

LA PROTECTION JURIDIQUE DES DROITS DES PERSONNES AGEES EN AFRIQUE

« Normes et mécanismes »

Par

Madame Reine ALAPINI GANSOU

Avocate

*Présidente de la Commission Africaine des droits de l'Homme et des peuples et Membre du
Groupe de travail de la Commission africaine sur les droits des personnes âgées et des
handicapés*

Introduction

Selon Amadou AMPATE BAH « " En Afrique, un vieillard qui meurt, c'est une bibliothèque qui brûle».

Ceci pour dire que dans la culture Africaine une place de choix est donnée aux personnes âgées, même si de nos jours les statistiques démontrent que la population africaine est jeune.

En réalité les personnes âgées en raison de leur vulnérabilité et de la précarité dans laquelle bon nombre d'entre elles vivent ont besoin d'être protégées ; mais en quoi consiste cette protection ?

La protection des personnes âgées a toujours été beaucoup plus sociale et familiale qu'autres choses de sorte que qu'à bien des égards, la question de leur protection juridique semble être plus une question d'avenir. Cependant il faudrait signaler qu'un cadre normatif régional africain s'est créé au fil du temps autour de la thématique des personnes âgées en Afrique. Par ailleurs, avec la consolidation des institutions politiques et administratives des Etats et la volonté des acteurs politiques, l'on note une prise en compte progressive de la question de la protection des couches sociales vulnérables dont les personnes âgées.

Quel est ce cadre juridique dans lequel les personnes âgées sont protégées en Afrique ? Quels sont les fondements de cette protection ? Les instruments juridiques cette protection sont-ils efficaces ? Sans entrer dans les détails, l'on pourrait dire que certaines législations en Afrique prévoient une telle protection et sont porteuses en termes de réalisations et de services sociaux de base pour les personnes âgées¹.

¹ La Tunisie ; le Mali, L'Afrique du sud, l'Ile Maurice

Mais pour répondre aux questions précédentes, nous allons visiter le cadre normatif africain de protection des personnes âgées et les mécanismes (organes) de mise en œuvre de ces normes. Par la suite il sera fait état de pratiques à encourager et des gaps à combler dans le système jusque là conçu.

1. Le cadre normatif de la protection des personnes âgées en Afrique

En jetant un regard rétrospectif à travers le système africain des droits de l'homme, on peut extirper un cadre normatif propre aux les personnes âgées; mais à l'analyse, ce cadre montre une certaine imprécision et la problématique des personnes âgées s'est finalement dispersée dans d'autres textes à caractère spécifique sans pour autant se satisfaire de cette inclusion plutôt circonstancielle.

1.1- Un cadre normatif global mais imprécis

Il comporte la charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole à la charte africaine sur les droits de la femme en Afrique

- **La charte africaine des droits de l'homme et des peuples**

La place de choix qu'occupent les personnes âgées dans la culture africaine où ils représentent la sagesse a inspiré le système normatif de protection des droits de l'Homme dans ce continent. Déjà la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi au KENYA le 27 Juin 1981 a la particularité de les avoir cités nommément comme des personnes protégeables sous l'angle des droits de l'Homme. Le texte de la Charte² qui "prend en compte les traditions et les cultures des populations"³ affirme dans son préambule la nécessité de tenir compte "des traditions historiques et des valeurs de la civilisation africaine" dans la conception des droits de l'homme.

Elle précise en son article 18 al. 4 que : « Les personnes âgées ou handicapées ont également droit à des mesures spécifiques de protection en rapport avec leurs besoins physiques ou moraux ». Dans la même optique l'article 29 portant sur les devoirs dispose s'agissant des personnes âgées qu'il faut « préserver le développement harmonieux de la famille et d'œuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille ; de respecter à tout moment ses parents, de les nourrir, et de les assister en cas de nécessité ».

De ces deux dispositions, on peut retenir que les personnes âgées jouissent, outre de la protection générale des droits sous l'angle de la non-discrimination⁴, des droits spécifiques

² Cette charte comprend un préambule, suivi de 68 articles regroupés en trois parties portant respectivement sur les droits et devoirs, les mesures de sauvegarde ou moyens de protection et les dispositions diverses.

³ Lire Guy LAGELEE et Gilles MANCERON, "**La Conquête des droits de l'homme**", Le Cherche-Midi, Paris, 1998

⁴ Ce principe est quant à lui posé par l'article 2 de la charte qui affirme : 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.

qui sont inhérents à leur vulnérabilité supposée ou avérée. En tant que parents, les enfants leur sont juridiquement obligés et leur doivent secours et assistance.

Cependant, leur prise en compte dans la charte se dissimule dans d'autres préoccupations et on ne voit pas à travers ces quelques textes les droits civils, politiques sociaux et culturels ou les droits dits de la troisième génération des personnes âgées. A la faveur de l'article 66 de la charte africaine⁵ d'autres protocoles ou d'autres textes on tenté de mieux prendre en compte les droits personnes âgées mais dans une proportion assez incomplète pour ne pas dire discriminatoire.

- **Le protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
relatif aux droits de la femme en Afrique**

Outre la Charte, son protocole relatif aux droits de la Femme adopté à Maputo en 2003 s'intéresse à la situation particulière de la femme du troisième âge. Son article 22 prévoit ainsi que les Etats s'engagent à :

- a) assurer la protection des femmes âgées et prendre des mesures spécifiques en rapport avec leurs besoins physiques, économiques et sociaux ainsi que leur accès à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- b) assurer aux femmes âgées la protection contre la violence, y compris l'abus sexuel et la discrimination fondée sur l'âge et leur garantir le droit d'être traitées avec dignité.

Ce protocole peut être complété dans une certaine mesure par la déclaration solennelle sur l'égalité entre homme et femmes. Mais là encore ces deux textes ne traitent que des droits de la femme âgées ; Quid de 'Hommes âgé ? et dans tous les cas tous les droits ne sont couverts comme cela se doit.

- **Le protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples**

Adopté le 9 juin 1998 à Ouagadougou au Burkina Faso et entré en vigueur en 2006, le protocole à la Charte africaine portant création de la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples en tant que nécessaire complément de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples⁶ pourrait aussi être considéré comme un instrument par ricochet dans la mesure où cette Cour va être appelée à considérer les violations des droits des personnes âgées en cas de besoin.

L'ensemble de ces dispositions des textes majeurs des droits de l'homme en Afrique expliquent l'intérêt qu'a toujours attaché son système de protection aux droits des personnes âgées. On en tire un certain nombre des droits tels que le droit à l'assistance de la part de

⁵ L'article 66 dispose que « Des protocoles ou accords particuliers pourront, en cas de besoin, compléter les dispositions de la présente **Charte** ».

⁶ Voir les articles 2 ; 5 ; 8 et 33 du protocole

leurs enfants, le droit à être nourris par ceux-ci, le droit d'être traité avec dignité, le droit à l'égalité de traitement.

Ainsi, la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples et des peuples et par la suite les protocoles et autres textes se préoccupent des personnes âgées mais très vaguement pour la charte et de façon incomplète pour le protocole sur les droits de la femme, alors même que la vulnérabilité et les besoins des personnes âgées se prononcent de plus en plus dans les Etats parties. D'où la nécessité de la création d'un cadre normatif spécifique, mais qui prenne en compte la vieillesse dans toutes ses dimensions genre, sociales et juridiques et des droits de l'homme.

1.2- Vers un cadre normatif spécifique plus complet mais encore embryonnaire

En termes d'approche de solutions à la problématique de la protection juridique des droits des personnes âgées, quelles sont donc les actions entreprises ?

La commission de l'Union Africaine en tant qu'organe politique au plan continental a reconnu l'urgence de la question au même titre que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, organe de mise en œuvre des droits garantis par la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ce qui se traduit par la nécessité d'engager une procédure de rédaction des d'un texte juridique régional Africain sur les droits des personnes âgées.

La commission africaine des droits de l'homme et des peuples, en raison aussi des prérogatives qui lui sont conférées aux termes de l'article 45 alinéa 4 de la charte⁷ et son règlement intérieur⁸, est en voie de proposer à l'Union Africaine un projet de protocole sur les droits des personnes âgées. Ce cadre normatif à cette étape n'est donc pas encore une réalité et c'est pourquoi nous pensons que la problématique de la protection spéciale des droits des personnes âgées est à l'état embryonnaire ; ce qui n'exclut pas la mise en œuvre des droits des personnes âgées au regard des textes existants. Ce qu'il sied de voir en un second temps à travers les stratégies mises en place au niveau desdits organes.

2. Les organes de protection des droits des personnes âgées en Afrique

La charte en ses articles 33 et suivants a prévu des mesures de sauvegarde des droits qu'elle garantit en ses articles 1 à 29, y compris donc les droits des personnes âgées. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples est à ce titre l'organe de promotion des droits de personnes âgées mais aussi l'organe de protection par excellence de leurs droits ; sachant que la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples pourra prendre le relais en cas de besoin. Nous pouvons aussi citer les structures non étatiques.

⁷ Article 45 al 4 de la charte prévoit que la Commission a pour mission d'Exécuter toutes autres tâches qui lui seront éventuellement confiées par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

⁸ Depuis Aout 2009 la Commission africaine a adopté un nouveau règlement intérieur qui lui permet de proposer des textes à l'adoption des Etats parties

2.1- La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) : organe de mise en œuvre des droits des hommes et des femmes âgées

La Charte en son article 45 donne compétence à la CADHP notamment de promouvoir et protéger les droits de l'homme sur le continent ; Le protocole de Maputo aussi en son article 26 donne compétence à la CADHP pour surveiller les droits des femmes et donc ceux des femmes âgées.

A ce titre, la Commission entreprend à la fois des activités de promotion et de protection suivantes :

- La Commission reçoit des informations sur la mise en œuvre de la Charte à travers *les rapports des Etats parties*⁹ et les rapports alternatifs des ONG et organisations de la Société civile.

Cela reste le moyen le plus courant par lequel la Commission recommande aux Etats d'améliorer le cadre juridique de protection des droits des personnes âgées. Elle passe aussi par la voie des ateliers et de séminaires de sensibilisation.

- La Commission reçoit *des plaintes individuelles ou communications provenant des individus*¹⁰

dont les droits sont violés à condition que ceux-ci aient préalablement épuisé les voies de recours internes¹¹. Après examen des communications individuelles la commission rend sa décision et fait des recommandations qu'elle soumet à la Conférence des Chefs d'Etat et de

⁹ Article 62 de la Charte : « Chaque Etat partie s'engage à présenter tous les deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente **Charte**, un rapport sur les mesures d'ordre législatif ou autre, prises en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte ».

¹⁰ Voir articles 55 de la charte:

1. Avant chaque session, le Secrétaire de la Commission dresse la liste des communications autres que celles des Etats parties à la présente Charte et les communique aux membres de la Commission qui peuvent demander à en prendre connaissance et en saisir la Commission.

2. La Commission en sera saisie, sur la demande de la majorité absolue de ses membres.

Et l'Article 56 de la charte : Les communications visées à l'article 55 reçues à la Commission et relatives aux droits de l'homme et des peuples doivent nécessairement, pour être examinées, remplir les conditions ci-après:

1. Indiquer l'identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Commission de garder l'anonymat;

2. Etre compatibles avec la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine ou avec la présente **Charte**;

3. Ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA;

4. Ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse;

5. Etre postérieures 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;

6. Etre introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine;

7. Ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et soit des dispositions de la présente Charte.

¹¹ La jurisprudence de cet organe de la Charte interprète de manière très libérale cette condition en admettant que soient reçues parfois les communications qui ont été introduites sans épuisement des recours internes quand ceux-ci sont indisponibles, impossibles ou inefficaces en vertu de l'article 56 précité(Exemple JAWARA c / Gambie; SERAC c / Nigeria, 2001)

gouvernement.¹² A ce jour la Commission n'a enregistré aucune plainte basée sur la violation des droits particuliers des personnes âgées.

- *Le groupe de travail sur les droits des personnes âgées et des handicapées de la Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples.*

La Commission passe aussi par le biais de résolutions et des communiqués de presse pour mettre en exergue certaines violations. Mais depuis plus 15 ans, la Commission s'appuie de plus en plus sur ses procédures spéciales à l'intérieur desquelles nous avons des groupes de travail, les comités et les rapporteurs spéciaux pour prendre de façon plus efficace en compte des droits spécifiques.¹³

S'agissant des droits des personnes âgées la Commission a créé un Groupe de travail sur les personnes âgées et les Handicapés en Afrique aux termes de sa Résolution n° *ACHPR/Res.106(XXXI)07* adoptée lors de sa 41^{ème} Session Ordinaire tenue à Accra du 16 au 30 mai 2007. Ce mandat a été consolidé entre autres par les Résolutions *ACHPR/Res.118(XXXII)* sur la nomination d'un Point focal sur les droits des personnes âgées en Afrique, adoptée à sa 42^{ème} Session ordinaire tenue du 15 au 28 Novembre 2007, à Brazzaville, République du Congo; et *ACHPR/Res.143(XXXV)09* sur la transformation du point focal sur les droits des personnes âgées en Afrique en groupe de travail sur les droits des personnes âgées et des handicapés en Afrique (le groupe de travail), adoptée à sa 45^{ème} session ordinaire tenue du 13 pour le 27 mai 2009.

Aux termes de la première résolution d'Accra, ce groupe a pour mandat entre autres d'organiser des sessions participatives au cours desquelles seront discutées les problèmes majeurs de droits de l'homme encourus par les personnes âgées et les handicapées ; de concevoir ce qui pourrait constituer le protocole additionnel à la Charte relatif à la protection des personnes âgées et des handicapés ; de collecter les bonnes pratiques à conseiller aux Etats dans leur politiques de protection à l'échelle nationale; et de rendre compte de ses activités à la Commission.

La première mouture du protocole sur des droits des personnes âgées élaboré par le groupe de travail a été soumise à la Commission pour examen lors de sa 48^{ème} session ordinaire en novembre 2010. Au cours de cette même session ; il a été décidé d'accroître le nombre des experts du point focal en le faisant passer de 5 à 8 comme pour manifester l'intérêt qu'attache

¹² Article 59 de la charte :

1. Toutes les mesures prises dans le cadre du présent chapitre resteront confidentielles jusqu'au moment où la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement en décidera autrement.

2. Toutefois, le rapport est publié par le Président de la Commission sur décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

3. Le rapport d'activités de la Commission est publié par son Président après son examen par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

¹³ Aux termes de l'article 23 al. 1 de son Règlement intérieur, la Commission Africaine des droits de l'Homme et des peuples peut créer des mécanismes subsidiaires tels que les Rapporteurs spéciaux, les comités ou les Groupes de travail.

la Commission à la protection des droits de ce groupe de plus en plus vulnérable en Afrique. C'est l'économie générale de la Résolution CADHP/RES.167 (XLVIII) 10.

2.2. La Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples : Un protecteur d'avenir

La Cour assure de façon exclusive la protection des droits de l'homme en Afrique par le biais de communications individuelles. Elle va contrairement à la Commission rendre des arrêts qui auront force exécutoire. Mais elle n'est pas encore intervenue sur les droits des personnes âgées. Elle reçoit les communications provenant des Etats, des ONG, la Commission et les individus. Dans ce dernier cas cependant, elle est conditionnée à l'émission d'une déclaration préalable de reconnaissance de compétence de la Cour.¹⁴ Aussi pour assurer son effectivité, des interventions de la Commission sont très importantes notamment pour faciliter le traitement des communications individuelles ou pour traiter des questions urgentes.

En conclusion

Nous pouvons dire qu'il existe pour les personnes âgées en Afrique, un cadre normatif aux contours à mieux définir ? Il existe aussi pour les personnes âgées des organes de mise en œuvre. Mais ne faut-il pas un organe plus spécifique tel que le comité sur les droits de l'enfant ou même un observatoire, qui sera créé au titre du texte spécifique qui sera adopté ?

Est-ce que le groupe de travail qui est créé depuis 2007 au sein de la Commission africaine arrive à aller au fond de la problématique des personnes âgées, A-t'il les moyens idoines pour accomplir à bon escient son mandat? Voilà encore autant de questions qu'il faut se poser en termes de vision pour une protection efficiente des personnes âgées.

Il faut déjà s'inspirer de ce qui existe au plan international et des défis relevés dans le cadre de la mise en œuvre d'autres instruments juridiques tant en Afrique qu'ailleurs pour renforcer le protocole en cours d'élaboration ? Ceci implique aussi une coopération accrue entre les organes qui travaillent dans le domaine des droits des personnes âgées.

¹⁴ Lire pour plus de précision les articles 5 et 34 al. 6 du Protocole de Ouagadougou instituant la Cour Africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1998