

AVANCEES ET LIMITES DU SYSTEME AFRICAIN DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME : LA NAISSANCE DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU
Chargé de Cours à l'Université de Yaoundé II *

Le 25 janvier 2004 marque une étape décisive dans l'histoire de droits de l'homme en Afrique, avec l'entrée en vigueur du Protocole instituant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples¹. Pour la première fois, le continent africain se dote ainsi d'une juridiction consacrée exclusivement à la défense des Droits de l'Homme. La mise en place tant attendue de la Cour va sans aucun doute renforcer le mécanisme africain de protection des droits de l'homme.

Adopté le 10 juin 1998 à Ouagadougou par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA – actuelle Union africaine –, le *Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples* devait être ratifié par quinze Etats pour entrer en vigueur. C'est chose faite – après cinq longues années d'atermoiements et de piétinements – depuis le 26 décembre 2003, date à laquelle les Iles Comores ont déposé leur instrument de ratification, à la suite de l'Afrique du Sud, de l'Algérie, du Burkina Faso, du Burundi, de la Côte d'Ivoire, de la Gambie, du Lesotho, de la Libye, du Mali, de l'Ile Maurice, de l'Ouganda, du Rwanda, du Sénégal et du Togo².

Cependant, si la mise en place de cette institution constitue sans aucun doute une avancée importante dans le système africain de protection des droits de l'homme dans la mesure où la Cour assurera un meilleur respect de la Charte et pourra à terme faire triompher la démocratie et l'Etat de droit, des interrogations subsistent, notamment en matière d'accès des requérants, qui pourraient hypothéquer le fonctionnement et l'efficacité de la nouvelle Cour. Ces doutes nous amènent à considérer cet événement en termes d'avancées techniques (I) et de limites politiques (II) d'un système africain encore à la recherche de sa voie.

* L'auteur est chercheur au CEDIC (Centre d'Etudes et de Recherche en Droit International et Communautaire de l'Université de Yaoundé II) ; il a été invité au CRDH en 2004 (Centre de Recherche sur les Droits de l'Homme et le Droit Humanitaire de l'Université Panthéon-Assas Paris II).

¹ *Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, adopté à Ouagadougou, Burkina Faso, le 10 juin 1998. Le texte du Protocole est disponible sur le site Internet de l'Union africaine [<http://www.africa-union.org>].

² En vertu de l'article 35 § 3, le Protocole est entré en vigueur 30 jours après le dépôt du 15e instrument de ratification.

I. – DES AVANCEES TECHNIQUES CERTAINES

Le système africain longtemps incarné par la Commission a fait l'objet de nombreuses critiques. Le système mis en place par le Protocole s'inscrit donc résolument dans l'optique de remédier aux lacunes de la Charte. Selon l'article 2 du Protocole, « [l]a Cour [...] complète les fonctions de protection que la Charte [...] a conféré à la Commission [...] ». L'article 3 précise que « [l]a Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés ». Cette dernière formule qui ouvre un champ de compétence indéterminé est inspirée par le modèle de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, alors que plus classiquement la compétence de la Cour européenne ne vise que la Convention et ses protocoles.

De même, en s'écartant résolument des solutions de compromis classiques, elle donne clairement aux requérants la qualité de « *partie à l'affaire* »³. Cette qualité permet ainsi à tout requérant, et notamment à un requérant non étatique (cf. *infra*) de se faire représenter de plein droit directement devant la Cour par le conseil juridique de son choix. D'ailleurs, une représentation ou une assistance judiciaire peut être gratuitement assurée dans les cas où l'intérêt de la justice l'exige.

Un autre élément novateur nécessaire pour une meilleure protection des droits de l'homme est présent dans le Protocole. En vertu de l'article 27 § 2, la Cour africaine pourra ordonner toutes les mesures provisoires nécessaires pour éviter que soient causés des dommages irréparables à une victime potentielle dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence.

La Cour africaine semble être celui des trois systèmes régionaux⁴ qui disposera de la plus grande liberté puisqu'elle pourra ordonner « *toutes les mesures appropriées qu'elle juge nécessaires pour remédier à une situation* »⁵, l'une de ces possibilités étant le paiement d'une indemnité compensatoire ou l'octroi d'une réparation. L'obligation de motiver les arrêts de la Cour est aussi un élément fondamental tant pour la doctrine que pour les parties. Par ailleurs, même si les décisions se prennent à la majorité, les juges disposeront de la possibilité d'y adjoindre leur opinion individuelle ou dissidente. Les membres de la Commission ne disposaient pas d'une telle latitude. Par ailleurs, pour éviter tout risque de

³ Article 10 § 2 du Protocole.

⁴ Dans le système européen, il revient à l'Etat partie à la Convention de tirer toutes les conséquences d'un arrêt déclarant une violation. Ce n'est que lorsque le droit interne d'un Etat ne permet pas d'effacer ou n'efface qu'imparfaitement les conséquences de la violation que la Cour peut accorder à la victime une indemnité, sans toutefois annuler l'acte interne constitutif de la violation (Article 50 de la CEDH repris par l'article 41 de la CEDH révisée). Dans le cas américain, les pouvoirs de la Cour américaine semblent un peu plus étendus puisqu'elle peut ordonner que la partie lésée recouvre ses droits. Elle peut aussi ordonner le versement d'indemnités en cas d'impossibilité à recouvrer les droits violés (Article 63 § 1 de la CADH).

⁵ Article 27 § 1 du Protocole.

confidentialité, autre critique souvent relevé à l'encontre de la Commission, l'article 28 § 5 du Protocole⁶ insiste sur la publicité donnée aux arrêts de la Cour.

Enfin, aux termes des articles 29 et 30 du Protocole, les Etats parties s'engagent à exécuter les arrêts rendus par la Cour africaine, le suivi de l'exécution de ceux-ci revenant au Conseil des Ministres de l'Union africaine. Cette solution, plus réaliste que celle jadis retenue par la Charte⁷, est plus proche de celle de la procédure en vigueur dans le système européen, où l'exécution des arrêts rendus par la Cour est confiée au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cependant au-delà de cette densité technique que l'on observe dans le nouveau système africain celui recèle encore quelques limites qui pourraient être préjudiciables à son action.

II. – DES LIMITES POLITIQUES REGRETTABLES

La première hypothèque concerne l'élection des juges. Les onze juges de la Cour doivent être élus pour un mandat de 6 ans en juin 2004⁸, vraisemblablement lors de la réunion des chefs d'Etats, prévue à Addis Abeba (Ethiopie). C'est alors seulement qu'on pourra évaluer les perspectives de la nouvelle Cour, en pleine connaissance de cause, au regard des critères mêmes du Statut qui souligne que « *l'indépendance des juges est pleinement assurée conformément au droit international* » (art. 17). Seuls les Etats parties peuvent présenter des candidats – en proposant trois noms « *dont au moins deux doivent être ressortissants de l'Etat qui les présente* » – mais c'est la conférence des chefs d'Etat dans son entier qui élit au scrutin secret les juges, en veillant « *à ce que la composition de la Cour reflète une répartition géographique équitable ainsi que les grands systèmes juridiques* » (art. 14 § 2). Il est même précisé que « *la Conférence veille à ce que la représentation adéquate des deux sexes soit assurée* » (art. 14 § 3), sur le modèle de la Cour pénale internationale – mais de manière plus vague car que signifiera en pratique l'adjectif « *adéquate* ».

Or, si les juges de la Cour sont élus par l'ensemble des Etats africains, celle-ci ne pourra intervenir que dans les quinze Etats parties, ce qui représente à peine un quart des 53 Etats membres l'Union Africaine. Bien plus, troisième bémol, la saisine de la Cour constitue sans aucun doute le point sombre de la nouvelle institution africaine de protection des droits de l'homme.

En effet, aux termes de l'article 5 § 3 du Protocole,

« ont qualité pour saisir la Cour :
a) la Commission ;

⁶ Selon cette disposition, l'arrêt de la Cour est prononcé en audience publique, les parties étant dûment prévenues.

⁷ L'article 59 de la Charte prévoit que le rapport d'activités de la Commission ne peut être publié qu'après son examen par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement.

⁸ Article 13 § 1 et 2 du Protocole.

- b) *l'Etat partie qui a saisi la Commission ;*
- c) *L'Etat partie contre lequel une plainte a été introduite devant la Commission ;*
- d) *l'Etat partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme,*
- e) *les organisations inter-gouvernementales africaines ».*

Selon l'alinéa 3 de ce même article, « *la Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34 § 6 de ce Protocole* ». Cette disposition prévoit un système de déclaration facultative unilatérale de la part des Etats qui acceptent la compétence de la Cour pour examiner les requêtes individuelles, sur le vieux modèle de la Convention européenne de 1950 abandonné en 1998 pour une compétence de plein droit. On se rappelle que la France avait attendu 1981 pour faire une telle déclaration. Il est symptomatique qu'à ce jour, parmi les 15 premiers Etats parties, un seul, le Burkina Faso, a fait cette déclaration.

Or, la Commission avait réussi à trouver une solution à ce problème. En effet, la Charte africaine ne mentionne pas expressément les requêtes individuelles. Son article 55 se contente d'énoncer qu'« *avant chaque session, le Secrétaire de la Commission dresse la liste des communications autres que celles des Etats parties à la Charte et les communique aux membres de la Commission qui peuvent demander à en prendre connaissance et en saisir la Commission* ». En vertu de sa compétence d'interprétation, la Commission avait alors procédé à une lecture extensive de cette disposition. Cette 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. Pour pouvoir remplir convenablement ses missions, la Commission avait ainsi dû faire preuve d'une certaine audace et sortir du champ étroit de son action dans lequel la Charte l'avait confiné. Elle avait ainsi bravé l'obstacle de la confidentialité de ses activités en procédant à une interprétation extensive de la Charte. En introduisant la procédure de déclaration supplémentaire de compétence concernant les requêtes individuelles, le Protocole semble donc opérer un recul dans la pratique du système africain.

*
* *

Malgré tout, la création de la Cour reste très encourageante pour le continent africain, qui prévoit également de se doter en 2004 d'un Conseil de paix et de sécurité et d'un Parlement. Il s'agit donc d'une véritable avancée qui devra cependant s'accompagner d'une réelle volonté de la part des gouvernements africains. En effet, comme toutes les juridictions internationales, la viabilité et l'efficacité de la Cour africaine dépendront de la volonté des Etats africains d'en faire un instrument efficace de protection des droits de l'homme notamment en lui octroyant les ressources appropriées et surtout en élargissant ses compétences et acceptant de se soumettre à ses décisions.