

Centre d'implémentation des droits de l'Homme

## **Synthèse et recommandations d'un séminaire d'experts sur l'identification des mécanismes nationaux de suivi et de mise en œuvre des décisions de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples**

**21-22 novembre 2011**

### **Contexte**

Les 21 et 22 novembre 2011, le Centre d'implémentation des droits de l'Homme de l'Université de Bristol a accueilli un séminaire d'experts au Centre de conférences des Nations Unies à Addis-Abeba (Éthiopie), qui s'était donné pour tâche d'identifier les mécanismes nationaux de suivi et de mise en œuvre des décisions prises par la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (Commission africaine) au sujet de communications reçues. Le séminaire d'experts a été organisé 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, ou AHRC) destiné à examiner le rôle des textes dits de « droit mou » non contraignants dans l'élaboration du droit international des droits de l'Homme. Le « *Projet de mise en œuvre de normes en matière de droits de l'Homme* » porte essentiellement sur la mise en œuvre de normes destinées à interdire et à prévenir le recours à la torture en Afrique, notamment des « Directives de Robben Island » sur la prévention de la torture et autres traitements cruels en Afrique.

Conformément à l'Article 55 de la Charte africaine, la Commission africaine peut être saisie de communications individuelles au sujet de violations présumées des dispositions de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (Charte africaine) par des États parties. Le séminaire avait pour objectif de réunir des représentants des différents gouvernements, de l'Union africaine, de la Commission africaine, de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, des organes des traités de l'ONU, d'institutions nationales de défense des droits de l'Homme et de la société civile afin qu'ils puissent partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques en matière de suivi des décisions relatives aux communications individuelles. Il s'est efforcé d'examiner les possibilités existantes et futures de renforcer les procédures de suivi tant à l'échelle nationale que régionale, d'identifier les mécanismes déjà en place au niveau national pour répondre à ces

communications et de réfléchir au rôle de la Commission africaine et de l'Union africaine au regard du suivi.

Compte tenu de la démarche adoptée dans le cadre du *Projet de mise en œuvre de normes en matière de droits de l'Homme*, le séminaire a basé son travail sur des décisions prises par la Commission africaine ces dernières années suite à des communications individuelles en lien avec l'Article 5 de la Charte africaine, décisions qui étaient utilisées à titre d'exemple. L'objectif du séminaire n'était pas d'examiner ces cas de manière spécifique, mais de se pencher sur les processus nationaux et régionaux qui existent peut-être pour assurer le suivi et la mise en œuvre des communications individuelles de manière générale.

Le présent rapport offre une synthèse des présentations et des débats qui se sont déroulés dans le cadre de l'atelier et présente un certain nombre de recommandations pratiques sur la base des problèmes qui se sont dégagés au cours des débats entre les participants. L'atelier s'est tenu selon la « Règle de Chatham House », qui garantit l'anonymat des intervenants dans le but d'encourager l'ouverture et l'échange d'informations. Par conséquent, aucune des prises de position ou opinions évoquées dans le présent rapport ne sera attribuée nommément à une personne en particulier.

### **1. Statut des décisions prises par la Commission africaine au sujet de communications**

Avant d'examiner les processus de suivi qui existent à l'échelle nationale et régionale et les difficultés que rencontrent les différentes parties prenantes impliquées, on note qu'un thème est réapparu au cours de chaque débat, à savoir leur interprétation du statut des décisions de la Commission africaine. Il était frappant de constater qu'alors que bon nombre des représentants des États considéraient les décisions de la Commission africaine au sujet de communications individuelles comme non contraignantes, d'autres parties prenantes estimaient qu'elles l'étaient. C'est là une observation édifiante, car les organes régionaux et les acteurs de la société civile considéraient que ces décisions devaient nécessairement être contraignantes pour qu'ils puissent exiger leur mise en œuvre à l'échelle nationale, alors que certains États semblaient considérer le fait que ces décisions ne sont pas, à leurs yeux, contraignantes comme un obstacle à la mise en œuvre à l'échelle nationale.

Néanmoins, les arguments avancés pour soutenir ces différentes opinions n'étaient pas toujours cohérents. D'une part, certains des États estimaient que les décisions devaient être transposées dans le droit national des pays pour qu'elles aient caractère obligatoire et pour que des mesures soient prises pour les mettre en œuvre, alors que d'autres ont souligné que certains tribunaux nationaux les considéraient comme des « décisions étrangères » non reconnues par leur juridiction ou encore que ces décisions portaient atteinte à la notion de souveraineté des États. On pourrait faire valoir que si les décisions sont considérées comme étant fondamentalement non contraignantes par les États, les obstacles et arguments avancés par certains des États pour justifier qu'ils ne les mettent pas en œuvre sont moins convaincants.

En outre, le désir ardent qu'ont les autres acteurs de voir attribuer à ces décisions un caractère contraignant semblait reposer sur la conviction ou l'hypothèse que les États seraient plus susceptibles de mettre en œuvre des décisions contraignantes ou qu'ils seraient davantage sous pression pour les mettre en œuvre. Cela explique pourquoi les organisations de la société civile (OSC) et autres acteurs s'attachaient à avancer des arguments visant à prouver que ces décisions sont fondamentalement contraignantes. Cependant, des exemples tirés d'Afrique et d'autres régions du monde ont été donnés pour prouver que les conclusions à caractère obligatoire pour un État pouvaient donner lieu à de piètres résultats en matière de mise en œuvre. Les problèmes que rencontrent la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour interaméricaine des droits de l'Homme pour faire appliquer leurs décisions, par exemple, ont été mentionnés pour démontrer que le caractère contraignant ou non contraignant d'une décision ne constitue pas forcément le facteur déterminant dans la mise en œuvre d'une décision à l'échelle nationale. Inversement, des exemples ont été donnés de cas où les États ont pris des mesures suite à des décisions et des recommandations qui n'avaient pourtant pas caractère obligatoire. Il a été noté, par exemple, que les États semblaient s'impliquer plus activement dans les activités de suivi relatives aux Observations finales de la Commission africaine au sujet de rapports d'États partis soumis conformément à l'Article 62 de la Charte africaine, alors que celles-ci pourraient être vues comme non contraignantes. Aussi a-t-on cherché à définir d'autres facteurs ayant davantage d'influence sur le suivi et la mise en œuvre que le statut de la décision tel qu'il est perçu, à savoir :

1. La volonté politique ;
2. L'existence d'une société civile active ;
3. L'existence d'une institution nationale des droits de l'Homme (INDH) efficace ;
4. La visibilité de la cause à l'échelle nationale, régionale et internationale ;
5. L'existence de possibles sources de pression politique internes et externes ;
6. L'accès à des informations sur le statut d'une communication à l'échelle régionale ;
7. L'accès à des personnes clés au niveau national et régional ;
8. Un système judiciaire bien renseigné sur le droit international des droits de l'Homme ;
9. Une coordination et un dialogue entre les différents ministères concernés ;
10. Une stratégie de traitement des plaintes visant dès le début à mettre en œuvre la décision.

Aussi certains participants ont-ils constaté que l'attitude vis-à-vis des décisions de la Commission africaine doit faire l'objet d'un changement de paradigme, qui consisterait à s'éloigner de la confrontation pour avancer vers un dialogue constructif. Il a été remarqué que bon nombre de gouvernements considèrent ces décisions comme embarrassantes et que certains acteurs choisissent de s'en servir pour « attaquer » les gouvernements à propos de leur bilan en matière de droits de l'Homme. Il a été suggéré que cela ne crée ni un

espace de dialogue constructif, ni un environnement propice à la mise en œuvre d'une décision. Des participants ont donc préconisé de considérer les décisions de la Commission africaine comme un point de départ pour entamer des discussions avec un gouvernement au sujet d'un problème particulier et que les différentes parties prenantes à l'échelle nationale et régionale devraient donc travailler avec le gouvernement en question de manière positive et constructive pour remédier au problème mis en lumière par la décision de la Commission. Un tel changement de perspective aurait également pour conséquence que les débats sur le caractère contraignant ou non contraignant d'une décision perdraient de leur pertinence.

## **2. Remarques sur les procédures et l'expérience en matière de suivi à l'échelle nationale**

### **a) Les procédures de suivi du point de vue de l'État**

Lorsque la Commission africaine a déclaré recevable une décision, le gouvernement en question reçoit normalement une « *note verbale* » l'informant que la Commission africaine a déclaré recevable une communication, avec une copie de la décision et de la plainte de la personne à l'origine de la plainte accompagnées de toutes les pièces justificatives. Le gouvernement concerné est alors informé que l'étape suivante se fera sous la forme d'une décision sur le fond du dossier et qu'il est invité à déposer ses arguments à ce sujet auprès de la Commission africaine.

À l'étape de l'examen du fond de la communication, l'État est informé de la décision. Si la Commission africaine a décidé que le gouvernement concerné a violé une ou plusieurs des dispositions de la Charte africaine, elle transmet une copie de la décision à l'État, accompagnée des recommandations à mettre en œuvre. Il a été remarqué que de manière générale, c'est soit le Ministère des Relations extérieures ou le Ministère des Affaires étrangères qui est notifié en premier qu'une décision au sujet d'une communication a été prise par la Commission africaine.

Certains États ont mis en place un service spécifique au sein d'un ministère pour assurer la communication avec la Commission africaine et les organes des traités de l'ONU au sujet de communications particulières et d'autres affaires. Ces services font généralement partie soit du Ministère de la Justice ou du Ministère des Relations extérieures/Affaires étrangères. Bien que les activités de ces organismes peuvent varier d'un État à l'autre, elles comportent généralement une assistance dans la préparation de la « défense » de l'État devant les organes de défense des droits de l'Homme, des conseils sur les questions relatives aux droits de l'Homme à destination du gouvernement question, la communication avec les différents organes de surveillance de l'application des traités relatifs aux droits de l'Homme et un rôle de canal de diffusion des décisions relatives aux communications reçues par les organes des traités.

Plusieurs États ont créé un service spécial chargé des questions de droits de l'Homme qui inclut non seulement des membres de l'exécutif, mais aussi des représentants des institutions nationales de défense des droits de l'Homme (INDH) et des OCS. Ces organismes ont un mandat étendu, qui peut comprendre un rôle de conseil auprès du gouvernement au sujet de questions relatives aux droits de l'Homme, la réception de plaintes de violations des droits de l'Homme et un rôle de formation en matière de droits de l'Homme auprès de divers acteurs. Dans les pays où ces organismes existent, ils ont également un rôle à jouer dans l'examen des décisions et dans l'encouragement du suivi des décisions relatives à des communications et de la mise en œuvre des recommandations énoncées dans la décision.

Certains États ont également mis en place des commissions parlementaires chargées d'examiner les questions relatives aux droits de l'Homme. Cependant, il a été souligné que cette pratique est plutôt rare au sein de la zone africaine. Néanmoins, lorsqu'elles existent, ces commissions peuvent jouer un rôle précieux dans le suivi et la mise en œuvre de décisions et devraient être régulièrement informées du statut des communications, des décisions et des mesures correctrices nécessaires pour mettre en œuvre une décision.

Au cours des débats, les participants ont évoqué un certain nombre de difficultés qui se posent aux États dans le suivi et la mise en œuvre des décisions qu'ils reçoivent. Premièrement, il a été reconnu que les structures gouvernementales, et plus particulièrement le Ministère de la Justice et des Affaires étrangères, doivent renforcer leurs capacités pour assurer un suivi et une mise en œuvre efficaces des décisions. Plus spécifiquement, il a été remarqué que « lorsque tout le monde est responsable, personne ne se sent responsable » et que les États doivent désigner un interlocuteur au sein de la structure gouvernementale chargé de prendre la direction des processus de suivi et de rester en contact avec les autres ministères et services au besoin.

Les participants ont également convenu que les agents du gouvernement ont besoin d'être sensibilisés aux pratiques de la Commission africaine et aux questions de droit international des droits de l'Homme plus largement. Il a été suggéré que le détachement de fonctionnaires ministériels auprès de la Commission africaine pourrait constituer une manière de sensibiliser ces personnes au fonctionnement de la Commission africaine et aiderait à renforcer les capacités du Secrétariat de cette dernière.

Deuxièmement, il a été souligné qu'il peut falloir un certain temps pour mettre en œuvre une décision et que celle-ci peut exiger de modifier substantiellement la législation, les institutions ou les procédures du pays pour permettre leur mise en œuvre intégrale. Par conséquent, il a été recommandé que le délai accordé pour le suivi et la mise en œuvre des décisions prenne compte de leur complexité et qu'il soit fixé individuellement pour chaque décision.

Troisièmement, certains participants ont considéré que la Commission africaine devrait fournir des consignes claires aux États pour les aider à assurer le suivi et la mise en œuvre

de la décision à l'échelle nationale. À titre d'exemple, il a été souligné que la qualité et le niveau de précision des décisions peuvent varier du tout au tout, si bien qu'il est parfois difficile de comprendre ce qui au juste est nécessaire pour mettre en œuvre la décision. Les décisions devraient également aborder les questions de suivi et de mise en œuvre afin de permettre à l'État en question (et aux autres parties prenantes) de déterminer quelles mesures sont nécessaires pour mettre en œuvre la décision et donc évoquer des mesures à la fois à court terme et à long terme.

Quatrièmement, il a été suggéré que les contraintes budgétaires, qui engendrent l'absence des ressources nécessaires pour verser une indemnisation, constituent un problème supplémentaire qui empêche les États de mettre en œuvre une décision. En outre, il a également été souligné que dans certains cas, le plaignant fait preuve de peu de souplesse ou n'est pas disposé à négocier avec l'État au sujet de ce qui serait nécessaire pour remédier à la violation, ce qui peut également entraver le processus de mise en œuvre.

Enfin, il a été remarqué que l'idée que les décisions de la Commission africaine constituent une ingérence intolérable dans la souveraineté étatique persiste encore sur le continent. Dans le même ordre d'idée, il a été rappelé que bien que la Constitution de beaucoup d'États africains prévoit une disposition expresse permettant de transposer les traités internationaux dans le droit national, la situation est bien moins claire lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de décisions de la Commission africaine, tout particulièrement dans les cas requérant des mesures correctrices. Cela doit, comme l'ont affirmé certains participants, faire l'objet d'une décision des tribunaux nationaux. Dans certains États, les décisions de la Commission africaine et d'autres organes sont considérés comme des « jugements étrangers », qui ne sont par formellement reconnus par les tribunaux nationaux. Aussi certains participants ont-ils fait valoir que les décisions de la Commission africaine requièrent une certaine forme de législation nationale pour pouvoir être transférées dans le cadre légal et judiciaire des pays et ainsi être mises en œuvre. D'autres ont estimé que ce qu'il faut, c'est sensibiliser le système judiciaire aux questions relatives au droit international des droits de l'Homme.

#### **Recommandations relatives aux États :**

- Les États devraient désigner un interlocuteur au sein de leurs structures gouvernementales pour coordonner les activités relatives aux décisions ;
- Les États devraient créer une commission parlementaire sur les droits de l'Homme et s'assurer que les parlementaires sont régulièrement informés du statut des décisions et des mesures à prendre pour les mettre en œuvre ;
- Les États devraient songer à encourager les règlements à l'amiable à la première occasion ;

- Les États devraient organiser des activités destinées à sensibiliser les agents du gouvernement et le système judiciaire aux questions de droit international des droits de l'Homme et les former au fonctionnement de la Commission africaine ;
- Les États devraient envisager de détacher des membres de leur personnel auprès de la Commission africaine afin qu'ils puissent se familiariser avec les pratiques de l'organe régional ;
- Les États devraient engager un dialogue constructif avec le plaignant, l'INDH et les autres acteurs pertinents à l'échelle nationale afin de déterminer les besoins de la ou les victime(s) et d'examiner ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre pleinement la décision ;
- Les États devraient utiliser le processus de rapports périodiques comme une occasion d'effectuer le suivi de la décision et d'informer la Commission africaine de tout progrès qui a été fait dans la mise en œuvre des recommandations contenues dans la décision ;
- Les États où il n'y a pas d'INDH devraient en créer une et dans ceux où il en existe bien, l'État devrait coopérer avec celle-ci pour s'assurer qu'elle respecte les Principes de Paris ;
- Les États devraient mettre en place une procédure pour informer leur INDH du statut d'une décision de la Commission africaine et entamer un dialogue avec l'INDH en question et avec les autres parties prenantes pertinentes sur les mesures nécessaires pour effectuer le suivi et la mise en œuvre de la décision.

#### **b) L'expérience des institutions nationales de défense des droits de l'Homme et leur rôle en matière de procédures de suivi**

Bien que les participants aient convenu que ce sont aux États qu'incombe en premier lieu la responsabilité de la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine, ils se sont accordés à dire que les INDH sont potentiellement appelées à jouer un rôle central dans les mesures nationales et régionales de suivi et de mise en œuvre des communications de la Commission africaine. En outre, il a été souligné que l'absence d'INDH dans un pays peut être considérée comme un obstacle de taille à un processus efficace de suivi à l'échelle nationale et régionale.

Il a été souligné qu'il y a eu, ces cinq dernières années, un débat actif et des mesures prises au niveau international pour accorder davantage de reconnaissance aux INDH et renforcer leur rôle de promotion et de protection des droits de l'Homme au niveau national. Les Principes de Paris stipulent clairement que les INDH doivent encourager la ratification des dispositifs internationaux en matière de droits de l'Homme et veiller à leur mise en œuvre. De même, il est admis que les INDH devraient participer au processus d'élaboration des rapports par les États et coopérer avec les mécanismes régionaux de droits de l'Homme.

Les participants ont été informé que les « Conclusions de la table ronde internationale sur le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme et des organes conventionnels » qui s'est tenue en décembre 2006 à Berlin stipulaient que les « INDH devraient donner suite à l'examen de plaintes par les organes conventionnels en surveillant les mesures prises par l'État partie à ce sujet » et que les « INDH devraient suivre l'application des mesures provisoires imposées par les organes conventionnels aux États parties en relation avec des plaintes invoquant un préjudice irréparable ». Il a donc été reconnu qu'il existe un mandat clairement défini pour que les INDH effectuent le suivi des décisions des organes des traités, y compris de la Commission africaine.

Cependant, les participants ont établi qu'il existe un certain nombre d'obstacles de taille qui se posent aux INDH jouant un rôle actif dans le suivi des décisions de la Commission africaine.

Premièrement, il a été souligné que tous les pays d'Afrique ne disposent pas d'une INDH et que peu des INDH qui ont été instaurées dans la région ont été reconnues comme étant conformes en tous points aux Principes de Paris et ont été accréditées avec un statut A par le Haut-commissariat aux droits de l'Homme (HCDH). Il a été rappelé que le Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'Homme comprend 39 membres, dont seuls 18 ont reçu le statut A de la part du HCDH. Les Principes de Paris ont été créés pour garantir que les INDH disposent d'un mandat large dans le domaine des droits de l'Homme, qu'elles disposent de ressources suffisantes et qu'elles restent indépendantes dans leur fonctionnement. Le faible nombre d'INDH possédant le statut A en Afrique montre que bon nombre d'entre ne fonctionnent pas de manière aussi indépendante qu'elles le devraient et que beaucoup d'entre elles souffrent d'un manque de financement qui les empêche d'assumer leurs tâches et leurs responsabilités comme il se doit. En conséquence, ces INDH sont des partenaires moins solides en matière de suivi et de mise en œuvre qu'elles ne pourraient l'être pour la Commission africaine, les États et les organisations de la société civile.

Par conséquent, comme il l'a été souligné, toute conversation portant sur le suivi et la mise en œuvre de décisions doit également chercher des stratégies pour renforcer et, le cas échéant, créer des INDH.

Deuxièmement, il a été reconnu que l'un des principaux obstacles qui se posent aux INDH (ainsi qu'à d'autres acteurs) participant activement au suivi des décisions au sujet de communications était qu'il est difficile d'accéder à des informations sur des décisions de manière spécifique et sur les différentes procédures de communication plus largement. Il a été souligné qu'il n'existe aucune procédure formalisée pour faciliter l'échange d'informations et le dialogue entre les INDH et la Commission africaine au sujet de décisions. En outre, il a été rappelé que très peu d'INDH participent aux sessions de la Commission africaine. Un certain nombre de raisons ont été avancées pour expliquer la



faible assiduité des INDH : le manque de ressources, notamment, l'absence d'un calendrier détaillé regroupant les sessions ordinaires de la Commission africaine (ce qui rend difficile de prévoir d'être présent à la session au moment le plus stratégique) et un manque de soutien financier et autre pour la participation.

Troisièmement, il a été remarqué que les recommandations contenues dans les décisions de la Commission africaine étaient souvent formulées de manière très vague, si bien qu'il est difficile de comprendre ce qui est attendu au juste de la part des États et ce qui pourrait être attendu des INDH en matière de suivi.

Enfin, il a été rappelé que bien que les différents mécanismes existants (comme les INDH) pourraient voir la mise en œuvre comme faisant partie de leur mandat, elles n'ont pas été instaurées dans l'absolu pour s'occuper de la problématique de la mise en œuvre. Sur le long terme, les États devraient donc envisager de créer des services destinés spécialement à la mise en œuvre et dont le travail serait complété par les INDH et autres parties prenantes.

#### **Recommandations relatives aux INDH :**

- Les INDH devraient étudier de près les décisions au moment de leur réception afin de déterminer les synergies entre leur travail actuel et les recommandations de la Commission. Si l'INDH du pays ne travaille pas dans le domaine évoqué dans la communication, il pourrait être nécessaire de réexaminer pourquoi c'est le cas et, éventuellement, de reprioriser les domaines clés prioritaires ;
- Les INDH devraient entrer en contact avec les avocats ou l'organisation qui ont aidé à adresser une communication à la Commission pour obtenir de plus amples informations sur le contexte, sur les circonstances qui ont mené la personne à déposer une plainte et sur le statut actuel du dossier. Cela lui permettra également de mieux comprendre où il y a pu y avoir les lacunes ou les défaillances d'ordre individuel ou systémique à l'échelle nationale qui ont donné lieu à la plainte ;
- Les INDH devraient rendre compte des décisions et des mesures prises en matière de suivi dans ses rapports aux organes des traités et à l'Examen périodique universel (EPU) ;
- Les INDH devraient mettre au point une stratégie pour interagir plus efficacement avec la Commission africaine ;
- Les INDH devraient s'efforcer d'établir un dialogue constructif avec l'État en question, les plaignants et les OCS afin de mettre en place une stratégie de suivi et de mise en œuvre efficace d'une décision ;
- Les INDH devraient consulter les OCS travaillant dans le domaine en particulier et faciliter les échanges d'informations au sujet de décisions et examiner les rôles qu'ils pourraient assumer dans le cadre du suivi.

### **c) L'expérience des acteurs de la société civile et leur rôle dans les procédures de suivi**

Les participants ont reconnu que les organisations de la société civile constituent des partenaires clés dans le processus de suivi et de mise en œuvre et que l'un des points forts des OCS est de bâtir des partenariats à l'échelle nationale pour intégrer diverses parties prenantes et la communauté au sens large dans le suivi et la mise en œuvre de décisions. Néanmoins, il a également été souligné que les OCS et les avocats qui aident les victimes de violations des droits de l'Homme à soumettre une communication ont également une responsabilité à assumer vis-à-vis de celles-ci qui va au-delà du simple procès : elles ont le devoir d'assurer elles-mêmes un suivi et de faire tout leur possible pour faire appliquer la décision.

Les OCS ont évoqué un certain nombre de sources de frustration qu'elles rencontrent dans le cadre du suivi et de la mise en œuvre de décisions au sujet de communications. Premièrement, il a été souligné qu'il y avait un déficit d'information de la part de la Commission africaine et des États au sujet du statut des communications et des processus de suivi. Deuxièmement, il a été remarqué qu'il était difficile pour les OCS de savoir exactement à qui s'adresser au sein du gouvernement en question et de la Commission africaine au sujet de décisions relatives à des communications et qu'il arrivait souvent que les OCS doivent communiquer avec toute une palette de personnes à cause du délai très long dont a besoin la Commission africaine pour examiner une communication et les processus de suivi ultérieurs à l'échelle de l'État.

Troisièmement, certains acteurs de la société civile semblaient considérer que les décisions devaient être considérées davantage comme un « verdict » contraignant pour l'État bien plus que des simples « recommandations ». Il a donc été suggéré que la Commission africaine devrait envisager une formulation qui reflète davantage de caractère contraignant des décisions. C'est là pour certaines OCS une question d'importance vitale, et non une simple question de sémantique. Celles-ci considèrent en effet que d'appliquer une terminologie plus stricte aux décisions est nécessaire pour faire pression sur les États et les contraindre à les prendre sérieusement.

Quatrièmement, il a été indiqué que les OCS n'apprennent la décision prise suite à une communication que lorsque le Rapport d'activité de la Commission africaine a été adopté par l'UA. Il a été remarqué que cela pose problème, car l'adoption des rapports n'est pas automatique et que celle-ci peut être renvoyée. En conséquence, les décisions relatives aux communications qu'ils contiennent restent inconnues jusqu'à ce que l'UA valide l'adoption du rapport en question.

Enfin, il a été reconnu que la volonté politique dont fait preuve l'État en question est primordiale : c'est elle qui déterminera si une décision fera l'objet d'un suivi et sera mise en

œuvre ou non. Malheureusement, l'expérience semble montrer que beaucoup d'États ne sont ni prompts ni efficaces à effectuer le travail de suivi ou de mise en œuvre. Ceci indique, comme l'ont suggéré certains participants, que la Commission africaine ne force en aucun cas le respect des États. En outre, certains participants ont suggéré que le fait même que la Commission africaine ne puisse pas imposer de « sanctions » (au sens le plus large du terme) en cas de non-respect d'une décision représente un obstacle de taille.

Malgré les difficultés évoquées ci-dessus, les participants ont également pu identifier un certain nombre de bonnes pratiques. Il a été souligné que lorsque les plaignants avaient une stratégie de mise en œuvre en place dès le début du processus, les chances de voir une mise en œuvre d'une éventuelle décision qui puisse satisfaire la victime s'en trouvaient multipliées. En outre, il a été noté que dans les cas où des partenariats entre les services et les communautés avaient été bâtis par des OCS au sujet d'une communication, les chances étaient bien meilleures de voir l'État donner effet à une décision, en raison d'une multiplication des points et groupes de pression. En outre, la durabilité des mesures de mise en œuvre s'en trouverait accrue. Il a été noté que dans ce type de scénario, le respect de la plainte ne bénéficie pas uniquement à l'individu ou au groupe en question, mais peut être considéré comme un succès pour l'ensemble de la communauté.

En ce qui concerne la mise en place de partenariats, il a également été noté qu'il est essentiel pour les OCS d'établir de bonnes relations avec les parlementaires et les INDH, le cas échéant. Les médias ont été évoqués comme un autre partenaire utile aux OCS pour faire pression sur un État et l'obliger à effectuer le suivi d'une décision et à lui donner effet. En revanche, il a été remarqué que de se servir des médias pour mener une stratégie de dénonciation et de stigmatisation ne constituait pas forcément le moyen le plus efficace d'entamer un dialogue avec un État au sujet de la mise en œuvre d'une décision. Les OCS doivent donc mettre au point des stratégies de mise en œuvre multiformes et apprendre à identifier la démarche la mieux adaptée à une situation donnée. Il a été noté par certains participants que les décisions ne devraient pas servir à « punir » les États. Bien plus, les OCS devraient utiliser ces décisions pour entamer un dialogue constructif avec l'État concerné et l'aider à mieux protéger les droits de l'Homme à l'échelle nationale.

Il a également été remarqué que la bonne pratique consistait à essayer d'obtenir un règlement amiable du problème, étant donné que cela permettait souvent d'obtenir des résultats plus concrets. Il a été suggéré que cela tenait entre autres au fait qu'avant que les positions ne se soient durcies, les États pouvaient se « permettre » d'accepter des mesures plus correctrices et plus promptes que si la Commission africaine en venait à prendre une décision au sujet du fond de l'affaire. Les États semblaient eux aussi défendre l'idée de règlements à l'amiable à un stade précoce du processus.

Il a en outre été souligné que les OCS devaient bien se garder de revenir sur la décision à l'échelle nationale lorsqu'elles essayaient d'obtenir sa mise en œuvre en impliquant les tribunaux nationaux, par exemple, puisque cela pouvait rouvrir la décision sur des points cruciaux.

Enfin, il a été noté qu'un précédent a été créé lors de la 50<sup>e</sup> session ordinaire de la Commission africaine, lorsque des plaignants et des OCS impliqués dans une décision ayant trait à la Mauritanie ont demandé une « audience de mise en œuvre » à la Commission africaine sur la décision. Il est prévu que cette audience ait lieu dans le cadre de la 51<sup>e</sup> session ordinaire de la Commission en 2012.

### **Recommandations relatives aux organisations de la société civile :**

- Davantage de recherche doit être faite sur les mécanismes et les stratégies de mise en œuvre efficaces pouvant être décidés à l'échelle régionale et par d'autres forums afin d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques ;
- Les OCS devraient encourager la Commission africaine et les États à désigner des interlocuteurs responsables du suivi au sein de leur cadre institutionnel ;
- Les OCS devraient encourager la Commission africaine à mettre en place des mécanismes efficaces pour être informées du statut des communications et des décisions correspondantes ;
- Les OCS devraient mettre en place différents partenariats avec les INDH, les parlementaires, les médias et les communautés ;
- Les OCS participant à un procès devraient inclure une stratégie de mise en œuvre dans leur stratégie procédurale générale.

### **3. Remarques sur les procédures et l'expérience régionales en matière de suivi**

#### **a) La Commission africaine**

Il a été indiqué que la Commission africaine considère que la ratification de la Charte africaine équivaut à un engagement de la part des États parties de respecter ses décisions.<sup>1</sup> Pour étayer cette opinion, il a été noté que la « Résolution sur l'Importance de la mise en œuvre des recommandations de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples par les États parties » de 2006 stipule que « *les États parties, en ratifiant sans réserve la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, ont ainsi accepté l'autorité et le rôle essentiel de la Commission dans la promotion et la protection des droits de l'Homme et des peuples à travers l'Afrique* » et que la Commission, par conséquent, « *exhorte tous les États parties à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples à*

---

<sup>1</sup> Communication 227/99, République démocratique du Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, 20<sup>e</sup> Rapport d'activités annuel, paragraphe 53.

*se conformer sans délai aux recommandations relatives aux communications dont la Commission a été saisie* ». <sup>2</sup> Néanmoins, bien que la Commission africaine considère que les États parties soient dans l'obligation de respecter ces décisions, certains participants étaient d'avis que la Commission africaine devrait s'enquérir d'un avis juridique sur le caractère contraignant de ses décisions.

Il a été noté que l'Article 112 du nouveau Règlement intérieur de la Commission africaine détaille les procédures de suivi des recommandations. Celui-ci stipule qu'après examen du rapport d'activité de la Commission africaine par la Conférence de l'UA, le/la Secrétaire de la Commission africaine informe les parties dans un délai de 30 jours qu'elles peuvent publier la décision. S'il est avéré qu'il y a eu violation, l'Article exige des parties concernées d'informer la Commission dans un délai de 180 jours à compter de la réception de la notification de toutes les mesures prises ou qui sont en train d'être prises par l'État partie pour donner effet à la décision.

Dans un délai de 90 jours suivant la réception de la réponse écrite de l'État, la Commission peut inviter l'État en question à soumettre des informations supplémentaires sur les mesures qu'il a prises en réponse à ses recommandations. Si la Commission ne reçoit aucune réponse de la part de l'État concerné, elle peut lui adresser une nouvelle demande de réponse écrite et lui accorder un délai supplémentaire de 90 jours.

L'Article 112 stipule en outre que le rapporteur chargé de la Communication ou tout autre membre de la Commission désigné à cet effet doit vérifier les mesures prises par l'État partie pour se conformer aux recommandations de la Commission sur chaque communication. Conformément à l'Article 112, le rapporteur peut établir des contacts et entreprendre les actions requises pour bien remplir les fonctions qui lui sont confiées, y compris faire des recommandations le cas échéant à la Commission.

Par ailleurs, à chaque session ordinaire de la Commission, le rapporteur présente en séance publique un rapport sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission africaine et la Commission attire l'attention du Sous-comité du Comité des Représentants permanents de l'UA et du Conseil Exécutif sur la mise en œuvre des décisions de l'UA sur toute situation de non-respect des décisions de la Commission. Enfin, la Commission inclut dans son rapport annuel des informations sur toutes les activités de suivi.

Il a en outre été suggéré que la procédure de rapport de l'État partie devrait être considérée comme une autre forme de suivi permettant aux États, à la Commission africaine, aux OCS et autres parties prenantes de soulever des questions ou de soumettre des informations concernant le statut de mise en œuvre d'une décision.

---

<sup>2</sup> Cf. Résolution ACHPR/Res.97(XXXX) 06, adoptée à la 40<sup>e</sup> session ordinaire à Banjul (Gambie) du 15 au 29 novembre 2006.

Il a été reconnu que malgré l'existence de ces procédures, la démarche et le règlement relatif aux décisions prises au sujet de communications posaient un certain nombre de problèmes de taille.

Tout d'abord, il a été noté que la Commission africaine a créé un Groupe de travail sur les communications, mais que les activités de suivi des décisions ne faisaient pas expressément partie du mandat de ce mécanisme.

Deuxièmement, il a été remarqué que l'Article 110 du nouveau Règlement intérieur comportait une grave faille. L'Article 110, alinéa 3 stipule que la décision de la Commission africaine doit demeurer confidentielle et ne peut être communiquée aux parties qu'après autorisation de sa publication par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (la Conférence). Il a été noté qu'en pratique, la Conférence a délégué cette responsabilité au Conseil exécutif qui, ces dernières années, a donné lieu à davantage de débats au sujet des rapports d'activité au lieu d'en faire un simple exercice de validation. Il a été noté que lorsque l'autorisation du rapport d'activités de la Commission africaine par le Conseil exécutif est renvoyée, comme cela a été le cas pour le 29<sup>e</sup> rapport d'activité,<sup>3</sup> cela peut entraîner des retards importants dans la communication de la décision aux parties concernées. Tous ont remarqué que le délai requis pour informer les parties concernées par une communication de la décision était trop long et que bien souvent, les parties n'étaient même pas conscientes qu'une décision avait été prise par la Commission africaine.

Troisièmement, il a été reconnu que bien que l'Article 112 établit une procédure de suivi, rien ne peut être fait pour donner effet à cet Article à l'heure actuelle parce que le nouveau Règlement intérieur fait partie du 29<sup>e</sup> rapport d'activités de la Commission africaine, qui n'a pas encore fait l'objet d'une autorisation de la part du Conseil exécutif.

Quatrièmement, il a été noté que la Commission africaine n'a ni les ressources ni les capacités nécessaires pour procéder à des activités de suivi de manière efficace. Plus particulièrement, il a été relevé que le Secrétariat de la Commission africaine ne comprenait que de peu de juristes.

Cinquièmement, il a été suggéré que la Commission africaine a accordé trop d'importance aux aspects de promotion inclus dans son mandat au détriment de sa mission de protection. Il a été noté qu'il existe 14 mécanismes spéciaux et que la plupart de leurs activités étaient consacrées à des missions et à des activités de promotion.

Sixièmement, il a été indiqué que dans certains cas, la Commission africaine avait du mal à obtenir des informations sur le suivi donné à des plaintes une fois que la décision avait été prise. Plusieurs explications ont été avancées, à savoir entre autres le délai important qui peut s'écouler avant d'obtenir une décision, le manque de transparence du processus

---

<sup>3</sup> Cf. la décision du Conseil exécutif de l'Union africaine, EX.CL/Dec.666(XIX) ; disponible sur [http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20Dec%20664-667%20%28XIX%29%20\\_F.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20Dec%20664-667%20%28XIX%29%20_F.pdf)

décisionnel, qui a pour effet que les parties ne sont pas conscientes qu'une décision a été prise, un manque de fonds pour assurer le suivi et un manque d'intérêt.

Enfin, certains participants ont considéré que le délai de 180 jours accordé aux parties pour informer la Commission africaine de toutes les mesures prises ou en train d'être prises pour donner effet à la décision était trop court ou omettait de reconnaître le fait que la décision peut nécessiter l'intervention ou la consultation de plusieurs services ministériels au sujet des mesures de mise en œuvre et que certains éléments de la législation nationale devaient parfois être modifiés ou rédigés afin d'assurer la mise en œuvre intégrale de la décision.

#### **Recommandations relatives à la Commission africaine :**

- La Commission africaine devrait réexaminer le mandat du Groupe de travail sur les communications afin de garantir que le suivi fasse bien partie de ses activités ;
- La Commission africaine devrait rédiger ses décisions d'une manière qui soit précise et aide les États à leur donner effet à l'échelle nationale ;
- La Commission africaine devrait s'assurer que les délais accordés pour le suivi et la mise en œuvre des décisions sont adaptés à chaque décision et prennent en compte les difficultés liées à la mise en œuvre d'une décision ;
- La Commission africaine devrait mettre en place une procédure efficace d'information des plaignants et des OCS au sujet des décisions relatives à des communications ;
- La Commission africaine et les INDH devraient réfléchir à des moyens d'établir des voies de communication plus officielles au sujet de leur travail ;
- La Commission africaine devrait disposer d'une procédure destinée à garantir que les décisions au sujet de communications soient automatiquement communiquées aux INDH ;
- Le principal rôle de la Commission africaine en matière suivi devrait être celui d'arbitre, afin de coordonner un dialogue constructif entre les parties concernées.

#### **b) Le rôle des autres organes et mécanismes de l'Union africaine**

En ce qui concerne le rôle de la Cour africaine vis-à-vis du suivi des décisions de la Commission africaine, il a été affirmé qu'il serait inopportun que la Cour africaine s'en mêle. Il a été noté qu'en vertu du Protocole sur la Cour africaine et de son Règlement intérieur, la Cour africaine ne pouvait effectuer le suivi de ses propres jugements. Ce rôle échoit en effet au Conseil exécutif. En conséquence, certains participants ont affirmé qu'ils ne pouvaient envisager de rôle pour la Cour africaine dans quelque procédure de suivi de la Commission africaine que ce soit. Il a été reconnu que certaines personnes considéraient que dans les cas où des décisions de la Commission africaine n'avaient pas été respectées, il serait possible de saisir la Cour africaine à ce sujet, qui jouerait alors le rôle d'« organisme de

surveillance de l'application » pour la Commission africaine. Cependant, certains des participants considéraient que la Cour ne pouvait pas assumer ce rôle et qu'elle devrait, dans ce contexte, se former sa propre opinion au sujet de toute communication qui lui est déférée par la Commission africaine, ce qui pourrait avoir pour conséquence que les éléments de fait et le fond du dossier soient réexaminés.

Néanmoins, il a été reconnu que la Cour africaine et la Commission africaine devraient collaborer et s'entendre sur la manière dont elles pourraient se saisir l'une l'autre de dossiers. Il a été noté que le Règlement intérieur stipule qu'elles doivent se rencontrer une fois par an, ce qui a donné lieu à des discussions sur les différentes possibilités d'établir une relation constructive. Cependant, il a été souligné que les juges de la Cour africaine tireraient avantage d'une formation plus poussée sur le travail de la Commission africaine, étant donné que certains considéraient la Commission africaine comme le « plaignant » et étaient donc réticents à travailler avec cet organe.

Il a été suggéré que la Cour africaine pourrait tirer des enseignements de l'expérience de la Cour interaméricaine des droits de l'Homme (CIADH), qui a décidé d'inclure dans son Règlement intérieur la possibilité de suivre ses propres décisions. Il a été noté que l'un des moyens utilisés par la CIADH pour contrôler l'application de ses décisions consistait à tenir une audience consacrée à la mise en œuvre, où les parties concernées ont la possibilité d'informer la CIADH de toutes les mesures prises pour donner effet à la décision et les plaignants ont la possibilité d'indiquer s'ils sont satisfaits des mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre. Cependant, comme certains participants l'ont rappelé, malgré ces efforts, le niveau d'application des décisions de la CIADH et de la Commission interaméricaine des droits de l'Homme reste limité.

La procédure de suivi des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a également été évoquée pour mettre en lumière l'expérience d'autres forums dont pourrait profiter le système des droits de l'Homme en Afrique. Il a été noté que la responsabilité du suivi des décisions de la CEDH incombe au Comité des ministres, un organe politique qui dispose d'une procédure définie pour l'exécution des arrêts. Il a été souligné que chacun des États membres du Conseil de l'Europe avait des « agents » mandatés en contact direct avec la CEDH et qui avaient le pouvoir de prendre des décisions *ad hoc*, entre autres au sujet de questions de communications, de suivi et de mise en œuvre des arrêts. Ces mêmes agents peuvent également chercher à obtenir toute mesure provisoire qu'ils jugent nécessaire. Il a été suggéré par certains participants que les États membres de l'Union africaine pourraient envisager une procédure similaire dans le cadre de l'architecture du régime des droits de l'Homme de l'Union africaine.

Outre la Cour africaine, les participants ont identifié d'autres organes de l'Union africaine qui pourraient ou devraient jouer un rôle en matière de suivi et de mise en œuvre des



décisions de la Commission africaine, les plus proéminents étant le Conseil de la paix et de la sécurité, le Mécanisme d'examen par les pairs en Afrique (MAEP) et le Parlement panafricain.

Le Conseil de la paix et de la sécurité (CPS) est un organe de l'UA responsable de faire appliquer les décisions de l'Union africaine. Le CPS se compose de 15 États membres de l'Union africaine, dont les représentants sont élus par le Conseil exécutif sur une base régionale : trois pour l'Afrique centrale, trois pour l'Afrique orientale, deux pour l'Afrique du Nord, trois pour l'Afrique méridionale et quatre pour l'Afrique occidentale. Le CPS est chargé de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique, de la diplomatie préventive et du maintien de la paix ainsi que de la gestion des catastrophes et des actions humanitaires. Une commission de « sages » a également été mise en place pour soutenir le travail du CPS. Pendant le séminaire, il a été suggéré que le CPS pourrait avoir un rôle à jouer dans le suivi des décisions de la Commission africaine étant donné qu'il a la possibilité d'organiser des audiences pour consulter des OCS ou d'autres parties prenantes dans le cadre de leur mandat de la prévention des conflits. Il a été recommandé que le CPS se serve des décisions de la Commission africaine comme d'indicateurs dans le cadre de leur système d'alerte précoce.

Le Mécanisme d'examen par les pairs en Afrique (MAEP) a été lancé en 2003 par l'Union africaine dans le cadre de la mise en œuvre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le MAEP, un processus d'évaluation par les pays pairs, est utilisé par les pays membres pour échanger leurs expériences et évaluer tous les aspects de leur gouvernance et de leur développement socio-économique sans intervention extérieure. Le MAEP mène quatre types d'évaluations, à savoir :

- Une évaluation initiale, la première à laquelle est soumis un pays et qui est menée dans les 18 mois qui suivent son adhésion au MAEP ;
- Une évaluation périodique, qui a lieu tous les deux à quatre ans ;
- Un État membre peut, pour des raisons qui lui sont propres, demander à tout moment à être évalué en dehors des évaluations périodiques prévues ;
- Tous signes annonciateurs d'une crise politique ou économique au sein d'un pays membre constituent une cause suffisante pour entreprendre une évaluation.

Il a été indiqué que le MAEP examinait bien des décisions relatives aux droits de l'Homme dans le cadre de son mandat et qu'il pourrait donc représenter un processus extrêmement utile pour assurer le suivi des décisions de la Commission africaine et examiner les mesures prises ou à prendre pour mettre en œuvre une décision à l'échelle nationale. Il a été remarqué que le MAEP pouvait s'enorgueillir d'un bilan très positif, avec des dialogues constructifs avec les États au regard de la mise en œuvre de recommandations. Il a donc été suggéré que des synergies devraient être mises en place entre la Commission africaine et le

MAEP, et que les OCS et les INDH devraient envisager de faire appel au MAEP dans le cadre de leur stratégie de mise en œuvre d'une décision.

Le Parlement panafricain (PPA), quant à lui, a été présenté comme l'un des organes de l'UA les plus à même de jouer un rôle dans le suivi et la mise en œuvre des décisions de la Commission. Le PPA, qui est l'organe législatif de l'Union africaine, remplit les fonctions suivantes :

- Faciliter la mise en œuvre effective des politiques et objectifs de l'UA ;
- Œuvrer pour l'harmonisation ou la coordination des lois des États membres ;
- Formuler des recommandations pour faire progresser la réalisation des objectifs de l'UA et attirer l'attention sur les difficultés qui se posent dans le cadre du processus d'intégration en Afrique et de proposer des stratégies pour les surmonter ;
- Demander aux agents de l'UA d'assister à ses sessions, rédiger des textes juridiques ou l'assister dans l'exercice de ses fonctions ;
- Promouvoir les programmes et objectifs de l'UA dans les circonscriptions des États membres ;
- Encourager la bonne gouvernance, la transparence et l'obligation de rendre compte dans les États membres ;
- Familiariser les peuples africains aux objectifs et politiques visant à intégrer le continent africain dans le cadre de la mise en place de l'Union africaine ;
- Promouvoir la coordination et l'harmonisation des politiques, mesures, programmes et activités des forums parlementaires africains.

Le PPA est en mesure d'organiser des audiences publiques qui peuvent être suivies « en direct », au cours desquelles des questions très diverses peuvent être proposées. Il a donc été recommandé que les OCS, les INDH et les autres parties prenantes envisagent de se servir de ce forum pour y évoquer certaines décisions de la Commission africaine et ainsi favoriser un dialogue constructif au sujet des mesures nécessaires pour la mise en œuvre d'une décision, et de le voir comme une autre stratégie disponible pour faire pression pour que les États se conforment à une décision.

#### **Recommandations relatives aux autres organes et mécanismes de l'Union africaine :**

- La Cour africaine et la Commission africaine devraient profiter de leurs réunions annuelles comme d'un espace de concertation régulier leur permettant de discuter de leur rôle respectif et de continuer à renforcer leur collaboration et leurs voies de communication ;
- Les parties prenantes devraient mener des programmes de sensibilisation destinés aux juges et au personnel de la Cour africaine afin de les familiariser davantage avec le mandat et le fonctionnement de la Commission africaine ;

- Les parties prenantes devraient se servir du MAEP comme d'un espace leur permettant d'effectuer le suivi d'une décision en attirant l'attention sur l'avancement de la mise en œuvre et pour souligner les mesures nécessaires pour que la décision soit intégralement mise en œuvre ;
- Les parties prenantes devraient se servir du PPA comme d'une plateforme leur permettant d'effectuer le suivi d'une décision en attirant l'attention sur l'avancement de la mise en œuvre et pour souligner les mesures nécessaires pour que la décision soit mise en œuvre intégralement.

**L'équipe du Centre d'implémentation des droits de l'Homme  
Université de Bristol  
Décembre 2011**