement, beaucoup des questions relatives aux droits de l'Homme relèvent du mandat d'organes de l'UA. En outre, les participants ont jugé nécessaire que les organes de défense des droits de l'Homme puissent s'adresser directement aux organes délibérants de l'UA.

Cependant, pour cela, il faudrait que les organes délibérants de l'UA disposent d'un espace où ils puissent être mis au fait des conclusions des organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme et en débattre. Or cela n'est pas toujours le cas. Si globalement les différents acteurs sont ouverts au dialogue, on note une méconnaissance généralisée du travail des autres parties prenantes en matière de droits de l'Homme ainsi que de larges chevauchements et une duplication potentielle des activités des uns et des autres.

Par exemple, alors que la Commission africaine est tenue de soumettre son rapport à tous les organes pertinents de l'UA, rapport qui, conformément à l'Article 59 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, doit être adopté par l'Assemblée générale de l'UA avant sa publication, ses conclusions sur les communications sont présentées dans une annexe au rapport qui elle n'est pas communiquée aux organes politiques de l'UA compétents, qui ne peuvent donc pas en débattre. Les organes de l'UA ne disposent par ailleurs d'aucune autre possibilité de discuter des conclusions de la Commission sur ses communications. C'est là une lacune qui mérite d'être comblée et une série de recommandations ont été faites à cet effet.

Premièrement, il a été proposé de renouveler les réunions entre la Commission africaine et les organes de l'UA qui se sont tenues en 2007. Cela permettrait de mettre en place des systèmes concrets pour que les organes de l'UA puissent prendre connaissance des conclusions de la Commission de manière plus fructueuse.

Deuxièmement, les participants ont souligné la nécessité de réfléchir de plus près à multiplier les forums et possibilités d'accès pour que chacun des organes délibérants de l'UA puisse prendre connaissance et débattre en détail des conclusions des organes africains de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme.

Troisièmement, pour cela, il pourrait être utile que les organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme s'attachent à mettre en exergue les parties de leur rapport pertinentes pour les organes de l'UA à qui celui-ci est adressé, ce qui constituerait une façon plus nuancée et stratégique de diffuser leurs conclusions. La simple publication du rapport annuel de la Commission africaine accompagné des communications en annexe ne suffit pas à garantir que l'information parvienne à l'organe délibérant compétent et qu'en résulte le niveau de débat souhaité.

Quatrièmement, les participants ont suggéré que la Commission africaine, la Cour africaine et le CAEDBE dressent une liste des partenaires tant à l'échelle politique qu'à celle de l'UA susceptibles d'aider l'organe de surveillance de l'application des traités à assurer le suivi des décisions.

Le cinquième point a porté sur la nécessité de désigner un interlocuteur au sein de la Commission africaine chargé d'assurer la communication avec un interlocuteur au sein de chacun des organes de l'UA compétents.

Enfin, il a été souligné que c'est aux organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme (la Commission africaine, la Cour africaine et le CAEDBE) d'ouvrir et de mener les débats avec les organes délibérants de l'UA. Ces organes devraient en outre adopter une stratégie en matière de sensibilisation et de médias plus proactive au regard des communications et du travail des organes de surveillance des traités de manière générale.

2. La nécessité d'analyser de plus près le rôle précis de la CoADHP en matière de suivi

Suite à la discussion sur la relation entre la Commission africaine et la Cour africaine, le débat s'est tourné plus largement vers le rôle précis qu'a à jouer la Commission africaine au regard du suivi.

Les participants ont pu entendre une intervention détaillée sur les différents outils qu'utilise actuellement la Commission africaine pour effectuer le suivi de ses décisions. Celle-ci a évoqué entre autres la procédure de rapport par les États, les missions de promotion puis le travail plus récent du Groupe de travail sur les communications de la Commission. Peu de temps auparavant s'était tenue une audience de mise en œuvre où les plaignants avaient pu présenter un dossier réunissant leurs conclusions sur l'étendue de la mise en œuvre d'une décision de la Commission africaine. Bien que le suivi de ses décisions ne fasse pas officiellement de son mandat, cette dernière a déjà commencé à examiner la question et à débattre des stratégies à adopter pour y apporter une solution. Cependant, cette ambition soulève un certain nombre de difficultés, comme elle le reconnaît. Celles-ci concernent notamment la communication déficitaire dont font preuve les parties, les capacités limitées dont dispose la Commission pour assurer le suivi en raison d'un manque de ressources et de personnel, la vision qu'ont les États du caractère plus ou moins contraignant des recommandations de la Commission africaine, la durée nécessaire à l'adoption des décisions de la Commission africaine et le non-respect des délais.

C'est alors que s'est posée la question du rôle qu'a à jouer la Commission africaine dans ce contexte. Comme l'a souligné l'un des participants, si les organes créés en vertu des traités doivent être *actifs*, il ne doivent pas pour autant faire preuve d'*activisme*. Il convient en effet de rappeler que c'est aux États qu'incombe la responsabilité de veiller à ce qu'ils respectent leurs obligations en matière de droits de l'Homme et aux autres parties prenantes, notamment les organes créés en vertu des traités, de contrôler leur mise en œuvre.

Alors qu'il est manifeste que la Commission africaine s'est longuement penchée sur la procédure à adopter en matière de suivi de ses décisions, le processus n'en pose pas moins des défis de taille et nécessite davantage de ressources. Les cas où un Etat ne répond pas à la Commission africaine ou refuse de coopérer, notamment lorsque la Commission s'est basée là-dessus pour adopter sa décision, pose un problème épineux et n'est pas sans conséquence en matière de suivi et de mise en œuvre de la décision en question. Un certain nombre de suggestions d'ordre pratique ont alors été formulées pour remédier à certains de ces problèmes.

Pour commencer, il est impératif que la Commission africaine (et la Cour africaine et le CAEDBE, le cas échéant) s'interroge sur le rôle qui devrait être le sien au regard du suivi. Il a été suggéré que plutôt que de rassembler les éléments de preuve par ses propres moyens, d'envoyer des missions dans le pays en question, etc., entreprises gourmandes en temps et en ressources, la Commission devrait inviter les parties au différend à lui communiquer des informations suffisamment probantes. La Commission africaine pourrait alors se baser sur ces informations pour prendre sa décision et, éventuellement, transférer le cas à la Cour, transmettre le dossier à l'organe délibérant compétent et le communiquer aux parties prenantes pertinentes à l'échelle nationale. En complément, elle peut également engager ses propres procédures internes pour rappeler à l'État en question les obligations qui lui incombent. Dans ce contexte, la Commission africaine devra examiner attentivement et définir formellement la mission et le mandat de son Groupe de travail sur les communications au regard du suivi.

Deuxièmement, il a été souligné que la diplomatie officieuse pouvait constituer un instrument très utile pour obtenir des informations et encourager les États à coopérer avec la Commission africaine. La présence des États aux sessions représente un moyen de contribuer à maintenir le dialogue.

Troisièmement, les participants ont en outre noté que c'est à l'organe créé en vertu du traité de prendre l'initiative en la matière et de se faire l'intermédiaire entre l'information soumise par les parties et les organes délibérants de l'UA compétents.

3. Le rôle de la Cour africaine dans le suivi des décisions d'autres organes africains de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme

Manifestement, beaucoup de temps a été consacré à étoffer les relations entre la Commission africaine et la Cour africaine et, dans ce cadre, à réfléchir aux cas dans lesquels la Commission africaine doit saisir la Cour africaine au sujet d'un dossier, notamment au regard de l'Article 118(1) du Règlement intérieur de la Commission africaine. Cette dernière question s'est révélée problématique à plusieurs égards. Avant tout, quel rôle la Commission africaine a-t-elle à jouer une fois qu'elle a saisi la Cour sur un dossier ? Jusqu'à présent, la Commission a toujours été perçue comme ayant un rôle de plaignant. Cela n'est pas sans poser des problèmes au regard de la méthode de collecte des éléments de preuve, du crédit accordé aux preuves et aux informations fournies par les plaignants à proprement parler, du rôle que jouent alors les plaignants et les victimes devant la Cour et des conséquences que peut avoir son rôle de partie au différend pour vis-à-vis de son indépendance.

Le processus de définition de la relation entre les deux institutions vient d'être entamé. Ces difficultés sont donc quelque peu inévitables. Parce que les règlements intérieurs respectifs de la Commission africaine et de la Cour africaine contiennent une définition des règles d'interaction, les deux institutions disposent d'un cadre et d'un espace de dialogue et de débat précis en la matière. Il a alors été recommandé de poursuivre la réflexion sur le rôle de la Commission africaine à cet égard.

4. L'importance de réviser et de consolider les protocoles d'accord passés avec les partenaires clés

Les participants ont souligné à quel point il est capital que la Commission africaine reste en contact permanent avec divers acteurs, dont les organes délibérants, et ce, tout particulièrement au regard de la question du suivi. Au fil des ans, la Commission africaine a passé un certain nombre de protocoles d'accord (PA) avec des partenaires clés. Le temps semble être venu de modifier certains d'entre eux afin qu'ils accordent davantage d'importance à la nécessité d'assurer le suivi des conclusions de la Commission africaine. Recommandation a donc été faite que la Commission africaine procède à une révision des PA existants et réexamine qui est impliqué et ce que couvrent les PA pour s'assurer que les accords sont à jour et ouvrent des perspectives de dialogue sur le suivi.

En outre, il se pourrait que de nouveaux PA avec d'autres partenaires doivent être conclus dans cette même optique. La Commission africaine, la Cour africaine et le CAEDBE devront donc étudier cette possibilité.

5. L'importance du dialogue avec les organes créés en vertu des traités de l'ONU et autres acteurs

En juin 2012, des organismes africains de lutte pour les droits de l'Homme ont rencontré des membres des organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme de l'ONU,¹ réunion qui a débouché sur un certain nombre de recommandations, notamment concernant la publication de déclarations communes et un travail de plaidoyer commun. Le séminaire de septembre a été l'occasion de souligner que ces rencontres méritaient d'être consolidées, et ce, de plusieurs manières. Premièrement, les organismes en question doivent établir des voies de communication claires avec les organes institués par les traités de l'ONU compétents. Une fois le dialogue engagé, ils pourront éviter les doublons, proposer des activités communes et rédiger ensemble des commentaires généraux, par exemple, ou tout autre texte, le cas échéant.

¹ Application des instruments relatifs aux droits de l'Homme. Note du Secrétaire général, A/67/28442, juillet 2012.

Deuxièmement, en ce qui concerne le suivi, les organismes africains de défense des droits de l'Homme devraient être informés des délais impartis aux États pour rendre leur rapport aux organes institués par le traité de l'ONU afin de pouvoir leur communiquer toute information relative aux décisions et la faire inclure dans les questions sur les rapports des États.

Troisièmement, le processus de l'EPU (examen périodique universel) pourrait fournir de nouvelles occasions de mettre en exergue les conclusions de la Commission africaine et des organes africains de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme et intervenir dans les cas où les États n'ont pas répondu à la Commission.

Enfin, il convient de réfléchir davantage aux moyens de mettre au point une stratégie plus claire de dialogue avec chacun des organes institués par le traité de l'ONU compétents et avec les Procédures spéciales.

6. Conclusion

Le séminaire a souligné à quel point il est important que l'échelon délibérant de l'UA s'intéresse de près aux conclusions des organes africains de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme. À l'heure actuelle, les échanges d'information restent lacunaires et les possibilités d'examen détaillé des conclusions de la Commission africaine limitées. Le séminaire a souligné la nécessité de voir la communication entre la Commission africaine et les organes de l'UA renforcée et, de manière plus générale, la Commission africaine mettre en place des voies de communication et des partenariats stratégiques efficaces. Il conviendra de continuer à réfléchir aux conditions nécessaires pour garantir un dialogue le plus pertinent possible pour que les États cessent de prendre à la légère les conclusions de la Commission africaine, de la Cour et du CAEDBE.

Le Centre d'implémentation des droits de l'Homme de l'Université de Bristol reste disposé à accompagner les discussions futures à ce sujet.

ANNEXE I



Centre d'implémentation des droits de l'Homme

<p>Séminaire de haut niveau sur le rôle des organes de l'UA dans le suivi des décisions de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples</p> <p>17 septembre 2012</p> <p>Hôtel Radisson Blu</p> <p>Addis-Abeba</p>	
PROGRAMME	
09 h 00-09 h 30	Inscriptions et thé/café
09 h 30-10 h 30	Mot de bienvenue et présentation du séminaire : Rachel Murray et Musa Gassama
10 h 00-11 h 15	<p>Séance 1 : Le suivi effectué par la Commission africaine</p> <p>Présidente de session : Rachel Murray</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procédures et stratégies adoptées par la Commission africaine pour effectuer le suivi de ses décisions au sujet de communications <p>Intervenant : Med Kaggwa (commissaire)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Aux yeux de la Commission, quel rôle a-t-elle à jouer en matière de suivi ? ○ Quel rôle le Groupe de travail joue-t-il vis-à-vis des communications ? ○ Quelles informations recueille-t-elle à ce jour ? ○ Quelles sont les difficultés qui se posent pour collecter ces informations ? ○ Comment la Commission s'assure-t-elle que ses délais sont respectés ? ○ Y a-t-il un processus en place pour informer les plaignants du processus de suivi ? <ul style="list-style-type: none"> • La stratégie de la Commission africaine pour saisir la Cour pour le suivi d'une affaire <p>Intervenant : Samuel Tessema</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Quelle est la stratégie actuelle ? ○ Quels sont les problèmes qui se posent pour la Commission ? <p>QUESTIONS</p>
11 h 15-11 h 30	<i>Pause café</i>

11 h 30-13 h 00	<p>Séance 2 : Quel rôle les autres organes de l'UA ont-ils à jouer en matière de suivi et qu'en est-il de la pratique ? Président de session : Feyi Ogunade Intervenants : Benyam Mezmur</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Quel rôle jouent-ils déjà à l'heure actuelle ? ○ En quoi pourrait-on renforcer leur rôle en matière de suivi ? ○ Quelles sont les principales sources de difficultés ou limites ? ○ Quels autres organismes devraient ou pourraient être impliqués dans le suivi ? <p>QUESTIONS</p>
13 h 00-14 h 00	<i>Déjeuner</i>
14 h 00-15 h 15	<p>Séance 3 : Quelle expérience les autres organes ont-ils en matière de suivi de communications individuelles ? Président de session : Debra Long Discussion commune :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience des organes de l'ONU ? ○ Quelles stratégies les organes de l'ONU et autres organes ont-ils en place pour effectuer le suivi des décisions ? ○ Quelles sont les principales sources de difficultés ou limites ? ○ Quels autres parties prenantes devraient ou pourraient être associées au suivi ?
15 h 15-15 h 30	<i>Pause café</i>
15 h 30-17 h 00	<p>Séance 4 : Comment élaborer une stratégie cohérente pour le suivi des décisions de la Commission et de la Cour africaines ? Président de session : Musa Gassama Discussion générale :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ À l'heure actuelle, quels obstacles empêchent la mise au point de ce type de stratégie ? ○ Comment les surmonter ? ○ Quels points doivent encore faire l'objet d'une discussion ?
17 h 00-17 h 15	Clôture : Rachel Murray et Musa Gassama
Dîner	