

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Fierens, Jacques

Published in:

Revue trimestrielle des droits de l'homme

Publication date:

1990

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Fierens, J 1990, 'La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples', *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, pp. 235-248.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

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

CHAPITRE I LA DÉFINITION DES DROITS

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine, à Nairobi, le 28 juin 1981⁽¹⁾. Elle est entrée en vigueur en octobre 1986, soit trois mois après la réception par le Secrétaire général des instruments de ratification ou d'adhésion de la majorité absolue des Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine (cf. art. 63, § 3), c'est-à-dire en l'occurrence une majorité de 26 Etats.

Section 1

La définition des droits et l'articulation des trois «générations» de droits de l'homme

Le Comité d'experts réuni sous la présidence de M. Kéba M'Baye s'est inspiré, pour la rédaction du texte, de la Déclaration universelle, des Pactes internationaux, des documents du Conseil de l'Europe et particulièrement de la Convention européenne de sauvegarde, ainsi que de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Le deuxième considérant du préambule cite explicitement la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine aux termes de laquelle «la liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains». Le troisième considérant rappelle l'engagement de tenir «dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme».

(1) Sur le contexte dans lequel le texte a pris naissance, voy. Karel Vasak, «Les droits de l'homme et l'Afrique», *Rev. b. dr. int.*, 1967, pp. 459-478; Kéba M'Baye, «Les droits de l'homme en Afrique» dans *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, éd. Unesco, 1978, pp. 645-664; Birama Ndiaye, «La place des droits de l'homme dans le Charte de l'Organisation de l'Unité africaine», *ibidem*, pp. 664-679; Pour quelques analyses du texte, voy. aussi Richard Gittleman, «The African charter on human and people's rights: a legal analysis», *Virginia journal of international law*, n° 22, 1982, pp. 667-714; P.-F. Gonidec, «Un espoir pour l'homme et les peuples africains? La Charte africaine des droits de l'homme et des droits des peuples», *Le mois en Afrique*, n° 209-210, juin-juillet 1983, pp. 23-40; Maurice Ahanhango, «Introduction à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples», dans *Droits et libertés à la fin du XX^e siècle. Influence des données économiques et technologiques. Etudes offertes à Claude-Albert Colliard*, éd. Pedone, Paris, 1984, pp. 511-537; Benoît S. Ngom, *Les droits de l'homme et l'Afrique*, éd. Silex, Paris, 1984, spécialement pp. 65-78.; Emmanuel Bello, «The African Charter on human and peoples' rights. A legal analysis», *R.C.A.D.I.*, 1985, V, p. 9, 268.

C'est dire que l'on ne s'étonnera pas si, dans l'ensemble, tant au niveau de la structure du texte que de la définition de chaque droit et liberté, de multiples recoupements peuvent être observés avec d'autres textes connus. Il est sans doute plus intéressant d'indiquer les différences spécifiques de la Charte, encore qu'il faille renoncer, dans cette étude, à prétendre à l'exhaustivité.

Le texte est divisé en trois parties : «Des droits et des devoirs», «Des mesures de sauvegarde» et «Dispositions diverses». La première partie, qui nous intéresse ici, s'articule en deux chapitres, «Des droits de l'homme et des peuples» et «Des devoirs». La lecture de la Charte révèle que le chapitre II ne vise que les devoirs de l'individu, tandis que les devoirs de l'Etat sont mentionnés au fil du chapitre I, spécialement dans les articles 1, 16, 18, 21 à 23, 25 et 26.

La clause de non-discrimination inscrite dans l'article 2 est proche de celle de l'article 2 de la Déclaration universelle⁽²⁾, mais mentionne spécifiquement l'interdiction de pratiquer des distinctions sur base de l'ethnie.

L'article 4, après avoir consacré le droit à la vie, précise que «nul ne peut être arbitrairement privé de ce droit», autorisant donc la peine de mort⁽³⁾.

L'article 7, § 1, énonce que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue, sans distinguer à ce stade s'il y va d'une cause à caractère pénal ou privé. Ce droit comprend diverses garanties énumérées aux *littera a à d*, avec notamment une insistance caractéristique sur le droit de saisir les juridictions nationales, entre autres hypothèses, si les droits fondamentaux reconnus et garantis par les coutumes en vigueur se trouvent violés. Dans l'énonciation des garanties, il faut toutefois déplorer l'absence de précisions suffisantes. La Charte ne mentionne pas le droit d'un accusé d'être informé dans une langue qu'il comprend de la nature et de la cause de l'accusation, ni le droit de bénéficier gratuitement, le cas échéant, d'un interprète, durant les débats ou lors du prononcé du jugement, ni le droit d'obtenir gratuitement l'assistance d'un avocat dans le cas où la personne ne peut rémunérer son défenseur, ni le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge ou à décharge, ni le droit de n'être pas contraint de témoigner contre soi-même⁽⁴⁾.

(2) Voy. aussi P.I.D.C.P., art. 2, § 1; P.I.D.E.S.C., art. 2, § 2; C.E.D.H., art. 14. On sait que la non-discrimination s'attache aux droits et libertés reconnus par les textes visés. Il serait permis de penser que constituerait un progrès la garantie de non-discrimination s'attachant à l'ensemble des droits en général.

(3) Cf., dans le même sens, P.I.D.C.P., art. 6, mais avec un net encouragement à l'abolition de la peine capitale (§ 6 : «Aucune disposition du présent article ne peut être invoquée pour retarder ou empêcher l'abolition de la peine capitale par un Etat partie au présent Pacte); voy. aussi C.E.D.H., art. 2, § 1.

(4) Cf. Richard Gittleman, «The African charter...», *op. cit.*, pp. 685-686.

En son § 2, l'article 7 précise notamment que «la peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant». Il s'agit là de prévenir les conséquences de traditions africaines enclines à admettre la responsabilité collective de l'acte d'un individu.

L'article 10, § 2, énonce que «nul ne peut être obligé de faire partie d'une association»⁽⁵⁾, mais ajoute toutefois «sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29». Dans la mesure où cette dernière disposition porte que l'individu a le devoir «de servir sa communauté nationale», «de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale», «de préserver et de renforcer l'indépendance», on comprend aisément que le principe de l'article 10, § 2, perde toute portée réelle et que l'affiliation forcée à un parti politique, par exemple, tenterait de se justifier par le biais de l'article 29.

L'article 12 prévoit, en son § 5, que l'expulsion collective d'étrangers est interdite. L'expulsion collective est celle qui vise globalement des groupes nationaux, raciaux, ethniques ou religieux. La Charte évoque ici un problème douloureusement présent dans certaines parties de l'Afrique.

L'article 13, lorsqu'il vise le droit de participer librement à la direction des affaires publiques (§ 1) ou d'accéder aux fonctions publiques (§ 2) a pour seuls destinataires les «citoyens». La disposition reprend ainsi une distinction déjà présente dans la Déclaration française de 1789, en l'occurrence Déclaration des droits de l'homme, d'une part, et des citoyens, d'autre part.

«Le droit de propriété est garanti», énonce l'article 14. On sait à quel point la consécration de ce droit a pu faire difficulté lors de l'élaboration de la Déclaration universelle⁽⁶⁾. Le rappel de cette controverse permet d'attirer l'attention sur le fait que le droit de propriété privé n'est pas comme tel énoncé. De plus, une particularité de rédaction ne peut qu'attirer l'attention. La plupart des dispositions qui précèdent commencent à chaque paragraphe par «toute personne» ou, pour les droits politiques, par «tous les citoyens». Exception est faite pour l'article 14. Au lieu de la formulation «toute personne a droit à la propriété», à laquelle on eut pu s'attendre, le style est rompu. De là à supposer que les rédacteurs n'ont pas entendu garantir le droit à tous, il n'y a qu'un pas.

L'article 14 et le droit de propriété constituent la charnière entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels qui suivront dans les articles 15 à 18. En effet, seul le point

(5) Comp. D.U.D.H., art. 20, § 2.

(6) Cf. la rédaction de l'article 17, § 1 de la Déclaration, qui porte la trace évidente d'un compromis idéologique : «Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété»; Cf. aussi Albert Verdoort, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, éd. Nauwelaerts, Louvain-Paris, 1964, pp. 170 et s. Les Pactes ne mentionnent pas le droit de propriété. La Convention européenne ne l'évoque que dans l'article premier du Premier protocole additionnel.

de vue choisi permet de classer le droit de propriété dans une catégorie plutôt que dans l'autre.

L'article 15 inaugure la série des droits économiques et sociaux en évoquant le droit de toute personne «de travailler dans des conditions équitables et satisfaisantes et de percevoir un salaire égal pour un travail égal». S'il est vrai que le travail, ses conséquences et sa protection constituent le noyau de la protection économique et sociale, le droit au travail n'est pas comme tel consacré. La Déclaration universelle et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans les limites de leur portée juridique, n'ont pas hésité à le faire⁽⁷⁾.

L'article 16 est consacré au droit à la santé et à l'assistance médicale, rencontrant ainsi une aspiration prioritaire des pays du Tiers Monde.

L'article 17, relatif au droit à l'éducation, à la vie culturelle et, de manière également fort caractéristique, à «la protection de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté», fait quitter la sphère des droits économiques et sociaux pour entrer dans le domaine culturel, à juste titre jugé indispensable et fondamental pour la sauvegarde des droits fondamentaux.

Mais c'est dire aussi que les droits syndicaux se font remarquer par leur absence, de même que le droit de grève qui n'est pas consacré⁽⁸⁾.

L'article 18 est consacré à la famille. On ne s'étonnera pas que, dans le contexte africain, celle-ci occupe une place spécifique. Par la localisation de la disposition qui la vise, d'abord, c'est-à-dire entre les droits de «toute personne» ou de «tout citoyen» (art. 2 à 17) et les droits de «tous les peuples» (art. 19 à 24). On aperçoit bien une conception en cercles concentriques, qui va de l'individu vers la société nationale, puis la société panafricaine, en passant par le cercle large de la famille.

Après avoir énoncé, comme la Déclaration universelle, que la famille est l'élément naturel de la société⁽⁹⁾, par le biais d'une assertion plus philosophique que juridique, l'article 18 assigne à l'Etat «l'obligation d'assister la famille dans sa mission de gardienne de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la communauté» (§ 2). En outre, «l'Etat a le devoir de veiller à l'élimination de toute

(7) Cf. D.U.D.H., art. 23, § 1; P.I.D.E.S.C., art. 6.

(8) Cf. D.U.D.H., art. 23, § 4, qui ne vise pas non plus le droit de grève; P.I.D.E.S.C., art. 8. Voy. toutefois l'art. 10, § 1: «Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi». A propos des restrictions légales, voy. *infra*, section 2.

(9) Cf. D.U.D.H., art. 16, § 3; P.I.D.C.P., art. 23, § 1; P.I.D.E.S.C., art. 10, § 1.

discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les Déclarations et Conventions internationales». Ce dernier membre de phrase, qui ne précise pas les textes visés, ouvre à tout le moins de larges perspectives⁽¹⁰⁾. On peut sans doute deviner en filigrane du § 4 une conception de la famille plus élargie qu'en Occident: «Les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques et moraux».

Les articles 19 à 24 sont consacrés aux droits des peuples (cf. *infra*, section 3).

Les articles 25 et 26 énoncent certains devoirs de l'Etat, se rapportant à l'ensemble des droits et libertés consacrés par la Charte. D'autres devoirs de l'Etat sont par ailleurs mentionnés antérieurement, corrélativement à la consécration de certains droits particuliers (cf. art. 16, § 2, à propos du droit de jouir du meilleur état de santé possible; art. 16, § 3, à propos de la promotion et de la protection de la morale et des valeurs traditionnelles; art. 18, § 2 et 3, à propos de l'obligation de l'Etat d'assister la famille, de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant; art. 20, § 3, art. 21, § 4 et 5, art. 22, § 2, art. 23, à propos des devoirs des Etats corrélatifs aux droits des peuples).

S'agissant des articles 25 et 26, la Charte énonce que les Etats ont le devoir de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits et libertés contenus dans la Charte, et de prendre des mesures en vue de veiller à ce que ces libertés et droits soient compris de même que les obligations et devoirs correspondants. Les Etats ont, en outre, le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux et de permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés garantis. Ces dispositions, qui clôturent le chapitre I consacré aux droits de l'homme et des peuples, s'inspirent sans doute de l'article 26, § 2, de la Déclaration universelle.

(10) Ce renvoi global, dont l'imprécision est critiquable, est comparable à celui opéré par l'art. 60. Ce dernier s'efforce de définir les principes dont s'inspire la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Visant le «droit international relatif aux droits de l'homme et des peuples», la disposition vise entre autres les «divers instruments africains relatifs aux droits de l'homme et des peuples» ou, après l'évocation de la Déclaration universelle, les «autres instruments adoptés par les Nations-Unies et par les pays africains dans le domaine des droits de l'homme». Mise à part la question de cette imprécision, le renvoi d'un texte à un autre est un phénomène connu du droit des libertés fondamentales. Cf., au niveau interne, le problème du statut du Préambule de la Constitution française et du renvoi qu'il contient à la Déclaration des droits de l'homme et des citoyens: J. Rivero, *Libertés publiques*, t. 1, Les droits de l'homme, éd. P.U.F., 5^e éd., 1987, pp. 176-180.

Section 2

La place de la loi et des règlements, et l'insistance sur les devoirs

La plupart des grands textes admettent que le droit interne limite les droits et libertés fondamentales. Ces limitations sont générales ou énoncées à propos de tels droits particuliers. Il est opportun que le texte indique les limites des limites, les orientations admissibles des restrictions.

A cet égard, la Charte africaine est certainement insatisfaisante. D'évidentes concessions politiques offrent aux lois et règlements une marge de manœuvre inquiétante.

Ainsi, l'article 9, § 2, énonce que toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions «dans le cadre des lois et règlements». L'article 10, § 1, énonce que toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, «sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi». L'article 12, § 1, énonce que toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat, «sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi». A propos des articles 10, 11 et 12, la seule limite, bien incertaine, aux pouvoirs de la loi et des règlements peut être recherchée dans le mot «librement» qui ne pourrait totalement être vidé de son sens. On imagine cependant les approximations possibles. L'article 9, § 2, ne contient même pas cette frêle référence à la liberté.

On comprendra que toutes les nuances sont possibles lorsqu'on s'aperçoit que, dans l'article 11, les limites des limites sont, cette fois, énoncées: «Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes». Tout se joue cependant sur le mot «notamment» qui remplace de manière caractéristique le mot «exclusivement» que l'on peut trouver par exemple dans l'article 29, § 2, de la Déclaration universelle.

L'article 14, consacré au droit de propriété, indique qu'il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois approuvées». Dans ce cas, les restrictions sont mieux balisées.

La consécration des droits de l'homme et des peuples est contrebalancée par le chapitre II de la première partie qui énonce les devoirs des individus.

Trois articles le constituent. Ils forment des cercles concentriques qu'annonce très clairement l'article 27, § 1: «Chaque individu

a des devoirs envers la famille et la société, envers l'Etat et les autres collectivités légalement reconnues et envers la Communauté internationale». La sphère individuelle s'élargit à la famille, ensuite aux collectivités plus larges au sein desquelles l'Etat est privilégié et, enfin, à la Communauté internationale. L'article 27, § 2, et l'art. 28 insistent sur les devoirs de chacun fondés sur les droits des autres individus, «ses semblables».

L'article 29 évoque les devoirs de l'individu envers sa famille et singulièrement ses parents qu'il doit respecter, nourrir, et assister en cas de nécessité.

L'article 29, § 2 à 6, évoque les devoirs de l'individu à l'égard de l'Etat et de la Communauté nationale.

L'article 29, § 7 et 8, vise les devoirs qui incombent à l'individu pour la défense des valeurs culturelles africaines ou, dans une optique plus politique, pour la promotion et la réalisation de l'unité africaine.

L'insistance sur l'ensemble de ces devoirs contraste avec l'individualisme occidental.

Section 3

Les droits des peuples

La Charte africaine n'hésite pas, malgré les difficultés doctrinales qu'ils suscitent, à consacrer les droits des peuples.

Il n'est pas étonnant que cette insistance tout à fait explicite vienne d'un continent qui n'est pas encore libéré de la colonisation ou à tout le moins de la dépendance. On perçoit également, et le phénomène est bien sûr lié à l'histoire, que la lutte de l'Afrique pour les droits de l'homme est volontiers tournée contre l'extérieur plutôt que contre les violations ou les manques de garanties internes.

L'article 19 affirme le principe d'égalité des peuples et que «rien ne peut justifier la domination d'un peuple par un autre».

L'article 20 consacre le droit de tout peuple à l'existence et à l'autodétermination, tant politique qu'économique et sociale.

L'article 20, § 2, affirme le droit des peuples colonisés ou opprimés de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la Communauté internationale.

Le § 3 ajoute que tous les peuples ont droit à l'assistance des Etats parties à la Charte, dans leur lutte de libération contre la do-

mination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel.

L'article 21 insiste longuement sur le droit des peuples à la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ainsi, la libération politique et la libération économique sont-elles étroitement liées par le texte.

L'article 22 consacre le droit au développement, celui-ci étant entendu au sens du développement économique, social et culturel. La même disposition consacre le droit à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité.

L'article 23 affirme que les peuples ont droit à la paix et à la sécurité tant sur le plan national que sur le plan international.

L'article 24 consacre le droit de tous les peuples «à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement».

Les devoirs corrélatifs des Etats sont énoncés au fil de chaque article.

La consécration d'un éventail étendu de ces droits de la «troisième génération» est certainement caractéristique de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

CHAPITRE II LE CONTRÔLE

Section 1

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

Une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est instituée par le chapitre I de la deuxième partie de la Charte.

Elle se compose de onze membres choisis parmi les personnalités africaines jouissant de la plus haute considération, connues pour leur haute moralité, leur intégrité et leur impartialité, et possédant une compétence en matière de droits de l'homme et des peuples, un intérêt particulier devant être donné à la participation de personnes ayant une expérience en matière de droit⁽¹¹⁾.

(11) Les premiers membres choisis sont les suivants : Ali Mahmoud Budhedma (Libye, élu pour 6 ans); Ibrahim El-Sheikk Badawi (Egypte, 2 ans); M.D. Mokama (Botswana, 6 ans); C.L.C. Mubanga-Chipoya (Zambie, 4 ans); Grace Stuart Ibingara (Ouganda, 4 ans); Robert Hebish Kisanga (Tanzanie, 4 ans); Alexis Gabou (Congo, 6 ans); Isaac Nguema (Gabon, 2 ans); Alioune Blondin Beye (Mali, 2 ans); Youssoupha Ndiaye (Sénégal, 6 ans); Sourata B. Semega Jannem (Gambie, 2 ans).

Les articles 33 à 44 définissent le mode d'élection et le statut des membres de la Commission, du secrétaire de la Commission et de son président.

La Commission est chargée par l'article 30 de promouvoir les droits de l'homme et des peuples et d'assurer leur protection en Afrique.

L'article 45 précise plus amplement sa mission :

- 1) promouvoir les droits de l'homme et des peuples, notamment par le rassemblement de la documentation, des études et des recherches; formuler et élaborer les documents devant servir de base à l'adoption de textes législatifs, des principes et règles qui permettent de résoudre les problèmes juridiques relatifs à la jouissance des droits de l'homme et des peuples et des libertés fondamentales; coopérer avec les autres institutions africaines ou internationales qui s'intéressent à la promotion et à la protection des droits de l'homme et des peuples.
- 2) assurer la protection des droits de l'homme et des peuples dans les conditions fixées par la Charte.
- 3) interpréter les dispositions de la Charte à la demande d'un Etat partie, d'une institution de l'O.U.A. ou d'une organisation africaine reconnue par l'O.U.A.
- 4) exécuter toutes autres tâches qui lui seront éventuellement confiées par la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est un organe quasi-juridictionnel. Elle peut être saisie d'une prétendue violation des droits et libertés consacrés, mais n'a pas le pouvoir de rendre des décisions contraignantes. Elle peut connaître des communications émanant des Etats parties ou des «autres communications».

S'agissant d'une communication émanant des Etats parties, si l'un d'eux a de bonnes raisons de croire qu'un autre Etat également partie à la Charte, a violé les dispositions de celle-ci, il a le choix entre deux procédures : il peut tout d'abord appeler, par communication écrite, l'attention de cet Etat sur la question. Dans ce cas, la communication est également adressée au Secrétaire général de l'O.U.A. et au président de la Commission. Dans un délai de trois mois, à compter de la réception de la communication, l'Etat destinataire fera tenir à l'Etat qui a adressé la communication, des explications ou déclarations écrites elucidant la question (cf. art. 47). S'ouvrent alors des négociations bilatérales ou «toute autre procédure pacifique». En cas d'échec, chacun des Etats a le droit de soumettre la communication à la Commission (cf. art. 48).

Il est permis par ailleurs à un Etat de renoncer à cette phase de négociation d'Etat à Etat et de saisir directement la Commission (cf. art. 49).

Si elle est saisie, la Commission, qui doit s'assurer de l'épuisement des voies de recours internes (cf. art. 50)⁽¹²⁾ instruit l'affaire, entend d'éventuelles observations écrites ou orales (cf. art. 51), essaie «par tous les moyens appropriés de parvenir à une solution amiable fondée sur le respect des droits de l'homme et des peuples» (cf. art. 52) et établit, le cas échéant, «dans un délai raisonnable à partir de la notification visée à l'article 48, un rapport relatant les faits et les conclusions auxquelles elle a abouti. Ce rapport est envoyé aux Etats concernés et communiqué à la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements» (*ibidem*).

S'agissant des «autres communications», c'est-à-dire de celles qui peuvent émaner de particuliers ou de groupements, la Commission ne s'en saisit que sur la demande de la majorité absolue de ses membres (cf. art. 55, § 2). C'est une première restriction évidente.

L'article 56 indique les sept conditions auxquelles les «autres communications» doivent répondre pour pouvoir être examinées :

- 1) indiquer l'identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Commission de garder l'anonymat;
- 2) être compatibles avec la Charte de l'Organisation de l'unité africaine ou la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;
- 3) ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'O.U.A.;
- 4) ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse;
- 5) être postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale;
- 6) être introduites dans un délai raisonnable (non autrement précisé) courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine;
- 7) ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine, soit des dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

(12) On imagine cependant mal une procédure interne de règlement des conflits interétatiques.

La communication, avant tout examen au fond, est portée à la connaissance de l'Etat intéressé (cf. art. 57).

L'article 58 fait apparaître que la Commission ne prend de mesures que si «une ou plusieurs communications relatent des situations particulières qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations graves ou massives des droits de l'homme et des peuples». Dans ce cas, la Commission «attire l'attention de la Conférence des chefs d'Etats et de gouvernements sur ces situations». Dans un second temps, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement peut alors demander à la Commission de procéder à une étude approfondie et de lui rendre compte dans un rapport circonstancié, accompagné de ses conclusions et recommandations.

Dans l'hypothèse où on en serait arrivé à ce stade, «toutes les mesures prises dans le cadre du présent chapitre resteront confidentielles jusqu'au moment où la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement en décidera autrement. Toutefois, le rapport est publié par le président de la Commission sur décision de la Conférence des Chefs d'Etats et de gouvernements» (art. 59, § 1 et 2). Ces restrictions à la publicité d'un éventuel rapport de la Commission s'attachent aussi bien à celui qui aurait été provoqué par la communication d'un Etat que par une autre communication.

On se rend immédiatement compte des limites du contrôle exercé par la Commission suite à la notification de communications.

La procédure aboutit au mieux à l'établissement d'un rapport dont la publicité est subordonnée à la décision d'un organe politique. Ce même organe politique, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, peut seule autoriser la Commission à établir un rapport suite à une communication n'émanant pas d'un Etat. La Commission n'a d'ailleurs le pouvoir d'attirer l'attention de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement que sur les situations révélant des violations «graves ou massives» des droits de l'homme. Le texte induit donc une différence entre les violations des droits de l'homme qui seraient graves et celles qui ne le seraient pas, ce qui autorise l'inquiétude.

Autant la définition des droits et des devoirs est-elle originale dans la Charte africaine, autant les possibilités de contrôle de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sont-elles décevantes. Les Etats parties n'ont manifestement pas pu admettre la juridiction effective d'une instance supranationale.

Le contrôle du respect de la mise en œuvre des droits et devoirs consacrés par le texte n'est cependant pas limité à celui qu'exerce la Commission.

L'article 62 énonce que chaque Etat s'engage à présenter tous les deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur de la Charte, un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autre, prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnues et garanties. La technique du rapport, bien connue des traités internationaux consacrés aux droits économiques, sociaux et culturels, vient ici se superposer aux procédures quasi-juridictionnelles possibles devant la Commission.

Section 2

Les effets de la Charte en droit interne

Certaines dispositions de la Charte africaine sont-elles susceptibles d'avoir des effets directs en droit interne ?

Certaines jurisprudences et doctrines font de l'intention des parties le critère principal susceptible de trancher la question. Dans ce cas, la Charte ne devrait pas être considérée comme pouvant être directement applicable dans certaines de ces dispositions. En effet, l'article premier énonce : «Les Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer». A première vue, aucune garantie immédiate n'est proposée. Le projet initial du Traité, parfois appelé «projet de Dakar», qui prévoyait une obligation de garantie explicite, a d'ailleurs fait l'objet d'une modification ultérieure⁽¹³⁾. La discussion ne saurait cependant se clore à ce stade.

- 1) L'intention des parties ne doit pas nécessairement être considérée comme critère déterminant⁽¹⁴⁾.
- 2) On pourrait imaginer que la formule ambiguë de l'article premier provient de la juxtaposition, dans la suite du texte, de droits et libertés susceptibles d'être garantis immédiatement et de droits et libertés manifestement programmatiques. On pourrait, dès lors, être tenté de soutenir que le dernier membre de phrase de cet article vise les droits programmatiques, sans que cela empêche que d'autres dispositions, particulièrement parmi celles qui consacrent des droits civils et politiques, puissent être revêtues d'effets directs. Il est vrai que, dans ce cas, on aurait pu s'attendre à lire : «Les Etats membres (...) reconnaissent les droits (...) ou s'engagent à adopter les mesures (...)».

(13) Cf. R. Gittleman, «The African Charter...», *op. cit.*, p. 688.

(14) Sur cette discussion, cf. Michel Waelbroeck, «Portée et critères de l'application directe des traités internationaux», note sous Cass. b., 21 avril 1983, *R.C.J.B.*, 1985, p. 34.

- 3) L'ambiguïté de l'article premier est renforcée par l'obligation inscrite dans l'article 25 : «Les Etats parties à la présente Charte ont le devoir de promouvoir et d'assurer (...) le respect des droits et des libertés (...)».
- 4) Dans l'hypothèse où la Charte ne serait jamais appelée à être directement applicable dans l'ordre interne des Etats, un paradoxe demeure. Par le biais de l'article 55, les individus ont manifestement le droit d'adresser au Secrétaire de la Commission, des communications dont la Commission peut être saisie. Cette Commission, comme on l'a vu, et dans les limites de ses pouvoirs, pourrait constater la violation des droits de l'homme et des peuples. Comment concilier ce pouvoir reconnu aux individus de solliciter le contrôle de l'instance internationale alors que la Charte ne leur accorderait aucun droit subjectif dans l'ordre interne ? En d'autres mots, la juridiction ou la quasi-juridiction supra étatique reconnaîtrait que le Traité accorde aux individus des droits et qu'il leur impose des devoirs, tandis que les juridictions étatiques le dénierait.

Ces contradictions poussent à écarter l'intention des parties ou, à tout le moins, à constater que les Etats parties ont eu l'intention de permettre que les dispositions suffisamment claires du traité puissent être invoquées en justice⁽¹⁵⁾.

CONCLUSION

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est, à l'échelle d'un continent, l'aboutissement actuel de la dynamique des droits de l'homme. La formulation des droits et des devoirs est résolument moderne. Par delà les difficultés théoriques, parfois redoutables et dont le dernier mot n'est certainement pas dit, l'Organisation de l'Unité africaine a formulé les droits fondamentaux dans le sens nécessaire à son combat pour plus de liberté à l'échelle internationale ou interne. L'intuition originaire des droits de l'homme a ainsi été retrouvée : leur affirmation même est une arme de combat. Elle précède les analyses théoriques et anticipe souvent les grandes mutations du droit.

Des considérations politiques, et en premier lieu les réticences manifestes des pouvoirs, incapables actuellement de penser un ordre international qui transcenderait les souverainetés nationales, font que les garanties quasi-juridictionnelles ou juridictionnelles proposées par la Charte sont médiocres. La Commission africaine des

(15) En droit belge, un récent arrêt du Conseil d'Etat est venu donner spectaculairement appui à la thèse qui n'exclut pas les effets directs d'un texte «programmatif» : cf. à propos de l'article 13 du P.I.D.E.S.C., C.E., n° 32.989; 6 septembre 1989, *cette revue*, 1990, p. 184 et obs. Michel Leroy.

droits de l'homme et des peuples ne possède que des pouvoirs particulièrement réduits. Cependant, l'ordre interne des Etats est le premier garant des libertés fondamentales et la possibilité d'invoquer devant les tribunaux internes les dispositions de la Charte suffisamment claires et non manifestement programmatiques ne devrait pas être écartée.

Jacques FIERENS

Avocat au barreau de Bruxelles

Assistant à l'Université catholique de Louvain

