

LES MECANISMES AFRICAINS DE PROTECTION CONTRE LES DISPARITIONS FORCEES

Dr. Fatsah OUGUERGOUZ*

Juge à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Arusha)

Mesdames, Mesdemoiselles et Messieurs,
Cher(e)s Collègues et ami(e)s,

Croyez bien que je me réjouis vivement d'être parmi vous aujourd'hui et que j'apprécie à sa juste valeur votre présence très nombreuse à cette ultime session de cet après-midi. Vu le temps de parole limité qui m'a été imparti, je ferais l'économie des remerciements et félicitations d'usage à l'adresse des organisateurs de cette belle et riche conférence; les orateurs qui m'ont précédé se sont en effet acquittés de cette agréable tâche beaucoup mieux que j'aurais pu le faire moi-même. J'entrerais donc directement dans le vif de mon propos.

Mon propos est à vrai dire bien modeste puisqu'il consiste à vous présenter un bref état des lieux de la question des disparitions en Afrique et des mécanismes africains établis pour lutter contre ce phénomène tragique.

Je commencerais par dire que le phénomène des disparitions concerne au plus haut point le continent africain puisqu'il touche plus de la moitié des pays de ce continent. Je vous renvoie à cet égard au dernier rapport, celui de 2011, du Groupe de travail des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires, créé en 1980 et présidé par Monsieur Olivier de Frouville, ici présent. En 2011, les dossiers relatifs aux disparitions pendants devant le Groupe de travail concernaient en effet pas moins de 29 Etats africains; je tiens le nom de ces Etats à votre disposition¹. Les rapports annuels de certaines organisations non-gouvernementales, telle qu'Amnesty International par exemple, confirment la triste actualité du phénomène en Afrique.

Avant de procéder à l'inventaire des mécanismes africains de lutte contre ce phénomène des disparitions forcées ou involontaires, je soulignerais qu'il existe un petit arsenal normatif en la matière, sous forme de normes conventionnelles auxquelles ont souscrit l'ensemble des Etats africains membres de l'Union africaine.

* Les opinions exprimées dans cette présentation sont strictement personnelles à l'auteur et ne sauraient donc nécessairement refléter celles de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

¹ Algérie, Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, République Démocratique du Congo, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée équatoriale, Kenya, Libye, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Togo, Tunisie, Zimbabwe, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, Doc. A/HRC/19/58/Rev.1.

Outre toutes les dispositions pertinentes des instruments juridiques adoptés dans le cadre des Nations Unies, et en particulier celles du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que nous a rappelées plus tôt Madame Christine Chanet, je mentionnerais pour mémoire les articles 4, 5, 6, 7, 12 (1), 16 (1) et 18 (1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui est, comme chacun le sait, le pendant régional africain des Conventions américaine et européenne des droits de l'homme. Les dispositions que je viens de mentionner concernent le droit à la vie (lorsque la personne concernée a été tuée), le droit à l'intégrité physique et morale, le droit à la sécurité, le droit de ne pas être soumis à la torture physique ou morale ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant, le droit à un procès équitable, le droit à la santé physique et mentale et le droit à une vie familiale saine. Des dispositions similaires existent dans le Protocole à la Charte africaine sur les droits de la femme en Afrique ainsi que dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

Je relèverais qu'il n'existe pas en Afrique comme dans le cadre interaméricain² de convention spécifique en matière de protection des personnes contre les disparitions forcées.

Toutefois, les disparitions forcées, lorsque leur pratique est généralisée ou systématique, sont considérées comme constituant un crime contre l'humanité par l'article 28 du projet de Protocole portant création d'une Cour africaine de Justice et des droits de l'homme et des peuples, dont le texte est actuellement en cours de discussion dans le cadre de l'Union africaine³. L'article 28 de cet instrument est calqué sur l'article 7 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

A la date d'aujourd'hui, la Convention des Nations Unies sur les disparitions forcées ou involontaires a été signée par 26 Etats africains⁴, 7 Etats seulement y sont parties, à savoir le Burkina Faso, le Gabon, le Mali, le Nigéria, le Sénégal, la Tunisie et la Zambie⁵. Parmi ces 7 Etats parties, seul le Mali a déposé les déclarations prévues aux articles 31 et 32 de la

² Voir la Convention interaméricaine sur les disparitions forcées de personnes, adoptée le 9 juin 1994 et entrée en vigueur le 28 mars 1996; cette convention ne prévoit pas de mécanisme de mise en œuvre particulier (son article XIII fait toutefois référence à la Commission interaméricaine des droits de l'homme).

³ Ce protocole définit les disparitions forcées comme suit: «Disparitions forcées de personnes' signifie l'arrestation, la détention ou l'enlèvement de personnes par, ou avec l'autorisation, le soutien ou le consentement d'un État ou d'une organisation politique, suivi d'un refus de reconnaître cette privation de liberté ou de fournir des informations sur le sort ou la situation de ces personnes, avec l'intention de les extraire de la protection de la loi pour une longue période».

⁴ Algérie, Bénin, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Tchad, Comores, Congo, Ghana, Gabon, Burkina Faso, Kenya, Lesotho, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maroc, Mozambique, Niger, Ouganda, Senegal, Sierra Leone, Swaziland, Togo, Tunisie, Zambie.

⁵ Cette convention a été adoptée le 20 décembre 2006 et est entrée en vigueur le 23 décembre 2010; à la date du 10 mai 2012, 32 Etats y étaient parties et 91 l'avaient signée.

Convention relatifs à la compétence du Comité pour connaître de communications individuelles ou étatiques.

J'en viens maintenant aux mécanismes existants à l'échelle du continent africain et susceptibles de lutter contre les disparitions forcées ou involontaires. Sur le plan continental, il existe actuellement en Afrique trois organes chargés de veiller à la mise en œuvre des droits de l'homme, à savoir la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine du même nom et le Comité africain d'experts des droits et du bien-être de l'enfant. Il existe également un certain nombre de cours de justice créées dans le cadre des communautés économiques régionales et dont certaines sont susceptibles de connaître des affaires de violations des droits de l'homme. Je me contenterais de mentionner, pour mémoire, la plus active d'entre elles à savoir, la Cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Je limiterais ici mon examen aux seuls mécanismes à vocation continentale, c'est-à-dire ceux établis dans le cadre de l'Union africaine. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, la Cour africaine du même nom et le Comité africain d'experts des droits et du bien-être de l'enfant ont tous trois, de par leur mandat et leur compétence *ratione materiae*, vocation à connaître des disparitions forcées de personnes en Afrique. Toutefois, à ce jour, seule la Commission africaine a été saisie de situations de disparitions forcées survenues sur le territoire d'un Etat partie à la Charte africaine. Je soulignerais qu'il est impossible de connaître le nombre des communications introduites devant la Commission et concernant une disparition forcée. L'objet et le contenu des communications introduites devant cet organe sont en effet confidentiels et le demeurent jusqu'à ce que la Commission ait publié ses recommandations en la matière.

Durant ses 25 premières années de fonctionnement (1987-2012), la Commission a, à ma connaissance, adopté de telles recommandations dans quelques affaires seulement, moins d'une demi-douzaine au total⁶. Les quatre Etats concernés sont le Burkina Faso, l'Ethiopie, la Mauritanie et le Mozambique. Les communications introduites contre l'Ethiopie et le Mozambique ont été déclarées irrecevables (non-épuisement des voies de recours internes en ce qui concerne celle dirigée contre l'Ethiopie). Relativement à la communication introduite

⁶ Communication 361/08, *Prof. Dr. Liesleth Zegveld (on behalf of J.E.Zitha & P.J.L. Zithar) c. Mozambique*, Décision d'irrecevabilité du 3 mars 2011; Communication 299/05, *Anuak Justice Council c./ Ethiopie*, Décision d'irrecevabilité du 25 mai 2006; Communication 204/97, *Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples c./ Burkina Faso*, Décision sur le fond du 7 mai 2001; Communications 54/91-61/91-96/93-98/93-164/97-196/97-210/98, *Malawi Africa Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-droits, Association mauritanienne des droits de l'homme c. Mauritanie*, Décision sur le fond du 11 mai 2000.

contre la Mauritanie, la Commission a recommandé à cet Etat l'ouverture d'une enquête indépendante sur le sort des personnes disparues, ainsi que l'identification et la poursuite des auteurs de ces disparitions forcées. A propos de la communication introduite contre le Burkina Faso, la Commission a conclu que la disparition forcée des deux personnes concernées (un professeur et un étudiant en droit) constituait une violation d'un certain nombre de droits garantis par la Charte africaine et de la *Déclaration sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ou involontaires*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1992. La jurisprudence de la Commission en matière de disparitions forcées demeure donc relativement pauvre si on la compare à celle d'un autre organe quasi-judiciaire, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ou à celle des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme.

Je mentionnerais cependant, pour information, que la Commission a créé un certain nombre de groupes de travail et de mandats de rapporteurs spéciaux, au total 18, pour traiter de questions d'intérêt particulier pour le continent africain, telles que par exemple: les exécutions sommaires, arbitraires ou extra-judiciaires, la liberté d'expression et l'accès à l'information, les prisons et les conditions de détention, les défenseurs des droits de l'homme, les réfugiés, demandeurs d'asile, migrants et personnes déplacées, les droits de la femme, la prévention de la torture, les droits économiques, sociaux et culturels, la peine de mort, les populations indigènes, les personnes âgées ou handicapées, les industries extractives et l'environnement, le procès équitable, la liberté d'association, et les droits des personnes vivant avec le VIH.

Je soulignerais à cet égard qu'aucun groupe de travail ou mandat de rapporteur spécial n'a été établi pour examiner la question des disparitions forcées. Je ferais néanmoins observer que le Rapporteur spécial de la Commission sur les prisons et les conditions de détention peut coopérer avec les Rapporteurs spéciaux et les Groupes de travail des Nations Unies et, chose plus importante encore, qu'il a intégré dans son mandat la question des disparitions forcées ou involontaires de personnes. Il a par exemple abordé cette question avec les autorités éthiopiennes lors d'une mission qu'il a effectuée dans le pays au mois de mars 2004⁷.

⁷ «The case of the Gambella detainees was brought to the attention of the Special Rapporteur by a local human rights NGO. It is alleged by the NGO that the detainees, arrested more than two years ago following ethnic conflicts in the Gambela Region, have disappeared, that there is no news from them and that they are not in contact with their families. The Special Rapporteur raised the matter with government authorities and it turned out that they were being held in the Addis Ababa prison. During the Special Rapporteur's inspection of the Addis Ababa prison, she had a closed door meeting with 20 of the 38 Gambela detainees. It was revealed that the detainees had not disappeared but had irregular contacts with their families since the latter are very far from Addis Ababa. It was also revealed that their case have been heard by both the Federal High Court and the Federal Supreme Court in Addis Ababa. Both courts claim they do not have jurisdiction to hear the matter and referred the matter to the Gambela Regional Court. However, the government continues to detain them in Addis Ababa claiming they have

A l'heure actuelle, seuls la Commission africaine, le Groupe de travail des Nations sur les disparitions forcées ou involontaires et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies ont été saisis de situations de disparitions forcées. Il n'est toutefois pas exclu qu'à l'avenir le Comité africain des droits et du bien-être de l'enfant et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples soient également saisis d'affaires y relatives. La future Cour de Justice, des droits de l'homme et des peuples, qui viendra à terme remplacer la Cour africaine actuelle, pourra également connaître des disparitions forcées isolées ainsi qu'en matière pénale, des disparitions forcées présentant un caractère généralisé ou systématique, puisque celles-ci constituent un crime contre l'humanité au titre de l'article 28 du projet de Protocole portant création de cette Cour. On observera à cet égard que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la future Cour pénale de Justice et des droits de l'homme possèdent une compétence *ratione materiae* relativement large puisqu'elles peuvent connaître de violations de tout instrument juridique auquel est partie l'Etat contre lequel une requête est introduite devant ces juridictions. Ces cours pourraient donc en théorie connaître de violations de la Convention internationale sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, à laquelle sont déjà parties sept Etats africains. Un de ces Etats, le Mali, a par ailleurs reconnu la compétence du Comité sur les disparitions forcées pour connaître de communications étatiques ou individuelles (articles 31 et 32 de la Convention) et celle de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples pour connaître de requêtes émanant d'individus ou d'organisations non-gouvernementales⁸ ; il conviendrait par conséquent de veiller à ce que ce chevauchement de compétences ne favorise pas un *forum shopping* et une fragmentation éventuelle de la jurisprudence en matière de disparitions forcées.

Il convient enfin de relever qu'aux termes de l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, l'Union africaine a le droit « d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir: les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ». C'est au Conseil de paix et de sécurité de l'Union de déterminer l'existence de telles situations sur le territoire d'un Etat membre⁹, les disparitions

to be tried by a Federal Court since their offence – inciting ethnic violence - is a federal offence. During a session with the Vice Minister of Justice, the Special Rapporteur was informed that there is a Circuit Court with federal jurisdiction that sits in all the regions and when this court will sit in the Gambela region, the matter will be heard and dealt with», *Report of the Mission of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa to the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, 15/29 March 2004, pp. 34-35.

⁸ La compétence de la Cour africaine en la matière n'est en effet pas automatique car elle est subordonnée au dépôt par les Etats parties de la déclaration prévue par l'article 34 (6) du Protocole portant création de la Cour; à ce jour, seuls le Burkina Faso, le Mali, le Malawi, le Ghana et la Tanzanie ont fait une telle déclaration.

⁹ Aux termes de l'article 2 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, adopté le 9 juillet 2002 et entré en vigueur le 26 décembre 2003, le Conseil «est un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits» et «constitue un système de sécurité collective et d'alerte

forcées constituant un crime contre l'humanité lorsqu'elles présentent un caractère généralisé ou systématique, cet organe peut donc également être considéré comme constituant un mécanisme de lutte contre ce phénomène en Afrique.

On peut ainsi conclure qu'il n'y a pas en Afrique de mécanisme international spécifique de lutte contre les disparitions forcées ou involontaires de personnes mais qu'il existe toutefois d'autres mécanismes susceptibles de jouer un tel rôle ; ceux-ci sont de nature diverse puisqu'ils consistent en deux organes quasi-judiciaires: la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et le Comité des droits et du bien-être de l'enfant ; un organe judiciaire: la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, et dans un avenir plus ou moins proche, la Cour africaine de Justice, des droits de l'homme et des peuples ; et enfin un organe politique: le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

S'il faut se réjouir de l'existence de ces quatre organes, il reste encore à voir l'usage qui sera fait de leurs compétences par lesdits organes et comment s'opérera la synergie entre ceux-ci. L'existence de ces quatre mécanismes ne minimise donc en rien l'importance pour les Etats africains de participer massivement à la Convention des Nations Unies sur la protection de

toutes les personnes contre les disparitions forcées et de reconnaître la compétence du Comité pour connaître de communications individuelles ou étatiques. Il nous faut donc appeler de nos vœux une accélération du processus de ratification de cet instrument juridique d'importance majeure et espérer que son article 35¹⁰, qui limite la compétence *ratione temporis* du Comité aux disparitions forcées ayant débuté postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention, contribuera à rassurer les plus récalcitrants des Etats africains.

Je vous remercie de votre aimable et patiente attention.

rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique ». Aux termes de l'article 7 du même protocole, le Conseil « anticipe et prévient les différends et les conflits, ainsi que les politiques susceptibles de conduire à un génocide et à des crimes contre l'humanité».

¹⁰ Cet article se lit comme suit :

«1. Le Comité n'est compétent qu'à l'égard des disparitions forcées ayant débuté postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Convention.

2. Si un État devient partie à la présente Convention après l'entrée en vigueur de celle-ci, ses obligations vis-à-vis du Comité ne concernent que les disparitions forcées ayant débuté postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Convention à son égard».