



Mise En Œuvre De La Décision 1015 Du Conseil Exécutif De L'Union Africaine (UA) Par La Commission Africaine Des Droits De L'homme Et Des Peuples

by Foluso Adegalu

1. Un aperçu de la Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA

Lors du sommet de l'Union africaine (UA) tenu à Nouakchott, Mauritanie, du 25 juin au 2 juillet 2018¹, le Conseil exécutif de l'UA a adopté sa Décision au sujet du Rapport sur la Retraite conjointe du Comité des Représentants permanents (COREP) et de la Commission africaine sur Droits de l'Homme et des Peuples (Commission africaine)². La Décision a approuvé les recommandations issues d'une retraite conjointe, organisée en juin 2018, par la Commission africaine et le COREP³, suivant la Décision 995 de l'UA⁴. La Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA visait principalement la Commission africaine. Cependant, elle comprenait également des obligations pour les États et les deux autres organes des droits de l'homme de l'UA⁵.

En ce qui concerne la Commission africaine, la Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA recommande que⁶:

- les travaux de la Commission africaine doivent être alignés sur l'Acte constitutif, l'Agenda 2063, les positions communes africaines, la réforme institutionnelle de l'Union ainsi que les décisions des organes politiques prenant en considération les vertus de la tradition historique et les valeurs de la civilisation africaine qui devraient inspirer et caractériser leur réflexion sur le concept des droits de l'homme et des peuples;
- le COREP, en collaboration avec la Commission de l'UA, devrait prendre les mesures nécessaires pour régulariser le statut de la Commission africaine en tant qu'organe de l'UA conformément à la Décision Assembly/AU/Dec.200 (XI) (Para 8);
- le COREP et la Commission africaine devraient renforcer la communication entre eux et les organes politiques de l'UA afin de créer une plus grande synergie dans l'intérêt de la promotion et de la protection des droits de l'homme sur le continent;
- la Commission africaine devrait lever l'ambiguïté de son statut dans son Règlement intérieur dans le cadre de sa révision en cours de ce règlement;
- la Commission africaine consulte le Bureau du Conseiller juridique de la Commission et d'autres organes juridiques compétents dans le cadre de la formulation d'un code de conduite et de la révision du Règlement intérieur;

1 Communiqué de presse de l'UA «Résumé des principales décisions et déclarations du 31e Sommet de l'UA» (6 juillet 2018) <https://au.int/en/summit/31> (consulté le 18 janvier 2021).

2 EX.CL/Dec.1015 (XXXIII) (Décision 1015).

3 CADHP «45e rapport d'activité» (2018) paragraphe 10; voir aussi ACHPR news 'Retraite conjointe du Comité des représentants permanents de l'Union africaine et de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples' (juin 2018) <https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=15> (consulté 18 janvier 2021). Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 1.

4 Décision EX.CL/Dec.995(XXXII) du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 4.

5 Les organes des droits de l'homme de l'UA sont: la Commission africaine, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour africaine) et le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (Comité des enfants africains).

6 Décision EX.CL/Dec.1015(XXXIII) du Conseil exécutif de l'UA, paragraphes 6 et 8.

- la Commission africaine devrait accorder une attention égale à tous les droits consacrés dans la Charte africaine;
- La Commission africaine devrait soumettre aux organes politiques pour examen et adoption les critères révisés pour l'octroi et le retrait du statut d'observateur aux organisations non gouvernementales (ONG), qui devraient être conformes aux critères, déjà existants, d'accréditation des ONG auprès de l'UA, en tenant compte des valeurs et traditions africaines;
- la Commission africaine doit vérifier toutes les allégations qui lui sont soumises et faire preuve de diligence raisonnable avec les États parties concernés avant de les inclure dans ses rapports d'activités au Conseil exécutif;
- la Commission africaine devrait élaborer des lignes directrices claires concernant son engagement avec les acteurs externes, conformément aux règlement, régulations et pratiques pertinents de l'UA;
- la Commission africaine devrait retirer l'accréditation de l'ONG Coalition for African Lesbians (CAL) au plus tard le 31 décembre 2018, conformément aux décisions antérieures des organes délibérants de l'UA;
- la Commission africaine devrait respecter la confidentialité à toutes les étapes du travail de la CADHP conformément à l'article 59 de la Charte;
- la Commission africaine doit scrupuleusement mettre en œuvre les dispositions relatives au conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions;
- la Commission africaine devrait renforcer sa collaboration avec le Conseil de paix et de sécurité (CPS), notamment dans le cadre de la promotion de la justice transitionnelle.

Les obligations imposées aux États par la Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA sont⁷:

- doter pleinement la CADHP des ressources financières et humaines pour qu'elle puisse s'acquitter de son mandat conformément à l'Acte constitutif et aux décisions pertinentes de l'UA;

- profiter des différentes plates-formes pour renforcer le dialogue, la coopération et la collaboration entre la CADHP et les organes politiques de l'UA;
- 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;
- rendre opérationnel le Sous-comité du COREP sur les droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance tel qu'approuvé précédemment par le Conseil exécutif pour suivre la mise en œuvre des décisions et recommandations de la CADHP;
- inviter la CADHP à mener des missions de promotion dans les États membres respectifs;
- accélérer le processus d'harmonisation des émoluments des membres de la CADHP conformément aux autres organes et institutions de l'UA dans le cadre de la réforme institutionnelle en cours de l'Union;
- soumettre régulièrement leurs rapports périodiques à la CADHP et participer plus activement aux sessions de la CADHP.

Enfin, la Décision 1015 exhorte les organes des droits de l'homme de l'UA à assurer des interactions régulières dans le contexte de l'architecture de gouvernance africaine (AGA) avec les organes politiques de l'UA en vue d'assurer une approche coordonnée dans le cadre de la protection des droits de l'homme.

2. Objet et historique de la décision 1015

Comme indiqué par le Conseil exécutif, la Décision 1015 entend répondre au besoin d'une meilleure coopération entre la Commission africaine et les autres organes de l'UA, en particulier le COREP⁸. La Décision 1015 entend également souligner le fait que l'indépendance dont jouit la Commission africaine est une indépendance fonctionnelle et non une indépendance vis-à-vis des organes qui ont créé la Commission africaine⁹. Enfin, la Décision 1015

⁸ Décision EX.CL/Dec.1015(XXXIII) du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 4.

⁹ Décision EX.CL/Dec.1015(XXXIII) du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 5.

⁷ Décision EX.CL/Dec.1015(XXXIII) du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 7.

a exprimé les préoccupations du Conseil exécutif de l'UA quant à la tendance de la Commission africaine à saper le système juridique national des États en agissant comme un organe d'appel¹⁰.

Historiquement, l'origine de la Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA remonte au Sommet de l'UA de juin 2015. L'article 54 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte africaine) exige que la Commission africaine soumette un rapport sur ses activités à chacune des sessions ordinaires de l'Assemblée des chefs d'États et de Gouvernements de l'UA¹¹. Conformément aux dispositions de l'article 54 de la Charte africaine, la Commission africaine a soumis son 38e rapport d'activité couvrant la période du 1er janvier au 7 mai 2015 au Conseil exécutif de l'UA pour examen¹². Après examen du rapport de la Commission africaine, le Conseil exécutif de l'UA a adopté sa Décision sur le trente-huitième rapport d'activité de la Commission africaine (Décision 887)¹³. Le Conseil exécutif de l'UA a demandé à la Commission africaine de¹⁴:

- prendre en compte les valeurs fondamentales africaines, l'identité et les bonnes traditions, et retirer le statut d'observateur accordé aux ONG qui pourraient tenter d'imposer des valeurs contraires aux valeurs africaines;
- revoir ses critères d'octroi du statut d'observateur aux ONG
- retirer le statut d'observateur accordé à l'Organisation dénommée Coalition of African Lesbians (CAL)
- observer la procédure régulière en matière de prise de décision sur les plaintes reçues;
- Envisager de revoir son règlement intérieur, en particulier les dispositions relatives aux mesures provisoires et aux lettres d'appel urgent conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;

- prendre les mesures appropriées pour éviter l'ingérence des ONG et autres tiers dans ses activités.

Le 2 novembre 2015, le CAL et le Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria ont introduit une requête demandant un avis consultatif à la Cour africaine sur la légalité de la demande du Conseil exécutif dans la décision 887¹⁵. Le 28 septembre 2017, la Cour africaine en statuant sur les questions de compétence personnelle, a statué qu'elle n'était pas en mesure de donner l'avis consultatif qui lui avait été demandé par les deux organisations car les deux organisations ne sont pas reconnues par l'Union africaine comme l'exige l'article 4 (1) du Protocole de la Cour¹⁶. Le rejet de la demande d'avis consultatif contre la Décision 887 a donné au Conseil exécutif une impulsion pour assurer le suivi de la mise en œuvre de sa requête à la Commission africaine.

En janvier 2018, le Conseil exécutif a, lors de l'examen du 43ème rapport d'activité de la Commission africaine, exprimé des inquiétudes quant à la non-mise en œuvre des directives de la Décision 887 sur le retrait du statut d'observateur de la CAL¹⁷. Le Conseil exécutif a demandé à la Commission africaine de se conformer à la Décision. Le Conseil exécutif a fait un pas de plus en demandant une retraite conjointe entre le COREP et la Commission africaine pour résoudre les préoccupations des États membres de l'UA et des autres organes politiques de l'UA en vue de trouver des modalités pour une meilleure coordination et coopération entre toutes les entités concernées de l'UA¹⁸. La retraite conjointe a également été chargée d'améliorer le dialogue et de résoudre les questions en suspens et de recommander des mesures appropriées dans le respect de la pleine autorité des organes de l'UA. La retraite conjointe entre le COREP et

10 Idem

11 L'examen du rapport d'activité de la Commission africaine a été délégué par la Conférence des chefs d'État de l'UA au Conseil exécutif de l'UA.

12 38e rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, page 2.

13 EX.CL/Dec.887 (XXVII).

14 AU EX.CL/Dec.877(XXVII) Paragraphes 7 et 12.

15 Demande d'avis consultatif par le Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria et la Coalition of African Lesbians Application 002/2015.

16 Requête 002/2015 Paragraphe 57.

17 Décision du Conseil exécutif de l'UA sur la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, EX.CL/Dec.995(XXXII) (décision 995) Paragraphe 3.

18 Décision 995 Paragraphe 4.

la Commission africaine s'est tenue à Nairobi, au Kenya, du 4 au 5 juin 2018 et les recommandations de la retraite ont été adoptées par le Conseil exécutif de l'UA dans sa Décision 1015¹⁹. Suite à l'approbation des recommandations de la retraite conjointe, le Conseil exécutif a également émis les directives énumérées à la section 1.

3. Évaluation de la mise en œuvre de la décision 1015 par les organes compétents de l'UA

La Décision 1015 est une décision contraignante conformément à l'article 23 (2) de l'Acte constitutif de l'UA et à l'article 34 du Règlement intérieur du Conseil exécutif. Comme indiqué ci-dessus, la Commission africaine est le principal responsable des obligations découlant de la Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA. D'un point de vue thématique, cette section examine les mesures prises par la Commission africaine dans le but de mettre en œuvre les recommandations contenues dans la Décision 1015. Cette section traite également des développements généraux qui ont été influencés par ladite Décision 1015 au sein d'autres organes de l'UA.

a. Fonctionnement général de la Commission africaine

i. Formulation d'un Code de Conduite

Lors de la 24e session extraordinaire de la Commission africaine tenue entre le 30 juillet et le 8 août 2018, la Commission africaine a constitué un comité composé de trois commissaires chargés de mener des recherches sur les aspects pertinents pouvant être utiles dans l'élaboration d'un code de conduite pour ses commissaires²⁰. Cette étape reflète une mise en œuvre de la directive selon laquelle la Commission africaine devrait formuler un code de conduite²¹. Par la suite, lors de sa 63ème Session ordinaire tenue du 24 octobre au 13 novembre 2018, la Commission africaine a formulé des observations sur les propositions sur l'opérationnalisation de la

recommandation sur le Code de conduite de la Commission africaine²². À travers son 46e rapport d'activité, la Commission africaine a indiqué que le projet de Règlement intérieur révisé avait tenu compte du Code de conduite de l'UA conformément à la Décision 1015. En outre, elle a indiqué que les membres de la Commission africaine et le personnel du Secrétariat ont suivi une formation relative au Code d'éthique de l'UA et ils ont été certifiés en conséquence²³.

ii. Examen du mandat interprétatif de la Commission africaine (août 2018)

Lors de sa 24e session extraordinaire tenue du 30 juillet au 8 août 2018, la Commission africaine a constitué un comité composé de trois commissaires pour mener des recherches sur le mandat d'interprétation de la Commission²⁴. Cette étape a été soulignée dans le 45e rapport d'activité de la CADHP²⁵. Par la suite, lors de sa 63ème Session ordinaire tenue du 24 octobre au 13 novembre 2018, la Commission africaine a adopté une résolution qui a réitéré que « son mandat d'interprétation est inhérent à ses mandats de promotion et de protection tels qu'énoncés par la Charte africaine »²⁶. A cet égard, il a exprimé de profondes préoccupations au sujet de la Décision 1015 qui demande aux États parties de procéder à un examen analytique du mandat d'interprétation de la Commission à la lumière d'un mandat similaire exercé par la Cour africaine²⁷. Il a en outre appelé les États parties et les organes politiques de l'UA à veiller à ce que le processus de réformes en cours de l'UA préserve et renforce les «mandats indépendants, distincts et spécialisés» de chaque organe²⁸. Cette résolu-

22 Communiqué final de la 63e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples »(2018).

23 46e rapport d'activité de la Commission africaine (2019) paragraphe 57.

24 Communiqué final de la 24e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples »Paragraphe 8 (iii).

25 Paragraphes 61-63.

26 Résolution sur les mandats d'interprétation et de protection de la Commission »(2018) ACHPR/Res. 402 (LXIII) paragraphe 2.

27 Idem, préambule

28 Idem, paragraphe 6

19 Décision 1015 Paragraphe 3.

20 Communiqué final de la 24e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples »Paragraphe 8.

21 Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 8 (iv).

tion a également été notée dans le 47e rapport d'activité de la Commission africaine²⁹.

iii. Révision des règles de procédure

En 2019, la Commission africaine a publié le projet de Règlement intérieur révisé sur son site Web pour consultation publique, permettant ainsi aux parties prenantes de faire des commentaires et des observations avant l'adoption du règlement révisé³⁰. Les notes verbales et le projet de règlement ont également été transmis aux États parties de l'UA pour commentaires et observations³¹. La Commission africaine a adopté son nouveau Règlement intérieur lors de la 27e session extraordinaire de la Commission, tenue du 19 février au 4 mars 2020³². Le règlement est entré en vigueur le 2 juin 2020, conformément à l'article 145 du Règlement. Dans ce qui semble être influencé par la Décision 1015 du Conseil exécutif, l'article 11 du Règlement intérieur de 2020 exige que les membres de la Commission africaine respectent les principes et les codes de conduite stipulés dans le Règlement. Il s'agit notamment des dispositions pertinentes du Statut et Règlement du personnel de l'UA, du Code d'éthique et de conduite de l'UA, de la politique de l'UA sur le harcèlement et des questions liées à la récusation et à la confidentialité.

b. Engagement avec les ONG et les acteurs externes

i. Retrait du statut d'observateur de CAL

Lors de la 24e session extraordinaire de la Commission africaine tenue entre le 30 juillet et le 8 août 2018, la Commission africaine a adopté une décision qui a abouti au retrait du statut d'observateur accordé à CAL, et à la préparation d'une lettre de notification à cet égard³³. L'adoption de cette décision par la Commission afri-

caine a donné effet aux directives de la Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA selon lesquelles la Commission devrait retirer l'accréditation de CAL au plus tard le 31 décembre 2018, conformément aux décisions antérieures des organes délibérants de l'UA³⁴.

ii. Critères révisés pour l'octroi et le retrait du statut d'observateur aux ONG

L'article 72, paragraphe 1, du Règlement intérieur de 2020 a modifié l'article 70, paragraphe 1, du Règlement intérieur de 2010 en faisant expressément référence à la résolution de 2016 sur les critères d'attribution et de maintien du statut d'observateur aux ONG travaillant sur les droits de l'homme et des peuples en Afrique. Cela clarifie la base juridique sur laquelle la Commission accorde le statut d'observateur aux ONG. Cependant, la Commission africaine n'a pas appliqué les critères de l'UA pour l'octroi du statut d'observateur aux organisations non gouvernementales. Toutefois, l'article 72 (3) du Règlement intérieur 2020 donne à la Commission africaine le pouvoir de retirer le statut d'observateur aux ONG lorsqu'il apparaît que ces ONG ne remplissent plus les critères ou qu'elles ont manqué à leurs obligations.

c. Statut de la Commission africaine (régularisation et clarté des règles de procédure)

En donnant effet à l'exigence de la décision 1015 selon laquelle la Commission africaine devrait régulariser son statut d'organe de l'UA conformément à la Décision Assembly/AU/Dec.200 (XI) (paragraphe 8) et devrait lever l'ambiguité de son statut dans son règlement intérieur. Le règlement intérieur de 2020 de la Commission africaine stipule expressément que la Commission africaine est un organe de l'UA conformément à l'UA Assembly/AU/Dec.200 (XI)³⁵. Le précédent Règlement, formulé en 2010, décrivait simplement la Commission africaine comme un «organe conventionnel autonome»³⁶. De plus,

29 47e rapport d'activité de la Commission africaine (2019) para 57.

30 47e rapport d'activité de la Commission africaine (2019) para 52.

31 Idem, paragraphe 53.

32 Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020).

33 Communiqué final de la 24e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples »Paragraphe 8 (i).

34 Décision 1015 du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 8 (iv).

35 Article 3 (2) du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020).

36 Règlement intérieur de la Commission africaine des droits

alors que l'article 3 du Règlement intérieur de 2010 ne contient qu'une seule disposition sur le statut de la Commission africaine, l'article 3 du Règlement intérieur de 2020 contient des dispositions détaillées sur le mandat et le statut de la Commission africaine. Le Règlement intérieur de 2020 contient plusieurs dispositions qui incluent la compétence de la Commission africaine pour interpréter la Charte africaine et répondre à une demande d'avis consultatif³⁷, interpréter ses propres décisions³⁸ et assurer l'organisation et le fonctionnement efficaces et techniques du Secrétariat de la Commission africaine³⁹. De manière cruciale, en reconnaissant le statut de la Commission africaine en tant qu'organe de l'UA, le Règlement intérieur de 2020 stipulait expressément que la Commission africaine « exécutera toutes autres tâches que l'Assemblée [de l'UA] pourrait lui confier en vertu de l'article 45 (4) de la Charte »⁴⁰. Les dispositions détaillées de l'article 3 du Règlement intérieur 2020 de la Commission africaine peuvent être interprétées comme des réponses spécifiques et générales de la Commission africaine à la Décision 1015.

d. Relation avec les organes délibérants de l'UA (renforcement de la communication entre la Commission africaine et les organes délibérants de l'UA)

Lors de la 31e session extraordinaire de la Commission africaine tenue du 19 au 25 février 2021, la Commission africaine a examiné et fait des commentaires sur le rapport du Président de la Commission au sujet des réunions des organes délibérants de l'UA⁴¹. Le rapport reflète sans

de l'homme et des peuples 2010, règle 3.

37 Article 3 (3) du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020).

38 Article 3 (4) du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020).

39 Article 3 (6) du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020).

40 Article 3 (7) du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020).

41 Communiqué final de la 31e session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples Paragraphe 6.

doute l'un des efforts de la Commission africaine pour se conformer à l'exigence de la Décision 1015 selon laquelle la Commission africaine devrait améliorer sa communication et ses relations avec les organes délibérants de l'UA.

e. Développements au sein d'autres organes de l'UA

Certaines recommandations contenues dans la Décision 1015 ont également eu un impact sur les travaux d'autres organes de l'UA. L'un de ces organes est la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Lors du sommet extraordinaire de l'UA tenu en novembre 2018, le président de la Cour africaine a souligné qu'il ne soutenait pas la proposition de conférer à la Cour un «mandat de protection exclusif»⁴². Dans son intervention, il a indiqué qu'il devrait y avoir une complémentarité entre la Cour africaine et la Commission africaine⁴³.

Le Conseil exécutif de l'UA a également pris de nouvelles mesures conformément à certaines questions soulevées par la Décision 1015. Lors de sa 34e session ordinaire tenue en février 2019, le Conseil exécutif de l'UA a demandé à la Commission africaine d'inclure dans son rapport annuel une section spécifique sur la mise en œuvre des recommandations de la retraite conjointe du COREP et de la Commission africaine tenue à Nairobi, Kenya, en juin 2018. Le Conseil exécutif a également demandé que la retraite conjointe du COREP et de la Commission africaine se tienne chaque année⁴⁴. En outre, le Conseil exécutif de l'UA, lors de sa 36e session ordinaire tenue en février 2020, a réitéré l'importance fondamentale d'un bon suivi des résultats de la retraite conjointe du COREP et de la retraite de la Commission africaine tenue en 2017 au Kenya qui a abouti à la Décision 1015. Le Conseil exécutif de l'UA a également appelé à assurer la

42 Réunion du Comité des représentants permanents de l'UA, 11e session extraordinaire de l'Assemblée (5-6 novembre 2018) Ext/PRC/Draft/Rpt (XI).

43 Idem, paragraphe 72

44 Décision du Conseil exécutif de l'UA sur le Quarante-cinquième rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples Décision EX.CL/Dec.1045(XXXIV) Paragraphes 3 et 4.

tenue de la retraite conjointe annuelle des deux organes, comme précédemment décidé par les décisions pertinentes du Conseil exécutif⁴⁵.

4. Une évaluation de l'impact de la décision 1015 sur le fonctionnement de la Commission africaine

Avant de se plonger dans une analyse complète des implications de la Décision 1015, il est important de définir la nature de la relation entre la Commission africaine et l'Union africaine.

Les preuves abondent pour montrer que l'Organisation de l'unité africaine (OUA) n'a jamais eu l'intention d'être totalement responsable devant la Commission africaine sans aucune forme de contrôle sur la Commission africaine. Par analogie, une comparaison de certains articles pertinents établissant la Commission africaine dans la Charte africaine avec les dispositions équivalentes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) établissant le Comité des droits de l'homme montre que l'OUA d'alors avait l'intention d'avoir au moins une forme de contrôle sur la Commission africaine et les activités de la Commission africaine.

L'article 30 de la Charte africaine qui a institué la Commission africaine stipule que la Commission africaine sera «établie au sein de l'Organisation de l'unité africaine». L'article 28 du PIDCP qui institue le Comité des droits de l'homme et est l'équivalent de l'article 30 de la Charte africaine stipule que: «Il sera créé un Comité des droits de l'homme (ci-après dénommé dans le présent Pacte le Comité). Il se compose de dix-huit membres et exerce les fonctions ci-après définies ». Le Comité des droits de l'homme a été créé sans aucune forme de référence à l'ONU en tant qu'organisation. L'utilisation du mot «au sein de l'organisation de l'Union africaine» à l'article 30 de la Charte africaine montre sans doute l'intention de l'OUA d'avoir un semblant de contrôle sur les activités de la Commission africaine.

Un autre argument sur une intention de contrôle devient évident avec la comparaison des dispo-

sitions sur l'élection des membres de la Commission africaine et du Comité des droits de l'homme. En vertu de l'article 30 (4) du PIDCP, les membres du Comité des droits de l'homme doivent être élus par une réunion des États parties au PIDCP. D'autre part, l'article 33 de la Charte africaine prévoit que les membres de la Commission africaine sont élus par l'Assemblée des chefs d'États et des Gouvernements. Même si dans la pratique, tous les membres de l'UA (à l'exception du Maroc) qui constituent l'Assemblée des Chefs d'États et des Gouvernements de l'UA ont ratifié la Charte africaine et auront été qualifiés pour élire les membres de la Commission africaine si une disposition similaire l'article 30 (4) du PIDCP devait être appliquée dans le contexte africain. Néanmoins, le libellé de l'article 33 de la Charte africaine renforce clairement la position selon laquelle la Commission africaine était censée rendre des comptes à la Conférence des chefs d'États de l'UA.

Un autre signal subtil montrant que la Conférence de l'UA a l'intention d'avoir un sentiment de contrôle sur les activités de la Commission africaine peut être trouvé dans les dispositions de l'article 42 (5) de la Charte africaine qui permet au Secrétaire général de l'UA d'assister aux réunions de la Commission. Il n'y a pas de disposition similaire à l'article 39 du PIDCP en ce qui concerne la réunion du Comité des droits de l'homme. L'article 45 (4) de la Charte africaine montre également le désir de l'Assemblée générale de l'UA d'avoir une emprise sur la Commission. L'article impose à la Commission d'accomplir toute autre tâche qui pourrait lui être confiée par la Conférence des chefs d'États et des Gouvernements de l'UA. L'Assemblée générale des Nations Unies n'a pas exprimé sa volonté de continuer à confier différentes tâches au Comité des droits de l'homme, au-delà des mandats confiés au Comité des droits de l'homme dans le PIDCP.

La disposition la plus pertinente de la Charte africaine qui place la Commission africaine sous le contrôle de l'UA est l'article 59 de la Charte africaine. L'article 59 de la Charte stipule que toutes les mesures prises dans le cadre des dispositions de la Charte africaine par la Commis-

45 Décision du Conseil exécutif de l'UA sur le rapport d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples Décision EX.CL/Dec. 1080 (XXXVI) (2020) paragraphe 11.

sion africaine resteront confidentielles jusqu'à ce que le moment soit décidé par l'Assemblée des Chefs d'État et des Gouvernements. En outre, le rapport sur les activités de la Commission africaine sera publié par son Président après avoir été examiné par l'Assemblée des Chefs d'États et des Gouvernements⁴⁶. Cela contraste fortement avec la disposition de l'article 45 du PIDCP qui exige simplement que le Conseil des droits de l'homme soumette un rapport sur ses activités à l'Assemblée générale des Nations Unies par l'intermédiaire du Conseil économique et social. L'approche minimaliste reflétée dans l'indétermination du texte de la charte africaine adopté par les rédacteurs de la Charte africaine était une tentative délibérée de fixer le système régional africain des droits de l'homme dans un système ouvert suffisamment flexible pour que l'UA puisse exercer un certain contrôle sur ses organes des droits de l'homme⁴⁷.

La Conférence de l'UA, par la Décision 200⁴⁸, a insisté sur la régularisation de la Commission africaine en tant qu'organe de l'UA par opposition à un organe indépendant des droits de l'homme établi par la Charte africaine. La phrase «..... et RECOMMANDÉ les mesures appropriées à cette fin en ce qui concerne la pleine autorité des organes de [l'UA]»⁴⁹ utilisée par le Conseil exécutif pour demander la réunion conjointe entre la CADHP et le COREP est également une indication de la perception du statut de la Commission africaine au sein de l'architecture institutionnelle de l'UA par le Conseil exécutif de l'UA.

C'est dans le contexte de la discussion ci-dessus sur la nature de la relation entre la Commission africaine et les organes politiques de l'UA que la Décision 1015 devrait être examinée. Le Conseil exécutif, par sa Décision 1015, a déclaré que la Commission africaine n'avait qu'une «indépendance de nature fonctionnelle, et non une indépendance par rapport aux mêmes organes qui ont créé l'organe». Cette déclaration peut être in-

terprétée comme signifiant que l'indépendance dont jouit la Commission africaine ne concerne que l'exercice de ses fonctions, par conséquent, elle n'est pas institutionnellement libre des organes politiques de l'UA. L'appui institutionnel (le secrétariat) dont la Commission africaine a besoin en tant qu'organe d'experts indépendants pour s'acquitter de son mandat est sous le contrôle de la structure institutionnelle de l'UA. Le Président de la Commission de l'UA nomme le Secrétaire de la Commission africaine et fournit le personnel et les services nécessaires à l'accomplissement efficace des fonctions de la Commission africaine. L'UA en tant qu'institution supporte les coûts du personnel et des services⁵⁰. En outre, dans le sens du contrôle institutionnel, il n'est pas totalement hors de propos que l'organe principal d'une organisation intergouvernementale influence le fonctionnement et les activités des organes des droits de l'homme. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté au moins quatre résolutions exprimant ses préoccupations concernant l'efficacité des organes conventionnels et l'élaboration de modalités pour renforcer et améliorer le fonctionnement efficace du système des organes conventionnels des droits de l'homme⁵¹. L'Assemblée générale des Nations Unies a également, dans le cadre du renforcement du système des organes conventionnels, donné des orientations sur le fonctionnement et le fonctionnement des organes conventionnels⁵². L'Assemblée générale de l'UA, dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu de l'article 59 de la Charte africaine a auparavant accordé une attention négligeable aux activités de la Commission africaine. La position a cependant changé avec la délégation de ce rôle au Conseil exécutif de l'UA. Le Conseil exécutif a donné plus de vie à l'article 59 de la Charte africaine et s'est davantage engagé dans le contrôle des activités de la Commission

50 Article 41 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

51 Voir Nations Unies A/RES/66/254 du 23 février 2012; A/RES/66/295 du 17 septembre 2012; A/RES/68/2 du 20 septembre 2013 et A/RES/68/268 du 21 avril 2014.

52 Par exemple, l'Assemblée générale a examiné la répartition du temps de réunion des organes conventionnels en ce qui concerne l'examen des rapports des États, des activités prescrites et des communications individuelles; et attribué un maximum de trois langues de travail officielles aux organes conventionnels (A/RES/68/268, par. 26 et 30).

46 Article 59 (3) de la Charte africaine.

47 F Viljoen, Droit international des droits de l'homme en Afrique (2e édition) 289.

48 Assembly/AU/Dec.200 (XI) Paragraphe 8.

49 Décision 995 du Conseil exécutif de l'UA, paragraphe 4.

africaine, aboutissant ainsi à l'adoption de nombreuses décisions qui ont finalement abouti à la Décision 1015. L'adoption de ces décisions en soi ne peut être interprétée comme érodant les capacités de la Commission africaine en tant qu'institution indépendante. Comme indiqué ci-dessus, on ne peut pas dire que la Commission africaine jouit d'une indépendance totale par rapport aux organes politiques de l'UA en tant qu'institution.

Nonobstant la relation institutionnelle entre la Commission africaine et les organes politiques de l'UA, la Commission africaine devrait tenir les États africains responsables du respect des dispositions de la Charte africaine et des autres traités relatifs aux droits de l'homme. Il est important que l'exercice de cette fonction se fasse avec la plus grande indépendance fonctionnelle. Les membres de la Commission africaine siègent à titre personnel et sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions de manière impartiale et fidèle⁵³. A cet égard, les organes politiques de l'UA peuvent emprunter une feuille de l'approche de l'Assemblée générale des Nations Unies. Tout en prenant des mesures pour renforcer l'efficacité des organes conventionnels des Nations Unies, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé «l'importance de l'indépendance et de l'impartialité des membres des organes conventionnels des droits de l'homme, et souligne également l'importance de toutes les parties prenantes du système des organes conventionnels ainsi que le Secrétariat, en respectant pleinement l'indépendance des membres des organes conventionnels et l'importance d'éviter tout acte qui interférerait avec l'exercice de leurs fonctions »⁵⁴. Même si la Commission africaine est un organe qui fonctionne au sein de l'UA, elle est un organe indépendant des droits de l'homme et devrait être autorisée à exercer ses fonctions sans aucun acte d'ingérence de la part des organes politiques. En outre, le mandat de la Commission est exercé par ses commissaires, qui doivent agir sans aucune influence politique des États membres de l'UA dont ils sont issus. Compte tenu de l'importante fonction des droits

de l'homme de la Commission africaine, elle a besoin d'un degré considérable d'indépendance face aux pressions politiques quotidiennes si elle veut promouvoir et protéger les droits de l'homme. Ce type d'indépendance pourrait être décrit comme une «indépendance fonctionnelle», car l'indépendance est directement liée aux fonctions de la Commission africaine.

5. Conclusion et recommandations

Sans aucun doute, certaines recommandations de la Décision 1015 placent clairement la Commission africaine à la croisée des chemins. La Commission africaine était en crise après l'adoption de la Décision 1015 par le Conseil exécutif de l'UA. Cependant, la Commission africaine a sans doute géré la crise dans sa mise en œuvre des recommandations de la Décision 1015. La Commission africaine a réussi à trouver un équilibre entre l'exercice de son travail en tant qu'organe des droits de l'homme qui est chargé de tenir les États de l'UA responsables et aussi en tant que organe qui a été conçu pour rendre des comptes aux plus hauts organes de l'UA. Comme indiqué dans la section 3, la Commission africaine, reconnaissant dûment son statut d'institution au sein de l'UA, a mis en œuvre les dispositions de la Décision 1015 dans une limite raisonnable de la nature de la relation entre la Commission africaine et l'UA. En affirmant son autonomie en tant qu'organe indépendant des droits de l'homme de l'UA, la Commission africaine a également repoussé la mise en œuvre de certaines dispositions de la Décision 1015 qui pourraient gravement compromettre le fonctionnement de la Commission africaine en tant qu'institution indépendante des droits de l'homme.

Par exemple, la Commission africaine a, à juste titre, repoussé la révision de son mandat d'interprétation par les membres des États de l'UA. La directive de révision du mandat interprétatif de la Commission africaine à la lumière d'un mandat similaire exercé par la Cour africaine restreindra l'accès à la Commission africaine et refusera aux victimes de violations des droits de l'homme le droit à des recours effectifs. La Cour africaine a été créée dans le but de compléter le mandat

53 Articles 31 et 38 de la Charte africaine.

54 Nations Unies A/RES/68/268, paragraphe 35.

de la CADHP pour statuer sur les plaintes⁵⁵. D'une part, la Charte africaine a été ratifiée par tous les États membres de l'UA à l'exception du Maroc, ce qui signifie que les citoyens africains peuvent déposer directement des plaintes devant la Commission africaine. Alors que plusieurs États membres de l'UA n'ont pas déposé leurs instruments de ratification du Protocole de la Cour africaine⁵⁶, et plus important encore, seuls 6 États ont fait une déclaration permettant aux individus et aux ONG de porter directement des affaires devant la Cour africaine⁵⁷. Cela signifie que la Cour africaine n'est pas accessible à la majorité des citoyens africains et, par conséquent, elle leur offre peu de chances de demander des comptes à leurs gouvernements. Sur le plan pratique, la jurisprudence de la Commission africaine a également enrichi la jurisprudence de la Cour⁵⁸.

Une autre preuve de refus est évidente dans la mise en œuvre partielle de la Décision 1015 car elle concerne l'alignement des critères de la Commission africaine pour l'octroi du statut d'observateur avec les critères de l'UA. De toute évidence, un strict respect de cette exigence par la Commission africaine imposerait des exigences trop restrictives aux potentiels candidats. Les critères de l'UA pour l'octroi du statut d'observateur aux ONG sont évidemment une tâche herculéenne en raison des exigences restrictives. Le plus inquiétant est l'exigence selon laquelle les ressources de base d'une telle ONG doivent pro-

venir essentiellement, au moins des deux tiers, des contributions de ses membres. De toute évidence, la plupart des ONG africaines dépendent largement du financement des bailleurs de fonds qui, de manière assez intéressante, est similaire à la façon dont l'UA elle-même est financée. Il est louable que la Commission africaine, en se conformant à la recommandation sur la révision des critères d'octroi du statut d'ONG, a conservé ses critères qui sont plus flexibles, obligeant les ONG, en demandant le statut d'observateur, à déclarer uniquement leurs ressources financières.

Afin de préserver l'existence institutionnelle de la Commission africaine, il est suggéré que les membres de la Coalition pour l'indépendance de la Commission africaine⁵⁹ (CIAC) et d'autres parties prenantes des droits de l'homme s'engagent dans une conversation en tête-à-tête avec les représentants des États au sein de différents organes politiques de l'UA pour souligner que la Commission africaine, par respect pour les organes politiques de l'UA, s'est conformée aux directives de la Décision 1015 dans les limites permises de l'indépendance fonctionnelle de la Commission africaine. La connaissance du respect substantiel de la directive du Conseil exécutif de l'UA peut alors être utilisée comme bouclier par les États amis pour défendre la Commission africaine, dans le cas où des États non-amis tentent de peindre la Commission africaine comme une institution/organisme nocif de l'UA.

Afin de promouvoir la légitimité de la Commission africaine et de restaurer la confiance des ONG dans la Commission africaine, il est suggéré que la CIAC, en tant qu'entité, s'engage avec les ONG à travers divers moyens (tels que : conférences, séminaires, événements parallèles pendant les Sessions de la Commission africaine etc.) en vue de mettre en évidence la nature de relation de la Commission africaine avec l'UA et comment la Commission africaine a protégé son autonomie en repoussant dans des limites raisonnables.

55 Protocole 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, article 2.

56 Liste des pays qui ont signé, ratifié / adhéré au Protocole 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 https://au.int/sites/default/files/Treaties/36393-sl-protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_estab.pdf (consulté le 29 janvier 2021).

57 Protocole 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, article 34 (6).

58 J Biegong `` La montée et la montée de la réaction politique '' <https://www.ejiltalk.org/the-rise-and-rise-of-political-backlash-african-union-executive-councils-decision-to-review-the-mandate-and-working-methods-of-the-african-commission/> (consulté le 27 janvier 2021).

59 A propos de la Coalition pour l'indépendance de la Commission africaine (CIAC) - <https://francais.achprindependence.org/>

Foluso Adegalu est chercheur au doctorat au Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria.