

L'EXAMEN DES PLAINTES (COMMUNICATIONS) INTERÉTATIQUES PAR LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES. QUEL BILAN ?

Par

André MAZYAMBO MAKENGO KISALA

*Professeur Ordinaire à l'Université de Kinshasa/Faculté de droit
Secrétaire technique de la Commission nationale des droits de l'homme*

INTRODUCTION

Les droits de l'homme sont sortis du domaine réservé des Etats lorsque ces derniers ont accepté de conclure des traités qui proclamant lesdits droits et instituant des mécanismes et procédure de supervision international de leur respect.

Initié d'abord pour certains droits spécifiques et/ou certaines catégories de personnes, le mouvement de l'internationalisation de la protection des droits de l'homme s'est universalisé avec la création de l'Organisation des Nations unies. Cette organisation, créée après la deuxième guerre mondiale a fait de la protection des droits de l'homme l'un de ses objectifs principaux. Il ne s'agissait plus de protéger seulement des catégories de personnes (tels les travailleurs ou les minorités religieuses, raciales ou ethniques)¹ mais de l'homme tout court sans distinction de race, de couleur, de langue ou de religion². L'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le 10 décembre 1948 et l'élaboration et l'adoption de plusieurs instruments généraux de protection des droits de l'homme, dont les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966, ont été la concrétisation de l'option levée en 1945³.

Initiée au niveau universel, la protection internationale des droits de l'homme s'est rapidement régionalisée. Déjà en 1950, contournant les difficultés qui s'étaient soulevées lors de l'élaboration de la Charte internationale des droits par la Commission des droits de l'homme des Nations

¹ Référence est faite ici aux conventions de l'OIT et aux instruments relatifs à la protection des minorités adoptés après la Première guerre mondiale.

² Article 1^{er} de la Charte de San Francisco.

³ La Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pactes international relatif aux droits civils et politique, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les protocoles facultatifs à ces pactes constituent la « Charte internationale des droits de l'homme ».

Unies, le Conseil de l'Europe s'est doté d'un instrument régional, communément appelé la Convention européenne des droits de l'homme. En 1968, les Etats américains ont adopté la Convention interaméricaine des droits de l'homme.

Après plusieurs années de tergiversation et de très lente acceptation des instruments onusiens de protection des droits de l'homme, les Etats ont, eux aussi, adopté, en 1981, leur instrument régional : la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme (universels et régionaux) ont en commun le fait qu'outre la proclamation des droits, ils instituent un ou plusieurs organes et des procédures de supervision du respect par les Etats parties des engagements contractés. Certains de ces organes sont juridictionnels (cours des droits de l'homme) d'autres non juridictionnels (Comités et Commissions).

Les trois principales procédures généralement adoptés dans les différents systèmes sont : l'examen des rapports des Etats, l'examen des communications (plaintes ou requêtes) interétatiques et l'examen des communications (plaintes ou requêtes) individuelles.

A l'adoption de la Charte de 1981, les Etats africains ont opté pour un organe non juridictionnel de supervision de sa mise en œuvre, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), suivant, en cela le modèle du système onusien dont la supervision de la mise en œuvre des traités relatifs aux droits de l'homme est assurée par des « Comité ». La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a institué trois procédures de supervision : l'examen des rapports des Etats (article 62), l'examen des communications interétatiques (articles 47, 48 et 49) et l'examen des communications individuelles (article 55). Cette Charte est entrée en vigueur le 21 octobre 1986 et la Commission africaine a été installée en 1987.

Dans le présent travail, nous nous proposons d'examiner la mise en œuvre de l'une des trois procédures précitées : l'examen des communications individuelles. Quelles sont les règles qui régissent cet examen, combien de communications interétatiques la Commission africaine a-t-elle reçu à ce jour et quelle a été leur issue ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre en trois sections : présentation de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (I), règles relatives à l'examen des communications interétatiques (II) et examen des communications interétatiques reçues par la Commission africaine (III).

SECTION I : PRÉSENTATION DE LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a été créée par l'article 30 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Au moment de l'adoption de cet instrument, elle était le seul organe de supervision de la mise en œuvre de ses dispositions par les Etats parties⁴. Mise en place en 1987, la Commission africaine est régie par les articles 30 à 63 de la Charte et par son Règlement intérieur⁵.

Dans les lignes qui suivent, nous allons brièvement présenter son organisation, son fonctionnement et son mandat (ses attributions)⁶.

§1. Organisation de la Commission

Nous entendons par organisation, la composition et la structure de la Commission.

La composition (membres) de la Commission

Aux termes de l'article 30.1., la Commission est composée de onze membres. Ceux-ci doivent être des personnalités africaines jouissant de la plus haute considération, connues pour leur haute moralité, leur intégrité et leur impartialité, et possédant une grande compétence en matière de droits de l'homme de l'homme et des peuples.

⁴ Les deux autres organes du système panafricain des droits de l'homme ont été créés par des instruments séparés. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été créée par le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour des droits de l'homme, adopté à Ouagadougou le 10 juin 1998 ; le Comité africain d'expert sur les droits et le bien-être de l'enfant a été créé par la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant adoptée en juillet 1990 (article 32).

⁵ La dernière version du Règlement intérieur, qui remplace celle de 2010, a été adoptée en 2020. Cette version introduit plusieurs innovations aux procédures d'examen des communications tant interétatiques qu'individuelles. Par ailleurs, elle remplace les termes « article » par celui de « règle ». Elle compte 145 règles.

⁶ Pour plus d'informations sur la Commission, lisez, Hennebel (Ludovic) et Tigroudia (Hélène), *Traité de droit international des droits de l'homme*, deuxième édition, Paris, Pedone, 2018, pp.394 et suivantes ; Ougouegouz (Fatsah), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Une approche des droits de l'homme entre tradition et modernité*, Paris, PUF, 1993, pp.293-350, Amnesty international, *Guide pratique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Londres, éditions francophones, EFAT, 2007, Rajab - Leteipan (Safia) et Kamunyu (Mariam), *Plaider devant la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Un Guide pratique*, Equality Now, 2007, Ntumba Luaba Lumu, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », in Zaïre -Afrique, 1982, pp.197-217, Manira Kiza (Egide), *La subsidiarité procédurale dans le système africain de protection des droits de l'homme*, Thèse, Facultés universitaires Notre Dame de la Paix, Faculté de droit, 2009, pp. 31-40, disponible dans <http://hdl.handle.net/2078.2/22672>, consulté le 10 mars 2021.

Même si, formellement, la Charte n'exige pas que les membres de la Commission soient des juristes, un intérêt particulier est donné à la participation de personnes ayant une expérience en matière de droit.

Le nombre des membres de la Commission est faible si on le compare à celui des autres organes de protection des droits de l'homme, notamment les « Comités » institués par les instruments onusiens de protection des droits de l'homme. En effet, à part le Comité contre la torture et le Comité des droits de l'enfant, les autres organes conventionnels comptent entre 18 et 24 membres. A ce sujet, il est proposé que les membres de la Commission africaine passe de 11 à un chiffre entre 15 et 18⁷.

Les membres de la Commission africaines siègent à titre personnel. Ceci signifie qu'ils ne sont pas des représentants de leurs Etats, mais travaillent plutôt comme experts.

Les membres de la Commission sont élus au scrutin secret par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine sur liste de personnes présentée, à cet effet, par les Etats parties à la Charte africaine⁸. Chaque Etat partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples peut présenter deux candidats au plus. Les candidats doivent avoir la nationalité d'un Etat partie⁹. Quand deux candidats sont présentés par un Etat, l'un d'eux ne peut être national de cet Etat. En effet, l'article 32 de la Charte prescrit que la Commission ne peut comprendre plus d'un ressortissant du même Etat. En janvier 2021, les onze membres de la Commission étaient ressortissants des Etats suivants : Cameroun, Zambie, Sénégal, Seychelles, Rwanda, Algérie, Ethiopie, Sierra Leone, Tunisie, Angola, République Démocratique du Congo¹⁰. Cette répartition est représentative des groupes sous-régionaux africains même si cela n'est pas une exigence conventionnelle. Par ailleurs, « bien que la Charte n'exige pas un équilibre des genres dans la composition de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, l'Union africaine tend à promouvoir la représentation des femmes »¹¹.

⁷ Manira Kiza (Egide), *op. cit.*, p. 33.

⁸ Article 33 de la Charte africaine.

⁹ Article 34 de la Charte.

¹⁰ Ces données ont été tirées du site de la Commission (<http://achrp.org>)

¹¹ Hennel (Ludovic) et Tigroudia (Hélène), *op. cit.*, p.394.

Les membres de la Commission ont un mandat de 6 ans renouvelable¹². Ils jouissent de privilèges et immunités diplomatiques prévus par la Convention des privilèges et immunités de l'Union africaine¹³.

1. Structure de la Commission

La structure de la Commission africaine comprend un Bureau, un Secrétariat et des Mécanismes spéciaux.

a. Le Bureau

Le Bureau de la Commission est composé d'un Président et d'un Vice-Président. Ceux-ci sont élus par leurs paires, au suffrage secret et à la majorité simple des voix. Le mandat du Bureau est de deux ans. Ses membres ne sont rééligible qu'une seule fois¹⁴.

b. Le Secrétariat

Le Bureau de la Commission est composé du Secrétaire et du personnel professionnel et administratif de la Commission. Le Secrétaire est nommé par le Président de la Commission de l'Union africaine en consultation avec le Président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Les autres membres du Secrétariat sont nommés par le Bureau après consultation avec la Commission de l'Unité africaine¹⁵.

c. Les Mécanismes spéciaux

Le Règlement de la Commissions africaine donne à cette dernière la compétence de créer des mécanismes subsidiaires dits mécanismes spéciaux. Ceux-ci peuvent être des Rapporteurs spéciaux, des Comités ou des Groupes de travail. La Création et la composition de ces mécanismes subsidiaires peuvent se faire par consensus, faute de quoi, la décision est prise par voie vote. La Commission détermine le mandat et les termes de référence de chaque mécanisme subsidiaire¹⁶.

¹² Article 36 de la Charte africaine.

¹³ Article 43 de la Charte et règle 17 du Règlement intérieur de la Commission.

¹⁴ Article 42 et règles 13 à 19 du Règlement intérieur.

¹⁵ Règle 20, points 2, 3 et 4. L'expression « mécanismes spéciaux » est née dans la pratique de l'ancienne Commission des droits de l'homme des Nations Unies, aujourd'hui remplacée par le Conseil des droits de l'homme. Ce dernier organe a repris cette même pratique en reconduisant les mécanismes spéciaux de la Commission à savoir les rapporteurs spéciaux (avec mandat géographique ou thématique, les groupes de travail et les experts indépendants.

¹⁶ Règle 25, points 1, 2 et 3.

A ce jour, la Commission a déjà créé plusieurs mécanismes. Ceux dont le mandat est en cours sont ceux-ci sont au nombre de 16¹⁷.

§2. Fonctionnement de la Commission

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a son siège à Banjul, en Gambie. Bien qu'ayant été créée « auprès de l'Organisation de l'unité africaine (article 30 de la Charte), elle a choisi d'installer son siège loin de celui de l'organisation panafricaine, qui est à Addis-Abeba. Cette décision était, sans doute dictée par le souci de promouvoir son indépendance ; mais cette distance a, pendant longtemps, rendu la Commission peu visible¹⁸.

La Commission tient des sessions ordinaires et extraordinaires.

Les sessions ordinaires sont convoquées à la date fixée par le Président en consultation avec les autres membres de la Commission. Il se tient quatre sessions ordinaires par an ; deux comprennent des séances publiques et des séances à huis clos¹⁹.

Les sessions extraordinaires sont convoquées par le Président à la demande de la majorité des membres de la Commission ou à la demande du Président de la Commission de l'Union africaine.

Les sessions se tiennent au siège de la Commission ou sur le territoire de tout autre Etat partie qui en fait la demande. Lorsqu'une session se tient sur le territoire d'un Etat partie à la Charte, ce dernier prend en charge les dépenses

¹⁷ Il s'agit des mécanismes ci-après : Rapporteur spécial sur les prisons, les conditions de détention et l'action policière en Afrique ; Rapporteur spécial sur les droits des femmes ; Groupe de travail sur les population/communautés autochtones et les minorités en Afrique ; Rapporteur spécial sur la liberté d'expression et l'accès à l'information ; Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme et point focal sur les représailles en Afrique ; Rapporteur spécial sur les réfugiés, demandeurs d'asile, personnes déplacées internes et les migrants en Afrique ; Comité pour la prévention de la torture en Afrique ; Groupe de travail sur les droits économiques, sociaux et culturels ; Groupe de travail sur la peine de mort et les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires en Afrique ; Groupe de travail sur les droits des personnes âgées et des personnes handicapées ; Groupe de travail sur les industries extractives, l'environnement et les violations des droits de l'homme ; Comité sur la protection des droits des personnes vivant avec le VIH (PVVIH), des personnes à risque, vulnérables et affectées par le VIH ; Groupe de travail sur les questions spécifiques relatives au travail de la Commission ; Comité consultatif chargé des affaires relatives au budget et au personnel ; Groupe de travail sur les communications ; Comité sur les résolutions. Données tirées du site web de la Commission (<http://acdhp.org>).

¹⁸ Hennebel (Ludovic) et Figroudia (Hélène), *op. cit.*, p.394.

¹⁹ Règle 28 du Règlement intérieur.

supplémentaire encourues par la Commission en raison de la tenue de sa session en dehors du siège²⁰.

La Commission peut prendre ses décisions par consensus ; à défaut, la décision est prise par vote. A la demande d'un membre de la Commission toute proposition ou motion peut être soumise au vote. Chaque membre de la Commission dispose d'une voix. En cas d'égalité de voix, la voix du Président de la Commission est prépondérante²¹.

En règle générale, la Commission vote à main levée. Toutefois, tout membre peut demander un vote par appel nominatif. La Commission peut aussi décider d'organiser un vote par bulletin secret²²

La Commission soumet, à chaque session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine, un rapport sur ses activités de promotion, de protection et autres²³.

§3. Mandat de la Commission

La Commission africaine a reçu de la Charte un mandat vaste. En effet, aux termes articles 30 et 45 de cet instrument, cette dernière a pour mission de :

- Promouvoir les droits de l'homme et des peuples ;
- Assurer la protection des droits de l'homme et des peuples dans les conditions fixées par la Charte ;
- Interpréter toute disposition de la Charte, à la demande d'un Etat partie, d'une institution de l'Union africaine ou d'une organisation reconnue par l'Union africaine ;
- Exécuter toutes autres tâches qui lui seront éventuellement confiées par la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'Union africaine.

Nous revenons sur les deux premières missions.

A. Promotion des droits de l'homme

Pour assurer la promotion des droits de l'homme et des peuples en Afrique, la Commission est appelée à mener plusieurs activités : les missions de promotion des droits de l'homme et des peuples, l'examen des rapports des Etats et d'autres activités²⁴.

²⁰ Règles 29 et 30 du Règlement intérieur.

²¹ Règle 54.

²² Règle 56.

²³ Règle 63.

²⁴ Amnesty International, *op.cit.*, pp. 10 et suivantes.

1. Missions de promotion des droits de l'homme et des peuples

Les missions de promotion sont prévues à la règle 76 du Règlement qui dit que la Commission entreprend, de temps à autre, des missions de promotion dans les Etats parties. Ces derniers sont tenus de faciliter lesdites missions notamment en répondant rapidement à toute demande d'autorisation. Par ailleurs les Etats parties peuvent adresser à la Commission une invitation ouverte à de telles missions.

2. Examen des rapports des Etats parties à la Charte

En vertu de l'article 62 de la Charte et des dispositions d'autres instruments complémentaires, la Commission africaine reçoit et examine les rapports des Etats parties sur les mesures qu'ils ont prises pour donner effet aux dispositions de la Charte africaine et des autres instruments ainsi que sur les progrès réalisés.

A l'issue de l'examen du rapport d'un Etat, la Commission adopte des observations finales dans lesquelles elle indique, si c'est nécessaire, les domaines qui requièrent une attention particulière de l'Etat partie. Les observations finales sont transmises à l'Etat concerné et publiées sur le site Web de la Commission²⁵.

3. Autres activités de promotion

En dehors des missions de promotion et de l'examen des rapports des Etats, la Commission peut exercer plusieurs activités de promotion citées à l'article 45 de la Charte et à la règle 77 de son Règlement intérieur. Elle peut notamment rassembler de la documentation, faire des études et des recherches sur les problèmes africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples, organiser des séminaires, conférences et colloques. Ces activités sont mises en œuvre soit à l'initiative de la Commission, soit en collaboration avec des partenaires.

B. Protection des droits de l'homme et des peuples

Les activités de la Commission africaine en matière de protection des droits de l'homme et des peuples s'articulent autour des trois principaux axes : traiter des questions d'urgence, mener des missions de protection, examiner les communications (interétatiques et individuelles).

²⁵ Règles 78 à 82 du Règlement intérieur.

1. Questions d'urgence (article 53.3 et règle 84)

Le traitement des questions d'urgence par la Commission africaine est prévu à l'article 58.3 de la Charte et les règles 84 et 85 du Règlement intérieur de la Commission.

Aux termes de la règle 84 susmentionnée, une question est considérée comme urgente lorsque : (1) elle est constitutive de violations graves et massives des droits de l'homme ; (2) elle présente un risque de dommage irréparable ou nécessite une action immédiate pour éviter un préjudice irréparable.

La décision de traiter une situation comme une question d'urgence peut être prise par la Commission ou son Bureau selon que la situation survient au cours d'une session ou pendant une période d'intersession.

Lorsque la Commission décide de traiter une situation comme une question d'urgence, elle doit faire quatre choses :

- Attirer l'attention du Président de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine sur la situation ;
- Attirer l'attention du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine sur cette question ;
- Informer le Conseil exécutif ;
- Informer le Président de la Commission de l'Union africaine de la question.

Dans ce cas, la Commission et ses mécanismes subsidiaires prendront également toute mesure appropriée, notamment des appels urgents²⁶

2. Missions de protection

La Commission peut effectuer une mission de protection dans un Etat partie. Cette mission peut être faite sur initiative propre de la Commission ou à la demande de tout autre organe de l'Union africaine²⁷.

La règle 87 du Règlement intérieur de la Commission énumère les obligations qui pèsent sur l'Etat partie sur le territoire duquel une mission de protection s'exécute, à savoir :

- Garantir la libre circulation des membres de la mission sur l'ensemble de son territoire ;
- Fournir à la mission tout document qu'elle jugerait nécessaire à la préparation de ses rapports ;

²⁶ Règle 85 du Règlement intérieur de la Commission.

²⁷ Règle 86.

- Prendre les mesures sécuritaires nécessaires visant à protéger les membres de la délégation et également à garantir le bon déroulement de la mission.

3. Examen des communications

Examiner les communications faisant état de violations des droits de l'homme par les Etats parties est, à notre sens, la plus importante des activités de protection que mène la Commission africaines.

Les communications qui sont soumises à la Commission pour examen sont de deux sortes ; certaines proviennent des Etats qui mettent en cause d'autres Etats et sont qualifiées de communications interétatiques ; d'autres proviennent plutôt de particuliers, personnes physiques ou morale et sont dites communications individuelles.

Les règles relatives à l'examen des communications sont énoncées aux articles 46 à 57 de la Charte africaine et règles 88 à 120 du Règlement intérieur de la Commission.

Au jour d'aujourd'hui, la Commission a reçu plus d'un millier de communications individuelles ; par contre le nombre de communications interétatiques qui lui ont été soumises est extrêmement faible.

SECTION II : RÈGLES RELATIVES À L'EXAMEN DES COMMUNICATIONS INTERÉTATIQUES PAR LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

En matière d'examen des communications interétatiques, la compétence de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est obligatoire à l'égard de tous les Etats parties. Cela signifie que tout Etat partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples peut initier une communication ou en faire objet sans qu'il soit nécessaire de faire une déclaration particulière, comme cela est exigé dans la plupart d'instruments onusiens.

Dans le système onusien, seule la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale donne à son organe de supervision (le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale) compétence obligatoire en matière d'examen des communications interétatiques²⁸. Dans les six autres instruments qui instituent cette procédure,

²⁸ Article 11 et 12 de la Convention.

les organes de supervision ne sont compétents qu'à l'égard des Etats qui ont fait une déclaration reconnaissant leur compétence en cette matière²⁹.

Les communications interétatiques sont régies par les articles 48 à 54 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et des règles³⁰ 88 à 114 du Règlement intérieur de la Commission.

Certaines de ces règles sont communes à toutes les communications qu'elles soient interétatiques ou individuelles (règles 88 à 108) ; d'autres sont particulières aux communications-plaintes interétatiques (règles 109 à 114).

§1. Prescriptions communes à toutes les communications

Les prescriptions communes à toutes les communications se rapportent au registre des communications, à la langue des observations, à la confidentialité de la procédure, au devoir de coopérer avec la Commission, aux groupes de travail et rapporteurs chargés de communications, à la récusation de la participation d'un membre de la Commission à l'examen d'une communication, au retrait d'un membre, à l'ordre d'examen des communications, à la jonction et disjonction des communications, à la prorogation des délais, l'hommage la situation des violations graves et massives des droits de l'homme, aux mesures conservatoires, aux mesures d'enquête, à la procédure d'audition orale portant sur les communication, à la procédure d'audition orale des témoins et experts, à l'intervention d'un *amicus curiae*, à l'intervention d'une tierce partie.

Nous revenons ici, très brièvement sur les points énumérés ci-dessus.

1. Les communications, notifications et observations connexes sont adressées à la Commission dans une des langues de l'Union africaines qui sont ses langues de travail. Les communications sont enregistrées par le Secrétaire de la Commission qui leur attribue un numéro de référence. Par ailleurs,

²⁹ Dans le système onusien de protection des droits de l'homme, six des sept instruments qui instituent la procédure des communications interétatiques conditionnent la compétence des organes de supervision (les Comité) pour recevoir et examiner lesdites communications à une acceptation de cette compétence par voie de déclaration : Pacte international relatif 2 droits civils et politiques, article 41 ; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, article 21 ; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants des membres de leur famille, article 76 ; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, article 32 ; Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 10 ; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, article 12.

³⁰ Le « règle » a remplacé celui d'« article » dans le texte révisé en 2020 ;

- pour chaque communication, le Secrétaire de la Commission précise les noms des parties, la date de l'enregistrement ou de la notification et de la clôture ou de la décision y relative³¹.
2. Lorsqu'elle examine les communications, la Commission délibère à huis clos et tous les aspects des débats sont confidentiels. Les Etats parties y sont représentés devant la Commission par leurs représentants. Ils ont le devoir de coopérer pleinement au bon déroulement de la procédure. Les personnes physiques ou morales peuvent agir et comparaitre en personne ou se faire représenter³².
 3. Pour chaque communication dont elle est saisie, la Commission nomme un de ses membres comme rapporteur. Elle peut aussi créer un groupe de travail chargé d'examiner les questions relatives à la saisine et à la recevabilité des communications et de lui faire des recommandations. La Commission prend sa décision après l'examen des recommandations du rapporteur et/ou du groupe de travail³³.
 4. Toute partie à une communication peut demander la récusation d'un membre de la Commission lorsque ce dernier se trouve dans une des situations suivantes : être ressortissant de l'Etat partie concerné ; avoir un intérêt quelconque dans l'affaire ; être engagé dans une activité incompatible avec son indépendance ou son impartialité ; avoir participé, en quelque qualité que ce soit, à l'adoption, au niveau national, d'une quelconque décision relative à l'affaire ; avoir exprimé publiquement des opinions objectivement susceptibles de porter à son impartialité dans l'examen de la communication ; estimer, pour quelque autre raison, que son impartialité pourrait être compromise³⁴. De même, pour une raison quelconque, un membre de la commission peut se retirer lui-même de l'examen d'une communication³⁵.
 5. Lorsque deux ou plusieurs communications introduites contre un même Etat traitent de faits similaires ou font état de violations similaires, la Commission peut les joindre et les traiter comme une seule et même communication³⁶.

³¹ Règles 88 et 89 du règlement intérieur.

³² Règles 91 et 92.

³³ Règle 93.

³⁴ Règle 94.

³⁵ Règle 95.

³⁶ Règle 97.

6. Pour prévenir tout préjudice irréparable à la victime d'une violation alléguée, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie à la communication, prendre des mesures conservatoires que l'Etat concerné devra adopter. Si une demande de mesures conservatoires est réceptionnée à un moment où la Commission n'est pas en session, son président statue après consultation du groupe de travail sur les communications. Dans les quinze jours qui suivent la réception des mesures conservatoires, l'Etat concerné fait un rapport sur la mise en œuvre desdites mesures³⁷.
7. Au cours de l'examen d'une communication, la Commission peut adopter les mesures d'enquête qu'elle juge en mesure d'éclairer les faits relatifs à la cause. Elle peut décider d'entendre des témoins, des experts ou toute autre personne dont la déposition orale ou l'avis écrit sont susceptibles de l'aider dans l'examen de l'affaire. Elle peut charger un ou plusieurs de ses membres de procéder à une enquête, de se rendre sur le territoire ou de recueillir des preuves par tout autre moyen³⁸.
8. L'examen d'une communication peut comprendre une audition orale. Celle-ci peut être tenue à l'initiative de la Commission ou à la demande d'une partie et ce, aussi bien sur la recevabilité que sur le fond³⁹.

Les auditions sur les communications se tiennent à huis clos. Seuls peuvent y assister : les parties à la communication et/ou leurs représentants et toute personne entendue par la Commission en tant que témoins, expert ou toute autre qualité⁴⁰.

Au cours de l'audition, les parties peuvent être autorisées à présenter oralement les faits ou arguments nouveaux ou supplémentaires ou des réponses à toute question se rapportant à la recevabilité et/ou au fond de la communication. Les membres de la commission peuvent poser des questions à toute personne entendue. Les parties à la communication peuvent, eux aussi, poser des questions à toute personne entendue⁴¹.

³⁷ Règle 100 points 1, 3 et 5.

³⁸ Règle 101, points 1 et 3.

³⁹ Règle 102 point 1.

⁴⁰ Règle 102 point 6.

⁴¹ Règle 102 points 11, 13 et 14.

9. La Commission peut décider, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie, d'auditionner oralement des témoins ou des experts qu'elle considère nécessaires. Ceux-ci prêtent serment⁴².
10. Lorsque la Commission a besoin d'une aide pour statuer sur un problème factuel ou juridique, elle peut décider d'inviter ou autoriser un *amicus curiae* à intervenir dans l'affaire. Cette intervention se fait par la présentation des observations écrites ou verbales⁴³.
11. Après avoir été saisie d'une communication, mais avant son examen au fond, la Commission peut décider d'autoriser qu'une tierce personne intervienne dans l'affaire en soumettant ses observations. Cette tierce personne doit avoir un intérêt direct dans ladite affaire. Elle doit notamment démontrer qu'elle bénéficierait directement du résultat d'une communication ou subira une perte du fait de ce résultat⁴⁴.

§2. Règles particulières aux communications interétatiques⁴⁵

Comme déjà dit plus haut, ce sont les articles 47, 48 et 49 qui instituent la procédure de communications interétatiques dans le système panafricain de protection des droits de l'homme.

Ces dispositions sont libellées comme suit ;

Article 47 : Si un Etat partie à la présente Charte a de bonnes raisons de croire qu'un autre Etat également partie à cette Charte a violé les dispositions de celle-ci, il peut appeler, par communication écrite, l'attention de cet Etat sur la question. Cette communication sera également adressée au Secrétaire Général de l'OUA et au Président de la Commission. (...).

⁴² Règle 103.

⁴³ Règle 104.

⁴⁴ Règle 106.

⁴⁵ Voyez, ce sujet, Ougourgouz (Fatsah), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, *Op.cit.*, pp.3213-28 ; Hennebel (Ludovic) et Tigroudia (Hélène), *op. cit.*, pp.394-397 ; Amnesty international, *Guide pratique de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, *op. cit.*, pp.35-36 ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Procédure des communications*, Fiche d'information N°3, pp. 9-10 ; Manizakiza (Egide), *La subsidiarité procédurale dans le système africain de protection des droits de l'homme*. *op. cit.*, pp. 96-176 ; Eba Nguema (Nisrine), « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et sa mission de protection des droits de l'homme », in, *Revue des droits de l'homme*, n°11, 2017; « Recevabilité des communications par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples », in, *Revue des droits de l'homme*, n°14, disponible dans <http://journals.openedition.org/revdh/803> ; Michaud (Nicolas), *Les mécanismes de plainte interétatiques en matière de droits humains : L'influence d'une procédure judiciaire*, Mémoire, Université Laval, 2016.

Article 48 : Si dans un délai de 3 (trois) mois à compter de la date de réception de la communication originale par l'Etat destinataire, la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Etats intéressés, par voie de négociation bilatérale ou par toute autre procédure pacifique, l'un comme l'autre auront le droit de la soumettre à la Commission par une notification adressée à son Président, à l'autre Etat intéressé et au Secrétaire Général de l'OUA⁴⁶.

Article 49 : Nonobstant les dispositions de l'article 47, si un Etat partie à la présente Charte estime qu'un autre Etat également partie à cette Charte a violé les dispositions de celle-ci, il peut saisir directement la Commission par une communication adressée à son Président, au Secrétaire Général de l'OUA et à l'Etat intéressé.

Aux termes des dispositions citées ci-dessus deux possibilités s'offrent à un Etat partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui reproche à un autre Etat partie de violer un ou plusieurs droits proclamés dans ladite charte :

- Appeler l'attention de l'Etat incriminé et initier des négociations avec lui afin d'arriver, si possible, à un règlement amiable de l'affaire (article 47) ;
- Porter l'affaire directement devant commission des droits de l'homme et des peuples (article 49).

Une différence dans la rédaction des articles 47 et 48 laisserait penser qu'il ne s'agirait pas d'un choix discrétionnaire. Ces dispositions contiendraient des éléments qui limiteraient la liberté des Etats dans le choix de l'une ou l'autre voie.

A l'article 47, il est dit qu'un Etat peut attirer l'attention d'un autre par, communication écrite, s'il a de bonnes raisons de croire qu'un autre Etat (...) a violé les dispositions de la Charte. Par contre, à l'article 49, il est dit qu'un Etat peut saisir directement la Commission s'il estime qu'un autre a violé les dispositions de la Charte.

Donc selon qu'il a seulement de « bonnes raisons de croire » ou qu'il « estime », l'Etat choisira l'une ou l'autre voie. Mais qui jugera de si l'Etat a de bonnes raisons de croire ou estime si non l'Etat lui-même ? Aussi pensons-nous que le choix reste largement discrétionnaire. Dans tous les cas, cette différence de rédaction semble ne pas avoir de conséquence significative et l'opinion la

⁴⁶ Entendez aujourd'hui « Président de la Commission de l'Union africaine ».

plus courante est que l'option de l'article 49 est donnée à l'Etat qui ne veut pas négocier ou qui se trouve dans l'impossibilité de le faire⁴⁷.

La Commission peut être encore saisie en cas d'échec des négociations entre les Etats parties à une communication initiée sur la base de l'article 47.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples organise ainsi deux procédures d'examen des communications interétatiques :

- la procédure des communications de l'article 47 de la Charte, dites « Communications-négociation⁴⁸ » ;
- la procédure d'examen des communications des articles 48 et 49 de la Charte, dites « Communications-plaintes »

I. Examen des communications-négociation

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 47) et le règlement intérieur de la Commission (règle 108) prescrivent la forme et le contenu que doivent avoir les communications-négociation ainsi que la procédure que doivent suivre les Etats parties dans la recherche d'un règlement de la question à l'amiable.

1. Forme et contenu des communications-plaintes

La communication par laquelle un Etat partie à la Charte africaine attire l'attention d'un autre Etat, également partie à la Charte, sur la violation des dispositions de ladite charte est un document écrit. Elle doit comporter un exposé détaillé et complet des faits ainsi que des dispositions de la Charte africaine dont la violation est alléguée.

En dehors de l'Etat, une communication-négociation doit aussi être notifiée au Président de l'Union africaine et au Président la Commission africaine et au Président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁴⁹.

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

⁴⁷ Ougourgouz (Fatsah), *La Charte africaine ...*, op. cit., pp. 323-324 ; La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Procédure d'examen des communications*, Op.cit. pp.5-6.

⁴⁸ Les expressions « Communications-négociations » et « Communications-plainte » repris dans les titres des sections 2 et 3 du chapitre III de la troisième partie du Règlement de la Commission, version 2020. C'est la première fois que ces qualificatifs utilisés jusque-là par la doctrine seulement sont repris dans le règlement. Au sujet de l'usage antérieur dans la doctrine, voyez, Ougourgouz (Fatsah), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité*. Paris, PUF, 1983, pp.321-323.

⁴⁹ Article 47 de la Charte africaine et règle 108 du règlement intérieur de la Commission.

explications ou déclarations écrites élucidant la question, qui devront comprendre dans toute la mesure du possible, des indications sur les lois et règlements de procédure applicables ou appliqués et sur les moyens de recours, soit déjà utilisés, soit en instance, soit encore ouverts.

2. *Procédure d'examen*

L'Etat destinataire d'une communication-négociation devra, dans un délai de trois, à compter de la date de la réception de cette communication, pour donner faire tenir à son auteur des explications ou déclarations écrites élucidant la question. Ces explications ou déclarations comprendront, dans la mesure du possible des indications sur les lois et règlement de procédure applicable ou appliqués et sur les moyens de recours, soit déjà utilisés, soit en instance, soit encore ouverts⁵⁰.

Pendant cette période de trois mois, les Etats intéressés tenteront de parvenir à un règlement amiable de leur différend. Cette phase de conciliation se déroule en dehors de la Commission⁵¹. Si dans le délai de trois à compter de la réception de la communication originale par l'Etat destinataire, la question n'est pas réglée, chacun des deux parties a le droit de soumettre ladite question à la Commission, par une notification adressée à son Président, au Président de la Commission de l'Union africaine et à l'autre partie (article 48).

Il importe de faire remarquer ici le caractère très sobre des dispositions relatives à l'examen des communications-négociation. Rien n'est dit sur le type de document qui sanctionne la réussite ou l'échec des négociations bilatérales. Le règlement se limite à dire que le *Secrétaire de la Commission (...) demande aux parties d'informer la Commission des développements qui pourraient intervenir dans le cadre des négociations*⁵².

L'examen des communications-négociation prévu à l'article 47 de la Charte africaine est fort semblable à celui organisé par des instruments du système des Nations Unies⁵³. Il est même permis d'affirmer que le système africain a, en quelque sorte calqué ce qui était déjà prévu dans lesdits instruments en matière

⁵⁰ Article 47 de la Charte africaine et règle 108 du règlement intérieur de la Commission.

⁵¹ Ougouergouz (Fatsah), *op. cit.*, p. 323.

⁵² Règle 108.

⁵³ Voyez notamment : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (article 11), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et politiques (article 41), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 21), le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 10).

de procédure des communications, qu'elles soient interétatiques ou individuelles. La principale différence qui existe entre les deux systèmes s'agissant de la phase des négociations entre Etats concernés touche au délai. En effet, alors que dans la Charte africaine cette phase ne dure que trois, les instruments onusiens lui donnent un délai de six mois⁵⁴.

II. Examen des communications-plaintes

Il y a communication-plainte lorsqu'un Etat partie saisit la Commission, pour examen, d'une question relative à la violation des dispositions de la Charte africaine par un autre Etat, également partie à cette charte. La Commission sera saisie, soit par voie de communication lui soumise directement (article 49 de la Charte) soit par voie d'une notification lui soumise par un des Etats parties à une communication-négociation, en cas d'échec des négociations bilatérales. Cette notification est assimilée à une communication (article 48 de la Charte).

A. Contenu des communications-plaintes

Aux termes du règlement intérieur de la Commission (règle 109), la communication-plainte doit comporter des renseignements sur :

- Les mesures prises pour essayer de régler la question conformément à l'article 47 de la Charte africaine, y compris le texte de la communication initiale et toutes les explications écrites ultérieures des Etats parties concernant la question ;
- Les mesures prises pour épuiser les procédures régionales ou internationales de règlement ou de bons offices ;
- Toutes autres procédures d'enquête internationale ou de règlement international à laquelle les Etats parties concernés ont eu recours⁵⁵.

La rédaction de cette règle est surprenante en ce qu'il ne rencontre pas la lettre de la Charte africaine s'agissant des types de communications qui peuvent être soumises à la Commission (articles 48 et 49).

En effet les trois mentions de la règle 109 se réfèrent apparemment aux seules communications qui peuvent être soumises sur la base de l'article 48 de la Charte, c'est-à-dire après l'échec de la recherche d'un règlement amiable entre Etats parties au différend. Cette disposition ignore ainsi le prescrit de l'article 49 qui prévoit la possibilité pour un Etat de saisir directement la

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Règle 109 du règlement intérieur de la Commission.

Commission sans passer par la phase de la conciliation. Il est évident que l'Etat qui saisit la Commission sur pieds de l'article 49 n'aura pas à fournir des renseignements sur les mesures prises pour régler la question conformément à l'article 47 ni sur les mesures prises pour épuiser les procédures régionales et internationales de règlement ou de bons offices.

La préférence ainsi affichée pour des solutions négociées heurte l'option offerte aux Etats par la Charte. Pour se conformer à la lettre de la Charte africaine, le règlement intérieur de la Commission devrait, après avoir indiqué les renseignements que doit contenir la communication (notification) qu'un Etat soumet à la Commission après l'échec des négociations bilatérales, indiquer clairement les éléments du contenu de la communication qu'un Etat peut soumettre à la Commission sur le pied de l'article 49. Ce contenu devrait, en principe, être le même que celui de la communication-négociation donnée à la règle 108 du règlement intérieur de la Commission.

B. Procédure d'examen des communications-plaintes

L'examen d'une communication-plainte comprend trois phases : l'examen de la recevabilité, la recherche d'un règlement à l'amiable et l'examen au fond. Par ailleurs, la Commission a institué un mécanisme de suivi de ses décisions.

1. Examen de la recevabilité de la communication

Lorsqu'une communication est soumise à la Commission conformément aux articles 48 ou 49 de la Charte africaine, le Président de la Commission la notifie à l'Etat contre lequel elle a été introduite et demande à ce dernier de soumettre des observations écrites sur la recevabilité de cette communication. Il dispose pour ce faire d'un délai de quatre-vingt-dix jours. Les observations reçues de l'Etat défendeur sont transmises à l'Etat demandeur qui y répond dans un délai quatre-vingt-dix jours à date du jour de la réception ses observations de l'Etat défendeur⁵⁶.

Au regard des observations écrites des Etats concernés, la Commission peut leurs demander des informations supplémentaires sur des questions liées à la communication⁵⁷.

La Commission se prononce sur la recevabilité compte tenu des critères qui découlent des prescrit de la Charte.

⁵⁶ Règle 110.

⁵⁷ Idem.

a. Critères recevabilité

Le critère de recevabilité commun à toutes les communications-plaintes est prévu à l'article 50 de la Charte africaine, à savoir l'épuisement des recours internes. A ce critère, il peut être ajouté un autre que seuls doivent remplir les communications introduites conformément à l'article 48 de la Charte : l'épuisement du délai de trois mois prévu à l'article 48.

1° L'épuisement des recours internes

Aux termes de l'article 50 de la Charte africaine, *la Commission ne peut connaître d'une affaire qui lui est soumise qu'après s'être assurée que tous les recours internes, s'ils existent, ont été épuisés, à moins qu'il ne soit qu'il ne soit manifeste pour la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale.* Contrairement à ses versions antérieures, le texte du règlement intérieur adopté en 2020 ne cite aucun autre critère de recevabilité. Sa règle 111 renvoie à l'article 50 de la Charte africains⁵⁸.

L'épuisement des recours internes est une norme consacrée par tous les systèmes internationaux de protection des droits de l'homme. Elle est reprise dans tous les principaux instruments qui ont institué des organes et procédures de supervision du respect des droits de l'homme⁵⁹.

« Cette règle vise essentiellement à défendre la souveraineté des Etats ; elle est fondée sur le principe qu'il faut d'abord laisser à l'Etat mis en cause la possibilité de redresser la situation litigieuse dans le cadre de son ordre juridique interne »⁶⁰.

Les recours dont question doivent exister, c'est-à-dire disponibles et efficaces. Ils peuvent être juridictionnels ou administratifs, ordinaires ou extraordinaires⁶¹. Dans sa décision sur la recevabilité de la Communication 227/99, République Démocratique Congo contre le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda, sur laquelle nous reviendrons dans la troisième section de cette étude, la Commission a relevé qu'il était impertinent de parler de la violation de la règle de l'épuisement des recours internes lorsque lesdits recours n'existent pas. Même lorsque les recours internes existent, l'article 50 précise que leurs

⁵⁸ La première version du règlement intérieur de la Charte citait d'autres critères de recevabilité en dehors de l'épuisement des recours internes. A ce sujet, Fatsah Ourgougouz écrit : « Les conditions de recevabilité de la communication sont posées par les articles 50 de la Charte africaine et 96 règlement intérieur ; elles sont au nombre de trois (...), *op. cit.*, p.224.

⁵⁹ Ourgougouz (Fatsah), *op. cit.*, p.325.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

procédures ne doivent pas se prolonger de façon anormale. Mais, quand est-ce une procédure peut être considérée comme anormalement longue ? La Commission devra apprécier cas par cas.

Dans tous les cas, il est impossible d'appliquer la règle de l'épuisement des recours internes dans certains cas particuliers. Les exemples les plus souvent cités sont : la violation d'un droit collectif comme de droit d'un peuple à l'existence ou son droit à disposer de lui-même ; les violations massives des droits individuels ; la violation d'un droit propre à l'Etat et non à un individu⁶².

2° L'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 48

Lorsque la Commission est saisie d'une question qui a fait l'objet d'une communication-négociation, elle doit, avant de l'examiner au fond, que la période de trois mois dont disposaient les parties pour trouver un règlement amiable a expiré au jour de la notification. En effet, l'article 48 de la Charte dit clairement que les parties à une communication-négociation ne peuvent saisir la Commission que si trois mois à dater de la notification de la communication originale, ils ne sont pas parvenus à un règlement à l'amiable de la question. Cette condition de recevabilité ne concerne donc que les communications introduites conformément à l'article 58 et celles soumises conformément à l'article 49 de la Charte africaine.

Il est important de relever que devant la Commission, la litispendance ou encore le réexamen d'une affaire déjà examinée par une autre instance internationale n'ont pas été retenus comme motifs d'irrecevabilité, comme cela est le cas dans les systèmes onusiens et régionaux européen et interaméricain⁶³.

b. Décision sur la recevabilité

Avant de décider de la recevabilité, la Commission peut autoriser les parties à présenter oralement des observations supplémentaires.

Après cette comparution, si elle est organisée, la Commission examine les observations des parties à la lumière des conditions de recevabilité et rend une décision motivée sur la recevabilité.

⁶² Ouguergouz (Fatsah), *op. cit.*, p.325.

⁶³ Voyez, par exemple : l'article 3 c) du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux ou culturels ; l'article 7 d) du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications etc.

La Commission rend une décision par défaut si aucune observation sur la recevabilité n'a été reçue de l'Etat défendeur. Dans ce cas, la décision de la Commission sera fondée sur les informations dont elle dispose⁶⁴.

2. Recherche d'un règlement à l'amiable

L'article 52 de la Charte africaine enjoint à la Commission d'essayer, par tous les moyens de parvenir à une solution amiable fondé sur le respect des droits de l'homme et des peuples avant de rédiger le rapport qui sanctionne la fin de l'examen du fond d'une communication. Cette recherche de règlement à l'amiable est organisée par la règle 112 du règlement intérieur de la Commission.

La recherche d'un règlement à l'amiable commence lorsque la Commission décide qu'une communication est recevable. Elle offre ses bons offices aux Etats parties et son Bureau noue des contacts avec les autorités compétentes desdits Etats⁶⁵.

Après avoir noué des contacts avec les Etats parties, la Commission mène une intense activité afin d'aboutir à un règlement à l'amiable. Elle va, dans ce sens prendre un nombre de mesures dont trois, considérées comme les plus idoines sont citées au point 3 de la règle 112, à savoir :

- La nomination d'un rapporteur ;
- La tenue de réunions avec les Etats parties ;
- La rédaction d'un projet de protocole d'accord. Ce protocole exposera les termes du règlement proposé au regard des progrès enregistrés dans les négociations.

Si les Etats parties acceptent le projet de protocole, ils signent un accord sous les auspices de la Commission⁶⁶. Lorsque la Commission estime qu'un règlement à l'amiable a été trouvé, elle prépare une décision. Celle-ci contient un bref exposé des faits et une description du règlement conclu⁶⁷.

3. Examen du fond de la communication

L'examen du fond de la communication intervient en cas d'échec du règlement à l'amiable du litige. Dans ce cas, la Commission demande aux Etats parties de fournir leurs observations écrites sur le fond de la communication.

⁶⁴ Règle 111 du règlement du Comité.

⁶⁵ Règle 112, points 1 et 2.

⁶⁶ Règle 112, point 4.

⁶⁷ Règle 112, point 6.

Les Etats parties ont un délai de trente jours pour ce faire. Les observations d'un Etat sont communiquées à l'autre et vis-versa. L'Etat à qui des observations sont communiquées dispose d'un délai de trente jours pour répondre⁶⁸.

La Commission adopte sa décision après examen des observations des parties, Celle-ci est motivée et peut contenir des recommandations que la Commission trouve utiles⁶⁹. Aucun délai n'est imposé à la Commission pour rendre sa décision. L'article 52 de la Charte africain dit tout simplement qu'elle le faire dans un délai raisonnable. Il est difficile de dire quel délai peut être considéré comme raisonnable en matière d'examen des communications interétatiques du fait de la quasi absence de mise en œuvre de cette procédure⁷⁰.

Lorsqu'aucune observation sur le fond n'a été reçue de l'Etat défendeur dans le délai fixe, la Commission adopte une décision par défaut. Cette décision sera fondée sur les informations dont elle dispose⁷¹.

Il importe de relever ici que le règlement intérieur se démarque de la Charte africaine au sujet de la qualification du document qu'il adopte à l'issue de la procédure d'examen des communications interétatiques. Alors que la Charte dit que la Commission adopte un « Rapport », le règlement, lui, dit qu'elle adopte une « décision ». Les versions antérieures du Règlement (1995 et 2010) utilisait les deux termes en parlant tantôt du rapport tantôt de la décision⁷². Mais, celle de 2020 ne parle plus que de décision. Ce glissement terminologique révèle clairement la volonté de la Commission de dissiper tout doute sur le caractère quasi-judiciaire de ses décisions.

4. Suivi de la décision sur le fond

Les décisions que la Commission rend lorsqu'elle examine les communications - interétatiques ou individuelles ne sont pas juridictionnelles et n'ont pas l'autorité de la chose jugée⁷³. Les recommandations que la

⁶⁸ Règle 113 du règlement.

⁶⁹ Règle 114, points 1 et 3.

⁷⁰ L'examen de la mise en œuvre de la procédure des communications interétatique fera l'objet de la troisième section de cette étude.

⁷¹ Règle 114, pont 2.

⁷² Son article 92.2 disait : « Le rapport de la Commission sur la communication est communiqué aux Etats parties (...) ».

⁷³ Sur ce point, Ludovic Hennel et Hélène Tigroudia écrivent ; « Les organes conventionnels ne sont pas dotés d'un pouvoir décisionnel contraignant. Leurs décisions et leurs observations ne sont rien d'autres que de recommandations. Cela ne signifie pas, pour autant que les décisions ce ces organes sont dépourvues de tout effet juridique, *op.cit*, p.280.

Commission fait aux Etats dans ces décisions reste des recommandations au sens du droit international. Comme telles, elles ne peuvent pas faire l'objet d'une exécution forcée.

Toutefois, le travail de la Commission perdrait son sens s'il n'existait aucune procédure pouvant amener les Etats concernés à donner effet aux recommandations de la Commission. C

C'est ainsi que la Commission, à l'instar d'autres organes internationaux de protection des droits de l'homme a mis sur pieds une procédure de suivi de ses décisions. Aux termes des règles 113, point 7 et 114, point 6, le suivi concerne aussi bien la décision adoptée en confirmation d'une transaction entre parties que celle rendue sur le fond d'une communication⁷⁴.

La procédure de suivi des décisions est organisée par la règle 125 du règlement intérieur de la Commission.

Lorsque dans une décision, la Commission demande à l'Etat défendeur de prendre des mesures spécifiques, les Etat parties doivent, dans un délai de cent quatre-vingt jours suivant la date à laquelle cette décision leur a été transmise, informer la Commission, par écrit, de toutes les mesures prises ou en train d'être prise par l'Etat partie pour donner effet à la décision de la Communication. Lorsque, par le biais du Secrétaire de la Commission, un Etat reçoit les informations soumises par l'autre Etat, il dispose d'un délai de soixante jours pour soumettre ses commentaires⁷⁵.

La Commission peut, dans un délai de quatre-vingt-dix jours suivant la réception de la réponse de l'Etat, inviter ce dernier à soumettre des informations supplémentaires sur les mesures qu'il a prises en réponse à sa décision⁷⁶.

Si la Commission ne reçoit aucune réponse de la part de l'Etat défendeur, elle peut adresser un rapport à l'Etat partie concerné pour l'inviter à soumettre ses informations dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de la réception du rapport⁷⁷.

⁷⁴ Les règles 113, point et 114, point 6 disposent respectivement : « La confirmation d'une transaction par la Commission est considérée comme une décision exigeant la mise en œuvre et le suivi y afférent aux fin du présent règlement » ; « Le Rapporteur de la communication, ou tout autre membre de la Commission désigné à cet effet, suit les mesures prises par l'Etat partie concerné pour donner effet à la décision de la Commission (...).

⁷⁵ Règle 114, point 2.

⁷⁶ Règle 114, point 3.

⁷⁷ Règle 114, point 4.

C'est alors que commence la procédure de suivi. Celle-ci est conduite par le Rapporteur de la communication ou tout autre membre de la Commission désigné à cet effet. Il s'agit du suivi des décisions demandant à l'Etat défendeur de prendre des mesures spécifiques.

Le rapporteur ou le membre de la Commission désigné va nouer des contacts avec les Etats parties et prendre toutes les mesures pour bien remplir ses fonctions. Il peut, à toute étape de la procédure de suivi demander des informations aux parties intéressées ou évaluer le niveau de conformité des informations fournies par ces derniers à la décision de la Commission⁷⁸.

A chaque session ordinaire, la Commission rend compte, en séance publique, de la mise en œuvre de ses décisions. Son rapport d'activités indique l'état de la mise en œuvre de ses décisions. Ce rapport met en évidence tout problème éventuel de non-conformité imputable à un Etat partie. Si un Etat défendeur persiste dans le refus de donner effet à la décision de la Commission, celle-ci peut soumettre la question à l'attention des organes délibérants compétents de l'Union africaine⁷⁹.

SECTION III : COMMUNICATIONS INTERÉTATIQUES SOUMISES À LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Nous répondons ici à une double interrogation : à ce jour, combien de communications interétatiques ont-elles été soumises à la Commission et comme celle-ci les a-t-elle examinées.

§1. Inventaire des communications interétatiques soumises à la Commission africaine

Le bilan de l'examen des communications interétatiques par la Commission africaines des droits de l'homme est très pauvre. Des recherches menées par nous-même et d'autres chercheurs révèlent que depuis sa mise en place de cet organes, il y a trente-trois, son Secrétariat a reçu trois communications⁸⁰ émanant des Etats parties à la Charte africaine, mais qu'une seule des trois.

⁷⁸ Règle 114, points et 6.

⁷⁹ Règle 114, points 7, 8 et 9.

⁸⁰ Voyez pour cet inventaire, Michaud (Nicola), Les mécanismes de plainte interétatique en matière de droits humains : influence d'une procédure judiciairisée, Mémoire, Université Laval, Québec, Canada, 2016.

En 1995, le Libye avait déposé une plainte contre les Etats Unis d'Amérique, à la suite de leur intervention au Tchad. Cette plainte n'a pas été examinée du fait que les Etats Unis ne sont pas un Etat partie à la Charte africaine⁸¹. En 1997, une plainte a été déposée par le Soudan contre l'Ethiopie, à la suite des événements qui se sont déroulés le 12 janvier de la même année dans les régions de Kurmuk et Gisant⁸². Seule a été examinée, à ce jour, par la Commission, la communication introduite par la République Démocratique du Congo contre le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. C'est cette communication qui fera l'objet des développements qui vont suivre.

§2. Examen de la Communication 227/99 République Démocratique du Congo contre Burundi, le Rwanda et l'Ouganda

La Communication a été introduite en date du 8 mars 1999, conformément aux dispositions de l'article 49 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, pour violations graves et massives des droits de l'homme et de peuples commises par les forces armées du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda dans les province de l'est de la République Démocratique du Congo, touchées par des mouvements rebelles appuyés par ces mêmes Etats.

I. Contenu de la communication

Nous présentons successivement les faits constitutifs des violations ainsi que les demandes de la République Démocratique du Congo.

1. Les faits constitutifs des violations de la Charte africaine⁸³

La communication de la République Démocratique du Congo a notamment épinglé les actes de violation suivants :

- Massacre, le lundi 3 août 1998 de 38 officiers et d'une centaine d'hommes de troupe congolais, préalablement désarmés. Ce fait a eu lieu à l'aéroport de Kavumu, Ville de Bukavu, dans la Province du Sud-Kivu (par. 3).
- Le mardi 4 août 1998, plus de cinquante (50) cadavres ont été enterrés à Bukavu, dont une vingtaine près de la station de carburant du marché de Nyamwera, en face de la mosquée d'Ibanda. Le reste des corps, en des civils, a été retrouvé au camp militaire dit 'Camp Saio' de Bukavu.

⁸¹ Umozurike (O.U.), *The African Charter on Human and Peoples Rights*, La Haye, Martinius Nijhoff, 1997, p.75.

⁸² Nmehielle (V.O.O.), *The African Human Rights System : Its Laws, Practices and Institutions*, La Haye, Martinius Nijhoff, 2001, p.202, cité par Michaud (Nicolas), *Op.cit.* p.64.

⁸³ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo, Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 1 à 7.

- Le 17 août 1998, les armées rwando-ougandaises ont investi, pendant plusieurs semaines, le barrage hydroélectrique d'Inga situé dans la province du Bas-Congo (aujourd'hui Kongo central), ouvrage strictement civil, perturbant la vie de plusieurs millions de personnes vivant dans cette province et dans la ville de Kinshasa. Les coupures régulières de l'énergie électrique opérées par ces armées ont, par ailleurs, provoqué la mort de nombreux malades et nouveau-nés dans les hôpitaux en raison de la paralysie des blocs opératoires et de la non alimentation en électricité des couveuses et autres appareils respiratoires.
- Le lundi 24 août 1998, plus de huit cent cinquante-six personnes ont été massacrées à Kasika et à Mwenga, dans la Province du Sud-Kivu. Les corps découverts sur un trajet de soixante kilomètres étaient essentiellement ceux de mères et d'enfants. Les femmes avaient été violées avant d'être mises à mort par leurs bourreaux qui les ont éventrées à partir du vagin jusqu'au ventre et les ont dépecées à l'aide de poignards.
- Le 2 septembre 1998, les forces rwandaises et ougandaises ont massacré treize personnes dans la localité de Kitutu.
- Le 6 octobre 1998, quarante-huit civils ont été tués dans la localité de Lubarika. D'autres informations en provenance de la ville d'Uvira au bord du Lac Tanganyika, ont fait état de massacres de populations des autochtones dont des intellectuels et d'autres personnes actives. Trois cents vingt-six corps ont ainsi été retrouvés dans les eaux de la rivière Rushima, non loin de Luberizi. Cinq cents quarante-sept corps ont été découverts enterrés dans une fosse commune à Bwegera et cent trente-huit autres ont été retrouvés dans un charnier situé dans la localité de Luvungi.
- Du 30 décembre 1998 au 1^{er} janvier 1999, six cent douze personnes ont été massacrées à Makobola dans la province du Sud-Kivu.
- La propagation de maladies sexuellement transmissibles et actes de viols. En effet, près de deux mille soldats ougandais sidéens ou séropositifs avaient été envoyés au front dans la Province orientale du Congo avec pour mission de violer les filles et les femmes afin de propager la pandémie du SIDA au sein des populations locales et donc, de les décimer. La République démocratique du Congo a fait observer que l'armée ougandaise serait composée à 75% de sidéens. Un livre blanc annexé à la communication énumérait de nombreux cas de viols de filles et de femmes congolaises perpétrés par les forces armées rwandaises et-ougandaises, notamment dans la province du Sud-Kivu.

- Le lundi 5 octobre 1998, au quartier Lumumba, cellule Bobozo, commune de Bagira, sur instructions d'un jeune officier rwandais surnommé 'terminator', alors commandant du camp militaire de Bagira, plusieurs jeunes filles congolaises ont été violées par des militaires installés dans ledit camp. Des cas similaires de viols ont été signalés à Mwenga, Walungu, Shabunda et Idjwi.
- La déportation des populations civiles par les armées rwando-ougandaises vers des 'camps de concentration' situés au Rwanda. Certaines des populations ont été purement et simplement massacrées et incinérées dans des fours crématoires, notamment à Bugesera. Le but de ces opérations était de faire disparaître les populations autochtones de ces régions et ainsi, créer un Tutsiland.
- Le pillage systématique par le Rwanda et l'Ouganda des richesses contenues dans le sous-sol des régions contrôlées par leurs armées, Ce pillage a été couplé à la déportation des biens des populations civiles vers le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda. Plusieurs cas de figure ont été énumérés dans la plante. Le 4 septembre 1998, le contenu de tous les coffres-forts de la succursale de la Banque Centrale du Congo de la ville de Bukavu a été pillé et le butin emporté au Rwanda. A Kalima, ville de la Province du Maniema, tous les minerais qui se trouvaient dans l'usine de la compagnie SOMINKI ont été pillés par les mêmes armées. Entre octobre et décembre 1998, l'or produit par la société OKIMO et par les exploitants locaux a rapporté \$100.000.000 (cent millions de dollars américains) au Rwanda. Le café produit dans la région et au Nord-Kivu a rapporté quelques \$70.000.000 (soixante-dix millions de dollars américains) à l'Ouganda durant la même période. Le bois produit par la société AMEXBOIS basée dans la ville de Kisangani, a été exporté vers l'Ouganda. Le Rwanda et l'Ouganda ont également pris le contrôle des recettes fiscales et douanières perçues respectivement par la Direction Générale des Contributions (DGC) et l'Office des Douanes et Assises (OFIDA). Le pillage des richesses des provinces orientales du Congo concernerait aussi les espèces animales menacées telles que les okapis, les gorilles de montagne, les rhinocéros et les éléphants.

2. *Les demandes de la République Démocratique du Congo*⁸⁴

Dans sa requête, la République Démocratique du Congo a soutenu qu'elle était victime d'une agression armée perpétrée par le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda ; que celle-ci était une violation des principes fondamentaux qui régissent les relations amicales entre Etats, tels qu'énoncés par les Chartes de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment les principes du non-recours à la force dans les relations internationales, du règlement pacifique des différends, du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats ; les massacres et autres violations des droits de l'homme et des peuples commis par le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda étaient commis en violation des dispositions des articles 2, 4, 6, 12, 16, 17, 19, 20, 21, 22 et 23 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁸⁵.

⁸⁴ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 8, 9, 10 et 11.

⁸⁵ Ces articles sont formulés comme suit :

Article 2 : Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Article 4 : La personne humaine est inviolable. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne: Nul ne peut être privé arbitrairement de ce droit.

Article 6 : Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminés par la loi; en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement.

Article 12 : 1. 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. 2. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. Ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publique. 3. Toute personne a le droit, en cas de persécution, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger, conformément à la loi de chaque pays et aux conventions internationales. 4. L'étranger légalement admis sur le territoire d'un Etat partie à la présente Charte ne pourra en être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi. 5. L'expulsion collective d'étrangers est interdite. L'expulsion collective est celle qui vise globalement des groupes nationaux, raciaux, ethniques ou religieux

Article 20 : 1. Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie. 2. Les peuples colonisés ou opprimés ont le droit de se libérer de leur état de domination en recourant à tous moyens reconnus par la Communauté internationale. 3. Tous les peuples ont droit à l'assistance des Etats parties à la présente Charte, dans leur lutte de libération contre la domination étrangère, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou culturel.

Elle a également soutenu que ces faits constituaient la violation des dispositions du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques, et des Conventions de Genève du 12 août 1949 et du Protocole additionnel relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) du 8 juin 1977.

C'est ainsi qu'elle a formulé six demande à la Commission :

1. Constaté les violations des dispositions pertinentes des Chartes des Nations Unies, de l'Organisation de l'unité africaine, ainsi que celles relatives aux droits de l'homme et des peuples ;
2. Condamner l'agression contre la République démocratique du Congo, génératrice des violations graves des droits humains à l'endroit des paisibles populations ;
3. Envoyer une mission d'enquête en vue de constater les griefs formulés contre le Burundi, l'Ouganda et le Rwanda ;

Article 21 : 1. Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé. 2. En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate. 3. La libre disposition des richesses et des ressources naturelles s'exerce sans préjudice de l'obligation de promouvoir une coopération économique internationale fondée sur le respect mutuel, l'échange équitable, et les principes du droit international. 4. Les Etats parties à la présente Charte s'engagent, tant individuellement que collectivement, à exercer le droit de libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, en vue de renforcer l'unité et la solidarité africaines. 5. Les Etats, parties à la présente Charte, s'engagent à éliminer toutes les formes d'exploitation économique étrangère, notamment celle qui est pratiquée par des monopoles internationaux, afin de permettre à la population de chaque pays de bénéficier pleinement des avantages provenant de ses ressources nationales

Article 22 : 1. Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité. 2. Les Etats ont le devoir, séparément ou en coopération, d'assurer l'exercice du droit au développement.

Article 23 : 1. Les peuples ont droit à la paix et à la sécurité tant sur le plan national que sur le plan international. Le principe de solidarité et de relations amicales affirmé implicitement par la Charte de l'Organisation des Nations Unies et réaffirmé par celle de l'Organisation de l'Unité Africaine est applicable aux rapports entre les Etats. 2. Dans le but de renforcer la paix, la solidarité et les relations amicales, les Etats, parties à la présente Charte, s'engagent à interdire: i. qu'une personne jouissant du droit d'asile aux termes de l'article 12 de la présente Charte entreprenne une activité subversive dirigée contre son pays d'origine ou contre tout autre pays, parties à la présente Charte; ii. que leurs territoires soient utilisés comme base de départ d'activités subversives ou terroristes dirigées contre le peuple de tout autre Etat, partie à la présente Charte.

4. Exiger le retrait incondtionnel des troupes d'agression du territoire congolais pour mettre fin aux violations graves et massives des droits humains ;
5. Exiger des pays violateurs des droits de l'homme et des peuples en République démocratique du Congo une juste réparation des dommages causés et des actes de pillage ;
6. D'indiquer les mesures appropriées pour sanctionner les auteurs des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité en l'occurrence, la création d'un tribunal ad hoc pour juger les crimes commis en République démocratique du Congo.

II. Procédure suivie⁸⁶

Reçue au Secrétariat de la Commission africaine le 8 mars 1999, la Communication de la République Démocratique du Congo a été soumise à la Commission africaine réunie en sa 25^{ème} Session ordinaire du 26 avril au 5 mai 1999, à Bujumbura, Burundi. Au cours de cette session, la Commission africaine a rendu une décision de saisine sur la plainte et a demandé à la République Démocratique du Congo d'envoyer officiellement une copie de la plainte au Secrétaire général de l'OUA.

Le 28 mai 1999, la Commission informa les Etats défendeurs de la communication introduite contre eux par la République démocratique du Congo. N'ayant reçu aucune réaction à la communication, le 14 décembre 1999, le Secrétariat a écrit aux différentes parties pour requérir leurs réactions quant à la question de sa recevabilité.

A la 27^{ème} Session ordinaire tenue du 27 avril au 11 mai 2000, à Alger, en Algérie, les représentants de l'Etat plaignant et ceux de deux Etats défendeurs (Rwanda et Ouganda), firent devant la Commission africaine des communications orales sur la recevabilité. Après avoir reçu lesdites communications, la Commission a déclaré la communication-plainte recevable et demandé aux parties de lui faire parvenir leurs arguments sur le fond de l'affaire. Les parties furent informées de cette décision le 14 juillet 2000.

Au cours de sa 28^{ème} Session ordinaire tenue du 23 octobre au 6 novembre 2000, à Cotonou, au Bénin, la Commission reçut le « Memo » du Rwanda. Son Secrétariat reçut celui de l'Ouganda le 26 octobre 2000.

⁸⁶ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo, Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 12 à 24 et 36 à 50.

Après avoir reçu communication de ces mémos, la République démocratique du Congo a, en décembre 2000, fait parvenir au Secrétariat de la Commission, un lot de cinq mémoires contenant des rapports sur des allégations de violations des droits de l'homme par les forces armées des Etats mis en cause et de leurs alliés supposés sur son territoire.

La Commission a attendu, en vain, la réaction du Burundi à la communication et aux mémos des autres Etats parties. Cette attente fut l'une des causes du retard enregistré dans l'examen de la communication. Les autres étaient la surcharge de l'agenda de la Commission et les manœuvres dilatoires du Rwanda et de l'Ouganda.

Devant cette situation la République démocratique du Congo demanda la tenue d'une session extraordinaire au cours de laquelle sa communication serait examinée. Cette demande fut examinée par la Commission à sa 30^{ème} Session ordinaire et il fut décidé de la porter aux autorités du Secrétariat général de l'Union Africaine. Au cours de cette session, la Commission a également entendu des déclarations orales de délégations du Rwanda et de l'Ouganda sur la question.

La session extraordinaire ne fut pas accordée et pour des raisons déjà présentées ci-dessus, la Commission ne pris une décision sur le fond de la communication qu'à sa 33^{ème} Session ordinaire, tenue du 15 au 29 mai 2003 à Niamey, Niger, soit quatre années après sa soumission.

III. Arguments des Etats défendeurs⁸⁷

Comme dit plus haut, le Burundi, bien que notifié de la communication et des memos des autres parties n'a donné ses observations ni sur la recevabilité, ni sur le fond de ladite communication. Les arguments du Rwanda et de l'Ouganda sur la recevabilité de la communication 227/99 ont été donnés dans les communications orales devant la Commission à sa 27^{ème} Session ordinaire tenu du 27 avril au 11 mai 2000.

Curieusement, le Rwanda, qui se faisait représenter à toutes les sessions postérieures de la Commission au cours desquelles l'examen de la communication était évoqué, a refusé de se défendre sur le fond. Son mémo a porté essentiellement sur la contestation de la décision de recevabilité et très accessoirement sur la présence des forces armées rwandaise en République démocratique du Congo. C'est d'ailleurs sur uniquement sur cette présence,

⁸⁷ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 22 à 35.

qu'il a cherché à se justifier dans toutes les autres observations orales faites devant la Commission. Par contre l'Ouganda a, dans son mémoire et ses observations, essayé de construire une défense contre les allégations de la République démocratique du Congo.

1. Défense du Rwanda

Dans son mémo dont référence ci-dessus, le Rwanda a soutenu que la Commission africaine n'aurait pas dû déclarer recevable la communication 227/99 en raison du fait que la procédure suivie par la République démocratique du Congo n'était pas valable et que la Commission africaine elle-même n'avait pas respecté les dispositions de son propre Règlement intérieur.

Le mémoire du Rwanda soutenait, en outre, que les faits concernés par la communication étaient pendants devant les instances compétentes de l'Organisation de l'unité africaine ainsi que d'autres instances internationales comme le Conseil de Sécurité des Nations Unies et le Conseil économique et social. Tout a fait subsidiairement, le Rwanda a enfin réfuté les allégations de violations des droits de l'homme imputées aux forces armées rwandaises et a justifié la présence de ses troupes en République Démocratique du Congo par des raisons de sécurité tout en accusant cet Etat d'accueillir des groupes hostiles au Rwanda.

En fait, le Rwanda estimait que la République démocratique du Congo devait, avant de saisir la Commission, rechercher un règlement à l'amiable conformément à l'article 47 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Cette position a été réitérée dans une Note verbale, transmise au Secrétariat de la Commission, en octobre 2001, dans laquelle le Rwanda a tout simplement dit qu'aussi longtemps que ses arguments ne seraient pas pris en compte par la Commission africaine, il ne devait pas être mis en demeure de présenter sa défense au fond⁸⁸.

2. Défense de l'Ouganda

Le mémo de l'Ouganda a eu de larges développements justifiant la présence des forces armées ougandaise ne territoire congolais mais, peu d'arguments contre les allégations de violations graves et massives des droits de l'homme par lesdits forces.

⁸⁸ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphe 42.

Pour justifier la présence de ses troupes sur le territoire de l'Etat demandeur, l'Ouganda a soutenu qu'elles y étaient pour prévenir les attaques des rebelles ougandais contre son territoire. Dans son mémoire, l'Ouganda a indiqué que, depuis le début des années quatre-vingt-dix, le territoire de la République démocratique du Congo (alors Zaïre) donnait asile à des bandes de groupes rebelles. Ces groupes rebelles, qui soutenaient l'ancien dictateur Idi Amin Dada, constituaient un grand danger pour l'Ouganda depuis 1996. Les troupes ougandaises étaient par conséquent présentes en République Démocratique du Congo afin d'empêcher les rebelles ougandais d'attaquer le territoire ougandais.

L'Ouganda a soutenu, par ailleurs, qu'après le renversement de Mobutu en 1997, le gouvernement de Kabila l'avait invité à entrer à l'est du Congo afin de travailler ensemble à mettre un terme aux activités des rebelles anti-ougandais ; que les forces armées ougandaises étaient restées en République démocratique du Congo à la demande du Président Kabila dont les forces n'avaient pas la capacité d'exercer l'autorité dans cette région de l'est. L'Ouganda a joint à son mémo, le Protocole signé entre lui et la République démocratique du Congo sur la Sécurité le long de la frontière commune.

Selon l'Ouganda, le Président Kabila a révoqué l'accord précité en août 1998 alors qu'une nouvelle rébellion éclatait en République démocratique du Congo (lors de la désintégration de la coalition qui avait renversé Mobutu) et a fait porter le blâme de cette rébellion interne' à l'invasion de l'Ouganda et du Rwanda. La République démocratique du Congo a alors commencé à chercher des alliés dans sa lutte contre les rebelles et elle s'est tournée vers des forces hostiles aux gouvernements du Rwanda et de l'Ouganda, spécifiquement les Forces démocratiques alliées et les groupes partisans d'Idi Amin. L'Ouganda n'avait donc pas d'autre option que de maintenir ses troupes en République démocratique du Congo afin de faire face à la menace d'attaques de ces groupes rebelles soutenus par l'étranger. L'Ouganda se serait ainsi retrouvé dans une situation de légitime défense prévue à l'article 51 de la Charte des Nations Unies⁸⁹.

S'agissant des violations graves et massives des droits de l'homme, la défense de l'Ouganda a consisté, en résumé, à dire que la République démocratique du Congo n'avait pas apporté des preuves desdites violations par ses forces armées. Il a dit à ce sujet que ses troupes n'étaient jamais arrivées

⁸⁹ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 22 à 30.

dans certaines localités citées comme endroits où les violations avaient été commises ; que l'accusation de propagation du VIH/SIDA par ses troupes était la plus ridicule des allégations. Pour l'Ouganda, les allégations de violations des droits de l'homme devaient être vérifiées par un organe indépendant ou par une commission de détermination des faits.

Concernant le retrait des troupes ougandaises de la République démocratique du Congo, l'Ouganda, dans son mémoire, s'est fondé sur l'échec de la demande introduite par la République démocratique du Congo devant la Cour internationale de justice d'ordonner le retrait inconditionnel des troupes ougandaises.

Concernant le paiement de réparations, l'Ouganda a souligné le manque de documents étayant cette revendication

Concernant l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo, l'Ouganda a nié toute implication et a affirmé son soutien inconditionnel aux initiatives des Nations Unies de constituer un groupe d'experts chargé d'enquêter sur cette affaire.

En conclusion, l'Ouganda a soutenu qu'il n'y avait aucune base juridique pouvant permettre à la Commission d'examiner la communication de la République démocratique du Congo et de la déclarer fondée.

Il sied de rappeler ici qu'en réponse aux mémos du Rwanda et de l'Ouganda reprenant les arguments ci-haut, la République démocratique du Congo a déposé cinq mémoires contenant plusieurs rapports sur les violations alléguées, mémoires auxquelles les Etats défenseur n'ont pas répondu.

IV. Décision sur la recevabilité de la plainte⁹⁰

Dans sa décision sur la recevabilité de la communication 227/99, la Commission a répondu aux arguments présentés oralement par le Rwanda et l'Ouganda contre la recevabilité de ladite. Elle a, par ailleurs, examiné la condition de la recevabilité posée à l'article 50 de la Charte africaine, à savoir : l'épuisement des voies de recours internes.

1. Examen des moyens des Etats défendeurs

Les Etats défenseurs ont allégué que la décision de l'Etat Plaignant de soumettre la communication directement au Président de la Commission africaine sans les en avoir préalablement informés ni en avoir d'abord fait

⁹⁰ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 51 à 65.

notification au Secrétaire général de l'OUA, n'était pas valable du point de vue procédural et que cela compromettrait la recevabilité du cas. En d'autres termes, ils reprochaient à l'Etat plaignant de n'avoir pas respecté les prescrits de l'article 47 de la Charte africaine qui institue une phase de négociations bilatérales avant la saisine de la Commission, comme cela a été présenté dans la deuxième section de cette étude.

La Commission a répondu aux arguments des Etats défendeur en disant que la procédure de conciliation prévue à l'article 47 n'était pas obligation et que la Charte africaine a prévu à l'article 49 la possibilité pour un Etat de saisir directement la Commission.

En substance la Commission a dit : « *L'article 49, en revanche, offre la possibilité de saisir directement la Commission africaine sans passer par l'étape de la conciliation. A cet égard, l'Etat plaignant peut porter la question directement à l'attention de la Commission africaine en adressant une communication au Président, au Secrétaire général de l'OUA et à l'Etat intéressé. Une telle procédure permet à l'Etat demandeur d'éviter d'entrer en contact avec l'Etat défendeur dans le cas où un tel contact ne serait pas diplomatiquement efficace ni souhaitable. Du point de vue de la Commission africaine, tel semble être le cas dans l'espèce sous examen. En effet, la situation de guerre non déclarée qui prévaut entre la République démocratique du Congo et ses voisins à l'Est ne favorise pas le genre de contacts diplomatiques qui auraient permis l'application des dispositions des articles 47 et 48 de la Charte africaine. C'est également pour cette raison que la Commission africaine a considéré que l'article 52 ne s'appliquait pas à la présente communication* »⁹¹.

2. L'examen de la condition de l'épuisement des recours internes

S'agissant de l'épuisement des voies de recours internes, la Commission a estimé que, dans le cas d'espèce, les violations des droits de l'homme alléguées étant supposées avoir été commises par les Etats défendeurs sur le territoire de l'Etat demandeur, il n'existait pas de voies de recours internes et, par conséquent, la question de leur épuisement ne se posait pas⁹².

C'est au regard de cette argumentation que la Commission africaine a déclaré la Communication 227/99 recevable. Cette décision a été rendue par défaut à l'égard du Burundi.

⁹¹ Communication 227 Démocratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphe 61.

⁹² Idem, paragraphe 63.

V. Décision sur le fond de la communication 227/99⁹³

Dans l'examen du fond de la communication 227/99, la Commission n'a pas eu, comme pour la décision sur la recevabilité, à discuter les arguments des Etats défendeur. En effet, le Burundi, comme sur la recevabilité, n'a soumis aucune observation sur le fond de la communication. Le Rwanda a refusé de prendre part aux procédures ultérieures au stade de la recevabilité. Pour ces deux Etats, la Commission a estimé qu'ils avaient admis les allégations portées contre eux. L'Ouganda, qui a déposé un mémo sur le fond, n'a réfuté que deux allégations des violations des droits de l'homme et des peuples : la transmission volontaire du VIH par ses forces armées et le pillage des richesses et ressources naturelles de la République démocratique du Congo.

C'est ainsi que la Commission s'est principalement attelée à identifier les dispositions de la Charte africaine violées par les Etats défendeurs. Dans cette démarche, la Commission a fait application des articles 60 et 61⁹⁴ de la Charte africaine qui lui permettent de considérer les violations d'autres instruments internationaux comme étant des violations des dispositions de ladite charte.

A ce sujet, au paragraphe 70 de sa décision, la Commission dit clairement que : « Les dispositions combinées des articles 60 et 61 de la Charte africaine permettent à la Commission africaine de s'inspirer du droit international des droits de l'homme, de la Charte des Nations Unies, de la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine et de prendre également en considération, comme mesures subsidiaires pour définir les principes du droit, d'autres conventions internationales générales ou spéciales, en établissant des règles

⁹³ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 61 à 94 ;

⁹⁴ Les articles 60 et 61 de la Charte africaine sont ainsi libellés :

Article 60 : La Commission s'inspire du droit international relatif aux droits de l'homme et des peuples, notamment des dispositions des divers instruments africains relatifs aux droits de l'homme et des peuples, des dispositions de la Charte des Nations Unies, de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, des dispositions des autres instruments adoptés par les Nations Unies et par les pays africains dans le domaine des droits de l'homme et des peuples ainsi que des dispositions de divers instruments adoptés au sein d'institutions spécialisées des Nations Unies dont sont membres les parties à la présente Charte.

Article 61 : La Commission prend aussi en considération, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit, les autres conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, les pratiques africaines conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et des peuples, les coutumes généralement acceptées comme étant le droit, les principes généraux de droit reconnus par les nations africaines ainsi que la jurisprudence et la doctrine.

reconnues par les Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine, les principes généraux reconnus par les Etats africains ainsi que les précédents juridiques et la doctrine. En vertu des articles 60 et 61, la Commission africaine soutient que les quatre Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels relatifs aux conflits armés font partie des principes généraux du droit reconnus par les Etats africains et qu'elle en tient compte dans l'examen de cette affaire ».

Ce n'est pas seulement dans l'examen de la communication de la République démocratique du Congo que la Commission africaine a eu recours aux instruments extérieurs à l'Afrique ; elle l'a fait à plusieurs autres occasions, notamment lors de l'examen des communications individuelles⁹⁵.

L'examen du fond de la communication 227/99 a permis à la Commission africaine d'identifier la violation de plusieurs dispositions de la Charte africaine et d'autres instruments du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire par les Etats défendeurs.

1. L'utilisation de forces armées par les Etats défendeurs était retenue, par la Commission comme une violation de plusieurs principes cardinaux comme la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, le non recours à la force dans les relations internationales, le règlement pacifique des différends entre Etats, principes proclamés par la Charte des Nations Unies et la Déclaration de Nations Unies concernant les relations amicales et à la coopération entre Etats conformément à la Charte adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies les 25 décembre 1980 (Résolution 2526 (XXV)).

La Commission a, par ailleurs, estimé que le recours à la force armée par les Etats défendeurs constituait une violation des articles 20 et 23 de la Charte africaine qui proclament le droit imprescriptible et inaliénable de tout peuple à l'autodétermination et le droit des peuples à la paix tant sur le plan national sur le plan international.

2. La Commission a condamné l'occupation du territoire de l'Etat demandeur par les forces des Etats défendeurs et l'a trouvée inacceptable, même si ces derniers ont tenté de justifier leur présence sur le territoire de l'Etat plaignant par la sauvegarde de leurs intérêts nationaux.

⁹⁵ A propos de l'application du droit international humanitaire par le Commission, voyez, Mumbala Abelungu (Junior) et Amani Cirimwami (Ezechiel), in, (2018) 2, *Annuaire africain des droits de l'homme*, 1-23, disponible dans <http://doi.org/10.29053/2523-1367/2018/v2n1a1>

3. La Commission a considéré que les tueries, massacres, viols, mutilations et autres violations graves des droits de l'homme commis par les forces armées des Etats défendeurs pendant leur occupation des provinces orientales de la République démocratique du Congo l'étaient en violation du Titre III de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et du Protocole 1 auxdites conventions ; qu'ils constituant également une violation de l'article 2 de la Charte africaine car ayant été dirigés contre les victimes en vertu de leur origine nationale et de l'article 4 de la même Charte qui stipule que tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne et que nul ne peut être privé arbitrairement de ce droit⁹⁶.
4. La déportation massive de personnes des provinces orientales de la République démocratique du Congo dans des camps au Rwanda a été retenue comme violation de l'article 18.1 de la Charte africaine qui reconnaît la famille comme l'élément naturel et la base de la société et lui garantit une protection adéquate. Pour la Commission, elle a constitué également une violation du droit de circuler librement et du droit de quitter son pays et d'y revenir garantis respectivement par 1 et 2 la Charte africaine.
5. La Commission a considéré que le fait, pour les forces armées des Etats défendeurs, d'assiéger le barrage hydroélectrique d'Inga était une violation de l'article 56 du Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 et de l'article 23 de la Convention de La Haye (II) relative aux droits et coutumes de guerre sur le territoire ; qu'en des articles 60 et 61 de la Charte africaine, les Etats défendeur avaient viol cet instrument africain.
6. La Commission a soutenu que les viols des femmes et des filles étaient des violations de l'article 76 du Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 qui stipule que les femmes doivent faire l'objet d'un respect particulier et seront protégées, notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et toute autre forme d'attentat à la pudeur ; qu'ils étaient également des violations de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et que, et sur la base des articles 60 et 61 de la Charte africaine, les Etats défendeurs ont violé ladite Charte.

⁹⁶ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo/Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphe 79.

7. La Commission africaine a condamné l'enterrement collectif des victimes de séries de massacres et tueries perpétrées contre les populations de l'Etat plaignant sur la partie de son territoire occupé par les forces armées des Etats défendeurs. Elle a considéré que lesdits enterrements étaient faits en violation de l'article 24 de la Charte africaine qui proclame le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ; que ceux-ci étaient un affront aux vertus nobles de la tradition et des valeurs historiques africaines énoncées dans le préambule de la Charte africaine.
8. La Commission a jugé que le pillage, les massacres, les déportations massives et aveugles des populations civiles, le fait d'assiéger et d'endommager le barrage hydroélectrique constituaient des violations de l'article 14 de la Charte qui proclame le droit de propriété, des articles 16 et 17 qui prévoient respectivement le droit de toute personne de jouir respectivement du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre et le droit à l'éducation⁹⁷.

Sur la question du pillage des richesses et ressources de la République démocratique du Congo et de la déportation massive des populations, la Commission a répondu au moyen de l'Ouganda qui avait réfuté ces allégations en alléguant que ses troupes n'étaient jamais entrées dans certaines des régions où elles étaient accusées de violations de droits de l'homme et de pillage des ressources naturelles de l'Etat demandeur. La Commission s'est appuyée sur le rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République démocratique du Congo. Ce rapport avait été soumis au Conseil de sécurité en avril 2001⁹⁸ ; il attestait bel et bien que les ressources de l'Etat demandeur étaient systématiquement pillées par les Etats défenseurs⁹⁹.

9. La Commission a, par ailleurs et enfin, trouvé que le pillage des ressources naturelles de l'Etat plaignant, c'est-à-dire leur exploitation illégale constituait une violation de l'article 21 de la Charte africaine qui proclame le droit des peuples au développement économique, social et culturel et le

⁹⁷ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo/Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphe 88.

⁹⁸ Ce rapport portait la référence S/2001/357.

⁹⁹ Communication 227/99 Democratic Republic of Congo / Burundi, Rwanda, Ouganda, paragraphes 88, 92 et 93.

devoir des Etats, séparément ou collectivement, d'assurer l'exercice du droit au développement.

Dans sa décision, comme cela ressort des lignes qui précèdent, la Commission a estimé, que les Etats défendeur ont violé, au total, 13 articles de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : articles 2, 4, 5, 12.1 et 12.2, 14, 16, 17, 18.1 et 18.3, 19, 20, 21, 22 et 23. En conséquence elle a recommandé des indemnités adéquates et de manière appropriée à l'Etat demandeur et dans l'intérêt des victimes de violations des droits de l'homme commises par les forces armées des Etats défendeurs.

La Commission a aussi donné deux exhortations aux Etats défendeurs :

(1) respecter leurs obligations au titre de la Charte des Nations unies, de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Déclaration des Nations Unies sur les Principes de droit international concernant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la Charte et d'autres principes de droit international ;

(2) retirer immédiatement leurs troupes du territoire du plaignant.

Avant l'adoption de la décision sur le fond de la communication, les Etats parties avait signé des accords de paix dont l'exécution a permis le retrait des forces armées non invitées du territoire de l'Etat demandeur. Bien qu'elle ait pris acte de ce retrait dans sa décision, la Commission a exhorté les Etats défendeurs à retirer les troupes du territoire de l'Etat demandeur.

CONCLUSION

La finalité de tous les mécanismes et de toutes les procédures instituées par les instruments internationaux des droits de l'homme est l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans les Etats parties.

Lorsqu'en 1987, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a institué la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et lui a donné une compétence obligatoire en matière d'examen des communications aussi interétatiques qu'individuelles, l'illusion était permise de voir des Etats africains comparaître fréquemment les uns contre les autres, devant cet organe, pour motif de violation des droits de l'homme et des peuples et, par ricochet, une amélioration de la situation des droits de l'homme en Afrique. Il était permis de penser que les Etats africains seraient moins retissants à recourir devant un mécanisme africain. En effet, à la date de l'adoption de l'instrument régional, très peu d'Etats africains avaient accepté la compétence des organes onusiens en matière d'examen des communications interétatiques et individuelles.

Le constat est cependant décevant. Si la procédure des communications individuelles est en train de faire fortune, celle des communications interétatiques n'est pas du tout usitée par les Etats africains. Après trente-quatre années de fonctionnement, la Commission n'a examiné qu'une seule communication interétatique.

Cette situation n'est toutefois pas particulière en Afrique. En effet, au jour d'aujourd'hui, seules quinze communications interétatiques ont été portées devant les organes de supervision internationale institués par les principaux instruments internationaux des droits de l'homme. Il est établi que les Etats qui sont les premiers auteurs de violations des droits de l'homme n'aiment pas s'accuser mutuellement, chacun sachant qu'il a à se reprocher. Il y a donc lieu de croire que c'est parce qu'ils savaient pertinemment bien que cette procédure serait presque « inoffensive » que les Etats africains n'ont pas eu peur de la rendre obligatoire.

L'étude de l'examen de l'affaire ayant opposé la République démocratique du Congo au Burundi, au Rwanda et à l'Ouganda révèle, par ailleurs, que les Etats défendeurs n'ont pas pris la procédure au sérieux : le Burundi n'y a pas participé ; le Rwanda ne s'est défendu qu'au niveau de l'examen de la recevabilité de la communication, l'Ouganda, qui a présenté des moyens sur le fond, est resté superficiel. Le caractère non judiciaire des procédures devant la

Commission africaine peut expliquer cette attitude. Les Etats défendeurs savaient, certainement, que la Commission ne leur adresserait que des recommandations. C'est sans doute pour cette raison aussi que le République démocratique du Congo a, alors que sa communication était pendante devant la Commission, introduit des requêtes contre les trois Etats défendeurs devant une instance judiciaire, la Cour internationale de justice.

Par contre, le Commission a mis beaucoup de sérieux dans l'examen du fond de la communication ; au point qu'elle a identifié un nombre de violations des dispositions de la Charte africaine (15) supérieur à celui avancé par l'Etat demandeur (13). Toutefois, ses recommandations, notamment relative au versement des indemnités adéquates à l'Etat demandeur, au profit des victimes des violations des droits de l'homme risquent de rester indéfiniment lettre morte, aucun début d'exécution n'ayant été enregistré à ce jour. Il y a donc lieu d'activer un véritable mécanisme de suivi des décisions rendues par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

