

Commission Africaine de Droits de
l'homme et des peuples
31 Bijilo Annex Layout, PO Box 673
Banjul, The Gambia
Tel. (+220) 4410505 ; Fax : (+220+
4410504
Email : au-banjul@africa-union.org
web : www.achpr.org



Fiche d'information n° 3

PROCEDURES D'EXAMEN DES COMMUNICATIONS

— 2008 —

Fiche d'information n° 3

**PROCEDURES D'EXAMEN DES
COMMUNICATIONS**

— 2008 —

INFORMATION

Quiconque peut introduire une plainte auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) pour alléguer qu'un Etat Partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a violé, viole ou risque de violer un ou plusieurs droits qui y sont prévus. Au cours des années, des individus et des ONG africaines et d'ailleurs ont introduit auprès de la Commission africaine des plaintes de ce genre.

Quelles sortes de communications la Commission africaine reçoit-elle et comment les traite-t-elle ?

La présente *Fiche d'information* explique la procédure suivie par la Commission africaine dans l'examen des communications qui lui sont présentées. Elle explique, dans la première partie, la procédure relative aux communications inter-Etats (Articles 47 à 53) et, dans la deuxième partie, elle traite de manière détaillée de la procédure relative à l'examen des « autres communications » présentées conformément à l'Article 55 de la Charte. Elle couvre également des questions telles que l'enregistrement des communications, les procédures de *saisine*, de *recevabilité* et d'*examen du fond* d'une communication.

Des explications sur les conditions de recevabilité, le règlement à l'amiable, les preuves et la charge de la preuve, les recommandations de la Commission africaine ainsi que le processus de suivi font aussi l'objet de la présente publication.

La reproduction de cette fiche d'information dans d'autres langues autre que la langue originale est encouragée, à condition de n'apporter aucune modification à son contenu et de mentionner la Commission africaine comme source.



Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
31 Bijilo Annex Lay-out, Kombo North District, Western Region,
PO Box 673, Banjul-The Gambia
Tel: (220) 4410505 / 4410506; Fax: (220) 4410504
E-mail: au-banjul@africa-union.org; Web: www.achpr.org

Introduction

1. L'une des principales fonctions de la Commission africaine est d'assurer la protection des droits et des libertés garanties par la Charte dans les conditions fixées par celle-ci.
2. Pour ce faire, la Commission africaine peut notamment recevoir et examiner :
 - des communications soumises par un Etat qui estime qu'un autre Etat Partie à la Charte a violé une ou plusieurs dispositions de la Charte (**Articles 47 à 53**) ; et
 - d'autres communications émanant d'individus ou d'organisations qui estiment qu'un Etat Partie à la Charte a violé une ou plusieurs dispositions de la Charte (**Article 55**).

AUTRES COMMUNICATIONS

3. Les autres communications introduites auprès de la Commission africaine en application de l'Article 55 de la Charte sont examinées dans le cadre d'une procédure écrite (Voir **Articles 102 à 120** du Règlement intérieur de la Commission africaine). L'auteur d'une communication peut la retirer à n'importe quel moment. En pareilles circonstances, la Commission africaine interrompt la procédure y relative. Aux termes de l'**Article 111** de son Règlement intérieur, avant de communiquer sa décision finale (recommandation) sur une communication à l'Etat Partie concerné, la Commission africaine peut demander à ce dernier de prendre des mesures conservatoires ou provisoires pour éviter tout dommage irréparable qui pourrait arriver à la victime.

Enregistrement des communications

4. Les communications destinées à la Commission africaine sont généralement adressées au Secrétariat de la Commission africaine qui a son siège à Banjul, Gambie. Une fois qu'une communication est reçue, elle est enregistrée sous un numéro de dossier dans le registre officiel des communications conservé au Secrétariat de la Commission africaine. Le Secrétariat accuse réception de la Plainte de l'auteur et, dans le cas où des informations supplémentaires seraient nécessaires, il en informe l'auteur en conséquence.
5. Le numéro de la communication est écrit de manière à refléter le nombre total des communications reçues par la Commission africaine et l'année où cette communication particulière a été reçue. Ainsi, si une communication porte le numéro **18/90**, « 18 » signifie qu'il s'agit de la 18^{ème} communication reçue par la Commission africaine depuis sa création et « 90 » indique l'année où cette 18^{ème} communication a été reçue. Il convient de noter, cependant, que l'enregistrement d'une

communication ne constitue pas une garantie que la Commission africaine s'en saisira.

6. Lorsque les éléments contenus dans une plainte révèlent que l'Etat cité n'est pas Partie à la Charte, la plainte n'est pas enregistrée et son auteur en est informé. Le Secrétariat accuse réception de la plainte en envoyant à l'auteur une lettre standard contenant toutes les informations essentielles sur le fonctionnement de la Commission africaine, y compris une copie du texte de la Charte Africaine.

A - Communications inter-Etats

7. L'introduction des communications à la Commission africaine par les Etats Parties à la Charte, alléguant qu'un autre Etat Partie a violé les dispositions de la Charte, est régie par deux procédures prévues par les articles 47 à 53 de la Charte Africaine et les Articles 93 à 101 du Règlement intérieur de la Commission africaine.
8. La première procédure décrite aux Articles 47 et 48 donne mandat à la Commission africaine de ne recevoir et examiner une communication émanant d'un Etat que lorsque ce dernier a tenté, sans y parvenir, de régler le différend avec l'autre Etat mis en cause. Si, au bout de trois mois, la question n'est pas réglée, l'un comme l'autre Etat a le droit de soumettre la communication à la Commission par le canal de son Président et en notifier l'autre Etat intéressé.
9. La deuxième procédure, décrite à l'Article 49 de la Charte, autorise un Etat qui ne souhaite pas engager des négociations bilatérales avec l'Etat Partie accusé, à saisir directement la Commission africaine d'une question relative à des violations des droits de l'homme par une communication adressée au Président de la Commission, au Président de l'Union africaine et à l'autre Etat concerné.
10. En ce qui concerne ces deux procédures, contrairement à la procédure relative aux « autres communications », la Charte précise que la communication soit spécifiquement adressée au Président de la Commission africaine et oblige l'Etat plaignant à notifier lui-même l'Etat mis en cause, plutôt que d'en laisser le soin à la Commission africaine.
11. Dans le cadre de ces deux procédures, la Commission africaine ne peut connaître de l'affaire qu'après s'être assuré que tous les recours internes ont été épuisés, à moins qu'il ne soit manifeste pour la Commission africaine que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale.
12. La Commission africaine peut, si elle le juge nécessaire, demander aux Etats de lui fournir toutes les informations pertinentes ; et au moment de l'instruction de l'affaire, elle peut inviter les parties à faire des présentations orales ou écrites. L'objectif majeur de ces procédures est de tenter un règlement à l'amiable de la question.

13. Toutefois, après avoir essayé par tous les moyens appropriés de parvenir à une solution amiable fondée sur le respect des droits de l'homme et des peuples, la Commission établit, dans un délai raisonnable, un rapport aux Etats concernés et le communique à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine. Dans son rapport à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, la Commission africaine peut indiquer les recommandations qu'elle jugera utiles.

B - Autres communications

14. Les communications autres que celles soumises par les Etats sont régies par les dispositions des Articles 55 à 59 de la Charte africaine. Aux termes de l'Article 55 de la Charte : « Avant chaque session, le Secrétaire de la Commission dresse la liste des communications soumises au Secrétariat, autres que celles des Etats parties ... et les communique aux membres de la Commission qui peuvent indiquer quelles communications seront examinées par la Commission ».

L'examen des communications soumises en vertu de l'Article 55 comporte trois étapes successives : la saisine, la recevabilité et le fond.

Saisine

15. Une fois qu'une communication est enregistrée, la Commission africaine doit déterminer si elle doit s'en saisir.

16. Aux termes de l'Article 102(2) du Règlement intérieur de la Commission africaine, « aucune communication concernant un Etat qui n'est pas partie à la Charte, ne sera reçue par la Commission africaine ni inscrite sur une liste... »

Par conséquent, lorsque le Secrétariat de la Commission africaine reçoit une communication contre un Etat Partie à la Charte, conformément à l'Article 55, aussitôt qu'il l'a enregistré, il en fait un résumé à distribuer à tous les Commissaires. Une lettre est adressée au Plaignant pour accuser réception de la communication. Aucune lettre n'est adressée à l'Etat Partie visé à ce stade.

17. La communication sera examinée par la Commission africaine à sa prochaine session.

18. Au cours de cette session, la Commission africaine décide de la saisine en précisant si la communication révèle à première vue une violation quelconque de la Charte, ou si elle est correctement présentée conformément aux dispositions de l'article 55 de la Charte. L'Article 55 (2) de la Charte dispose que : « La Commission se saisira

d'une communication sur la demande de la majorité absolue de ses membres ».

19. Si la majorité absolue des Commissaires (six dans le cas d'espèce) décide que la Commission africaine soit saisie de la communication, il est alors demandé au Secrétariat d'informer les Parties (le Plaignant et l'Etat concerné) que la recevabilité de la communication sera examinée à la prochaine session, et que, dans un délai de trois mois, à partir de la date de la prochaine session, et que, dans un délai de trois mois, à partir de la date de notification, elles doivent envoyer leurs commentaires à ce sujet.

20. C'est seulement à ce stade que l'Etat Partie est notifié de la communication.

Recevabilité d'une communication

21. Une fois que la Commission africaine a été saisie d'une communication, une décision doit être prise sur sa recevabilité. L'article 56 de la Charte définit sept conditions requises pour qu'une communication reçue conformément à l'article 55 soit examinée.

Conditions de recevabilité d'une communication

22. L'Article 56 de la Charte définit les conditions de recevabilité applicables aux communications autres qu'inter étatique comme suit :

a) La communication doit indiquer l'identité de son auteur, même si celui-ci demande l'anonymat¹. En effet, toute personne qui introduit une communication doit donner son nom.

Si la personne souhaite garder l'anonymat, elle doit l'indiquer et la communication est enregistrée sous une forme anonyme, en utilisant des lettres de l'alphabet comme, par exemple **B**. On écrira donc **B c/ l'Etat Partie** visé. L'auteur n'est pas tenu d'expliquer les raisons pour lesquelles il demande à garder l'anonymat. S'il s'agit d'une ONG, les noms de ses représentants doivent être indiqués. Le nom et l'adresse des représentants facilitent aussi la correspondance entre l'auteur et la Commission africaine. Une plainte ne comportant pas le nom et l'adresse de son auteur n'est pas examinée.

b) La communication doit être compatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine ou avec la présente Charte². La communication doit invoquer les dispositions de la Charte Africaine supposées avoir été violées.

¹ A l'exception d'un seul, aucun des auteurs des communications soumises à la Commission africaine jusqu'ici n'a demandé l'anonymat.

² Voir Communications 57/91 et 1/88, où l'incapacité de révéler à première vue des violations rend la communication irrecevable ; d'une manière générale, une allégation ne suffit pas, voir Communication 63/92.

Une communication qui ne révèle pas à première vue une violation de la Charte ne sera pas examinée.

- c) La communication ne doit pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions³ ou de l'Union africaine.

L'auteur doit indiquer les éléments de son dossier sans insulter quiconque. Des termes politiques pompeux et vulgaires ne sont pas nécessaires. Un langage insultant rend une communication irrecevable, indépendamment de la gravité de la plainte.

- d) La communication ne doit pas se limiter à rassembler des nouvelles diffusées par les moyens de communication de masse⁴. L'auteur doit être capable de mener des enquêtes et d'établir la véracité des faits avant de solliciter l'intervention de la Commission africaine.
- e) La communication doit être postérieure à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission africaine que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale.⁵

L'auteur doit avoir porté l'affaire devant toutes les instances judiciaires internes disponibles. Cela signifie que l'affaire doit être passée devant la plus haute juridiction du pays.

Toutefois, si ces recours ne sont pas disponibles ou s'ils sont disponibles mais que la procédure est anormalement prolongée, par exemple, par de nombreux reports inutiles, le plaignant peut introduire la plainte devant la Commission africaine.

- f) La communication doit être introduite devant la Commission africaine dans un délai raisonnable après l'épuisement des recours internes. Lorsque les recours internes sont épuisés ou lorsque le plaignant constate que l'exercice de ces recours sera prolongé d'une façon anormale, il peut immédiatement introduire sa communication devant la Commission africaine. La Charte ne précise pas de délai limite, elle parle seulement de délai raisonnable. Il est toujours conseillé d'introduire une plainte le plus tôt possible.

³ Voir Communication 65/92 où la communication a été déclarée irrecevable en raison de l'usage d'expressions telles que « régime de la torture » et « gouvernement de barbarie ».

⁴ Dans les Communications 147/96 et 149/96, le gouvernement a allégué que la communication devait être déclarée irrecevable parce qu'elle était exclusivement basée sur des nouvelles diffusées par les moyens de communication de masse.

⁵ Voir Communication 43/90 et 45/90 déclarées irrecevables par suite du non-épuisement des voies de recours mais voir aussi Communication 59/91 où la communication a été déclarée recevable lorsque ces recours sont pendantes devant les tribunaux pendant douze ans, et était donc considérée comme prolongée d'une façon anormale. La Communication peut également être déclarée recevable sans l'épuisement des recours internes si le recours est à la discrétion du pouvoir exécutif ou si la juridiction des tribunaux a été évincée par un décret ou la création d'un tribunal spécial, voir communications : 60/91, 64/92, 68/92 et 78/92.

g) La communication ne doit pas porter sur des cas qui ont été réglés conformément aux principes de la Charte des Nations Unies⁶, de l'Acte constitutif de l'Union africaine ou aux dispositions de la présente Charte.

23. En principe, toutes les conditions doivent être réunies pour qu'une communication soit déclarée recevable. Autrement, si l'une des conditions n'est pas remplie, la communication est déclarée irrecevable et le dossier est clos.

La communication ne doit donc pas avoir été réglée ni être en instance devant un autre organe international, comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

La recevabilité d'une communication est donc une confirmation, par la Commission africaine, que ces conditions ont été respectées.

Examen du fond de la communication

Une fois qu'une communication est déclarée recevable, la Commission africaine procède à l'examen du fond de l'affaire. Il s'agit d'analyser les allégations du plaignant et la réponse de l'Etat mis en cause, en tenant dûment compte des dispositions de la Charte et des autres normes internationales des droits de l'homme.

Le Secrétariat de la Commission africaine prépare un projet de décision sur le fond en tenant compte de tous les éléments à sa disposition. Ce projet est destiné à guider les Commissaires dans leurs délibérations. Les parties sont notifiées par le Secrétariat de la décision finale prise par la Commission africaine.

Les Parties peuvent être invitées à faire des présentations par écrit ou orales devant la Commission africaine. Certains Etats envoient des représentants aux sessions de la Commission africaine pour réfuter les allégations portées contre eux. Les ONG et les individus peuvent également faire des présentations orales devant la Commission africaine. Au cours de la procédure, la Commission africaine met au même pied d'égalité les plaignants et les Etats qui sont supposés avoir violé les droits de l'homme et/ou des peuples.

La décision sur le fond découle de l'application du droit international en matière de droits de la personne et de l'interprétation des dispositions de

⁶ Voir Communication 15/88 où le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a statué en faveur de la victime et l'auteur a soumis le cas à la Commission africaine. La communication a été déclarée irrecevable. Cependant, l'introduction d'une communication auprès d'une ONG ou d'une organisation intergouvernementale comme la CEE ne la rend pas irrecevable (Communication 59/91). En revanche, une communication en cours d'examen conformément à l'Article 1503 du Règlement des Nations Unies devient irrecevable (Communication 69/92). L'objectif est d'éviter des duplications ou des solutions contradictoires au sujet d'une même communication.

la Charte eu égard aux allégations de la victime. Il s'agit d'examiner ces allégations et tous les arguments présentés par les Parties dans le cadre de la Charte Africaine en particulier, et des normes internationales des droits de l'homme en général.

Il arrive souvent que l'Etat mis en cause refuse totalement de répondre aux allégations du Plaignant, refusant ainsi de collaborer avec la Commission africaine. En pareilles circonstances, la Commission africaine n'a d'autre choix que de se baser sur les faits dont elle dispose pour prendre une décision finale.

Cependant, le fait que les allégations du plaignant ne soient pas contestées, ou qu'elles aient été partiellement réfutées par l'Etat ne signifie pas que la Commission africaine les considérera comme vraies. La Commission africaine peut invoquer les pouvoirs que lui confère l'article 46 de la Charte pour « recourir à toute méthode d'investigation qu'elle juge appropriée... ». Elle peut notamment chercher des informations auprès d'autres sources alternatives et de tierces parties pour examiner de telles plaintes.

Après l'analyse attentive des faits et des arguments des deux parties, la Commission africaine peut décider de l'existence ou non d'une violation de la Charte. Si elle constate qu'il y a eu violation, elle fait des recommandations à l'Etat Partie mis en cause.

Règlement à l'amiable

Une fois qu'une communication est déclarée recevable, la Commission africaine se met à la disposition des parties pour en faciliter le règlement à l'amiable. Si les deux parties expriment la volonté de régler le conflit à l'amiable, la Commission africaine désigne à cet effet un Rapporteur, généralement le Commissaire qui a été chargé de ce cas ou le Commissaire chargé des activités de promotion dans l'Etat en question, ou encore un groupe de Commissaires.

Si un arrangement à l'amiable intervient, un rapport reprenant les termes de l'arrangement est présenté à la Commission africaine au cours de sa session. Cela met automatiquement fin à l'examen d'une communication. En revanche, si aucun arrangement n'est conclu, un rapport est présenté en conséquence à la Commission africaine par le(s) Commissaire(s) concerné(s) et elle prend une décision sur le fond de l'affaire.

Recommandations (ou décisions) de la Commission africaine

Les décisions finales de la Commission africaine sont des « recommandations ». Les recommandations découlent de l'examen des faits présentés par l'auteur, des observations de l'Etat Partie visé (le cas échéant) ainsi que des questions de fond et de procédure traitées par la Commission africaine.

Cette procédure contient généralement la décision sur la recevabilité, une interprétation des dispositions de la Charte invoquées par l'auteur, une réponse à la question de savoir si les faits tels que présentés révèlent ou non une violation de la Charte et, si la violation est établie, l'action qui doit être prise par l'Etat Partie pour remédier à la situation.

Le mandat de la Commission africaine est quasi-juridique et par conséquent, ses recommandations finales ne sont pas juridiquement contraignantes pour les Etats concernés.

Ces recommandations sont consignées dans les Rapports annuels d'activités de la Commission africaine qui sont présentés à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine, conformément à l'Article 54 de la Charte. Si elles sont adoptées, elles deviennent exécutoires pour les Etats Parties et elles sont publiées.

Suivi des recommandations de la Commission africaine

La Commission africaine n'a pas de procédure clairement énoncée pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations. Cependant, le Secrétariat envoie des lettres de rappel aux Etats dont la violation des dispositions de la Charte a été établie, en leur demandant d'honorer leurs engagements au titre de l'Article 1^{er} de la Charte, qui veut qu'ils « ...reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et ... adoptent des mesures législatives ou autres pour les appliquer ». Les premières lettres sont envoyées immédiatement après l'adoption du Rapport annuel d'activités par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine et les autres sont envoyées aussi souvent que nécessaire.

Cependant, le problème majeur reste toujours celui de la mise en vigueur. Aucun mécanisme n'oblige les Etats à respecter ces recommandations qui sont laissées essentiellement à la bonne foi des Etats.

Pour de plus amples informations, prière s'adresser à
la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

P O Box 673, Banjul, The Gambia

Tél. : (220) **441 05 05 /441 05 06**

Fax : (220) **441 05 04**

Email : au-banjul@africa-union.org

www.achpr.org

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository

<http://archives.au.int>

Organs

African Commission on Human and People's Rights Collection

1987

Fiche d'information n° 3

CADHP

CADHP

<http://archives.au.int/handle/123456789/2089>

Downloaded from African Union Common Repository