

**COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE
L'HOMME ET DES PEUPLES**



OUA - OUA

Fiche d'information No. 3

**PROCEDURE D'EXAMEN DES
COMMUNICATIONS**

ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE

Quiconque peut introduire une plainte auprès de la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour dénoncer la violation, par un Etat Partie à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, de l'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 des plaintes de ce genre. Quelles sortes de communications la Commission reçoit-elle et comment les traite-t-elle ?

La présente *Fiche d'information* explique la procédure suivie par la Commission dans l'examen des communications qui lui sont présentées. Elle explique en détails la procédure relative aux communications inter-Etats est brièvement expliquée; elle n'a jamais été utilisée par la Commission. La fiche 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 ainsi que le processus de suivi font aussi l'objet de la présente publication.

Cette brochure est gratuite et elle est distribuée à travers toute l'Afrique. Elle peut être reproduite dans d'autres langues, à condition de n'apporter aucune modification à son contenu et de mentionner la Commission comme source.

Le présent document a été publié et distribué grâce au financement de l'Union Européenne

Introduction

L'une des principales fonctions de la Commission est d'assurer la protection des droits et des libertés garanties par la Charte dans les conditions fixées par celle-ci. Pour ce faire, la Commission peut notamment recevoir et examen :

- Des communications soumises par un Etat qui estime qu'un autre Etat Partie a violé une ou plusieurs dispositions de la charte (articles 48-49); et
- D'autres communications émanant des individus ou des organisations qui estiment qu'un Etat Partie a violé une ou plusieurs dispositions de la Charte (article 55).

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

Enregistrement des communications

Les communications destinées à la Commission Africaine sont généralement adressées au Secrétariat de la Commission 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 de la Commission.

Le numéro de la communication est écrit de manière à refléter le nombre total des communications reçue par la Commission et l'année où cette communication précise 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 depuis sa création et "90" montre 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 va s'en saisir.

Lorsque les éléments contenus dans une plainte montrent que l'Etat cité n'est pas Partie à la Charte, la communication 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. S'il est nécessaire de fournir des informations supplémentaires, le plaignant en est informé.

Saisine

Une fois que la communication est enregistrée, la Commission doit en être saisie. L'article 55 de la Charte dispose que "avant chaque session, le Secrétaire de la Commission dresse la liste des communications autres que celles des Etats Parties...

et les communique aux membres de la Commission qui peuvent demander à en prendre connaissance et à en saisir la Commission."

En outre, l'article 102(2) du Règlement intérieur de la Commission prévoit qu' "aucune communication concernant un Etat qui n'est pas partie à la Charte, ne sera reçue par la Commission ni inscrite sur une liste..."

QR conséquent, lorsque le Secrétariat de la Commission 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 membres de la Commission.

L'article 55 (2) prévoit que "la Commission en sera saisie, sur la demande de la majorité absolue de ses membres". Aucune lettre n'est adressée à l'Etat Partie visé à ce stade. Le Secrétariat doit attendre la réponse d'au moins sept des onze membres de la commission indiquant qu'ils ont reçu la communication et qu'ils en approuvent la saisine.

Autrement, si le Secrétariat ne reçoit pas les sept réponses minimales, la communication est présentée à tous les membres de la Commission à sa prochaine session.

Au cours de cette session, la Commission 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.

Si la majorité absolue des membres (six dans le cas d'espèce) décide que la Commission soit saisie de la communication, il est alors demandé au Secrétariat d'informer les parties (le requérant 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 prochaine session, et que, dans un délai de trois mois, à partir de la date de la notification, elles doivent envoyer leurs commentaires à ce sujet.

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

Conditions de recevabilité d'une communication

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

- 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. On écrira par exemple B c/ l'Etat Partie visé. L'auteur ne doit pas expliquer les raisons de garder l'anonymat. S'il s'agit d'une ONG, les noms de ses représentants doivent être indiqués. Le nom et l'adresse facilitent aussi la correspondance entre le

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

plaignant et la Commission. Une communication ne comportant pas le nom et l'adresse de son auteur n'est pas examinée.

- La communication doit être compatible avec la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine ou avec la présente Charte².

La communication doit invoquer des dispositions de la Charte Africaine et/ou des principes contenus dans la Charte de l'OUA supposés avoir été violés.

Une communication qui ne révèle pas à première vue une violation de la Charte de Banjul ou certains des principes de base de la Charte de l'OUA, tel que "la liberté, l'égalité, la justice et la dignité", n'est pas examinée.

- 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'Organisation de l'Unité Africaine.
L'auteur doit indiquer les éléments de son dossier sans insulter quiconque. Le langage insultant rend une communication irrecevable, indépendamment de la gravité de la plainte.
- 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 demander l'intervention de la Commission.

- La communication doit être postérieure à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale, par des ajournements multiples et indus, par exemple, le plaignant peut introduire sa plainte auprès de la Commission.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.

- La communication doit être introduite 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

² Voir communication 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.

³ Voir communication 65/92 où la communication a été déclarée irrecevable en raison de l'usage des expressions telles que "régime de la torture et" gouvernement de barbarisme".

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 où le non-épuisement des voies de recours internes a rendu les communications irrecevables ; mais, voir communication 59/91 où la communication a été déclarée recevable lorsque ces recours sont à la discrétion du pouvoir exécutif ou si la compétence des juridictions ordinaire

Commission. La Charte ne précise pas le temps limite, elle parle seulement de délai raisonnable. Il est toujours conseillé d'introduire sa plainte le plus tôt possible.

- La communication ne doit pas porter sur des cas qui ont été réglés conformément, soit aux principes de la Charte des Nations Unies,⁶ soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, soit des dispositions de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

La communication ne doit donc pas avoir été réglée ni être en instance devant un organe des Nations Unies ou devant un organe quelconque de l'OUA.

Recevabilité d'une communication

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

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

Cette décision sur la recevabilité ne peut être prise qu'après que le texte de la communication ou son résumé ait été transmis à l'Etat Partie mis en cause et que ce dernier ait eu l'opportunité de faire ses observations.

Un délai de trois mois est donné à l'Etat Partie et à l'auteur de la communication pour présenter leurs commentaires. Après l'examen des arguments des deux parties, et en gardant à l'esprit les principes internationaux des droits de l'homme, qui visent essentiellement la protection des droits des personnes contre les violations commises par les Etats, la Commission prend sa décision.

Lorsqu'une décision est prise sur la recevabilité d'une communication, elle est portée à la connaissance du plaignant et de l'Etat visé. En principe, la déclarée irrecevable, les raisons ayant dicté cette décision sont indiquées et cela met automatiquement fin à l'examen de la communication. Cependant, une communication déclarée irrecevable peut être examinée ultérieurement si le plaignant prouve que les mobiles ayant conduit à son irrecevabilité ne sont plus valables.

⁶ Voir communication 15/88 où le Comité des droits de l'homme des Nations Unies avait statué en faveur de la victime et l'auteur a soumis le cas à la Commission. 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); par contre 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.

Par ailleurs, si la communication est déclarée recevable, les parties sont informées et doivent envoyer leurs observations en ce qui concerne le fond.

Règlement à l'amiable

Une fois qu'une communication est déclarée recevable, la Commission se met à la disposition des parties pour faciliter le règlement amiable.

La Commission offre ses *bons offices* pour aider les parties à régler leur différend à l'amiable à n'importe quel stade de la procédure. Si les deux parties expriment la volonté de régler le conflit à l'amiable, la commission désigne à cet effet un rapporteur, généralement le Commissaire qui était chargé de ce dossier, ou le Commissaire chargé des activités de promotion dans l'Etat en question, ou alors un groupe de Commissaires.

Si un arrangement à l'amiable a lieu, un rapport reprenant les termes de l'arrangement est présenté à la Commission au cours de sa session. Cela met automatiquement fin à l'examen d'une communication. D'autre part, si aucun arrangement n'est conclu, un rapport est présenté à la Commission par le(s) commissaire(s) concerné(s) et une décision sera prise sur le fond de l'affaire.

Preuve et charge de la preuve

Aux fins de la saisine et de la recevabilité, l'auteur de la communication ne doit pas se limiter à présenter une affaire qui semble fondée et à remplir les conditions prévues par l'article 56 de la Charte. Il doit également présenter les faits avec précision, en joignant, si possible, les pièces pertinentes, et en évitant d'invoquer des allégations en termes vagues. De même, le rejet des allégations par un Etat Partie ne suffit pas. Il doit donner des réponses précises et des preuves suffisantes pour réfuter valablement lesdites allégations.

Examen du fond de la communication

Une fois que la communication est déclarée recevable, la Commission procède à l'examen de la substance 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 règles internationales des droits de l'homme. Au cours de la session, les parties sont libres de faire des présentations par écrit ou orales devant la Commission. Certains Etats envoient des représentants aux sessions de la Commission pour réfuter les allégations portées contre eux. Les ONG et les individus peuvent également faire des présentations devant la Commission. Au cours de la procédure, la Commission 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.

Il arrive souvent que l'Etat mis en cause refuse totalement de répondre aux allégations du plaignant, refusant ainsi de collaborer avec la Commission. En pareilles circonstances, la Commission 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 les considérera comme vraies. La Commission 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.

Le Secrétariat de la Commission prépare un projet de décision sur le fond en tenant compte de tous les éléments à sa disposition. Ce projet est destiné à guider la Commission dans ses délibérations.

La décision sur le fond déroule de l'application des principes internationaux des droits de l'homme et de l'interprétation des dispositions de la Charte par rapport 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 d'une manière générale.

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

Les parties sont notifiées par le Secrétariat de la décision finale prise par la Commission.

Recommandations (ou décisions) de la Commission

Les décisions finales de la Commission s'appellent "recommandations". Les recommandations déroulent de l'examen des faits présentés par l'auteur dans sa plainte et des observations de l'Etat Partie visé (s'il y en a), ainsi que des questions de fond et de procédure traitées par la Commission.

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 est quasi-juridique et par conséquent, ses recommandations finales n'ont pas de force juridiquement contraignante en tant que tel pour l'Etat visé.

Ces recommandations sont consignées dans les Rapports annuels d'activités de la Commission qui sont présentés à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA conformément à l'article 54 de la Charte. Lorsqu'elles sont adoptées, elles deviennent des décisions obligatoires pour les Etats Parties et elles sont publiées.

Suivi des recommandations de la Commission

La Commission n'a prévu aucune procédure 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'OUA et les autres sont envoyées le plus souvent possible.

Cependant, le problème majeur reste toujours celui de la mise en vigueur. Il n'y a aucun mécanisme qui oblige les Etats à respecter ces recommandations. On compte essentiellement sur la bonne foi des Etats.

Procédure des communications inter-Etats

L'introduction des communications à la Commission 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 48 à 53 de la Charte Africaine et les articles 93 à 101 du Règlement intérieur de la Commission Africaine.

La première procédure énoncée à l'article 48 donne mandat à la Commission de ne recevoir et examiner une communication émanant d'un Etat Partie que lorsque ce dernier a tenté, sans y parvenir, de régler le différend avec l'Etat mis en cause. Si au bout de trois mois, la question n'est pas réglée, l'un comme l'autre Etat ont le droit de soumettre une communication à la Commission par le canal de son Président et en notifier l'autre Etat.

La deuxième procédure habilite l'Etat qui ne veut pas entrer en négociation bilatérale avec l'Etat mis en cause à référer la question de violation des droits de l'homme directement à la Commission, en adressant une communication à son Président, au Secrétaire général de l'OUA et à l'Etat visé.

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 et oblige l'Etat plaignant à notifier lui-même l'Etat mis en cause, plutôt que d'en laisser le soin à la Commission.

Dans le cadre de ces deux procédures, la Commission ne peut connaître de l'affaire qu'après s'être assurée que tous les recours internes ont été épuisés, à moins qu'il ne soit manifeste pour la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale.

La Commission 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 par écrit. L'objectif majeur de ces procédures est de tenter un règlement à l'amiable de la question.

Cependant, après avoir essayé tous les moyens possibles de règlement à l'amiable, sur la base du respect des droits de l'homme et des peuples, la Commission adresse un rapport, dans un délai raisonnable, aux Etats Parties concernés et

transmet ce rapport à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA. Dans ce rapport adressé à la Conférence, la Commission peut indiquer les recommandations qu'elle juge utiles.

Pour de plus amples informations, prière de s'adresser à la
Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

P.O. Box 673, Banjul - The Gambia

tél. : 220 392962

Fax : 220 390764

Email: achpr@achpr.gm

Site Web: www.achpr.org