

ANALYSE SOMMAIRE DE LA DÉCISION 1015

Introduction

Le Conseil exécutif de l'Union africaine (UA) a adopté la Décision 1015 lors de la 33^e Session ordinaire qui s'est tenue en juin 2018 à Nouakchott, en Mauritanie. En conséquence, des représentants des organisations de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme ont tenu une réunion de réponse en marge de la 63^e Session ordinaire de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) tenue à Banjul, Gambie en octobre 2018 pour élaborer la stratégie sur la manière de réagir aux conséquences négatives de la décision 1015¹.

La Décision 1015 menace l'existence d'un système régional supranational et indépendant, qui a été créé pour contrôler le respect des droits de l'homme et des peuples. Cette décision est basée sur des hypothèses non fondées qui sont fausses et délégitiment la nature même, l'existence, l'indépendance et le fonctionnement de la CADHP. En outre, il contrevient à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte africaine).

Ce document met en évidence les paragraphes qui sont perçus comme potentiellement problématiques et fournit une analyse de chacun d'entre eux, tout en soulignant les liens entre les problèmes dans la Décision 1015.

Paragraphe 5

Le Conseil exécutif «**SOULIGNE que l'indépendance dont jouit la [CADHP] est de nature fonctionnelle et non une indépendance par rapport aux mêmes organes qui ont créé ce corps, tout en exprimant sa prudence sur la tendance de la [CADHP] à agir en tant qu'organe d'appel, sapant ainsi les Systèmes juridiques**».

La CADHP a été établie par la Charte africaine, un traité sur les droits de l'homme qui a été ratifié par la grande majorité des États membres de l'UA, dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et des peuples en Afrique. En acceptant la Charte africaine, les États qui l'ont ratifiée acceptent le contrôle régional de la mise en œuvre des droits inscrits dans la Charte. Le paragraphe f de la Décision 1015 prescrit une nouvelle interprétation de l'indépendance de la CADHP, la décrivant comme étant de nature «fonctionnelle». Le paragraphe déclare en outre que la CADHP n'est pas indépendante des organes qui l'ont créée. La CADHP n'est pas créée par les organes de l'UA mais par la Charte africaine. Par conséquent, il tire son pouvoir et son mandat de cette Charte.

Le paragraphe 5 indique également que la CADHP a «tendance... à... agir en tant qu'organe d'appel, sapant ainsi les systèmes juridiques nationaux». Cet argument fait écho aux défenses avancées par les États qui ne souhaitent pas se conformer aux normes et standards internationaux relatifs aux droits de l'homme sous prétexte qu'ils portent atteinte à la «souveraineté nationale».

¹ *Décision du Conseil exécutif de l'Union africaine sur la retraite conjointe du Comité des représentants permanents (COREP) et de la Commission africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP). Doc.EX.CL/1015(XXXII).*



La CADHP n'agit pas comme un organe d'appel. En fait, à de nombreuses reprises, la CADHP a souligné qu'elle n'était ni un «tribunal de première instance» ni un «tribunal d'appel». Il ne remplace pas les tribunaux nationaux, bien qu'il intervienne lorsque les tribunaux nationaux ne sont pas en mesure ou ne veulent pas répondre aux préoccupations relatives aux droits de l'homme. La CADHP n'examine pas le cas dont elle est saisie pour vérifier sa conformité avec le droit national, ne réévalue pas non plus les preuves et les faits. Son seul rôle est de superviser la mise en œuvre par les États de la Charte africaine. La question devant la CADHP est de savoir si l'État a violé la Charte africaine, elle ne détermine pas si l'État a violé la loi nationale.

En outre, cette position contredit l'un des principaux objectifs de la CADHP qui est de fournir un recours lorsque les systèmes juridiques nationaux n'offrent pas de recours appropriés aux victimes de violations des droits de l'homme. La CADHP est un organe fondé sur la charte créé pour surveiller et conseiller les États sur le respect de leurs obligations. Par conséquent, il n'est pas et ne doit pas être considéré comme un organe d'appel. La CADHP tire sa légitimité, ses pouvoirs et son mandat de la Charte africaine, qui a la même force juridique que l'Acte constitutif de l'UA.

Les systèmes de protection des droits de l'homme qui ont été mis en place après 1948 ont été conçus pour avoir des mécanismes et procédures judiciaires ou quasi judiciaires spécifiquement pour protéger les individus contre le pouvoir incontrôlé des États-nations. Les principes juridiques existants confirment que la CADHP en tant qu'organe quasi judiciaire se caractérise par trois types d'indépendance: l'indépendance fonctionnelle, institutionnelle et financière.

La CADHP, semblable aux organes des Nations Unies des droits de l'homme qui ont été créés par des traités et d'autres organes régionaux des droits de l'homme dans les systèmes interaméricains et européens des droits de l'homme, a été créée pour surveiller, de manière indépendante, le respect par les États des droits de l'homme qu'ils se sont engagés à respecter. . Par conséquent, la CADHP doit jouir d'une indépendance qui inclut l'établissement de ses propres procédures sans ingérence des États afin de remplir son mandat. Cela se situe au cœur même de la nature supranationale des mécanismes de protection des droits de l'homme. Les commissaires de la CADHP devraient fonctionner à titre individuel en vue de promouvoir, protéger et enquêter objectivement sur les violations des droits de l'homme dans tous les États africains.

La CADHP ne peut pas s'acquitter de son mandat si, comme le précise le paragraphe 5, que sa première obligation de rendre des comptes et responsabilités est envers les États membres de l'UA, au lieu de défendre les droits de l'homme des personnes pour lesquelles elle a été créée. Il ne devrait pas y avoir de hiérarchie entre l'Acte constitutif et la Charte africaine. La Charte est la principale source de droit régissant le mandat et les procédures des commissions conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les deux traités ayant été ratifiés jouissent donc de la même légalité et du même caractère contraignant.

La préoccupation irrationnelle exprimée à propos de la CADHP agissant en tant qu'organe d'appel est basée sur une mauvaise compréhension des dispositions de la Charte africaine et du rôle de la CADHP. En acceptant la Charte africaine, les États acceptent la supervision d'un organe d'experts indépendants, la CADHP. Lorsque les États deviennent parties à la Charte africaine, ils renoncent à une partie de leur souveraineté et acceptent le principe de subsidiarité. Par conséquent, les États parties ont la première possibilité de remédier aux plaintes découlant de l'application de la Charte africaine. Lorsque le système juridique national ne prévoit pas de recours appropriés, les victimes de violations des droits de l'homme peuvent demander recours à la Commission africaine.

Ayant volontairement accepté de donner effet aux droits consacrés par la Charte africaine, les États parties doivent avoir une première opportunité de traiter les plaintes découlant de l'application de la Charte africaine. Cependant, le devoir principal des États complète le rôle de surveillance de la CADHP. Sans possibilité de recours, les États ne seraient pas tenus responsables de ne pas avoir protégé les droits de leur peuple, faisant ainsi de la Charte africaine un document vide de sens.

En particulier, la CADHP, depuis sa création en 1987, fonctionne comme un organe de contrôle indépendant ayant compétence pour exercer des recours après que les victimes ont tenté d'épuiser les voies de recours internes. La CADHP a exempté les victimes d'épuiser les voies de recours internes, là où ces recours n'étaient pas réellement disponibles, n'offraient aucune perspective de succès, n'étaient pas en mesure de redresser la plainte ou étaient indûment prolongés.

Paragraphe 6

La décision 1015 en vertu du paragraphe 6, le Conseil exécutif, en trois sous-paragraphes souligne la nécessité d'avoir une collaboration et une coopération entre la CADHP et les organes politiques de l'UA. Il est essentiel de souligner que de telles collaborations sont déjà en cours. La CADHP collabore déjà avec les États par le biais du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). De plus, depuis janvier 2019, la CADHP est en train de forger des relations de collaboration avec le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine. Les collaborations forgées par la CADHP ne doivent pas être interprétées comme une ingérence des Etats membres. Par conséquent, il est préoccupant de constater qu'au paragraphe 7(iv), le Conseil exécutif fait une demande d'opérationnalisation du Sous-comité du COREP sur les droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance. Cela renforce la fausse rhétorique selon laquelle «la CADHP ne jouit pas de l'indépendance des mêmes organes qui l'ont créée».

Paragraphe 7(iii)

Au paragraphe 7(iii) de la décision 1015, le Conseil exécutif demande aux États parties de «**procéder à un examen analytique du mandat interprétatif de la CADHP à la lumière d'un mandat similaire exercé par la Cour africaine et du potentiel de jurisprudence contradictoire**».

La Charte africaine établit ce «mandat interprétatif» de deux manières: promotion et protection. Le mandat promotionnel permet à la CADHP d'éveiller la conscience, informer et sensibiliser les personnes et les États en vue de promouvoir les droits de l'homme. Une partie de ce mandat comprend également l'examen des rapports des États et la publication des observations finales. La création de la Cour africaine n'affecte en rien le mandat promotionnel de la Commission. Quant au mandat de protection, la Cour africaine a été créée pour compléter le mandat de protection de la CADHP. Pour éviter que la Cour africaine ne soit surchargée de cas, la CADHP filtre les plaintes reçues des États parties au Protocole de la Cour africaine². En juin 2017, seulement 30 États membres sur 55 avaient ratifié ce Protocole. En ce qui concerne les États membres qui ont ratifié le Protocole de la Cour africaine, la CADHP a un mandat protecteur exclusif. En tant que tel, le mandat de protection de la Commission africaine reste le seul moyen de régler les plaintes découlant de la Charte africaine (au moins dans un avenir prévisible).

Paragraphe 8

Les sections iv, v, vii et viii du paragraphe 8 soulèvent un conflit direct avec l'article 42 (2) de la Charte africaine et, dans ces circonstances, sont invalides.

Le paragraphe 8(iv) demande à la CADHP de soumettre aux organes directeurs **«pour examen et adoption les critères révisés d'octroi et de retrait du statut d'observateur pour les Organisations Non-Gouvernementales (ONG), qui devraient être conformes aux critères déjà existants sur l'accréditation des ONG auprès de l'UA, en tenant compte des valeurs et traditions africaines»**.

Le Conseil exécutif n'a pas le pouvoir de dicter à la CADHP sur son règlement intérieur dans la mesure où il n'a pas établi de base justifiable pour la révision des critères d'accréditation actuels. En outre, il n'y a aucune raison plausible d'aligner les critères d'octroi et de retirer le statut d'observateur aux ONG avec les critères d'accréditation des ONG auprès de l'Union africaine. Cette demande est source de détresse car le processus d'accréditation de l'Union africaine est relativement onéreux et opaque. Il est difficile d'établir le nombre d'ONG accréditées à ce jour.

Actuellement, l'accréditation des ONG par la CADHP est régie par la règle 68³ des procédures et la résolution 361⁴. Depuis le mois d'octobre 1987 à novembre 2016 (date de l'adoption de la Résolution 361), la Commission a accrédité 504 ONG. Cela démontre l'engagement de la CADHP à

² 10 juin 1998: Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif à la création d'une Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

³ Article 68: Organisations non gouvernementales

1. Les Organisations Non-Gouvernementales travaillant dans le domaine des droits de l'homme en Afrique peuvent se voir accorder le statut d'observateur auprès de la Commission.
2. Les Organisations Non-Gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission jouissent des droits et exercent les fonctions stipulées dans la résolution sur l'octroi du statut d'observateur.
3. Les organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu de la résolution visée au paragraphe 2 du présent règlement.

⁴ 361: Résolution sur les critères d'octroi et de maintien du statut d'observateur aux Organisations Non-Gouvernementales travaillant sur les droits de l'homme et des peuples en Afrique - ACHPR / Res.361 (LIX) 2016



respecter la Déclaration de Kigali (2003) selon laquelle la participation des OSC aux processus décisionnels doit être encouragée dans le but de consolider la démocratie participative et le développement durable.

À l'inverse, le Conseil exécutif a utilisé les «valeurs et traditions africaines» pour empêcher certaines organisations d'accéder au statut d'observateur auprès de la CADHP. Cela peut être déduit des paragraphes successifs où la CADHP est invitée à retirer le statut d'observateur de la Coalition des lesbiennes africaines (CAL). La Charte africaine, dans son Préambule, affirme «tenant compte des vertus de leur tradition historique et des valeurs de la civilisation africaine qui devraient inspirer et caractériser leur réflexion sur le concept des droits de l'homme et des peuples», et souligne en outre que les États membres sont «Conscients de leur devoir de réaliser la pleine libération de l'Afrique... et de toutes les formes de discrimination». Dans la décision 1015, le Conseil exécutif a déformé les valeurs et les traditions africaines.

Le paragraphe 8 (v) demande que la CADHP «vérifie toutes les allégations qui lui sont soumises et procède à une diligence raisonnable avec les États parties concernés, y compris de telles allégations dans ses rapports d'activité au Conseil exécutif»

Ce paragraphe affecte le cœur même du rôle quasi judiciaire de la CADHP tel qu'énoncé par la Charte africaine et accepté par les États parties à la Charte africaine. La formulation «toutes les allégations qui lui sont soumises»... «avant d'inclure ces allégations dans ses rapports d'activité» est ambiguë. Ni la Charte africaine ni le Règlement intérieur de la CADHP ne parlent des «allégations» reçues des États parties ou d'entités autres que les États parties. Au contraire, la Charte africaine et le Règlement intérieur font référence aux «communications». L'utilisation du terme «allégations» a une connotation négative et donne l'impression que l'État qui porte plainte ou l'entité n'est pas digne de confiance, par conséquent, sa demande doit être «vérifiée». C'est une erreur.

En outre, demander à la CADHP de «procéder à une vérification nécessaire avec les États parties concernés» est superflu. La Charte africaine prévoit expressément que l'État partie concerné doit répondre à la communication. La réponse de l'État partie devrait aborder la matrice factuelle soulevée dans la communication. Une fois que ces informations sont présentées et reçues en vertu des dispositions de la Charte en vigueur, il n'est plus nécessaire de charger la CADHP de l'obligation d'entreprendre une «vérification nécessaire» avec les États parties concernés pour vérifier les prétendues allégations. La CADHP n'est pas habilitée à recevoir simplement des «allégations»; plutôt dans son examen des communications, la CADHP tiendra compte de toutes les informations mises à sa disposition. En outre, en tant qu'organe quasi-judiciaire traitant des plaintes recevables, la CADHP ne peut pas s'appuyer sur l'autorisation des États parties impliqués dans les violations et qui n'a pas fourni de recours internes aux victimes.

Le paragraphe 8 (vii) demande à la CADHP de **«retirer l'accréditation de l'ONG Coalition for African Lesbians (CAL) au plus tard le 31 décembre 2018 conformément aux décisions antérieures des Organes directeurs de l'UA».**

Il est impératif de souligner que la CAL s'est conformée aux dispositions existantes régissant l'accréditation des ONG et a donc été accréditée avec le statut d'observateur par la CADHP. La résolution 361 prévoit que le statut d'observateur peut être suspendu ou retiré à toute ONG qui ne remplit pas les critères actuels comme stipulé au chapitre 4 (3)⁵. Cette disposition implique implicitement que la CADHP doit s'assurer qu'il existe des motifs de retrait de l'accréditation. Cette demande du Conseil exécutif ne fournit pas de justification légale au retrait de l'accréditation et contrevient à la Résolution 361. Le Conseil exécutif n'a pas le pouvoir de retirer le statut d'observateur.

Enfin, le paragraphe 8 (viii) demande à la CADHP de **«respecter la confidentialité à toutes les étapes des travaux de la [CADHP] conformément à l'article 59 de la Charte»**

Le Groupe de travail sur les communications a confirmé que la confidentialité en vertu de l'article 59⁶ de la Charte africaine signifie que seules les parties à une communication ont le droit de recevoir des informations relatives à leurs communications avant que les Organes directeurs de l'UA n'aient autorisé les rapports d'activité dans lesquels la communication est mentionnée. Les rapports des groupes de travail de 2017 maintiennent expressément qu'une fois que le rapport d'activité a été autorisé à être publié par les Organes directeurs de l'UA, le grand public peut avoir accès au texte des décisions finales mentionnées dans ce rapport. À la lumière de ce qui a été discuté jusqu'à présent, le paragraphe 8(viii) contrevient à la compréhension actuelle du principe de confidentialité tel qu'énoncé à l'article 59 de la Charte africaine. En outre, la confidentialité dans les termes établis en vertu de l'article 59(1) ne se réfère qu'aux mesures prises dans «le présent chapitre» de la Charte africaine, concernant les mesures de protection et elle n'est pas censée être interprétée pour toutes les autres mesures ou fonctions de la CADHP.

Conclusion

Le contexte plus large de la Décision 1015 est celui d'une idéologie et d'une organisation d'extrême droite en croissance rapide qui menacent de défaire là où elles n'ont pas encore été annulées, les progrès des droits des femmes, des droits sexuels et, en fait, du plaidoyer en faveur des droits de

⁵ Le statut d'observateur peut être suspendu ou retiré à toute ONG qui ne remplit pas les présents critères, après délibération de la Commission.

⁶ Article 59

1. Toutes les mesures prises dans le cadre des dispositions du présent chapitre restent confidentielles jusqu'à ce que l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement en décide autrement.
2. Toutefois, le rapport est publié par le président de la Commission sur décision de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement.
3. Le rapport sur les activités de la Commission est publié par son président après avoir été examiné par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement.



l'homme au fil des années. Les femmes défenseures des droits humains sont à nouveau réprimées et leur légitimité est menacée par une telle décision dans le sillage de la non-responsabilisation croissante des organes et des espaces qui sont chargés de la tâche même de la responsabilité des droits de l'homme. De plus en plus de forces se regroupent pour lutter contre les organisations travaillant sur les droits des femmes, les droits sexuels et l'organisation féministe en utilisant des approches propagandistes injustes et un autoritarisme pur et simple. Les États œuvrent pour une impunité encore plus grande en s'efforçant par tous les moyens de délégitimer le travail accompli par les femmes défenseurs des droits humains, en plus de la violation des droits des défenseurs des droits humains. Il est impératif que cela soit vu pour ce qu'il est; une tentative d'affaiblir le mécanisme des droits de l'homme, qu'est la CADHP, et une campagne injuste.

Contributeurs: AMSHeR, CAL, Centre for Human Rights (Université de Pretoria), Equality Now, FEMNET, ISLA, Synergía-Initiatives for Human Rights.