

Le contenu de la Charte africaine de la jeunesse en matière de droits humains : une évaluation préliminaire

Busingye Kabumba*
Août 2009

I. Introduction

La Charte africaine de la jeunesse (« la Charte ») est née de la reconnaissance de l'importance de la participation et de l'implication de la jeunesse en tant que préalable au développement durable du continent.¹ Compte tenu de cet aspect, et pour assurer une pleine utilisation du potentiel de la jeunesse dans l'impulsion des objectifs de l'Union africaine, la Charte garantit un ensemble de droits à la jeunesse et aux jeunes.² Cet article procède à une évaluation préliminaire des droits dans le cadre de la Charte comme point de départ pour un débat plus approfondi sur sa signification pour l'autonomisation de la jeunesse africaine.

II. Portée et étendue des droits dans le cadre de la Charte

Une étude de la Charte révèle qu'il s'agit d'un document marqué par des tensions internes, qui alterne un renforcement et une limitation de droits, et contient à la fois des formulations larges et généreuses dans certaines parties et des formulations étroites et restrictives dans d'autres.

La Charte en tant qu'instrument de renforcement des droits

L'aspect de renforcement des droits de la Charte est évident dans la formulation large et calculée utilisée, par exemple, à l'article 2(1) (disposition générale sur la non-discrimination) et à l'article 25 (élimination des pratiques culturelles néfastes ou discriminatoires) qui, dans l'exposé des fondements de discrimination interdits, incluent l'expression « ou d'autres critères », laissant ainsi la latitude d'une lecture applicable à d'autres motifs de discrimination comme l'orientation sexuelle ou l'infection par le VIH. Cette phraséologie figure dans les dispositions anti-discrimination d'un certain nombre de traités internationaux pour apporter la garantie nécessaire à une protection complète du droit à une absence de discrimination.³

La Charte a également recours à des déclarations générales adaptées en lien avec les droits et libertés visant la pensée, la conscience et la religion ;⁴ la protection de la vie privée ;⁵ le développement social, économique et culturel ;⁶ l'adéquation des conditions de vie ;⁷ la paix et la sécurité ;⁸ le traitement

* LLB (mention très bien) (MU), Dip LP (LDC), BCL (Oxford), LLM (Harvard). Chargé de cours, Droit international et comparé, Université de Makerere Les envois de commentaires à l'auteur sont les bienvenus. Il peut être contacté à l'adresse bkabumba@law.mak.ac.ug.

¹ Préambule de la Charte. La Charte est entrée en vigueur le 8 août 2009, et peut-être consultée sur <http://www.africa-union.org/root/UA/Conferences/Mai/HRST/Charter%20english.pdf>

² La Charte établit une distinction un peu forcée entre « mineurs » d'une part (définis comme des jeunes âgés de 15 à 17 ans assujettis aux lois de chaque pays) et la « jeunesse » ou « les jeunes » de façon générale (définis comme les personnes âgées de 15 à 35 ans) d'autre part. Cette terminologie alambiquée est peut-être révélatrice du manque de clarté ou d'accord sur qui est un « jeune » dans le contexte africain où des circonstances politiques, sociales, culturelles et autres peuvent obliger des personnes à assumer des responsabilités « d'adultes » dès leur jeune âge. Pour une analyse plus détaillée des conceptualisations de la « jeunesse », voir : Francis Chigunta, « The Socio-Economic Situation of Youth in Africa : Problems, Prospects and Options » 12 juillet 2002, consultable sur <http://www.yesweb.org/gkr/res/bg.africa.reg.doc>.

³ Voir par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 (« PIDCP ») (Article 2), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 (« PIDESC ») (Article 2(2)), la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989 (« CDE ») (Article 2), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 1986 (« CADHP ») (Article 2) et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, 1999 (« CADBE ») (Article 3).

⁴ Article 6

⁵ Article 7

⁶ Article 10



humain ;⁹ un environnement propre et sain ;¹⁰ la culture ;¹¹ et le repos et les loisirs.¹² Il existe aussi des clauses importantes et couvrant un champ très large concernant les droits des jeunes avec des handicaps mentaux ou physiques¹³ et d'autres jeunes vulnérables et défavorisés (comme les personnes déplacées et les minorités)¹⁴ ainsi que les droits de la jeunesse dans la diaspora.¹⁵ Dans ces cas et dans d'autres, la Charte utilise des termes qui permettent une interprétation du droit aussi large que nécessaire pour lui donner un plein effet.

À d'autres endroits, la Charte assure une protection étendue par le biais de dispositions spécifiques et détaillées qui accompagnent une formulation large. Ainsi, l'article 9 prévoit non seulement le droit de posséder une propriété mais garantit ensuite le droit à hériter d'une propriété et une protection contre la privation arbitraire de leur « propriété, y compris de leur héritage. » C'est une clause essentielle puisqu'elle reconnaît et protège l'une des plus importantes sources de propriétés que les jeunes vont probablement posséder. Une formulation spécifique similaire apparaît à l'article 13 qui, au-delà de l'énonciation d'un droit général à l'éducation, prévoit que les filles ou les jeunes femmes qui tombent enceintes ou se marient avant d'avoir achevé leurs études doivent pouvoir bénéficier de la possibilité de les poursuivre.¹⁶ Cette tendance se retrouve à l'article 16 qui, après avoir déclaré un droit général de jouir du meilleur état de santé physique, mentale et spirituelle possible, reconnaît ensuite, entre autres choses, les difficultés particulières posées par le VIH/SIDA et énumère les mesures spécifiques qui doivent être prises par les États parties pour faire face à la pandémie, par exemple en développant l'accessibilité aux services de conseils et aux tests volontaires et confidentiels, et en permettant l'accès en temps approprié aux traitements et à la prévention, notamment pour la prévention de la transmission de la mère à l'enfant, la prophylaxie post viol et la thérapie anti-rétrovirale.¹⁷ Des détails supplémentaires sont fournis à l'article 23 (droits des filles et des jeunes femmes) qui énonce la totalité des obligations des États, depuis l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes jusqu'à la garantie de leur pleine participation à la vie nationale et leur accès réel à tous les niveaux et types d'études. À cet égard également, la Charte est en phase avec l'approche retenue par d'autres traités internationaux et régionaux.¹⁸

On peut bien sûr faire valoir que, dans certaines circonstances, une formulation large peut prêter à des abus et que, en revanche, une formulation par trop précise peut limiter les droits dans la mesure où l'on peut supposer que des droits non exprimés ne sont pas prévus. En ce qui concerne le second danger, l'approche adoptée par la Charte sur les droits à la propriété, à l'éducation et à la santé ainsi que pour les droits des filles et des jeunes femmes semble être la bonne, au sens où elle ne prévoit des situations particulières qu'après une déclaration large et générale du droit. Toutefois, le premier danger ne se prête peut-être pas à une réponse aussi facile ; en réalité, certains aspects de la Charte fournissent la preuve de sa force. Un exemple en est fourni par l'article 8 (protection de la famille) qui

⁷ Article 14

⁸ Article 17

⁹ Article 18

¹⁰ Article 19

¹¹ Article 20

¹² Article 22

¹³ Article 24

¹⁴ Article 2 (3); article 16 (2) (b) et article 17 (1) (e)

¹⁵ Article 21

¹⁶ Article 13 (4) (h)

¹⁷ Voir article 16 (2) (a) à (n)

¹⁸ La CDE par exemple institue un droit général des enfants à l'éducation avant d'exiger des États parties qu'ils prévoient précisément une éducation primaire universelle ainsi qu'une formation professionnelle et supérieure (article 28 (1)). Le Protocole à la Charte africaine relatif aux droits des femmes en Afrique, 2005 (« Protocole de Maputo ») garantit de la même manière le droit des femmes à la santé, y compris en matière de santé sexuelle et reproductive, et précise les composantes de ce droit, comme le droit d'exercer un contrôle sur leur fécondité, le droit de décider de leur maternité, du nombre d'enfants et de l'espacement des naissances, et le libre choix des méthodes de contraception (article 14).

enjoint aux États parties de protéger les familles et de soutenir leur fondation et leur développement « en tenant compte du fait que les structures et les modèles familiaux varient selon les différents contextes sociaux et culturels. » Si, d'un côté, la phraséologie peut autoriser le soutien de l'État à des structures familiales non traditionnelles, comme des familles dont le chef est un enfant (une disposition importante étant donné le nombre de cas croissant du fait, notamment, de la pandémie de VIH/SIDA), et peut de la même manière servir de fondement pour des demandes de traitement à égalité pour les concubins et les couples de personnes du même sexe, d'un autre côté, elle ouvre la possibilité à des pratiques nuisibles comme le lévirat (héritage de la veuve) et les mariages entre enfants, dans la mesure on l'on peut prétendre qu'ils constituent des « structures et des types de familles » exceptionnels issues de contextes sociaux et culturels particuliers. De la même manière, la formulation de l'article 16 (2) (i), qui demande aux États de mettre en place des programmes globaux comprenant des mesures législatives de prévention des avortements illégaux, peut être considérée comme une obligation pour les États d'autoriser des avortements légaux et sans risques. Toutefois, des États peuvent considérer que leur obligation se limite à fournir des informations sur les moyens contraceptifs tout en maintenant des lois contre l'avortement. Il semblerait que plus les termes employés sont détaillés et spécifiques (en complément d'une déclaration générale du droit), plus la protection offerte par la disposition est efficace.

Restriction des droits dans la Charte

Nonobstant les aspects progressistes de la Charte évoqués ci-dessus, à de nombreux égards ce document ne parvient pas à assurer une reconnaissance complète et adaptée des droits de la jeunesse. Comme point de départ, nous pouvons remarquer que la Charte est remarquablement muette sur le droit humain le plus fondamental, sans lequel il est impossible de jouir des autres droits, à savoir le droit à la vie. C'est une omission très étrange étant donné la présence d'un vaste éventail d'autres droits, décrits de façon détaillée comme on a pu le voir plus haut.¹⁹

Cela étant dit, dans un certain nombre de cas où la Charte prévoit effectivement des droits, les termes utilisés tendent à restreindre ces droits. Cet effet est obtenu de trois façons : -(i) en utilisant une terminologie « fermée » ; (ii) en imposant aux droits des restrictions non spécifiées ; (iii) en garantissant une partie d'un droit tout en restant muet sur une autre.

Concernant la terminologie fermée, nous pouvons nous référer à l'article 15 (droit à l'emploi) qui, tout en obligeant les États à protéger les jeunes contre les discriminations relatives au travail, donne ce qui paraît être une liste exhaustive de domaines interdits.²⁰ Il est difficile de savoir à cet égard pourquoi l'expression « ou d'autres critères » employée dans l'article 2 (1) et l'article 25 ne pourrait pas être employée avec un effet similaire dans ce cas.

La seconde méthode de restriction des droits est évidente dans les articles 4 (liberté d'expression) et 5 (liberté d'association) qui sont respectivement soumis aux « restrictions prévues par la loi » et à un exercice « conformément aux règles prescrites par la loi ». Dans un cas comme dans l'autre, aucune tentative n'est faite pour délimiter les contours des restrictions éventuelles afin de prévenir les abus. Fondamentalement, dans leur formulation présente, les articles garantissent des droits d'un côté et les nient de l'autre.

La troisième possibilité apparaît clairement dans l'article 3 (liberté de mouvement), qui prévoit le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. Il est évident que ce qui est accordé ici c'est un droit de quitter des pays et d'y pénétrer mais pas réellement de passer de

¹⁹ Le droit à la vie a été garanti dans d'autres traités internationaux et régionaux portant sur les groupes vulnérables, comme la CDE (article 6), le Protocole de Maputo (article 4) et la CADBE (article 5).

²⁰ Article 15 (4) (a). Ils concernent l'ethnicité, la race, le sexe, le handicap, la religion ainsi que la situation politique, sociale, culturelle et économique.

l'un à l'autre. De la même manière, si l'article 8 prévoit la protection de la famille, il n'accorde pas expressément le droit de se marier et de fonder une famille.²¹

III. Dispositions de mise en application et de mise en œuvre

Les États parties ont le devoir de reconnaître les droits, libertés et devoirs garantis par la Charte²², prendre « les mesures nécessaires » à l'entrée en vigueur des dispositions de la Charte²³ et favoriser et veiller au respect desdits droits et libertés par l'enseignement, l'éducation et la publication.²⁴ Pour sa part, la Commission de l'Union africaine a la responsabilité de veiller à ce que les États parties respectent leurs engagements et remplissent leurs devoirs dans le cadre de la Charte ;²⁵ mais ce rôle semble être plus formulé en des termes de facilitation pour les États ne disposant apparemment pas de dispositions pour des sanctions. Il ne semble pas y avoir de possibilité d'application des droits et des libertés dans le cadre de la Charte, bien qu'on puisse concevoir que la Charte soit interprétée et appliquée par la Cour africaine sur les droits de l'homme et des peuples conformément à l'article 3 (1) de ses statuts.²⁶

Une obligation importante qui s'impose aux États parties dans le cadre de la Charte est l'exigence de l'article 12 d'élaborer des politiques nationales détaillées et cohérentes sur la jeunesse, intersectorielles par nature, à partir d'informations fournies par une consultation approfondie avec des jeunes et d'évaluations de référence pour les problèmes prioritaires pour le développement de la jeunesse. Ce processus doit être accompagné par un mécanisme national de coordination de la jeunesse pour relier les organisations de jeunesse, et soutenu par un programme d'action national couplé à des allocations budgétaires suffisantes et suivies. Il est particulièrement remarquable qu'une partie de l'obligation consiste à veiller à ce que les politiques élaborées soient adoptées par les parlements nationaux et inscrites dans la loi.²⁷ Cet aspect est intéressant car il semble que les rédacteurs de la Charte aient été attentifs à l'importante distinction entre loi et politique. Cette distinction a été mise en évidence dans l'affaire *Rapula Jimson v. Botswana Building Society*²⁸, dans laquelle le Conseil des prud'hommes du Botswana a noté que la politique et la loi interviennent à des niveaux différents et que les tribunaux ne peuvent qu'appliquer la loi²⁹ dans la mesure où une politique se situe au niveau de la persuasion morale, mais pas légale.³⁰ Dans le même temps, si les

²¹ Si l'on peut faire valoir que l'article 8 (2) prévoit le droit de se marier et de fonder une famille dans la mesure où il vise « les jeunes hommes et femmes atteignant l'âge nubile... », ceci n'annule pas le fait qu'une formulation explicite de ce droit serait préférable, comme cela a été fait dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948 (« DUHD ») (article 16 (1)) et le PIDCP (article 23 (2)).

²² Article 1 (1)

²³ Article 1 (2)

²⁴ Article 27

²⁵ Article 28

²⁶ Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (« le Protocole de 1998 »), consultable sur http://www.achpr.org/english/info/court_en.html. Une attention aurait dû aussi être portée au Protocole sur le statut de la cour africaine de justice et des droits de l'homme, adopté en 2008 (« le Protocole de 2008 ») (consultable sur http://www.hurisa.org.za/Advocacy/AfricanCourt/Single_Legal_Instrument.pdf qui remplace le Protocole de 1998 et le Protocole de la cour de justice de l'Union africaine (« le Protocole de 2003 ») (consultable sur <http://www.lrcet.or.tz/documents/justice.pdf>). Le Protocole de 2008 opère une fusion entre la Cour africaine des droits de l'homme (CADH), mise en place dans le cadre de la CADHP, et la Cour africaine de justice (CAJ), créée dans le cadre de l'Union africaine, pour en faire une seule cour, la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH). Lorsqu'elle deviendra opérationnelle, la CAJDH aura compétence sur les affaires concernant l'interprétation et l'application de la Charte en application de l'Article 28 de son Statut.

²⁷ Article 12 (h)

²⁸ (2005) AHRLR 3 (BwIC 2003) ; consultable sur http://www.chr.up.ac.za/undp/domestic/docs/caselaw_30.pdf.

²⁹ Supra, au para. 46 du jugement

³⁰ Supra, au para. 66



rédacteurs avaient été sensibles à cette distinction et s'ils avaient souhaité que les préoccupations de la jeunesse soient effectivement prises en compte par les États parties, il semble que l'accent aurait dû être mis sur la promulgation des lois à cet effet, alors que dans le cas de l'article 12, la promulgation de la loi semble avoir été intégrée après coup. C'est particulièrement frappant étant donné que selon d'autres parties de la Charte, particulièrement les articles 16 (droit à la santé) et 23 (droits des femmes et des enfants), les États doivent prendre des mesures législatives sans avoir à passer par un processus de loi après une politique. En fait, l'article 23 contient une référence non seulement à une législation mais à une « législation spéciale », ³¹ ce qui aurait peut-être dû être le terme employé dans l'Article 12.

Un autre obstacle éventuel à l'application de la Charte pourrait être les dispositions de l'article 1 (2) par lequel les États parties ont l'obligation de mettre en œuvre la Charte, entre autres choses, « conformément à leurs procédures constitutionnelles », comme dans le cadre de l'Article 14 (droit à un niveau de vie suffisant) qui exige que sa mise en œuvre soit conforme aux lois nationales des États parties. Ainsi rédigées, ces dispositions laissent la possibilité aux États parties de mettre en avant leurs ordres constitutionnel ou juridique pour se défendre de l'absence de mise en œuvre de la Charte.

IV. Conclusion

Dans l'ensemble, la Charte contient un certain nombre de dispositions importantes pour les droits humains. À de nombreux égards, elle est opportune et avisée et devrait offrir un cadre important pour faire avancer les droits de la jeunesse sur le continent. Tous les éventuels défauts de la Charte sont provisoirement palliés par l'article 29, qui dispose que rien dans la Charte ne saurait être susceptible de réduire les normes et valeurs figurant dans d'autres instruments applicables sur les droits humains ratifiés par les États concernés ou les lois ou politiques nationales. C'est une importante clause « garde-fou » qui fait en sorte que les nations les plus progressistes ne voient pas leurs lois et politiques affaiblies par d'éventuelles lacunes dans la Charte. Toutefois, comme on l'a noté plus haut, la Charte contient certaines dispositions qui restreignent les droits et des obstacles à la mise en œuvre, auxquels il faudrait remédier pour donner un plein effet à l'esprit de la Charte.

³¹ Art. 23 (k)