

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

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU

Docteur en droit, Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et politiques¹
Université de Yaoundé

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples crée, en son article 30, une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, placée auprès de l'O.U.A. et communément appelée *Commission*. Il s'agit d'un organe technique indépendant chargé de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Cette Commission a été créée à défaut de pouvoir instituer à l'époque une véritable Cour.

L'idée de la création d'une Cour africaine des Droits de l'Homme avait été, en effet, réclamée par des juristes africains². Mais, pas plus qu'au plan universel, les États africains n'étaient prêts à se soumettre au verdict d'une véritable juridiction régionale, surtout si elle était accessible aux simples citoyens comme le voulaient les experts réunis à Lagos. C'est pourquoi la solution retenue, s'inspirant de celle appliquée au niveau universel³, a été celle d'une institution plus modeste dont la spécificité, dit-on, est inspirée de « l'arbre à palabres »⁴. Néanmoins, l'idée d'une Cour africaine a fait son chemin, puisqu'un protocole additionnel à la Charte portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été adopté à Ouagadougou en juin 1998. Mais les premières ratifications se font encore compter⁵.

¹ Centre d'Etudes et de Recherches en Droit International et Communautaire (C.E.R.D.I.C.), Département de droit international public et communautaire. Ancien A.T.E.R. de l'Université Jean Moulin Lyon 3.

² Voir paragraphe 4 de la Loi de Lagos. La loi de Lagos est la résolution adoptée à l'issue du Congrès des juristes africains réunis à Lagos par la Commission internationale des juristes en 1961. Ce Congrès porte sur la nécessité de la primauté du droit en Afrique. Lire à ce propos Keba Mbaye, *Les droits de l'homme en Afrique*, Pedone, Paris, 1992, pp. 60 et suiv. Il a fallu attendre près de quarante ans pour que le protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant sa création soit enfin adopté à Ouagadougou en 1998.

³ Certaines de ses fonctions sont proches de celles de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

⁴ Voir à ce propos Keba Mbaye, « Rapport introductif sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », in *Droit de l'homme et des peuples en Afrique et la Charte africaine*, Commission Internationale des Juristes (éd.), Genève, 1986, pp. 28-29 ; Mutoy Mubiala, « La contribution des Etats africains à la renaissance de la Cour Internationale de Justice », *Annuaire africain de droit international*, vol. 2, 1994, pp. 174-175.

⁵ Au 1^{er} septembre 2001, l'O.U.A. n'avait enregistré que quatre ratifications dont elle du Sénégal le 30 octobre 1998 ; celle du Burkina Faso le 23 février 1999 ; de la Gambie le 15 octobre 1999 et enfin celle du Mali le 20 juin 2000.

C'est dire toute l'importance que constitue l'expérience de la Commission. Inaugurée à Addis Abéba le 2 novembre 1987 après l'élection de ses membres par la 23^{ème} Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement de l'O.U.A. tenue en juillet 1987, la Commission n'a véritablement commencé à fonctionner qu'après l'inauguration de son siège à Banjul en Gambie le 12 juin 1989.

Plus de douze ans après le début de ses activités, avant même de se risquer à un premier bilan de fond de ses travaux⁶, il est important de s'interroger ici sur les conditions de travail de la Commission : nous nous intéresserons à son organisation (I) et à son fonctionnement (II).

I. - ORGANISATION DE LA COMMISSION

Nous déclinerons l'organisation de la Commission à travers ses membres, son bureau, son secrétariat et ses organes subsidiaires.

A. - Les membres

Selon les articles 31 de la Charte et 11 du Règlement intérieur, la Commission se compose de onze membres choisis, c'est la formule consacrée, "parmi les personnalités africaines jouissant de la plus haute considération". Cette composition peut sembler restreinte si on la compare à celle de la Commission européenne des droits de l'homme qui comprenait un membre par Etat partie (art. 20 de la Convention européenne), mais elle est déjà au-delà de son homologue interaméricaine qui ne compte que sept membres. Par ailleurs compte tenu des problèmes financiers auxquels doit faire face l'organisation panafricaine, il aurait été malvenu de multiplier le nombre de commissaires. La solution serait plutôt de consolider le secrétariat en matière de personnel car une grande partie du travail s'y fait en amont. La Commission ne peut, selon l'article 32, comprendre plus d'un ressortissant du même Etat⁷. Les candidats doivent être connus pour leur haute moralité, leur intégrité et leur impartialité et doivent posséder une compétence en matière de droits de l'homme et des peuples. Par ailleurs, un intérêt particulier est accordé à la participation de personnes ayant une expérience en matière juridique.

Les membres de la Commission sont élus au scrutin secret par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement sur une liste proposée par les Etats parties à la Charte africaine (art. 33). Selon l'article 35 de la Charte, les Etats parties à la Charte sont invités à présenter leurs candidats au Secrétaire général de l'O.U.A. au moins quatre mois avant

⁶ Atangana Amougou J.-L., *Pratique et jurisprudence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*. A paraître fin 2001.

⁷ Dans la mesure où la Commission ne comprend que onze membres, il apparaît presque superflu de faire cette précision.

chaque élection. Celui-ci en dresse la liste alphabétique des personnes ainsi présentées et la communique au moins un mois avant les élections aux Chefs d'Etat et de gouvernement. Chaque Etat partie à la Charte ne peut présenter plus deux candidats (art. 34) à la double condition que ces derniers aient la nationalité d'un des Etats partie à la Charte et au cas où deux candidats seraient présentés par un Etat, l'un d'eux devra absolument avoir une nationalité autre que celle de l'Etat qui le présente. On peut donc imaginer qu'un Etat présente deux candidats ressortissants d'un Etat tiers.

Les onze premiers commissaires ont été élus le 29 juillet 1987 au cours du 23^{ème} sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'O.U.A. tenu à Addis-Abeba en Ethiopie. Lors de la première session convoquée par le Secrétaire général de l'O.U.A., conformément à l'article 64 (2) de la Charte, les membres élus ont fait une Déclaration solennelle de bien et fidèlement remplir leurs fonctions en toute impartialité (art. 38 de la Charte), le 2 novembre 1987. Depuis cette date, comme l'indique le tableau ci-dessous, la composition de la Commission fait toujours ressortir un effort d'équilibre géographique entre les diverses parties du continent africain.

Par contre, on remarque une nette domination des juristes au sein de la Commission. En 1987, sur les onze membres élus, six étaient des juristes⁸. Dans sa dernière composition⁹ en décembre 2000, on ne compte pas moins de huit juristes et assimilés¹⁰ sur les onze membres. Ce qui est normal au regard de la nature de sa mission.

Par ailleurs, l'O.U.A. s'efforce pour que soient présentes, au sein de la Commission, les grands équilibres linguistiques. C'est ainsi que dans la composition de la Commission de 1999, on remarque les présences anglophone (Afrique du Sud et Ghana), arabophone (Algérie, Egypte et Tunisie), francophone (Gabon et Sénégal) et lusophone (Cap-vert). Ce souci semblait moins présent dans la première composition¹¹ de la Commission où l'équilibre géographique prédominait. Il semble de nouveau ne plus être à l'ordre du jour. En effet, dans sa composition actuelle, la communauté lusophone ne dispose plus de représentants alors que celle anglophone avec six membres est sur-représentée¹².

Enfin, la remarque de M. Ouguerouz¹³ selon laquelle la Commission n'a jamais compté de femme parmi ses membres est désormais caduque. On peut même dire que la Commission s'est féminisée et cela constitue une des satisfactions de l'organe africain de protection des droits de l'homme même s'il a fallu attendre la quatrième élection pour voir une femme élue pour un mandat de commissaire.

La première à être élue fut, en juin 1993, Mme Vera Duarte Martins. Au moment de son élection pour un premier mandat de six ans, elle était juge à la Cour suprême du Cap Vert, elle a exercé les fonctions de vice-Présidente de la Commission entre 1997 et 1999. Elle était alors la seule personnalité féminine à siéger auprès de l'organe africain de protection

⁸ Voir le tableau en page 4.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Nous entendons assimiler logiquement les défenseurs des droits de l'homme à des juristes dans la mesure où il semble difficile de s'adonner à cette mission sans quelques notions de droit.

¹¹ Voir Tableau en page 4.

¹² Voir tableau de la composition de la Commission en décembre 2000 en page suivante.

¹³ Ouguerouz (Fatsah), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, PUF, 1993, p. 294.

des droits de l'homme et des peuples. Deux années plus tard, sa solitude féminine fut remédiée par l'élection de Mme Julienne Ondziel-Gnelenga. Avocate congolaise, elle a été élue pour six ans en juin 1995. Elle a été depuis rapporteure spéciale pour les droits de la femme et occupait jusqu'en octobre 2001 les fonctions de Vice-présidente de la Commission sous la présidence de M. E. V. O. Dankwa du Ghana.

Depuis les élections de 1999, la Commission compte quatre femmes¹⁴ en son sein et peut se targuer de faire mieux ou que ses homologues européen¹⁵ et interaméricain. Et d'ailleurs, dans l'optique d'une plus forte féminisation des institutions africaines, le protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples demande que l'égalité des sexes soit assurée lors de la présentation¹⁶ des candidats et lors de l'élection¹⁷ des juges, ce qui « *représente une réelle nouveauté dans le statut d'un organe international* »¹⁸.

Composition de la Commission en novembre 1987

Nom	Nationalité	Profession	Durée du mandat
M. Isaac NGUEMA (Président)	Gabonais	Professeur de droit	2 ans
M. Ibrahim BADAWI EL-SHEIKH (Vice-Président)	Egyptien	Ambassadeur d'Egypte au Zimbabwe	2 ans
M. Alioune Blondin BEYE	Malien	Secrétaire général de la BAD ¹⁹	2 ans
M. Ali M. BUHEDMA	Libyen	Avocat	6 ans
M. Alexis GABOU	Congolais (Brazzaville)	Ministre de l'Intérieur	6 ans
M. Grace IBINGIRA	Ougandais	Homme d'affaires	4 ans
M. H. R. KISANGA	Tanzanien	Magistrat	4 ans
M. M. D. MOKAMA	Bostwanais	Magistrat	6 ans
M. C. L. C. MUBANGA C.	Zambien	Fonctionnaire ²⁰	4 ans
M. Youssoupha NDIAYE	Sénégalais	Magistrat	6 ans
M. M. S. B. SEMEGA	Gambien	Avocat	2 ans

¹⁴ Voir le tableau de la composition de la Commission en décembre 2000 en page suivante.

¹⁵ La Cour européenne ne fait pas mieux alors qu'elle relève d'un espace géographique où la discrimination envers les femmes a pendant longtemps été considérée comme inexistante ou tout au moins résiduelle. Au 20 octobre 1999, la Cour européenne comptait seulement 8 femmes sur les 39 juges élus, soit environ 20%. Ces femmes ont été élues au titre de la Suède, de la Belgique, de la Slovaquie, de la Croatie, des Pays-Bas, de la Macédoine, de la Norvège et de la Bulgarie.

¹⁶ Article 12, § 2 du Protocole C.A.D.H.P.

¹⁷ Article 14, § 3 du Protocole C.A.D.H.P.

¹⁸ Quilleré-Majzoub (Fabienne), « L'option juridictionnelle de la protection des droits de l'homme en Afrique : étude comparée autour de la création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *R.T.D.H.*, n° 44, octobre 2000, p. 740.

¹⁹ Banque Africaine de Développement.

²⁰ C'est du moins ce qui ressort des documents de la Commission sans aucune autre précision. Ce qui est dommage, car selon que c'est fonctionnaire de police, de douane, de l'administration pénitentiaire, cela peut être révélateur pour l'analyse du juriste.

Composition de la Commission en décembre 2000

Nom	Nationalité	Profession	position
M. E. V. O. DANKWA	Ghanéen	Magistrat	Président
Mme Julienne ONZIEL-GNELENGA	Congolaise (Brazzaville)	Avocate	Vice-Présidente
M. Ibrahim BADAWI	Egyptien	Ambassadeur d'Egypte en Hollande	Membre
M. Mohamed H. BEN SALEM	Tunisien	Ambassadeur de Tunisie au Sénégal	Membre
Mme Florence BUTEGWA	Ougandaise	Consultante internationale ²¹	Membre
Mme Vera M. CHIRWA	Malawite	Défenseur des droits de l'homme	Membre
M. Andrew R. CHIGOVERA	Zimbabwéen	Magistrat ²²	Membre
Mme Jainaba JOHM	Gambienne	Magistrat ²³	Membre
M. Isaac NGUEMA	Gabonais	Professeur de droit	Membre
M. N. Barney PITYANA	Sud-africain	Président de la South Africa National Human Rights Commission	Membre
M. Kamel REZAG BARA	Algérien	Président de l'Observatoire algérien des droits de l'homme	Membre

Conformément à l'article 36 de la Charte, les membres sont élus pour un mandat de six ans renouvelables. Toutefois, pour assurer le renouvellement progressif de la commission et une continuité jurisprudentielle, le mandat de quatre des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans et le mandat de trois autres au bout de quatre ans.

Aux termes de l'article 37 de la Charte, les noms des membres concernés²⁴ sont tirés au sort par le président de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement immédiatement après la première élection. En cas de décès²⁵, de démission²⁶ ou d'empêchement définitif d'un membre de la Commission, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement procède à son remplacement. Le commissaire élu en remplacement achève le mandat restant sauf si la portion de mandat restante est inférieure à six mois auquel cas il n'est procédé à aucun remplacement (art. 39 de la Charte et art. 13 du Règlement intérieur).

²¹ C'est ce qui ressort des documents pertinents de la Commission.

²² Dans les documents de la Commission, il est marqué Cabinet du Procureur général. Nous supposons qu'il s'agit de magistrat de fonction.

²³ Idem.

²⁴ Voir le tableau de la première composition de la Commission en page 4.

²⁵ M. Mubanga Chipoya de la Zambie élu pour 6 ans en juillet 1991 et décédé en décembre 1991 a été remplacé par l'ambassadeur Hatem Ben Salem de Tunisie pour les 5 années restantes aux élections tenues en juillet 1992. Ce fut aussi le cas lors du décès de M. Alioune Blondin Beye, remplacé par Mme Florence Butegwa.

²⁶ M. Grace Stuart Ibingira d'Ouganda qui avait été élu en 1987 pour 4 ans, démissionnaire en 1989 a été remplacé par le professeur U. O. Umozurike du Nigéria élu en juillet 1989 pour terminer le reste de son mandat.

Pour assurer l'indépendance des Commissaires, un statut particulier leur a été aménagé. Le premier élément garantissant leur indépendance relève du fait que les membres de la Commission sont inamovibles. En effet, selon les articles 39.2 de la Charte et 14.1 du Règlement intérieur, une fois élu, un membre ne peut être démis de ses fonctions que « *si de l'avis unanime des autres membres de la Commission, un membre a cessé de remplir ses fonctions pour toute autre cause qu'une absence temporaire, ou se trouve dans l'incapacité de continuer à les remplir* ». La jouissance des privilèges et immunités diplomatiques prévues par la Convention du même nom prévue par l'O.U.A. vient d'ailleurs renforcer cette inamovibilité, gage de l'indépendance des membres vis-à-vis des Etats. En outre, les membres siègent à titre personnel (art. 31.2 de la Charte et art. 12.2 du Règlement intérieur). Par ailleurs, aucun membre ne peut se faire représenter (art. 12.2 du Règlement intérieur).

Toutefois, on remarque l'absence notable de clauses d'incompatibilité des fonctions de membres de la Commission. Certains auteurs ont tenté de trouver une justification pratique à cet état de choses. M. Ouguergouz pense ainsi que prévoir une incompatibilité aurait considérablement réduit le champ de recrutement des candidats dans les pays supposés pauvres en cadres²⁷. Cette explication n'aurait pu paraître plausible que dans la mesure où chaque Etat aurait été obligé d'avoir un représentant à la Commission. Or tel ne semble pas avoir été l'intention des rédacteurs de la Charte, la Commission ne comprenant que onze membres, les Etats pauvres en cadres, si tant est qu'un Etat, de nos jours, puisse manquer de cadre bien formé pour être présenté à la Commission, auront toujours la possibilité de présenter un candidat ressortissant d'un autre Etat (art. 34 de la Charte). En fait, la seule justification plausible se trouve dans la volonté des Etats de pouvoir compter sur leur représentant à la Commission. C'est ainsi qu'on a pu observer dans la composition de la Commission un certain nombre de membres occupant des fonctions quasi-politiques dans leur pays²⁸. Ceci n'est pas de nature à œuvrer pour la crédibilité du jeune organe africain de protection des droits de l'homme. Toutefois, il est prévu aux termes de l'article 109 du Règlement intérieur qu'« *aucun membre ne prend part à l'examen d'une communication par la Commission s'il a un intérêt personnel quelconque dans l'affaire, ou s'il a participé à titre quelconque à l'adoption d'une décision quelconque relative à l'affaire sur laquelle porte la communication* ». Et d'ailleurs le même Règlement prévoit le retrait volontaire de tout membre de l'examen d'une communication si, pour une raison quelconque, il considère qu'il ne devrait pas prendre part ou continuer à prendre part à son examen (art. 110 du Règlement).

Il n'empêche que l'indépendance des membres de la Commission aurait pu être renforcée par la règle du non-renouvellement du mandat. Cette règle traditionnelle permet d'éviter les pressions liées au renouvellement du mandat. Par ailleurs, on observe une grande diversité dans la durée des mandats²⁹ des différents membres. Certains n'effectuant qu'un mandat³⁰ alors que d'autres occupent ces fonctions de façon quasi-continue depuis la

²⁷ Ouguergouz (Fatsah), *op. cit.*, p. 297.

²⁸ En 1987, M. Alexis Gabou, Ministre de l'Intérieur du Congo est élu membre de la Commission. Lors de la même élection, M. Ibrahim Badawi El-sheikh, ambassadeur d'Egypte au Zimbabwe est devenu membre de la Commission. Il en est de même pour M. Mohamed Hatem Ben Salem, qui est de nos jours membre de la Commission alors qu'il occupe en même temps les fonctions d'ambassadeur de Tunisie au Sénégal.

²⁹ Voir ci-dessous le tableau récapitulatif de la durée des mandats des commissaires.

³⁰ C'est le cas du Lybien Ali Budhema ou de la Cap Verdienne Vera Duarte Martins.

création de l'institution. C'est le cas notamment du Gabonais Isaac Nguéma et dans une moindre mesure de l'Égyptien Badawi El Sheikh, ce dernier ayant perdu son mandat pendant deux ans. Le Tunisien Hatem Ben Salem est parti pour faire le même parcours.

A contrario, le Sénégalais Youssoufa Ndiaye et dans une moindre mesure le Nigérian Umzurike dont le travail semblait très apprécié par tous ceux qui s'intéressent aux travaux de la Commission ont perdu leurs mandats de commissaires. De là à imaginer qu'il existe une relation de cause à effet entre le travail accompli par un commissaire et le non renouvellement de son mandat. Il n'y a qu'un pas qui peut être vite franchi. Nous n'avons malheureusement pas eu accès aux documents retraçant le déroulement des élections. Aussi on ignore les raisons du renouvellement permanent de certains membres et pas d'autres. Ce qui est dommage car c'est une question somme toute intéressante pour le juriste que de connaître les raisons d'une réélection ou d'une non réélection d'un candidat.

Tableau récapitulatif de la durée des mandats des commissaires

Nom	Nationalité	Durée du mandat
Isaac NGUEMA	Gabon	(1987-1989, 1989-1995, 1995-2001)
Ibrahim BADAWI EL SHEIKH	Egypte	(1987-1989, 1989-1995, 1997-2003)
Alioune BLONDIN BEYE	Mali	(1987-1989, 1989-1995, 1995-1998 ³¹)
Ali BUDHEMA	Libye	(1987-1993)
Alexis GABOU	Congo (Brazzaville)	(1987-1993)
Grace IBIGINRA	Ouganda	(1987-1989 ³²)
S.-B. SEMEGA	Gambie	(1987-1989, 1989-1995)
H. R. KISINGA	Tanzanie	(1987-1991, 1991-1997)
M. D. MOKAMA	Botswana	(1987-1993)
MUBANGA CHIPOYA	Zambie	(1987-1991, 1991-1991 ³³)
Youssoufa NDIAYE	Sénégal	(1987-1993, 1993-1999)
Oji UMOZURIKE	Nigéria	(1989-1991, 1991-1997) ³⁴
Hatem BEN SALEM	Tunisie	(1992-1997, 1997-2003) ³⁵
KOFFI AMÉGA	Togo	(1993-1999)
E. V. O. DANKWA	Ghana	(1993-1999, 1999-2005)
Vera DUARTE MARTINS	Cap Vert	(1993-1999)
Julienne ONDZIEL-GNELENGA	Congo (Brazzaville)	(1995-2001)
Kamel REZZAG BARA	Algérie	(1995-2001)
Barney PITYANA NYAMEKO	Afrique du Sud	(1997-2003)
Florence BUTEGWA	Ouganda	(1999-2005)
Vera CHIRWA	Malawi	(1999-2005)
JOHM JAINABA	Gambie	(1999-2005)
Andrew CHIGOVERA	Zimbabwe	(1999-2005)

³¹ Il est décédé en juin 1998.

³² Elue pour quatre ans soit jusqu'en 1991, elle démissionnera en 1989 pour des raisons personnelles.

³³ Réélue pour six ans en 1991, il décède la même année.

³⁴ Elu la première fois pour achever le mandat du commissaire démissionnaire Ibingira.

³⁵ Elu la première fois pour achever le mandat du commissaire Mubanga Chipoya.

B. - Le bureau

La Commission élit parmi ses membres un Président et un Vice-président pour une période de deux ans renouvelables³⁶ (art. 42.1 de la Charte et art. 17.1 du Règlement intérieur).

Tableau récapitulatif de la composition du bureau de la Commission de 1987 à 2001

Durée du mandat	Président	Vice-Président
1987-1989	Isaac NGUEMA, Gabonais	Ibrahim BADAWI El-Sheikh, Egyptien
1989-1991	Oji UMOZURIKE, Nigérian	Alexis GABOU, Congolais
1991-1993	Ibrahim BADAWI El-Sheikh, Egyptien	MUBANGA CHIPOYA ³⁷ , Zambien
1993-1995	Isaac NGUEMA, Gabonais	Hatem BEN SALEM, Tunisien
1995-1997	Isaac NGUEMA, Gabonais	E.V.O. DANKWA, Ghanéen
1997-1999	Youssoupha NDIAYE, Sénégalais	Vera DUARTE MARTINS, Cap-verdienne
1999-2001	E. V. O. DANKWA, Ghanéen	Julienne ONDZIEL-GNELENGA ³⁸ , Congolaise

Cette élection a lieu au scrutin secret et seuls y participent les membres présents. Aux termes de l'article 17.2 du Règlement, le membre qui obtient la majorité des deux tiers des membres présents des votants est élu. Si aucun membre ne réunit cette majorité des deux tiers lors d'un deuxième, troisième ou quatrième tour de scrutin, celui ayant obtenu le plus grand nombre de voix au cinquième tour est élu (art. 17.3 du Règlement).

Selon l'article 18 du Règlement, le Président exerce ses fonctions sous l'autorité de la Commission. Il détient la charge de prononcer l'ouverture et la clôture de chaque séance de la Commission, il dirige les débats, assure l'application du Règlement intérieur, donne la parole, met les questions aux voix et proclame les décisions (art. 44 du Règlement). En cas d'empêchement, il est remplacé par le Vice-président (art. 19 du Règlement) qui, agissant en qualité de Président (art. 20 du Règlement), dispose des mêmes droits et des mêmes devoirs que le Président.

³⁶ Voir tableau ci-dessus en page 7.

³⁷ Décédé en décembre 1991, il a été remplacé par M. Sourahata B. Semega Janneh de Gambie, élu en mars 1992.

³⁸ Cette dernière a souhaité renoncer à son mandat de Vice-présidente lors de la 28^{ème} session de la Commission tenue à Cotonou au Bénin du 23 octobre au 6 novembre 2000 pour se consacrer à sa fonction de Rapporteuse spéciale chargée des droits de la femme en Afrique. Elle a donc été remplacée par le Commissaire Rezag Bara, avocat de nationalité algérienne, élu depuis 1995.

C. - Le secrétariat

Depuis sa création en 1987, la Commission a connu trois secrétaires. Mme Esther Tchouta-Moussa, Camerounaise, fut la première à occuper cette fonction. Elle a exercé ses fonctions principalement à Addis Abeba de 1987 à 1989, elle était en même temps conseiller juridique de l'O.U.A. Elle a été remplacée en 1989 par M. Jean Ngabishema Mutsinzi, Zaïrois, qui est resté en fonction pendant cinq ans soit de 1989 à 1994. Depuis 1994, c'est M. Germain Baricako, Burundais, qui occupe les fonctions de Secrétaire de la Commission.

Le Secrétaire de la Commission est désigné par le Secrétaire général de l'O.U.A. (art. 41 de la Charte) en consultation avec le Président de la Commission (art. 22.2 du Règlement). C'est aussi le même Secrétaire Général qui fournit, selon la même formule consacrée, le personnel, les moyens et les services nécessaires à l'exercice effectif des fonctions attribuées à la Commission. C'est l'O.U.A. qui prend en charge le coût du personnel et des moyens et services nécessaires au fonctionnement de la Commission (art. 41 de la Charte et 26 du Règlement).

Comme son nom l'indique, le Secrétaire de la Commission effectue des activités de secrétariat sous la direction générale du Président (art. 23 du Règlement). Pour ce faire, il assiste la Commission et ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Il a la garde des archives et sert d'intermédiaire pour toutes les communications concernant la Commission. En outre, il est chargé de porter à la connaissance des membres de la Commission toutes les questions dont il est saisi. Il est responsable de la tenue d'un registre permanent contenant toutes les communications reçues en vertu de l'article 47 de la Charte et d'un registre spécial coté et paraphé sur lequel sont inscrites la date de l'enregistrement de chaque requête et communication et celle de la clôture de la procédure y relative devant la Commission (art. 27 du Règlement). Le secrétariat a en outre en charge l'établissement et la conservation des enregistrements sonores des sessions de la Commission, des séances des comités, groupes de travail et sous-Commissions si la Commission en décide ainsi.

Enfin, le Secrétariat établit le compte rendu analytique des séances privées et publiques de la Commission et de ses organes subsidiaires et les distribue aussitôt aux Commissaires et autres participants de la séance (art. 39 du Règlement).

Depuis le début de ses activités, l'un des grands problèmes auxquels la Commission est confrontée est le manque de moyens en général, le manque de personnel en particulier. La Commission n'échappe donc pas à la situation économique qui prévaut sur le continent africain. Elle ne dispose pas de moyens lui permettant d'effectuer son travail de manière convenable. A titre anecdotique, rappelons qu'en 1991, le secrétariat de la Commission n'avait pas pu traduire les rapports préliminaires qu'elle avait reçus des États dans les langues de travail et les faire parvenir à temps aux membres de la Commission. Cette dernière devrait pourtant disposer d'un secrétariat capable d'assurer la traduction au moins des quatre grands courants linguistiques utilisés au sein de l'O.U.A., à savoir, l'anglais, l'arabe, le français et le portugais.

La Commission n'avait pas non plus de moyens d'enregistrement, par conséquent elle n'a pas été en mesure de produire de compte rendu de ses sessions et son rapport annuel, qui ne donne qu'un bref résumé de ses activités. La Commission a souvent manqué de personnel et de moyens, ses réunions sont ainsi trop brèves pour permettre un travail approfondi.

Quatorze ans après sa création, le problème du manque de moyens n'est toujours pas résolu³⁹. Jusqu'en novembre 1996, le secrétariat de la Commission ne comptait qu'un juriste qui n'était autre que le secrétaire de la Commission en personne.

Il semble pourtant que les gouvernements africains aient décidé de faire des droits de l'homme une priorité pour le nouveau millénaire.

Par ailleurs, selon les propos du Secrétaire de la Commission⁴⁰, celle-ci aurait reçu l'assurance de l'OUA pour une rapide amélioration de la situation. Une augmentation substantielle du budget d'environ de 30% a eu lieu en 2000.

Quant au personnel du secrétariat de la Commission proprement dit, c'est-à-dire les personnes travaillant à titre permanent pour le fonctionnement quotidien de cet organe, il a pratiquement doublé en l'espace de sept ans passant ainsi de six personnes en 1993 à dix-neuf personnes⁴¹. Actuellement, Le Secrétariat compte six juristes⁴² dont deux sont en charge des activités de protection, deux en charge des activités de promotion, un conseiller juridique et un responsable des programmes.

Par ailleurs, il arrive souvent qu'une personne extérieure vienne renforcer ponctuellement l'équipe du Secrétariat. Ainsi, en 1992, M. Mamadou Niang, juriste, fut détaché par le Secrétariat général de l'O.U.A. auprès de la Commission. En 1998, M. Lars Gustafsson,

³⁹ Sur les problèmes budgétaires de la Commission, lire les articles de Issac Nguéma, « *Expériences et bilan des Conventions régionales Europe/Amérique et les travaux de la Commission O.U.A.* » et « *la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : organisation, missions, procédures et activités* » in *Vers une Convention régionale des droits de l'homme au Moyen-Orient à partir du Liban et de l'Égypte*, Actes du Colloque organisé par la Faculté de droit Jbeil-Biblos de l'Université Saint-Esprit de Kaslik (U.S.E.K.) avec l'Institut des droits de l'homme du Barreau de Paris et l'École francophone de droit de Poitiers (9-11 février 1995), Liban, 1995, respectivement p. 45, pp. 206-209 et pp. 218-219.

⁴⁰ Entretien réalisé en avril 2000 au cours d'un séjour consacré à la préparation de cette étude à Banjul.

⁴¹ Réparties comme suit :

- un Secrétaire à la Commission en la personne de M. Germain Baricako en fonction depuis 1994, avocat de profession,
- six legal officer,
- un documentaliste et son assistant,
- deux responsables administratifs chargés des finances,
- une secrétaire,
- une responsable du service de la presse et de l'information,
- un secrétaire bilingue,
- une standardiste,
- deux agents de sécurité,
- deux chauffeurs,
- un agent de service.

⁴² Même si toute comparaison peut paraître inappropriée ici, notamment parce que le volume d'affaires traitées par la Commission européenne est sans commune mesure avec ce que reçoit actuellement son homologue africain, il n'empêche qu'on peut se rendre compte qu'au 31 décembre 1992, le secrétariat de la Commission européenne comptait 34 juristes, 24 assistants administratifs ainsi que des traducteurs.

économiste fut détaché par la *Danish Center for Human Rights*, une institution gouvernementale danoise des droits de l'homme, en vue de procéder à la programmation de la base de données de la Commission permettant ainsi à la Commission de s'informatiser. En attendant que la Commission dispose de ressources humaines de plus grande envergure, l'appel à des juristes temporaires⁴³ peut en effet être une solution pour pallier ce déficit.

Le budget de la Commission étant une part du budget régulier de l'O.U.A. (art. 41 de la Charte), son Secrétaire général en est l'ordonnateur, et à ce titre, responsable de sa gestion. Il peut cependant déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au Président de la Commission pour l'application du règlement financier de l'O.U.A. Dans la réalité, le budget de la Commission est individualisé et géré de manière autonome par cette dernière.

L'agent comptable de l'O.U.A. est responsable de la tenue de la caisse, toutefois, il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un fonctionnaire du Secrétariat de la Commission. Les postes de dépenses nécessaires à l'exercice effectif des fonctions attribuées à la Commission tels qu'ils sont énoncés à l'article 27 du règlement financier de l'O.U.A. doivent couvrir les émoluments et allocations des membres de la Commission tels que prévus à l'article 44 de la Charte⁴⁴, les charges du personnel du Secrétariat de la Commission, le coût des moyens et services nécessaires à la Commission.

Au titre des moyens complémentaires de la prise en charge financière de la Commission par l'O.U.A., les dons, legs et autres libéralités faits à la Commission sont acceptés en consultation avec le Secrétaire général de l'O.U.A. à la condition d'être compatibles avec les objectifs de Charte africaine de droits de l'homme et des peuples.

Dans la réalité, si les émoluments des membres de la Commission sont couverts, il n'en est pas de même en ce qui concerne le personnel effectif de la Commission. Celui-ci ne doit souvent sa présence qu'au soutien des organismes bienveillants⁴⁵ qui travaillent en collaboration avec la Commission.

D. - Les organes subsidiaires

Il en existe deux types selon l'article 28 du Règlement intérieur. Ce peut être soit les comités, soit les groupes de travail. Selon cet article, au cours d'une session et en consultation avec le Secrétaire Général de l'O.U.A., la Commission peut créer des comités ou des groupes de travail et leur envoyer pour étude et rapport tout point de

⁴³ La Commission européenne a déjà eu recours à ce procédé pour purger l'arriéré des requêtes lorsque celles-ci atteignent des proportions considérables. Lire à ce propos Ravaut (Caroline), « Article 37 » in *La Convention européenne des droits de l'homme : Commentaire article par article*, 2^{ème} éd., Economica, 1999, p. 741.

⁴⁴ Les émoluments et allocations des membres de la Commission sont prévus au budget régulier de l'Organisation de l'Unité Africaine.

⁴⁵ Le service de la documentation a ainsi fonctionné pendant quelques années grâce à l'aide du Centre danois pour les droits de l'homme qui fournissait le matériel informatique et le budget pour les émoluments de l'agent qui y travaillait.

l'ordre du jour. Ces organes subsidiaires sont composés de membres de la Commission désignés par le Président sous réserve de l'approbation de la majorité absolue des autres membres. Ces Comités et autres groupes de travail peuvent, si le Secrétaire Général de l'O.U.A. l'autorise, siéger en dehors de toute session de la Commission.

Par ailleurs, la Commission peut procéder à la création de sous-Commissions d'experts (art. 29 du Règlement) après approbation de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. Si ce dernier organe n'en décide pas autrement, la Commission arrête les attributions et la composition de chaque sous-Commission. Il est donc possible d'imaginer la présence d'experts étrangers à la Commission dans ces sous-Commissions. Les organes subsidiaires élisent les membres de leurs bureaux sauf avis contraire de la Commission (art. 30 du Règlement). Le Règlement intérieur de la Commission s'applique aux organes subsidiaires (art. 31 du Règlement).

Dans la pratique, la Commission a déjà eu à créer des organes subsidiaires. La onzième session de la Commission a ainsi mis sur pied un groupe de travail intersession. Cette création répondait à une demande des commissaires. Ces derniers se plaignaient de ce que la durée des deux sessions annuelles ne leur permettaient pas de mener à bout les réflexions auxquelles ils pouvaient s'adonner lors de leurs rencontres deux fois par an et ce pendant les sessions. Composé de cinq commissaires, ce groupe se réunit cinq jours par an pour travailler en dehors des sessions annuelles.

En fait, on peut réellement douter de l'efficacité de cet organe. La carence à laquelle elle est supposée remédier ne trouvera de réelle solution que lorsque les commissaires siégeront de façon permanente. Cette solution est à terme envisageable avec l'instauration de la Cour.

Il arrive, en outre, que la Commission crée des groupes de travail pour les activités de promotion. C'est à ce titre qu'il est arrivé que la Commission désigne des Rapporteurs spéciaux. Ceux-ci travaillent sur des thèmes aussi différents que les prisons et autres lieux de détention⁴⁶, les exécutions extrajudiciaires⁴⁷, arbitraires et sommaires; les droits de la femme⁴⁸.

1. - Le rapporteur spécial

a) Le mandat du rapporteur spécial

La fonction de rapporteur spécial ne figure pas dans la Charte africaine, ni dans le premier règlement intérieur. Il fait son apparition dans l'article 120.3 du nouveau règlement intérieur⁴⁹ adopté à la 18^{ème} session ordinaire de la Commission tenue en

⁴⁶ Le Commissaire E. V. O. Dankwa était le rapporteur spécial sur les prisons et autres lieux de détention en Afrique jusqu'à la 28^{ème} session où il a été remplacé par Mme Vera Mlangazuwa Chirwa, élue commissaire en juillet 1999.

⁴⁷ C'est le Commissaire Hatem Ben Salem qui est tient la charge de rapporteur spécial en ce domaine.

⁴⁸ Mme Julienne Ondziel-Gnelenga est la Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme en Afrique.

⁴⁹ Cet article dispose que « *La Conférence ou son Président peut demander à la Commission de procéder à une étude approfondie sur ces situations, et de lui rendre compte dans un rapport circonstancié, accompagné de ses conclusions et recommandations, en vertu des dispositions de l'alinéa 2, de l'Article 58 de la Charte. La Commission peut confier cette fonction à un rapporteur spécial ou à un groupe de travail* ».

octobre 1995 à Praia (Cap vert). C'est au cours de cette même session que le mandat fixant les missions du rapporteur spécial a été approuvé, soit une dizaine d'années après le début des activités de la Commission. Il semblerait que ce retard dans la délimitation des compétences du rapporteur spécial soit dû au souhait exprimé par les membres de la Commission d'asseoir de solides bases pour cette expérience. Les membres de la Commission voulaient s'assurer que le rapporteur spécial jouerait spécifique dans la protection effective des droits de l'homme en Afrique. Ils voulaient aussi s'assurer que le rapporteur spécial aurait un minimum de moyens susceptibles d'assurer son indépendance vis-à-vis du Secrétariat et pouvoir remplir sa mission dans les meilleures conditions.

Ces conditions ne furent remplies qu'en 1996 grâce à une clarification du mandat du rapporteur spécial et à un soutien logistique du Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe et de la direction de la coopération au développement et à l'aide humanitaire suisse.

Selon la Commission, le mandat de rapporteur spécial a pour base juridique l'article 45.1 (a) de la Charte. Ce dernier dispose que « *la Commission a pour mission de promouvoir les droits de l'homme et des peuples et notamment de rassembler de la documentation, faire des études et des recherches sur les problèmes africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples ... et le cas échéant, donner des avis ou faire des recommandations aux gouvernements* ».

Cette lecture somme toute restrictive du mandat de rapporteur spécial peut paraître curieuse lorsqu'on sait que la Commission a souvent fait preuve de courage et d'audace dans l'interprétation de la Charte. Le moins qu'on puisse relever est que cette lecture limite considérablement le mandat de rapporteur spécial. Pourtant, la Commission aurait pu se baser sur l'article 46 pour définir le mandat de rapporteur spécial. Selon l'article 46 en effet, « *la Commission peut recourir à toute méthode d'investigation appropriée ; elle peut notamment entendre le Secrétaire général de l'OUA et toute personne susceptible de l'éclairer* ». Une telle attitude aurait eu le mérite de donner un peu plus de pouvoir au rapporteur spécial. Or, en confinant la base juridique du mandat de rapporteur spécial à l'article 45.1 (a), on peut penser que la Commission a décidé de faire de ce dernier un simple consultant-conférencier.

Dans la pratique, les rapporteurs spéciaux ont souvent débordé ce rôle initial. Ainsi le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires désigné à l'unanimité de la Commission au cours de la 16^{ème} session ordinaire en octobre 1994, en la personne du commissaire Mohamed Hatem Ben Salem, définissait ses méthodes d'action en ces termes qui ne sont pas sans rappeler l'article 46. Pour lui en effet, « *le rapporteur spécial peut recourir, au cours de son mandat, à toute méthode d'investigation en sollicitant l'aide des Etats, des ONG nationales, africaines ou internationales* ». Par ailleurs, il peut se faire assister, dans sa mission, par toute personne qu'il jugera compétente pour mener cette tâche à bien. La Commission met à la disposition du rapporteur spécial les ressources nécessaires⁵⁰ et suffisantes pour s'acquitter de sa mission.

⁵⁰ Pour un programme d'activités de deux ans, soit de janvier 1997 à janvier 1999, le commissaire E. V. O. Dankwa, rapporteur spécial sur les prisons et conditions de détention en Afrique disposait ainsi d'un budget de 40 000 dollars. Voir Annexe V, Rapport du rapporteur spécial sur les prisons et conditions de détention en

b) Le travail du rapporteur spécial

Le rapporteur spécial effectue sa mission dans le domaine défini par son mandat. Pour éviter de faire double emploi, il suit et coordonne son travail avec les activités des autres rapporteurs spéciaux et groupes de travail notamment ceux des Nations Unies⁵¹ et de la Commission européenne. Il choisit les pays où il estime que les cas de violations sont les plus flagrants pour effectuer ses missions.

Le rapporteur spécial cherche et reçoit des informations de la part des Etats membres liés par la Charte, des personnes, organisations ou institutions nationales ou internationales sur les cas ou situations rentrant dans le cadre de son mandat. Lors des visites sur le terrain, il doit bénéficier de toute l'aide et de la coopération nécessaire de la part des Etats. Le rapporteur spécial recherche la collaboration des Etats membres et l'assurance de ces derniers que les personnes, organisations et autres institutions lui apportant leur coopération ou lui fournissant des informations ne feront l'objet d'aucun préjudice de ce fait⁵².

Il mène des études sur les conditions ou situations contribuant aux violations des droits de l'homme dans le domaine défini par son mandat. Il fait des recommandations sur les mesures préventives à prendre pour éviter les violations et le cas échéant, recommande des mesures en vue de remédier aux violations commises. Ainsi, il en a été de la demande d'indemnisation recommandée par le rapporteur spécial au gouvernement mauritanien à l'égard des anciens détenus négro-africains radiés de la fonction publique de leur pays malgré l'amnistie dont ils avaient bénéficiés⁵³.

Généralement, la durée du mandat de rapporteur spécial est de deux ans renouvelables si besoin est. La prorogation de cette durée initiale est décidée par la Commission.

c) Publicité des travaux du rapporteur spécial

Le rapporteur spécial est tenu d'informer la Commission de l'avancement de sa mission à chaque session. Il établit également un rapport annuel annexé au rapport d'activités

Afrique, in *Rapports annuels d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 1987-1997*, Secrétariat de la Commission, décembre 1998, pp. 301-312.

Quant au commissaire Hatem Ben Salem, il disposait d'un budget de 57 000 dollars au titre de son mandat de rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires pour une période de trois ans, soit de 1994 à 1997. Voir annexe IV Rapport du rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires in *Rapports annuels d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 1987-1997*, Secrétariat de la Commission, décembre 1998, pp. 291-298.

⁵¹ Le rapporteur spécial Hatem Ben Salem a ainsi travaillé en étroite collaboration avec M. Bacre Waly Ndiaye, rapporteur spécial des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.

⁵² Pour le cas du Rwanda, par exemple, le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires s'est trouvé devant les réticences des témoins qui craignaient les représailles contre leurs familles ou proches. Il a dû prendre l'engagement de garder ces témoignages confidentiels auprès de ces familles afin de ne pas les mettre en danger.

⁵³ Le rapporteur spécial recommandait notamment au gouvernement mauritanien « de mettre en place des mécanismes et procédures susceptibles d'accélérer le processus d'indemnisation et de réparation de manière satisfaisante » in *Rapport de mission effectué en Mauritanie*. Document de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, décembre 1998, p. 18.

adressé à la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement par la Commission. Ce dernier rapport est publié et diffusé conformément aux dispositions de la Charte c'est-à-dire après son approbation par l'organe suprême de l'OUA sauf si ce dernier en décide autrement.

Pour rendre le travail du rapporteur spécial plus efficace, il faudrait lui assurer une meilleure publicité. Il pourrait par exemple publier un bulletin, une lettre qu'il distribuerait à la veille de chaque session de la Commission. Il serait distribué aux membres de la Commission, aux instances internationales, aux ONG, aux médias et aux personnalités concernés par le problème traité par le rapporteur spécial. Ce bulletin servirait ainsi de relais pour l'opinion publique internationale. Il aurait l'avantage de mettre les Etats devant leurs responsabilités et rendre compte du travail du rapporteur spécial et des suites réservées à ses activités.

Le travail de ces rapporteurs est d'une importance capitale, car en rassemblant et en traitant l'information sur ces domaines, la Commission dispose là d'une base de données qu'elle utilise dans ses rapports avec les États parties à la Charte.

Par ailleurs, les rapporteurs peuvent effectuer des missions sur le terrain⁵⁴ en vue de sensibiliser les populations et de diffuser des informations sur les droits de l'homme et des peuples. Ces missions peuvent être le fait de simples commissaires ou des rapporteurs spéciaux.

2. - Les missions sur le terrain

L'article 45 de la Charte énumère les différents moyens par lesquels la Commission exerce son double mandat de protection et de promotion. Ces moyens sont entre autres l'organisation de séminaires, d'études et de recherches dans le domaine des droits de l'homme et des peuples. Et selon l'article 46, dans l'accomplissement de sa mission, la Commission peut recourir à toute méthode d'investigation qu'elle juge appropriée.

⁵⁴ Le Commissaire E. V. O. Dankwa a ainsi effectué une mission de promotion en République centrafricaine du 18 au 29 juin 2000, en sa qualité de Rapporteur spécial sur les prisons et autres lieux de détention en Afrique. Il a pu visiter des centres de détention de Bangui, Mbaibi, Bimbo et Berberati. A l'issue de cette mission, le rapport établi a été présenté à la Commission africaine et au gouvernement centrafricain.

La Commissaire Julienne Ondziel Gnelenga, en sa qualité de Rapporteuse spéciale sur les droits de la femme en Afrique et le Commissaire Kamel Rezag Bara ont effectué une visite en République tchadienne du 12 au 20 septembre 2000. Le rapport établi à l'issue de cette mission fait état d'exécutions extra-judiciaires, de torture et autres formes de traitements cruels et dégradants, d'arrestations et de détentions arbitraires. La délégation a reconnu que les instruments fondamentaux pour une démocratie multipartite basée sur la Constitution existent mais sans aucune influence significative sur la population. Par ailleurs, des problèmes sociologiques, politiques, économiques et religieux confèrent à la femme un statut social inférieur (*Bulletin de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Vol. I, n° 5, juillet – décembre 2000, p. 4)

Le Commissaire Barney Pityana, responsable des activités de promotion dans les Etats de l'Afrique Australe a effectué du 7 au 9 août 2000 une mission au Mozambique. Deux questions principales y ont été abordées : la présentation du rapport périodique du Mozambique et le processus de ratification du protocole portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Il en a profité pour effectuer une visite de la prison de Machata. Il a trouvé que les conditions de détention étaient épouvantables. Il a instamment exhorté le gouvernement à entreprendre immédiatement des travaux de réaménagement pour améliorer les infrastructures de la prison ou fermer cette dernière jusqu'à ce que les moyens permettent sa réhabilitation. (*Bulletin de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Vol. I, n° 5, juillet - décembre 2000, p. 4)

En cas de violations graves et massives des droits de l'homme et des peuples, la Commission peut entreprendre une étude approfondie lorsque la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernement le lui demande. La Conférence faisant preuve de beaucoup de réticence pour entreprendre une telle demande, la Commission a une fois de plus fait preuve d'audace en procédant à une interprétation extensive de l'article 46.

a) Le mandat des missions sur le terrain

En application des principes universellement reconnus dans le domaine des droits de l'homme, elle a décidé d'organiser des visites sur le terrain pour enquêter sur les allégations de violations graves et massives des droits de l'homme et des peuples.

A travers ces visites, la Commission assure la promotion et la protection des droits de l'homme en faisant en recueillant les informations sur la situation des droits de l'homme dans les pays concernés et en les portant à la connaissance du public.

Mais au regard du mandat confié à ces missions, on peut qu'elles contribuent au mieux à établir le dialogue entre la Commission et certains Etats.

Ainsi, suite à des allégations de violations massives et graves de discrimination raciale et des révélations de cas d'esclavage en Mauritanie, la Commission avait décidé, lors de sa 19^{ème} session ordinaire, de l'envoi d'une mission d'investigation dans ce pays. Elle a été effectuée du 19 au 27 juin 1996. Composée de quatre personnalités dont le président de la Commission, Isaac Nguéma, deux commissaires, M. Rezag Bara et Mme Julienne Ondziel Gnelenga, et M. Marcel Buzingo, conseiller juridique auprès de la Commission, cette mission avait reçu un mandat de conciliation et pas un mandat judiciaire. Comme le répétait le chef de mission, « *le but ne consistait pas à donner tort ou raison à qui que ce soit, mais plutôt d'écouter les uns et les autres aux fins d'apporter un éclairage à la Commission dans sa contribution à la recherche d'une solution équitable par le dialogue* »⁵⁵.

De la même façon, la Commission a effectué une mission au Sénégal du 1^{er} au 7 juin 1996. Cette mission faisait suite à des allégations de violations graves et massives des droits de l'homme à Kaguitt en Casamance à la suite d'un affrontement entre l'armée sénégalaise et les rebelles du Mouvement des forces démocratiques de la Casamance. La Commission a décidé d'envoyer une mission des bons offices au Sénégal dans le but de contribuer un règlement à l'amiable du différend.

A la fin de ces missions, un rapport circonstancié avec recommandation est préparé par la Commission et transmis au gouvernement intéressé. Celui-ci doit présenter lors de la session suivante sa réponse aux recommandations de la Commission et informer cette dernière des derniers développements intervenus depuis sa mission.

⁵⁵ Rapport de la mission effectuée en Mauritanie, Document de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, décembre 1998, p. 5.

Dans les deux cas cités, les gouvernements sont envoyés des représentants lors des sessions suivant les missions de la Commission en vue d'exposer leurs observations. Il serait cependant naïf de penser que ces expériences sont toujours positives.

En effet et cela constitue la principale faiblesse de cette compétence, la mission sur le terrain ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de l'Etat mis en cause. Or ceux-ci ne font pas toujours preuve de volonté collaboratrice vis-à-vis de la Commission lorsque des allégations de violations graves et massives de droits surviennent. Ceci justifie le fait que la Commission a parfois semblé absente devant des situations dramatiques. Ce fut le cas lors des terribles événements survenus dans la région des Grands lacs pour ne citer que ces cas.

Dans le cadre de la future Cour africaine, on pourrait envisager une obligation pour les Etats d'accueillir les missions sur le terrain en cas de violations graves et massives des droits de l'homme et des peuples.

b) Moyens et budget des missions sur le terrain

Les missions sur le terrain faisant partie du mandat régulier et quotidien de la Commission, on peut penser que les moyens humains et financiers nécessaires à leur accomplissement relèvent du budget annuel de la Commission.

Cette affirmation semble la plus plausible. D'ailleurs, la rubrique budget ne figure pas dans les rapports⁵⁶ des missions sur le terrain contrairement par exemple aux rapports des rapporteurs spéciaux. Seuls y figurent le mandat, la durée, la composition, le déroulement de la mission, les faits collectés, les analyses, les conclusions et recommandations de la Commission et enfin, les observations et commentaires du gouvernement en cause.

Au regard de ce qui précède, on ne saurait dire que la Commission fait preuve d'innovation au niveau de son organisation. Celle-ci est même plutôt classique et ressemble fort à celle des autres systèmes régionaux. Peut-être en est-il autrement de son fonctionnement.

II. - FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION

La Commission fonctionne de façon régulière depuis sa création. Elle dispose d'un siège, tient régulièrement des sessions et essaie de s'acquitter de ses missions malgré des difficultés inhérentes au continent africain.

⁵⁶ Voir Documents de la Commission : Rapport de la mission effectuée en Mauritanie, Secrétariat de la Commission, Banjul, décembre 1998.
Rapport de la mission effectuée au Sénégal, secrétariat de la Commission, Banjul, décembre 1998.

A. - Siège

Aussi bien la Charte que le Règlement étant restés muets⁵⁷ sur la question du siège de la Commission, celle-ci n'avait pas toujours de secrétariat permanent pour ses cinq premières sessions. Ses activités ont donc été coordonnées à partir du Secrétariat général de l'O.U.A. à Addis-Abeba. Il a donc fallu attendre la XXIV^{ème} Session tenue du 25 au 28 mai 1988 pour voir la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement décider de doter la Commission d'un siège permanent. Le Secrétariat qui fait aussi office de siège de la Commission est situé à Banjul en Gambie. Il a été inauguré par M. Dawda Kairaba Jawara, alors chef d'État de la Gambie, le 12 juin 1989. C'est donc seulement en novembre 1989 qu'un secrétariat permanent de la Commission a été ouvert.

B. - Sessions

Si l'on s'en tient à l'article 2 du Règlement, la Commission tient normalement deux sessions ordinaires chaque année d'une durée moyenne de deux semaines chacune. Depuis sa création, la durée des sessions de la Commission a varié⁵⁸ entre huit et quatorze jours selon la situation financière de l'O.U.A. La session ordinaire est convoquée à la date fixée par la Commission sur proposition de son Président et en consultation avec le Secrétaire Général de l'O.U.A. (art. 2.2 du Règlement).

Les sessions se tiennent normalement au siège de la Commission à Banjul. Cependant, en consultation avec le Secrétaire général de l'O.U.A., elles peuvent se réunir en un autre lieu (art. 4 du Règlement). Le Secrétaire de la Commission notifie aux membres les dates et lieux de chaque session au moins huit semaines à l'avance pour ce qui est des sessions ordinaires et si possible trois semaines à l'avance pour ce qui concerne les sessions extraordinaires (art.5 du Règlement).

Dans la pratique, comme l'indique le tableau ci-dessous, plus d'un tiers⁵⁹ des sessions se sont tenues au siège de la Commission à Banjul. Quant aux autres sessions, les instances de l'O.U.A. essaient de respecter les équilibres régionaux du continent en procédant à une quasi-rotation du lieu de tenue de celles-ci. Il n'empêche qu'on remarque que cet équilibre est loin d'être respecté. L'Afrique australe et dans une moindre mesure l'Afrique centrale sont ainsi presque absentes dans l'accueil des sessions alors que l'Afrique de l'Ouest et le Maghreb apparaissent comme privilégiées dans cet exercice⁶⁰. Pourtant, cette pratique de rotation opérée par la Commission peut s'avérer bénéfique pour la promotion et même pour la protection des droits de l'homme. En effet, on a pu constater à l'occasion de ces sessions tenues hors du siège que la Commission en profite

⁵⁷ Le Règlement se contente en son article 4 de disposer que « *les sessions se tiennent normalement au siège de la Commission. La Commission peut toutefois, en consultation avec le Secrétaire Général, décider de tenir une session ailleurs* ».

⁵⁸ Voir le tableau récapitulatif des sessions, en page 19.

⁵⁹ Exactement onze sur vingt neuf.

⁶⁰ En effet, la lecture de ce tableau révèle que l'Afrique australe et centrale n'ont accueilli les sessions que cinq fois alors que le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest ont été les hôtes de cette réunion à dix reprises, soit cinq fois chacune.

pour organiser des rencontres entre les autorités de l'Etat d'accueil et les diverses institutions et organismes impliqués dans la problématique des droits de l'homme. Par ailleurs, un examen croisé du tableau récapitulatif de l'état des rapports périodiques présentés par les Etats et de celui des sessions⁶¹ permet de constater que bon nombre d'Etats membres se sentent obligés de présenter lesdits rapports dès lors qu'ils doivent accueillir une session de la Commission. Ce qui permet ainsi aux Etats de s'acquitter de leur obligation conformément à la Charte.

Tableau récapitulatif des sessions ordinaires de la Commission

Session	Date	Siège	Hors siège
1 ^{ère}	2 novembre 1987		Addis Abeba, Ethiopie
2 ^{ème}	8-13 février 1988		Dakar, Sénégal
3 ^{ème}	18-28 avril 1988		Libreville, Gabon
4 ^{ème}	17-26 octobre 1988		Caire, Egypte
5 ^{ème}	3-14 avril 1989		Benghazi, Libye
extr.	13-14 juin 1989	Banjul, Gambie	
6 ^{ème}	23 oct.- 4 nov. 1989	Banjul, Gambie	
7 ^{ème}	18-28 avril 1990	Banjul, Gambie	
8 ^{ème}	8-21 octobre 1990	Banjul, Gambie	
9 ^{ème}	18-25 mars 1991		Lagos, Nigéria
10 ^{ème}	8-15 octobre 1991	Banjul, Gambie	
11 ^{ème}	2-9 mars 1992		Tunis, Tunisie
12 ^{ème}	12-21 octobre 1992	Banjul, Gambie	
13 ^{ème}	29 mars-7 avril 1993	Banjul, Gambie	
14 ^{ème}	1 ^{er} – 13 décembre 1993		Addis Abeba, Ethiopie
15 ^{ème}	18-27 avril 1994	Banjul, Gambie	
16 ^{ème}	25 oct. - 3 nov. 1994	Banjul, Gambie	
17 ^{ème}	13-22 mars 1995		Lomé, Togo
18 ^{ème}	2-11 octobre 1995		Praia, Cap-vert
extr.	18-19 décembre 1995		Kampala, Ouganda
19 ^{ème}	26 mars - 4 avril 1996		Ouagadougou, Burkina Faso
20 ^{ème}	21-31 octobre 1996		Grand Baie, Ile Maurice
21 ^{ème}	15-24 avril 1997		Nouackchott, Mauritanie
22 ^{ème}	2-11 novembre 1997	Banjul, Gambie	
23 ^{ème}	20-29 avril 1998	Banjul, Gambie	
24 ^{ème}	22-31 octobre 1998	Banjul, Gambie	
25 ^{ème}	26 avril - 5 mai 1999		Bujumbura, Burundi
26 ^{ème}	1 ^{er} – 15 novembre 1999		Kigali, Rwanda
27 ^{ème}	27 avril - 11 mai 2000		Alger, Algérie
28 ^{ème}	23 oct. - 6 nov. 2000		Cotonou, Bénin
29 ^{ème}	23 avril - 7 mai 2001		Tripoli, Libye

En cas de circonstances exceptionnelles, celui-ci peut, en consultation avec le Président de la Commission, modifier la date d'ouverture d'une session (art. 2.3 du Règlement).

⁶¹ Voir tableau récapitulatif des sessions de la Commission ci-dessous.

Possibilité est également laissée à la Commission de se réunir en session extraordinaire⁶² sur décision de son Président en consultation avec les autres membres, à la demande de la majorité de tous les membres ou à la demande du Président en exercice de l'O.U.A. (art. 3 du Règlement).

C. - Travail

Nous aborderons le travail de la Commission à partir des points suivants : l'ordre du jour, les langues de travail, la publicité des documents, le vote, la participation extérieure et les rapports d'activités.

1. - L'ordre du jour

Conformément à l'article 6 du Règlement intérieur, l'ordre du jour provisoire de chaque session ordinaire est établi par le Secrétaire⁶³ de la Commission en consultation avec son Président. Il ne doit comporter aucune information relative aux communications émanant des Etats ni les autres communications en dehors des titres y relatifs. Par contre, peuvent y figurer les questions proposées par la Commission lors d'une session précédente, le Président ou autre membre de la Commission, un Etat partie à la Charte, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement ou le Conseil des Ministres de l'O.U.A., le Secrétaire Général de l'O.U.A. pour toute question ayant un rapport avec les fonctions que lui confie la Charte, un mouvement de libération nationale ou une ONG reconnu par l'O.U.A. et une institution spécialisée dont sont membres les Etats parties à la Charte africaine (art. 6 du Règlement). Par contre l'ordre du jour d'une session extraordinaire ne comporte que la ou les questions qu'elle doit examiner.

Cependant, les mouvements de libération nationale, les institutions spécialisées, les organisations intergouvernementales ou non gouvernementales qui désirent l'inscription d'une question à l'ordre du jour provisoire doivent en informer le Secrétaire au moins dix semaines avant l'ouverture de la réunion. La proposition d'inscription d'une question doit tenir compte des observations éventuellement formulées par le Secrétaire. Par ailleurs, ces propositions ne seront effectivement inscrites à l'ordre du jour que si elles recueillent le vote des deux tiers des membres présents et votants de la Commission.

L'ordre du jour provisoire et les documents y relatifs doivent être distribués aux commissaires, aux Etats parties à la Charte, au Président en exercice de l'O.U.A. et aux observateurs, par le Secrétaire au moins six semaines avant l'ouverture de la session (art. 7 du Règlement). Il est également envoyé dans les mêmes délais aux agences spécialisées, aux organisations non gouvernementales et aux mouvements de libération nationale intéressés. Toutefois, en cas de circonstances exceptionnelles, et en exposant les motifs par écrit, le Secrétaire peut s'autoriser à envoyer l'ordre du jour provisoire à cette dernière catégorie quatre semaines avant l'ouverture de la session.

⁶² Deux sessions extraordinaires se sont tenues respectivement les 13-14 juin 1989 à Banjul en Gambie, et les 18-19 décembre 1995 à Kampala en Ouganda.

⁶³ L'ancien Règlement intérieur attribuait cette compétence au Secrétaire Général de l'O.U.A.

Au début de chaque session et après l'élection du bureau, la Commission arrête l'ordre du jour définitif (art. 8 du Règlement). Il peut cependant être révisé par la modification ou la suppression de certains points tout comme des questions urgentes et importantes peuvent y être ajoutées.

Au cours de chaque session, le Secrétaire présente un projet d'ordre du jour de la prochaine afin de permettre à la Commission l'examen des documents.

2. - Les langues de travail

Les langues de travail de la Commission sont celles de l'O.U.A. (art. 34 du Règlement) c'est -à-dire, l'anglais, l'arabe, le français et si possible les langues africaines⁶⁴. A vrai dire les textes régissant les activités de la Commission ne donnent pas entièrement satisfaction à propos de la question des langues. En effet, si l'on s'en tient aux articles 35 à 37 du Règlement intérieur, ils se contentent d'énoncer que les personnes qui prennent la parole devant la Commission dans une langue autre que ses langues de travail doivent en assurer l'interprétation. De même, les comptes rendus analytiques des séances ainsi que toutes les décisions et documents de caractère officiel sont rédigés dans les langues de travail.

Si aucun problème ne semble se poser en ce qui concerne les communications inter-étatiques, tous les Etats étant en mesure de se procurer un traducteur, il en est différemment des communications individuelles. Qu'advierait-il si un individu ayant introduit une communication devant la Commission, appelé à prendre la parole devant elle, ne s'exprime pas dans une des langues officielles et ne dispose pas de moyens⁶⁵ de se donner les services d'un interprète ? Ne se trouvera-t-il pas en situation d'inégalité devant la justice par rapport à l'Etat mis en cause qui dispose forcément de plus de moyens ? C'est une question non négligeable qui est relative à l'effectivité de la protection et de la promotion des droits et libertés dans un continent dont le moins qu'on puisse dire est que les langues de travail de la Commission ne sont pas les plus parlées. La Commission a commencé à y travailler en matière de promotion en procédant, on l'a vu, à la traduction en de nombreuses langues⁶⁶ africaines des documents africains de promotion des droits de l'homme. Il serait temps qu'elle trouve une solution en matière de protection notamment en s'obligeant à assurer la traduction⁶⁷ et l'interprétariat lors des procédures des

⁶⁴ Article 8 du règlement intérieur de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement et article 10 du Règlement du Conseil des Ministres de l'O.U.A.

⁶⁵ Voir Emmanuel Decaux, "Le régime linguistique de la nouvelle Cour", in J.-F. Flauss (dir.), *La mise en œuvre du protocole n° 11 : le nouveau règlement de la Cour européenne des droits de l'homme*, Bruylant, 2000.

⁶⁶ La Commission a entrepris la traduction de la Charte africaine en un certain nombre de langues africaines plus lues et usitées par les populations. Il s'agit par exemple de l'arabe, du bambara, du haoussa, du kiswahili, du lingala, du peulh, du yoruba, etc.

⁶⁷ A titre de comparaison, la Convention européenne des droits de l'homme considère cette condition comme une obligation en vue d'assurer le déroulement du procès équitable. Son article 6 (droit à un procès équitable) § 3 e, indique à cet effet que « [t]out accusé a droit notamment à se faire assister gratuitement d'un interprète, sil ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience ». Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu à se prononcer sur des cas similaires. Voir par exemple l'affaire Luedicke, Belkacem et Koç/Allemagne dans laquelle la Cour a affirmé que « la garantie de l'article 6 § 3 e ne se limite pas à l'interprétation à l'audience, mais s'étend à la traduction ou à l'interprétation de tous les

communications individuelles, car cela constitue une des garanties du droit à un procès équitable⁶⁸.

3. - *La publicité des travaux*

En ce qui concerne la publicité des travaux, il faudrait faire distinguer entre la publicité des séances de la Commission et de ses organes, celle du rapport d'activités et celle des rapports périodiques produits par les Etats parties.

Pour ce qui est des travaux en séance, la Commission a opté pour une solution analogue à celle du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies⁶⁹ s'écartant ainsi de la position de ses homologues européen et interaméricain⁷⁰. En effet, à moins que la Commission n'en décide autrement ou lorsque les dispositions de la Charte le prescrivent, les séances de la Commission et de ses organes subsidiaires sont publiques. Toutefois, à l'issue de chaque séance, qu'elle soit privée ou publique, la Commission ou son organe subsidiaire peut publier un communiqué⁷¹ (art. 33 du Règlement). Dans la pratique, la Commission le fait de manière systématique depuis que son fonctionnement est permanent. Par ailleurs, les comptes rendus analytiques définitifs des séances privées ou publiques de la Commission sont des documents de distribution générale (art. 40 du Règlement).

Quant au rapport d'activités, il est publié par le Président de la Commission après examen par l'organe suprême de l'O.U.A. (art. 54 et 59 de la Charte et 79 du Règlement).

Par ailleurs, par le biais des observations générales⁷² qu'elle est amenée à faire en examinant les rapports et autres renseignements fournis par les Etats. La Commission dispose là d'une faculté de dénonciation qui n'a toutefois de réel intérêt que si une publicité peut être faite à propos des observations de la Commission. Or la publication de ce rapport dépend de la décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'O.U.A.

Depuis la création de la Commission, il faut dire que le caractère secret des activités de la Commission a toujours fait l'objet de nombreuses critiques. Ces critiques proviennent notamment des ONG, des militants et autres défenseurs des droits de l'homme.

actes de la procédure engagée contre l'accusé qu'il lui faut comprendre pour bénéficier d'un procès équitable ».

⁶⁸ Dans l'affaire Brizicek/Italie devant la Cour européenne des droits de l'homme, cette dernière a considéré que « les autorités italiennes auraient dû donner suite à la demande du requérant de recevoir la communication dans sa langue maternelle ou l'une des langues officielles des Nations unies, sauf si elles arrivaient à établir qu'en réalité il possédait assez l'italien pour saisir le sens des accusations portées contre lui ». Cette omission des autorités italiennes fut constitutive de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à un procès équitable).

⁶⁹ Article 33 du règlement intérieur du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

⁷⁰ Voir respectivement les articles 17 et 14 des règlements intérieurs des Commission européenne et interaméricaine.

⁷¹ Voir par exemple. Communiqué final de la 27ème session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Distribution générale, Doc/Os(XXVII) 177 b.

Communiqué final de la 11ème session ordinaire de la CADHP. ACHPR/COMM./FIN/XVREV.L.

Communiqué final de la 14ème session ordinaire de la CADHP. ACHPR/COMM./FIN/(XIV).

Communiqué final de la 15ème session ordinaire de la CADHP. ACHPR/COMM./FIN/(XV).

⁷² Article 86 (1) du règlement intérieur.

De même, la majorité des auteurs qui se sont intéressés à la problématique des droits de l'homme en Afrique déplorent cet état de fait. Ainsi, le professeur Claude Leclercq trouve que la confidentialité de la procédure limite ses effets et déplore le fait que la Charte africaine ait laissé à la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, organe intergouvernemental de l'O.U.A., le soin de jouer seule le rôle d'amortisseur des souverainetés des Etats parties à la Charte⁷³. M. Ouguergouz dénonce cette stricte confidentialité⁷⁴ de l'activité de promotion et surtout de protection de la Commission. Quant au professeur Minkoa She, il déplore la main-mise⁷⁵ de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement sur la Commission et en observant que « *ce n'est pas la Commission, mais l'organe politique suprême de l'organisation panafricaine qui pourra décider de sanctionner un membre par ce qu'il est courant d'appeler une mobilisation de la honte* »⁷⁶. Les professeurs Daillier et Pellet ne sont pas les derniers à dénoncer ce caractère confidentiel des recommandations⁷⁷.

Il faut cependant reconnaître que toutes ces critiques convergentes semblent avoir porté leur fruit, la Commission ayant désormais décidé de passer outre la clause de confidentialité.

En effet, le caractère secret des activités de la Commission était en partie le résultat d'une interprétation restrictive que la Commission a toujours faite de la fameuse clause de confidentialité prévue à l'article 59 de la Charte⁷⁸. Cette interprétation restrictive de l'article 59 a considérablement affecté la confiance que l'opinion publique⁷⁹ pouvait avoir en la pertinence de la Commission. A la 23^{ème} session ordinaire tenue à Banjul, Gambie, du 20 au 29 avril 1998, les membres de la Commission et certains observateurs exprimèrent de sérieuses inquiétudes quant aux effets néfastes de cette stricte application de la clause de confidentialité à la Commission en tant qu'organe et à la protection des droits de l'homme sur le continent africain, d'où la décision de porter dorénavant à la connaissance de tous par des communiqués de presse et des prises de position publiques les actions de la Commission. Pour le Président Youssoupha Ndiaye, « *il est donc révolu le temps où la Commission se débattait, désespérément, dans le corset et la camisole de*

⁷³ Leclercq (Claude), *Libertés publiques*, op. cit., p. 69.

⁷⁴ Ouguergouz (Fatsah), *op. cit.*, pp. 302 et suiv., et 311.

⁷⁵ Minkoa She (Adolphe), *Droit de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Economica, Collection "La vie du droit en Afrique", 1999, p. 97.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, 6e éd., Paris, LGDJ, 1999, p. 654.

⁷⁸ L'article 59 de la Charte indique que « *Toutes les mesures prises dans le cadre du présent chapitre resteront confidentielles jusqu'au moment où la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement en décidera autrement.*

Toutefois, le rapport est publié par le Président de la Commission sur décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement.

Le rapport d'activités de la Commission est publié par son Président après examen par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement ».

⁷⁹ A titre d'exemple, Mme Ellen Sirleaf Johnson, Candidate aux élections présidentielles au Libéria en 1997 déclarait à propos de la Commission : « *La Commission est généralement inconnue et invisible, elle est regardée avec suspicion par ceux qui la connaissent, et aux yeux d'un passant, elle n'est pas performante. Je ne connais pas de cas que vous (la Commission) avez résolu parmi les problèmes majeurs qui se posent à notre continent en matière des droits de l'homme* ». *Bulletin de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, octobre-décembre 1998, Vol. I, n° 1, p. 3.

force que la Charte de 1981 avait abattus sur elle, comme une chape de plomb »⁸⁰. Et comme pour bien marquer la détermination de la Commission, il continuait en affirmant que « *elle est finie l'époque de la confidentialité, de la frilosité et du silence de mauvais aloi* »⁸¹.

Se basant sur l'alinéa 3 de l'article 59 de la Charte⁸², combiné avec les articles 77⁸³ et 78⁸⁴ du règlement intérieur et en vertu de son pouvoir d'interprétation prévu à l'article 45 (c) 3, la Commission a procédé à une lecture extensive de l'article 59 et s'autorise désormais à inclure systématiquement dans chaque rapport d'activités les communications qui lui sont soumises au titre de l'article 55 de la Charte ainsi que les observations faites aux Etats parties au titre de l'article 86 du règlement intérieur. Ainsi, après approbation de ce rapport par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement, les informations concernant les communications sont disponibles auprès du secrétariat de la Commission et accessibles au public. Dans la pratique, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement a toujours approuvé lesdits rapports.

Pour ce qui concerne enfin l'éventuelle publicité des rapports périodiques. Les effets de celle-ci peuvent être bénéfiques, car, portés à la connaissance d'un grand public, les Etats peuvent se sentir obligés de se justifier. Ceci peut être d'un apport non négligeable surtout en ces moments où les politiques de conditionnalité⁸⁵ des aides sont liées au respect des droits fondamentaux. Encore faut-il que lesdits Etats honorent de leurs engagements en matière de présentation de ces rapports bisannuels. Or ce n'est malheureusement pas le cas et lorsque certains honorent cet engagement, lesdits rapports ne sont pas toujours d'une qualité honorable.

4. - Le vote et le quorum au sein de la Commission

Cette question est traitée par les articles 42 de la Charte et 43 du règlement. Le quorum est ainsi constitué par sept membres de la Commission. Selon l'article 62 du règlement intérieur, les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents et votants, sauf disposition contraire de la Charte ou d'un autre règlement intérieur. L'expression « *membres présents et votants* » s'entend des membres votant pour ou contre ou blanc, les abstentionnistes étant considérés comme non votants. En cas de partage de voix, celle du

⁸⁰ Allocution prononcée par M. Youssoupha Ndiaye, président de la Commission lors de la 23^{ème} session ordinaire tenue à Banjul, Gambie, du 20 au 29 avril 1998.

⁸¹ Idem.

⁸² Selon cet article, « *le rapport d'activités de la Commission est publié par son Président après son examen par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement* ».

⁸³ Selon cet article, « *Dans le cadre de la procédure des communications entre Etats parties, visées aux articles 47 et 49 de la Charte, la Commission adresse à la Conférence un rapport contenant, si besoin est, les recommandations qu'elle estime utiles. Le rapport est confidentiel. Toutefois, il est publié par le Président de la Commission après l'avoir présenté à la Conférence, à moins que cette dernière n'en décide autrement* ».

⁸⁴ Aux termes de cet article, « *Les rapports périodiques et autres renseignements présentés par les Etats parties en vertu de l'article 62 de la Charte sont des documents de distribution générale* ».

⁸⁵ Lire à ce propos Atangana Amougou (Jean-Louis), « Conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux », in *Revue « Afrilex - Droits d'Afrique »*, n° 2, septembre 2001. Revue électronique : www.africa.u-bordeaux.fr/afrilex/fichiers/atangana.rtf ou encore www.africa.u-bordeaux.fr/afrilex/fichiers/atangana2.pdf.

CERDRADI (Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement) - Université Montesquieu Bordeaux IV.

Président est prépondérante (art. 42.4 de la Charte et 60 du Règlement). Selon l'article 63 du Règlement, le vote se déroule normalement à main levée, mais sur décision de la Commission, il peut avoir lieu au scrutin secret (art. 63 du Règlement). Quant aux élections, leur principe est le scrutin secret sauf s'il s'agit d'une élection à un poste, pour lequel il y a un seul candidat faisant l'objet d'un consensus des membres de la Commission (art. 70 du Règlement).

5. - La participation des non-membres aux travaux

La participation des non-membres fait l'objet du chapitre XII du Règlement intérieur. Aux termes de l'article 71 du Règlement, la Commission ou ses organes subsidiaires peuvent inviter tout Etat à participer à la discussion de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat. L'Etat ainsi invité n'a pas le droit de vote, mais peut présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de la Commission ou de l'organe subsidiaire intéressé. La commission peut inviter toute personne ou organisation à même de l'éclairer, à participer, sans droit de vote à ses travaux (art. 72 du Règlement). Les institutions spécialisées ayant conclu des accords avec l'OUA ont le droit d'être représentées aux séances publiques de la Commission et de ses organes subsidiaires. Elles ont le droit de participer, sans le droit de vote, par l'intermédiaire de leurs représentants, aux délibérations concernant les questions qui les intéressent et même de présenter au sujet de ces questions des propositions qui pourront être mises aux voix à la demande de tout membre de la Commission ou de l'organe subsidiaire intéressé (art. 73 du règlement).

Quant aux organisations non gouvernementales et intergouvernementales, le Secrétariat informe celles qui disposent du statut d'observateur ou reconnues par l'O.U.A. au moins quatre semaines avant la session des dates, de l'ordre du jour et du lieu de la session en vue. Depuis 1988, la Commission accorde le statut d'observateur aux ONG dans le but de renforcer la coopération. A ce jour, environ 247 ONG ont reçu ce statut. Toutefois, on constate que ces ONG ne font pas plus preuve de sérieux que les Etats dont elles dénoncent les agissements. Lors de la 29^{ème} session ordinaire, la Commission constatait encore par exemple que l'état actuel de la présentation des rapports d'activités par les ONG conformément à la décision prise par la 11^{ème} session n'était pas satisfaisant. Sur les 231 ONG ayant reçu le statut d'observateur jusqu'en octobre 1988, 197 devaient avoir présenté leurs rapports d'activités. Seules 26 ONG ont présenté tous leurs rapports. 48 en ont présenté quelques uns et 114 n'en ont pas du tout présenté. En raison de la prolifération des ONG plus soucieuses de leur budget que de la défense des droits de l'homme, la Commission a dû prendre une résolution, lors de la 24^{ème} session ordinaire, visant à restreindre l'octroi de ce statut. Cette résolution a été prise à la demande de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement, demande formulée lors de sa 34^{ème} session. On pouvait notamment y lire que la Commission ne saurait continuer à octroyer le statut d'observateur aux ONG, sans être suffisamment informée de la nature du travail de certaines d'entre elles au niveau des droits de l'homme, ou de la manière dont elles contribuent à la promotion et à la protection des droits de l'homme en Afrique. Plus grave, la Commission notait « *qu'il a été constaté que certaines ONG utilisent parfois le statut d'observateur pour collecter des fonds utilisés à des fins autres que la promotion et la protection des droits de l'homme* ». Il est malheureusement à craindre que ce soit le cas de la majorité d'entre elles. Leurs représentants peuvent participer, sans droit de vote, aux

délibérations de la Commission sur les questions relevant de leur domaine d'activité (art. 74 du Règlement). Les organisations jouissant du statut d'observateur auprès de la Commission peuvent présenter des « contre-rapports » sur la situation des droits de l'homme dans les pays de leur champ d'action. Ceci permet d'enrichir le dialogue entre la Commission et les représentants des Etats au moment de l'examen des rapports périodiques présentés par les gouvernements. On remarquera cependant que leurs représentants ne peuvent présenter des propositions comme c'est le cas pour les institutions spécialisées. Par contre, la Commission peut les consulter soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs comités constitués à cette fin. Ces consultations peuvent avoir lieu sur l'initiative de la Commission ou à la demande de l'organisation (art. 76 du Règlement).

6. - Le rapport d'activités

Le dernier point concernant le travail de la Commission a trait au rapport d'activités. A la fin de chaque session, la Commission soumet au Président en exercice de l'O.U.A. un rapport sur ses travaux. Ce rapport consiste en un résumé concis des recommandations et un énoncé des questions sur lesquelles la Commission souhaite attirer l'attention du Président en exercice et des Etats membres de l'O.U.A. (art. 41 du Règlement). La Commission établit en outre un rapport annuel de ses activités qu'elle soumet à la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement à chacune de ses sessions ordinaires.

En décembre 2000, la Commission avait présenté douze rapports annuels d'activités. Ces derniers sont disponibles au siège de la Commission.

*
* *

Plus de dix ans après le début de ses activités, la Commission assure un fonctionnement régulier de ses activités. Elle tient régulièrement deux sessions par an auxquelles il faut ajouter des éventuelles sessions extraordinaires. Par ailleurs, la Commission examine les rapports périodiques des Etats au titre de l'article 62 de la Charte. Environ dix-huit rapports ont été présentés par les 53 Etats parties à la Charte. Seulement seize Etats ont présenté leur rapport initial, deux ont présenté leur deuxième rapport et un seul a présenté son troisième rapport⁸⁶.

La Commission organise des missions sur le terrain dans les Etats parties à la Charte. Elle publie de la documentation⁸⁷.

⁸⁶ Il s'agit du Zimbabwe.

⁸⁷ La revue de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en est à son cinquième numéro. Les rapports des missions sur le terrain sont également publiés par la Commission ainsi que de nombreux autres documents relatifs à ses activités.

Pour pouvoir remplir convenablement ses missions, la Commission a dû faire preuve d'une certaine audace et sortir du champ étroit de son action dans lequel la Charte l'avait confiné. Elle a ainsi bravé l'obstacle de la confidentialité de ses activités en procédant à une interprétation extensive de la Charte. Cette même lecture généreuse de la Charte lui avait déjà permis de recevoir et de traiter les requêtes individuelles dont l'examen n'était pas expressément prévu par la Charte. Elle a examiné à ce jour près de 250 communications dont la quasi-totalité porte sur les requêtes individuelles au titre de l'article 55 de la Charte. Une seule communication inter étatique a été reçue à ce jour au titre de l'article 47 de la Charte⁸⁸.

Il n'empêche que la Commission est toujours victime de ses tares congénitales malgré des efforts remarquables pour remédier aux insuffisances qui lui étaient inhérentes.

Plus décriée que vraiment connue et reconnue, la Commission n'arrive pas à se débarrasser de cette image négative.

Sans doute devrait-elle mettre l'accent sur l'autre volet de son mandat à savoir la promotion des droits de l'homme. Dans la perspective de l'instauration d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dont le protocole a été adopté en 1998 à Ouagadougou, la Commission doit s'atteler à la promotion des droits contenus dans la Charte à travers le continent afin que les Africains en soient imprégnés au moment où la Cour entrera en fonction.

Mais tout ceci semble presque dérisoire au regard du véritable problème de la Commission qui demeure son manque de moyens humains et matériels. Son budget étant partie intégrante de celui de l'O.U.A. qui l'attribue, ce manque de moyens trahit assurément le manque de volonté politique de la part des dirigeants africains en matière de développement des droits et des libertés.

Il existe cependant des raisons d'espérer car une véritable culture des droits de l'homme semble s'installer à travers le continent africain et on ne peut pas nier que la Commission ait joué un rôle certain dans cette institutionnalisation de la culture des droits et des libertés.

⁸⁸ Cette requête provenait du Soudan et faisait état des violations graves des droits de l'homme par les troupes éthiopiennes pendant l'invasion des régions de Kurmuk et Gisan par l'Ethiopie le 12 janvier 1997. L'Ethiopie n'étant pas à ce moment partie à la Charte (elle ne l'est que depuis le 16 juin 1998), la requête a été déclarée irrecevable. Mais au regard de la gravité des faits relatés, la Commission a saisi le Secrétaire général de l'O.U.A. et invité le Soudan à faire de même.