

Le Projet de Protocole a la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits de la Femme en Afrique

I. Introduction

Lorsque la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après : la Charte) a été adoptée en 1981, deux critiques majeures ont été émises, relatives à ses limites. La première critique portait sur l'absence d'une Cour dans le mécanisme de mise en oeuvre de la Charte et la deuxième concernait ses lacunes sur la protection garantie aux femmes (1). En effet, l'article 18, paragraphe 3, de la Charte se contente de prescrire à l'Etat partie de "veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et conventions internationales.". Il ressort de ce renvoi aux instruments universels que la Charte n'a pas pris en compte les problèmes spécifiques qui se posent aux femmes africaines, en dehors de ceux qu'elles partagent avec les autres femmes du monde. Ces problèmes sont nombreux, notamment: l'incapacité en matière successorale (2); les pratiques discriminatoires en matière matrimoniale (polygamie; mariages forcés et levirat); les pratiques traditionnelles de mutilations génitales; la banalisation des violences conjugales (3); la division inégale du travail agricole et domestique; l'inégalité d'accès au pouvoir politique et aux ressources économiques. Pourtant, tout le monde s'accorde à reconnaître le rôle de premier plan joué par les femmes africaines ces dernières années, notamment dans le cadre du développement de la culture de la paix dans un continent en proie aux conflits et de la survie sociale, en cette période de marasme économique (4).

Confortée par un mouvement progressiste catalysé par la Conférence de Beijing de septembre 1995 sur les femmes et assistée en cela notamment par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (projet RAF/96/AH/30, Addendum), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après: la Commission africaine) est en train d'élaborer un projet de Protocole à la Charte relatif aux droits de la femme en Afrique, pour pallier les insuffisances relevées ci-dessus. Le but de la présente étude est d'examiner le contenu de ce projet en vue de déterminer sa contribution au droit international des droits de l'homme, en cas d'adoption. Avant de procéder à cette analyse, il convient toutefois de rappeler succinctement le processus de son élaboration.

Le but de la présente étude est d'examiner le contenu du projet de protocole tel qu'adopté à la, 26ème session de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples tenue à Kigali (Rwanda) en novembre 1999, en vue de déterminer sa contribution éventuelle au droit international des droits de l'homme, en cas

d'adoption. Avant de procéder à cette analyse, il convient toutefois de se pencher au préalable sur le processus de son élaboration.

II. Processus d' élaboration du projet de Protocole

Grâce à l'action concertée d'organisations non gouvernementales, notamment la Commission internationale de juristes (CIJ), l'organisation "Femme, droit et développement en Afrique" (FEDDAF/WILDAF) et le Centre africain de la démocratie et des études des droits de l'homme de Banjul, e des séminaires internationaux ont été organisés sur les droits des femmes en Afrique, en étroite coopération et/ou sous les auspices de la Commission africaine. Il importe de mentionner spécialement l'organisation, en novembre 1994 à Dakar, du Forum des ONGs, dans le cadre de la Conférence préparatoire de la région Afrique en vue de la Conférence de Beijing et la tenue en mars 1995 à Lomé, du Séminaire sur "la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et les droits de la femme africaine". Parmi les points examinés par le Séminaire de Lomé figurait le thème relatif à la Charte comme instrument de protection des droits de la femme en Afrique. Evoquant la question du rôle des coutumes dans le déni de ces droits, le professeur Kivutha Kibwana de l'Université de Nairobi a notamment estimé que:

"La Charte accorde une place de choix aux coutumes et aux valeurs traditionnelles (art. 18, 22, 27, 29 para. 7 et 61). Seul l'article 29 (7) reconnaît que toutes les valeurs culturelles africaines ne sont pas positives. Les coutumes, les valeurs traditionnelles et le droit coutumier sont les premiers facteurs qui ont contribué au déni de leurs droits aux femmes africaines. Les dispositions relatives aux coutumes et à la culture doivent être atténuées pour s'assurer que seules les valeurs positives sont imposées. Les nouvelles constitutions en Afrique commencent à se pencher ouvertement sur la question de la culture en reconnaissant le fait qu'elle comporte aussi bien des aspects positifs que négatifs." ⁽⁵⁾

Les participants au Séminaire de Lomé ont recommandé l'adoption par l'OUA d'un Protocole (additionnel ou facultatif) à la Charte relatif aux droits de la femme et la nomination par la Commission africaine d'un Rapporteur spécial sur les droits de la femme. La décision prise par la Commission d'appliquer cette double recommandation a été entérinée par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA en juin 1995. Comme suite à cette approbation, la Commission africaine a institué en son sein un Groupe de travail sur le Protocole à la Charte relatif aux droits de la femme en Afrique, sous la coordination du Commissaire E.V.O. Dankwa (Ghana). Le Groupe de travail a tenu sa première session sur le projet de Protocole à Banjul du 26 au 28 janvier 1998. Au cours de cette session, ont été examinés notamment la question de la nomination du

Rapporteur spécial sur les droits de la femme et l'avant-projet du Protocole (6). Sur proposition du Groupe de travail, la Commission a procédé à la nomination de Mme. Julienne Ondziel-Gnelenga (Congo-Brazzaville), également membre de la Commission, en cette qualité. L'élaboration du projet de Protocole est un des aspects du mandat du Rapporteur spécial (7), assisté dans cette tâche par le Groupe de travail.

Faute de moyens financiers, le Groupe de travail n'a pu se réunir pendant plus d'une année. Compte tenu de l'importance du projet, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a élargi son concours financier, déjà consenti au titre du projet de coopération technique avec la Commission africaine, aux activités du Groupe de travail. Celui-ci a pu ainsi, grâce à cet apport, tenir sa deuxième réunion à Dakar en juin 1999. Le Groupe de travail a tenu sa troisième et dernière réunion à Kigali en novembre 1999, en marge des travaux de la 26ème session ordinaire de la Commission africaine, et a adopté définitivement le projet de Protocole.

III. Contenu du projet de Protocole

Le projet de Protocole adopte une "option préférentielle" (8) pour la promotion et la protection des droits de la femme en Afrique. Il introduit en effet une dualité des normes dans le système de la Charte, comme il ressort de l'analyse tant du préambule que du dispositif du projet.

A. Le préambule

Parmi les instruments auxquels se réfèrent les auteurs du projet de Protocole, il convient de mentionner, d'une part, les instruments interdisant les discriminations à l'égard des femmes et prescrivant leur élimination (Déclaration universelle des droits de l'homme; Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels; articles 2 et 18 de la Charte africaine; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes) et, d'autre part, les instruments qui prescrivent ou recommandent l'adoption de mesures concrètes visant à améliorer la condition des femmes: Plans d'action adoptés par les Conférences des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, 1992; sur les droits de l'homme (Vienne, 1993); sur la population et le développement (Le Caire, 1994); sur le développement social (Copenhague, 1995) et sur les femmes (Dakar, 1994 et Beijing, septembre 1995). Cette double référence à des instruments contraignants et programmatoires détermine la

structure dualiste du dispositif du projet de Protocole, qui comporte des dispositions prohibitives/protectrices et incitatives/promotionnelles.

B. Dispositions prohibitives/protectrices

Se fondant sur les principes corrélatifs de l'égalité et de la non-discrimination contenus à l'article 2 de la Charte, le projet de Protocole prescrit:

- la jouissance et l'exercice par les femmes, en toute égalité avec les hommes, des droits humains et libertés fondamentales dans tous les domaines (article 1er);
- la contribution des femmes, à égalité avec les hommes, à la préservation des traditions respectueuses des droits de la femme fondées sur les principes de l'égalité, de la dignité, de la justice et de la démocratie (article 2);
- l'interdiction de la peine de mort pour une femme enceinte; de la traite des femmes sous toutes ses formes; de l'exploitation de la prostitution des femmes; des expériences médicales ou scientifiques sur les femmes sans leur consentement; l'élimination par tous les moyens des pratiques culturelles et/ou traditionnelles qui portent atteinte à l'intégrité physique et/ou morale des femmes et des filles et qui sont contraires aux normes internationales reconnues (gavage, mutilations génitales, infibulations, etc.); la protection des femmes contre les viols et toutes autres violences sexuelles et leur répression comme crimes de guerre dans de situations de conflit armé (article 5);
- l'interdiction du mariage forcé; l'interdiction de la polygamie, sauf consentement explicite des conjoints et le droit pour la femme mariée d'acquérir des biens propres et de les gérer, ainsi que l'égalité des droits avec le mari en cas de communauté des biens (article 7);
- l'égalité des droits vis-à-vis des enfants et des biens communs acquis pendant le mariage en cas de divorce et d'annulation de mariage, qui doivent être prononcés en justice, ou de séparation de corps (article 8);
- l'interdiction des violences contre les femmes et la répression de celles-ci (article 13);
- l'interdiction de faire subir à la veuve des traitements inhumains, humiliants et dégradants et le droit pour la veuve d'hériter des biens de son mari (article 9);

- le droit d'accès des femmes à la santé, comportant le droit de maîtriser leur fécondité; le droit de décider de leur maternité; le droit de décider de l'espacement des naissances; le droit du choix de toutes les méthodes de contraception; le droit de se protéger contre les maladies sexuellement transmissibles et le droit d'être informé sur son état de santé et sur l'état de santé de son partenaire (article 16, paragraphe 1).

En outre, le projet de Protocole prévoit une protection spéciale pour les femmes de troisième âge et les femmes ayant un handicap, compte tenu de leurs besoins physiques et moraux (article 6). Il engage les Etats parties à assurer une protection effective des femmes et des enfants en période d'urgence et de conflit armé aussi qu'aux femmes et enfants déplacés à l'intérieur de leur propre territoire ou réfugiés en provenance des pays voisins (article 12, paragraphe 3).

Pour éviter que l'égalité et la non-discrimination ainsi consacrées ne demeurent formelles, le projet de Protocole prescrit aux Etats parties de prendre des mesures nécessaires à la promotion des droits des femmes.

C. Dispositions incitatives/promotionnelles

Ces dispositions se rapportent à l'obligation faite aux Etats parties de prendre des mesures nécessaires pour:

- intégrer la dimension "femme" dans les politiques de développement (article 3);
- faciliter l'accès des femmes aux services et à l'aide judiciaires, ainsi qu'à l'information juridique (article 8);
- éliminer les discriminations dans le domaine de l'éducation et toute référence à des stéréotypes perpétuant cette discrimination dans les manuels scolaires et les programmes d'enseignement; promouvoir l'alphabetisation des femmes, l'accès gratuit des filles à l'enseignement secondaire, ainsi que l'octroi de bourses d'étude à cet effet et la formation professionnelle des femmes et des filles (articles 4 et 14);
- promouvoir la participation paritaire des femmes et/ou des filles à la vie politique (article 11) et aux programmes et activités de prévention, de gestion et de résolution des conflits, d'éducation à la paix et d'assistance humanitaire aux plans national, régional et international (article 12);
- promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi (article 15); favoriser l'accès des femmes aux services de santé à des coûts abordables et à des

- distances raisonnables et aux services pré- et post-nataux et nutritionnels pendant la grossesse et la période d'allaitement et protéger les droits reproductifs des femmes particulièrement en cas de viol ou d'inceste (article 16, paragraphe 2);
- favoriser l'accès des femmes à l'eau potable, aux sources d'énergie domestique, à la terre et aux moyens de production alimentaire et l'établissement des systèmes d'approvisionnement et de stockage adéquats en vue de leur sécurité alimentaire (article 17);
 - favoriser la jouissance et l'exercice effectifs par les femmes du droit à un logement adéquat, grâce à l'accès à un logement social adéquat (article 18); du droit à un environnement culturel positif (article 19); du droit à un environnement sain (article 20) et du droit au développement (article 21).

Concernant spécialement le droit au développement, le projet de Protocole dispose à l'article 21, paragraphe 2 :

"Les Etats parties au présent Protocole s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées pour:

- a) permettre aux femmes de participer librement et à tous les niveaux de décision à la conception et à la mise en oeuvre des politiques et programmes de développement;
- b) faciliter l'accès des femmes à la terre et garantir leur droit de propriété quel que soit leur statut matrimonial;
- c) faciliter l'accès des femmes au crédit et aux ressources financières, économiques et naturelles;
- d) prendre en compte les indicateurs de développement humain spécifiques aux femmes dans l'élaboration des politiques de développement;
- e) veiller à ce que les effets négatifs de la mise en oeuvre des programmes et politiques commerciales, tels que la mondialisation, soient minimisés à l'égard des femmes."

Les rédacteurs de la Charte africaine avaient déjà innové en consacrant, au plan conventionnel, le droit au développement. Les rédacteurs du projet de Protocole récidivent en prescrivant aux Etats d'intégrer la dimension du genre (9) dans la mise en oeuvre du droit au développement. Ce faisant, ils donnent à cette

obligation une base juridique plus solide que celle en vigueur au sein des Nations Unies.

D. Statut actuel du projet

Après son adoption par la Commission africaine à sa session de Kigali en novembre 1999, le texte du projet a été soumis par le Président de la Commission au Secrétariat général de l'OUA pour action et suivi. Le Bureau des affaires juridiques de l'OUA, qui est rattaché au cabinet du Secrétaire général, a saisi cette occasion pour porter à la connaissance de la Commission l'existence d'un autre projet, initié par la Division des droits de la femme de l'OUA, relatif à l'élaboration d'un projet de Convention sur l'élimination de toutes les formes de pratiques affectant les droits fondamentaux des femmes et des filles. Le Bureau des affaires juridiques et la Commission sont tombés d'accord pour que ce dernier projet puisse être intégré au projet de protocole déjà adopté à Kigali (10). La Commission poursuivra donc l'élaboration du projet, en veillant à une plus grande coordination avec les autres institutions susmentionnées. Après l'adoption d'un texte unique et harmonisé, le projet devra être soumis aux États membres pour commentaires et sera finalisé par les experts gouvernementaux avant sa soumission pour adoption à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA.

IV. Conclusion

Après les développements normatifs réalisés avec l'adoption du Protocole à la Charte relatif à la création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (11), les États africains poursuivent leurs efforts pour l'amélioration de la Charte. Les travaux visant actuellement à l'adoption d'un Protocole relatif aux droits de la femme en Afrique sont importants à titre. En effet, l'adoption de ce texte permettra de combler les lacunes de la Charte en la matière et d'intégrer les développements normatifs intervenus entre-temps au plan universel, tout particulièrement depuis la tenue des Conférences mondiales de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme et de Beijing de 1995 sur les femmes. Ces deux Conférences, auxquelles les États africains ont pris une part active, ont reconnu et consacré les droits des femmes comme droits humains universels, inaliénables, interdépendants et indivisibles et recommandé aux États de prendre des mesures concrètes visant à accorder une plus grande attention aux droits humains des femmes afin d'éliminer toutes les formes de discrimination et de violence fondées sur le sexe exercées contre les femmes.

En adoptant ce projet de Protocole, les États africains feront d'une pierre deux coups: contribuer au renforcement du système régional africain de promotion et

de protection des droits de l'homme et des peuples et au développement du droit international des droits de l'homme par la consécration conventionnelle de la dimension du genre, sur fond des normes prescrivant des actions de discrimination positive en faveur des femmes en Afrique. En assistant la Commission africaine dans ses travaux relatifs au projet de Protocole, le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a contribué positivement à ce processus. Paraphrasant une maxime fort répandue en Afrique, "éduquer une femme, c'est éduquer une nation", nous pouvons conclure que "promouvoir et protéger les droits de la femme en Afrique, c'est promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples".

Mutoy Mubiala

Notes

1. Voir ELMADMAD, K., "Les droits de la femme dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples", *Afrique 2000* n° 14, août 1993, pp. 21-37 et KOIS, L., "Article 18 of the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Progressive Approach to Women's Human Rights", *East African Journal of Peace and Human Rights*, vol. 3 (1), 1997, pp. 92-114.
2. Voir notamment Centre africain pour la démocratie et les études des droits de l'homme, *Les femmes et le droit successoral en Afrique. Etudes de cas du Kenya et du Sénégal/Women and Inheritance Laws in Africa. Case Studies in Kenya and Senegal*, Banjul, New Type Press, 1998.
3. Voir Center for Women's Global Leadership, *Gender Violence and Women's Human Rights in Africa*, New Brunswick, Rutgers, 1994.
4. Voir KUENYEHIA, A., "50 Years of the Universal Declaration of Human Rights and the Rights of Women in Africa", *Africa Legal Aid*, juillet-septembre 1998, p. 7; *Best Practices in Peace Building and Non-Violent Conflict Resolution. Some Documented African Women's Peace Initiatives*, UNHCR/UNESCO/UNDP/UNFPA/UNICEF/UNIFEM, Vernier, ATAR Roto Presse, 1997 et *L'Autre Afrique* n° 100, spécial Femmes, intitulé "Meilleures que les hommes?", 13-26 octobre 1999.
5. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, "Rapport du Séminaire sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et les droits de la femme africaine", doc. ACHPR/RTP/SACAW/XVIII, octobre 1995, p. 10 et, pour le texte original de l'auteur, KIBWANA, K., *Empowering the African Woman: A Study of the Protection of Women's Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights and A*

Proposal Regarding the Development of a Charter on the Rights of the African Woman, p. 9 (document à disposition chez l'auteur).

6. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, "Rapport de la première réunion du Groupe de travail sur le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme africaine", doc/OS/58 (XXIV), octobre 1998.
7. Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI), Projet Promotion des droits et renforcement du pouvoir des femmes sénégalaises (PDPF), "Rapport général de l'Atelier sur le projet de Protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des femmes, tenu à Dakar le 27 août 1998", annexe IV, p. 4.
8. Terme emprunté par l'auteur à Mgr. Dom Helder Camara, ancien Archevêque de Recife (Brésil), décédé récemment, qui prônait une doctrine de justice sociale fondée sur l'option préférentielle pour les pauvres.
9. D'après les Conclusions 1997/2 du Conseil économique et social, approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/52/3, chapitre IV, paragraphe 4): "Meanstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve equality."
10. Drafting Process of the Draft Protocol on the Rights of Women in Africa, DOC/OS (XXVII) / 159b, African Commission on Human and Peoples' Rights, 27th Ordinary Session, 27 April-11 May 2000, Algiers (Algeria).
11. Voir la contribution de l'auteur sur le Protocole créant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans le numéro d'automne 1998 de cette Revue, pp. 27-30.