

Les organisations non gouvernementales dans le système africain des droits de l'homme: essai de systématisation du rôle des ONG dans le contentieux régional des droits de l'homme en Afrique

Muriel Sognigbé-Sangbana*

<https://orcid.org/0000-0001-6291-667X>

RÉSUMÉ: Les organisations non gouvernementales font partie des acteurs les plus remarquables du paysage africain des droits de l'homme. Elles étaient déjà présentes à la genèse du système où elles se sont illustrées par leur plaidoyer en faveur de l'adoption des textes fondateurs: la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et ses protocoles. Leur présence est également notoire dans les différents mécanismes de mise en œuvre des droits garantis. Elles interviennent aussi bien dans les procédures dites administratives que dans les procédures quasi-juridictionnelles et juridictionnelles. Elles sont par ailleurs actives, tant dans les procédures contentieuses que consultatives. Cette prégnance des ONG dans le système africain des droits de l'homme soulève des questions. Sur leur contribution à la protection des droits de l'homme en Afrique. L'objet de cette étude est de mettre en lumière cette contribution des ONG en systématisant leur rôle dans le contentieux devant les trois organes de contrôle. Ce rôle est double. Il s'entend d'un droit de dénonciation des violations des droits de l'homme devant les organes de contrôle et d'un droit de participation aux procédures devant elles.

TITLE AND ABSTRACT IN ENGLISH:

Non-governmental organisations in the African human rights system: an attempt to systematise the role of NGOs in regional human rights litigation in Africa

Abstract: Non-governmental organisations are among the most notable actors in the African Human Rights landscape. They were already active at the genesis of the system where they stood out through their advocacy for the adoption of the founding instruments: the African Charter on Human and Peoples' Rights and its Protocols. Their participation in the various mechanisms for the implementation of the rights enshrined in the Charter is also well known. They are involved in both administrative and quasi-judicial and court proceedings. They are also active in litigation and advisory proceedings. This strong presence of NGOs in the African human rights system raises questions about their contribution to the protection of Human Rights in Africa. The purpose of this study is to highlight the contribution of NGOs by systematising their role in the cases brought before the three supervisory bodies. This role is twofold. It consists of a right to report human rights violations to the monitoring bodies and a right to participate in the proceedings before such bodies.

* Consultante et chercheuse associée au CECOJI-EA 7353, Université de Poitiers, Docteure en droit public de l'Université de Poitiers et de l'Université de Lomé; muriel.sognigbe@gmail.com

MOTS CLÉS: organisations non gouvernementales, *actio popularis*, tierce intervention, *amicus curiae*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant, Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, dénonciation, droits collectifs

SOMMAIRE:

1	Introduction.....	232
2	Les ONG, titulaires du droit de dénonciation	236
2.1	La reconnaissance du droit objectif de dénonciation	236
2.2	La dénonciation devant la Cour, un droit bridé.....	241
3	Les ong, titulaires du droit de participation à l'instance et au suivi de l'exécution des décisions.....	245
3.1	Une participation multiforme à la procédure	245
3.2	Un appui au suivi de l'exécution des décisions	248
4	Conclusion	251

1 INTRODUCTION

La protection des droits de l'homme est l'une des sphères du droit international où les organisations non-gouvernementales (ONG) ont une grande visibilité. Que ce soit dans le système onusien ou les systèmes régionaux des droits de l'homme, la présence des ONG ne relève plus de l'insolite.¹ En Afrique, la contribution des ONG à la promotion et la protection des droits de l'homme a été reconnue et affirmée par l'Organisation de l'Unité africaine lors de sa première conférence ministérielle sur les droits de l'homme.² Elle voit en elles des partenaires de la protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique. Cependant, force est de constater qu'il n'est pas aisé de trouver une définition normative du terme dans les textes africains.

Le terme «organisation non gouvernementale» n'apparaît ni dans la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine du 25 mai 1963; ni dans l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000 et ni dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.³ Il est utilisé sans être défini dans le premier Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission),⁴ ainsi que dans les différents règlements successifs, ceux du Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant (le Comité) et de la

1 J-F Flauss 'Les organisations non gouvernementales devant les juridictions internationales compétentes dans le domaine des droits de l'homme' in G Cohen-Jonathan & J-F Flauss (dirs) *Les organisations non gouvernementales et le droit international des droits de l'homme* (2005) 71.

2 Voir Déclaration et Plan d'action de Grand Baie, Maurice 12-19 avril 1999. Elle a été réitérée lors de la première conférence ministérielle de l'Union africaine sur les droits de l'homme le 8 mai 2003 à Kigali, Rwanda. Voir Déclaration de Kigali, Rwanda, 8 mai 2003.

3 Le terme est 'caché' dans l'article 55 de la Charte relatif aux autres communications voir BM Metou 'Article 5' in M Kamto (dir) *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme, Commentaire article par article* (2011) 1008.

4 Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (13 février 1988) articles 76 et 77.

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour), entre autres. Même les résolutions de la Commission posant les critères d'octroi du statut d'observateur aux ONG ne le définissent pas non plus. Tout paraît comme si la réalité recouverte par les ONG était unanimement admise. La définition que nous trouvons dans les textes africains et qui pourrait se rapprocher d'une définition juridique des ONG ressort des critères d'octroi du statut d'observateur et pour un système d'accréditation auprès de l'Union africaine de juillet 2005. Aux termes de l'article premier relatif aux définitions, une ONG est une «organisation non gouvernementale aux niveaux sous-régional, régional ou interafricain, ainsi qu'au niveau de la diaspora telle que définie par le Conseil exécutif». Comme tel, le terme ONG n'est pas défini, mais plutôt l'ONG africaine. Cette définition a été reprise, sans aucune précision du terme ONG, par le Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme adopté à Sharm-el-Sheikh le 1er juillet 2008⁵ et appliqué par la Cour dans l'avis consultatif demandé par l'ONG *Socio-Economic Rights and Accountability Project* (SERAP).⁶ La Cour y a estimé qu'une «ONG peut être considérée comme étant «africaine», si elle est enregistrée dans un État africain et est dotée de structures aux niveaux sous-régional, régional ou continental et si elle mène des activités au-delà du territoire dans lequel elle est enregistrée, de même que toute organisation de la diaspora reconnue comme telle par l'Union africaine». L'on peut relever ici l'ancrage africain, administratif et fonctionnel de l'organisation. Néanmoins, ces quelques critères ne permettent pas de préciser la notion d'ONG. Faute de définition normative satisfaisante dans les textes africains, nous emprunterons celle de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales de 1986.

Cette Convention définit les organisations non gouvernementales comme des associations, fondations et autres institutions privées qui remplissent les conditions suivantes: avoir un but non lucratif d'utilité internationale; avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'un État; exercer une activité effective dans au moins deux États; et d'avoir leur siège statutaire sur le territoire d'un État et leur siège réel sur le territoire de cet État ou d'un autre État.⁷ Ce sont donc des entités privées qui se sont imposées, par leurs activités d'utilité générale dans la société internationale.

La reconnaissance en droit international de l'activisme des ONG et de leur stratégie d'influence des rapports internationaux fondamentalement interétatiques, et donc empreints de souveraineté, a été faite par la Charte des Nations unies dans son article 71. Ce dernier autorise le Conseil économique et social à prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Il établit ainsi le

5 Article 1 - Définitions.

6 *Demande d'avis consultatif par Socio-Economic Rights and Accountability Project* (avis consultatif) (2017) 2 RJCA 593.

7 Article 1 de la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, 24 avril 1986.

statut consultatif des ONG qui a grandement favorisé leur intrusion dans une société internationale interétatique. L'article 71 de la Charte des Nations unies a accéléré la transformation des rapports dans la société internationale, avec comme fer de lance les droits de l'homme. Le développement normatif fulgurant des droits de l'homme n'est donc pas étranger au militantisme et à l'action des ONG. Elles ont investi le champ normatif avec une contribution notable à l'élaboration des textes fondamentaux des droits de l'homme, tant au plan international que régional. En Afrique, le rôle de la Commission internationale des juristes dans la longue marche vers la création d'un système régional africain des droits de l'homme est constamment relevé dans les études sur la genèse de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que celles relatives à la Cour africaine.⁸ Qu'en est-il de leur rôle dans le fonctionnement du système? Quid de la contribution des organisations de la société civile à la mise en œuvre des droits de l'homme en Afrique? Quelle est leur contribution à l'office des organes de contrôle chargés de la mise en œuvre des droits garantis? En somme, quel est le rôle des ONG dans le contentieux des droits de l'homme en Afrique?

Les textes portant création des trois organes africains de protection des droits de l'homme évoquent de manière plus ou moins expresse la participation des ONG à la garantie des droits proclamés. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi et entrée en vigueur le 21 octobre 1986, qui institue la Commission, ne fait aucune mention expresse des ONG. Toutefois, en tant qu'entités non étatiques, elles semblent être autorisées à saisir la Commission sur le fondement de l'article 55 de la Charte relatif aux communications autres que celles des États parties.⁹ La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, adoptée le 11 juillet 1990 à Addis Abeba et entrée en vigueur le 29 novembre 1999, prévoit la création d'un Comité africain d'experts qui est habilité à recevoir les communications des ONG aux termes de son article 44.¹⁰ Comme la Charte africaine des droits de l'enfant, le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création de la Cour, adopté le 10 juin 1998 à Ouagadougou et entrée en vigueur le 25 janvier 2004, mentionne expressément les ONG parmi les entités habilitées à saisir la Cour au contentieux aux articles 5(3) et 34(6).¹¹ En matière consultative en revanche, la saisine des ONG semble être incluse dans «une organisation africaine reconnue par l'OUA»

8 L Burgorgue-Larsen *Les 3 Cours régionales des droits de l'homme in context. La justice qui n'allait pas de soi* (2020) 62.

9 Article 55: '1. Avant chaque session, le Secrétaire de la Commission dresse la liste des communications autres que celles des États 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'.

10 Article 44: 'Le Comité est habilité à recevoir des communications concernant toute question traitée par la présente Charte, de tout individu, groupe ou organisation non gouvernementale reconnue par l'Organisation de l'Unité africaine, par un État membre, ou par l'Organisation des Nations unies. 2. Toute communication au Comité indique le nom et adresse de l'auteur et est traitée de façon confidentielle'.

conformément à l'article 4(1) du Protocole.¹² Ce sont les règlements intérieurs, les règles de procédures, et les guides des communications des différents organes de contrôle qui viennent détailler la contribution des ONG à la mise en œuvre des droits garantis. Ceux-ci font des organisations de la société civile des partenaires des organes de contrôle qui les accompagnent dans leur mandat de promotion et de protection des droits de l'homme. Dans cette optique, la Commission et le Comité mettent en place un statut d'observateur qu'ils octroient sous diverses conditions à certaines ONG.¹³ Ce statut donne accès à des droits et obligations¹⁴ et scelle un véritable partenariat entre eux. La Commission et le Comité ont attribué ce statut respectivement à 535¹⁵ et 34¹⁶ organisations de la société civile. Il s'agit essentiellement d'organisations de défense des droits de l'homme. Elles ont un droit d'accès privilégié aux mécanismes non contentieux devant les organes de contrôle. Elles disposent également de divers moyens d'action en matière contentieuse, qui vont de la saisine de l'organe de contrôle à la participation à la procédure juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle. L'appui des ONG à la protection des droits de l'homme en Afrique est ainsi multiforme. Elles participent aux procédures de suivi et d'accompagnement des États pour l'exécution de leurs obligations et elles disposent aussi d'un *locus standi* dans les procédures contentieuses et consultatives.

L'objet de notre étude est de tenter une systématisation de la contribution des organisations de la société civile à la mise en œuvre des droits de l'homme en Afrique. L'étude prendra en compte les instruments juridiques et la pratique des trois organes de contrôle: la Commission, le Comité et la Cour. Cependant, son champ sera circonscrit aux procédures juridictionnelles et quasi-juridictionnelles. En effet, ces dernières offrent des champs communs d'analyse entre les

- 11 Article 5(3): 'La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non-gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) de ce Protocole'.
- 12 Article 4(1): 'A la demande d'un État membre de l'OUA, de l'OUA, de tout organe de l'OUA ou d'une organisation africaine reconnue par l'OUA, la Cour peut donner un avis sur toute question juridique concernant la Charte ou tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme, à condition que l'objet de l'avis consultatif ne se rapporte pas à une requête pendante devant la Commission'.
- 13 Règle 72 Nouveau Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (2020); Rule 85 Revised Rules of Procedure of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child.
- 14 Résolution sur les Critères d'octroi et de maintien du statut d'observateur aux Organisations non gouvernementales en charge des droits de l'homme et des peuples en Afrique – CADHP/Rés.361(LIX)2016, 4 novembre 2016; African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, Criteria for Granting Observer Status to Non-Governmental Organisations (NGOs) and Associations.
- 15 Concernant les chiffres les plus récents disponibles, voir Communiqué final de la 68ème Session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, session virtuelle 14 avril – 4 mai 2021, p 15.
- 16 Chiffres tels que disponibles sur <https://www.acerwc.africa/cso-engagements/> (consulté le 4 juin 2021).

organes concernés. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une simple étude comparative, cette délimitation du sujet aux procédures de type juridictionnel vise à centrer la réflexion sur la place des ONG dans le contentieux des droits de l'homme en Afrique. Est donc exclu du champ d'analyse, l'examen de l'apport des ONG aux activités de promotion des droits de l'homme entrepris par les organes régionaux des droits de l'homme notamment les missions de visite, le forum des ONG (Commission), l'examen des rapports périodiques et initiaux.

L'examen croisé des textes relatifs au rôle des ONG révèle qu'elles se sont imposées dans le contentieux régional africain des droits de l'homme comme le pont entre les victimes et les organes de contrôle. Vu la spécificité de certains droits garantis (les droits collectifs) et les réalités sociales, économiques et politiques africaines peu favorables à l'accès aux droits, les ONG, de par leur expertise se sont rendues incontournables dans le système africain des droits de l'homme. Aussi, elles ont accès au prétoire des organes de contrôle et détiennent un droit d'initiative de l'action juridictionnelle. Ce droit est un véritable droit de dénonciation des violations des droits de l'homme (partie 2). Ainsi qu'un droit de participation à l'instance et au suivi de l'exécution des décisions (partie 3).

2 LES ONG, TITULAIRES DU DROIT DE DENONCIATION

L'initiative de la garantie juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle des droits de l'homme dans le système africain appartient entre autres aux ONG¹⁷ qui l'exercent pour défendre des intérêts objectifs. En effet, sur un continent où près du tiers de la population est analphabète, et qui est confronté à des régimes dictatoriaux où la dénonciation des violations des droits peut aboutir à des représailles, les organisations de la société civile se sont vu associer à la garantie des droits protégés en tant qu'acteur de saisine, d'une saisine de portée étendue, dépassant les intérêts subjectifs des victimes. L'initiative de la garantie de type juridictionnel par les ONG est une reconnaissance du droit objectif de dénonciation (partie 2.1). Toutefois, ce droit de garantie collective est encadré par des limites structurelles qui brident sa mise en œuvre (partie 2.2).

2.1 La reconnaissance du droit objectif de dénonciation

La reconnaissance du droit de dénonciation au bénéfice des organisations non gouvernementales s'est construite sur le principe de

17 Tel qu'il ressort des articles 55 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour la Commission; 44 de la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant pour le Comité; et 4 et 5 du Protocole portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples s'agissant de la Cour.

l'*actio popularis* qui caractérise l'action contentieuse régionale africaine. Elle emporte des conséquences procédurales s'agissant de la qualité de victime et de l'intérêt à agir.

2.1.1 Le principe de base du droit de dénonciation: l'*actio popularis*

Le principe de l'*actio popularis* n'apparaît pas comme tel dans les instruments africains des droits de l'homme. Il s'agit d'un principe de procédure apparu il y a plus de 2 000 ans dans la Rome antique.¹⁸ Le terme est passé par la doctrine dans le langage courant du droit international sans véritable définition. De l'antique *actio popularis* à ses avatars modernes, l'utilisation du terme révèle des analogies conceptuelles qui en précisent son contenu. Ces analogies sont notamment au nombre de trois: l'objectif poursuivi, (la défense des intérêts communs); l'attribution du droit d'agir en justice à tous les membres de la société qu'ils aient été directement lésés ou non; et enfin, le postulat d'une convergence entre intérêt collectif et l'intérêt de chacun.¹⁹ Ces trois points de définition de l'action populaire s'infèrent de l'application de l'article 55 de la Charte par la Commission. Il autorise la saisine individuelle de la Commission sans pour autant préciser les entités recevables au titre de cette communication non étatique. La Commission précisa rapidement le sens de cette disposition dans son premier règlement intérieur.²⁰ Selon celle-ci, ces communications peuvent être introduites par: une prétendue victime qui allègue une violation de ses droits par un État partie; toute personne, si la victime de la violation des droits de l'homme est dans l'incapacité de soutenir sa plainte; un individu ou une organisation alléguant, preuve à l'appui une situation de violations graves ou massives des droits de l'homme et des peuples. Une organisation de la société civile peut ainsi saisir la Commission dans ces trois hypothèses.

Cette énumération précisant les cas dans lesquels une saisine individuelle peut être faite n'apparaît plus dans les règlements suivants y compris le nouveau Règlement de la Commission de septembre 2020. Elle a laissé la place à la formule simplifiée de la Règle 115, qui indique que la Commission peut être saisie par toute personne physique ou morale, faisant ainsi disparaître totalement l'idée de saisine par les victimes. La saisine individuelle de la Commission ne se limite pas à la défense d'intérêts subjectifs mais elle est ouverte pour la dénonciation de toutes les violations de la Charte, pour la défense d'intérêts collectifs.

Les directives révisées pour l'examen des communications de l'article 44 de la Charte africaine des droits de l'enfant détaillent la saisine du Comité et précisent que:²¹

18 F Voefray *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales* (2004) 3-5.

19 Voefray (n 18) 35-41.

20 Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 13 février 1988, article 114.

- (1) In accordance with article 44 of the African Children's Charter and these Guidelines, the following persons may be entitled to submit communications to the Committee either on their own behalf or on behalf of third parties, alleging violations of one or more of the provisions of the African Children's Charter:
 - (a) Any individual or group of natural or legal person including children;
 - (b) Any state party to the African Children's Charter;
 - (c) Any intergovernmental or non-governmental organization legally recognized in either one or more of the Member States of the African Union, a state party to the African Children's Charter or the United Nations;
 - (d) Any specialised organ or agency of the African Union and United Nations.

Il ressort de cette disposition que tous les titulaires du droit de saisine devant le Comité l'exercent en leur nom et pour la défense de leurs intérêts propres ou au nom de tiers alléguant la violation d'une ou de plusieurs dispositions de la Charte des droits de l'enfant. Sur les 16 affaires dont a été saisi le Comité, et sur les six qui ont donné lieu à une condamnation au fond, cinq émanent d'ONG et ont été introduites au nom de tierces parties.²²

La Cour, quant à elle, reprend à son compte l'approche généreuse du *locus standi* devant la Commission. L'article 5(3) du Protocole de Ouagadougou, qui dispose que les ONG peuvent saisir la Cour, ne conditionne pas celle-ci à la qualité de victime, comme c'est le cas à l'article 34 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Convention européenne) qui pose expressément que seules les prétendues victimes d'une violation par l'une des Hautes parties contractantes des droits reconnus dans la Convention et ses protocoles peuvent saisir la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a donc été saisie par des ONG qui n'ont pas la qualité de victime, mais qui ont agi devant elle pour la défense de droits objectifs.

Dans des affaires relatives au contentieux électoral, la Cour a été saisie par des ONG aux fins de constater qu'une disposition nationale n'est pas conforme aux instruments internationaux des droits de l'homme ratifiés par l'État défendeur et, en conséquence, condamner cet État à l'amender au regard de ses engagements internationaux.²³ Dans une affaire relative aux droits des femmes, la Cour a été saisie par des ONG estimant qu'une loi violait plusieurs dispositions des instruments internationaux des droits de l'homme, ratifiés par l'État défendeur.²⁴ Cette forme d'objectivation du recours individuel devant la Cour a fait de cette dernière le juge de la conventionalité des lois nationales et lui a offert le cadre adéquat pour le développement de sa

21 ACERWC *Revised guidelines for the consideration of communications* – Section I (2014) 3 (ce texte est uniquement disponible en Anglais).

22 Selon le tableau des communications disponible sur <https://www.acerwc.africa/table-of-communications/> (consulté le 29 juin 2021).

23 *Tanganyika Law Society, the Legal and Human Rights Centre et Reverend Christopher R Mtikila c. Tanzanie* (fond) (2013) 1 RJCA 34, para 1; *Actions pour la protection des droits de l'homme c. Côte d'Ivoire* (fond) (2016) 1 RJCA 697, para 3.

24 *Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes Maliennes et Institute for Human Rights and Development in Africa c. Mali* (fond) (2018) 2 RJCA 393, para 8.

jurisprudence en matière de contentieux électoral. Elle est venue également conforter les organisations de la société civile dans leur rôle de dénonciation des violations des droits de l'homme qui ne se limite plus aux moyens médiatiques mais s'étend à la reconnaissance d'un *locus standi* de ces derniers devant les organes africains pour la défense non des droits mais du droit.

2.1.2 Les conséquences procédurales du droit de dénonciation

Le large accès des ONG au prétoire de la Commission, du Comité et de la Cour qui n'est pas réservé aux seules victimes, se confirme à la lecture des conditions de recevabilité des requêtes individuelles de l'article 56²⁵ de la Charte qui ne fait aucune mention de la qualité de victime. L'absence de la qualité de victime des conditions de recevabilité devant les trois organes de contrôle est la principale conséquence de la reconnaissance du droit de dénonciation.

En application de l'article 56 de la Charte, la Commission affirme que: *«the African Commission has, through its practice and jurisprudence, adopted a generous access to its Complaint Procedure. It has adopted the actio popularis principle, allowing everyone the legal interest and capacity to file a Communication, for its consideration. For this purpose, non-victim individuals, groups and NGOs constantly submit Communications to the African Commission. More so, the African Commission, has, through its Guidelines on the Submission of Communications, encouraged the submission of Communications on behalf of victims of human rights violations, especially those who are unable to represent themselves»*.²⁶ En effet, l'article 56 n'exige pas que seules les victimes puissent soumettre une communication, mais simplement qu'il y ait une indication de l'identité de l'auteur de la communication, qu'il soit ou non la victime effective de

25 Article 56: '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. Être 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'État 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. Être 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. Être 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'.

26 African Commission, *Spilg and Mack & Ditshwanelo v Botswana*, Communication 277/2003 (12 October 2013) para 76.

la violation alléguée. La Commission autorise devant elle toute personne ayant l'intérêt et la capacité juridiques d'introduire une communication, permettant aux victimes de violations des droits de l'homme de recevoir une assistance de la part d'ONG. Elle en vient à féliciter d'ailleurs des ONG de porter des violations des droits de l'homme à son examen. C'était le cas dans la célèbre affaire *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigeria* dite affaire *Ogonie* portée devant la Commission par des ONG basées respectivement au Nigeria et aux États-Unis. Ce type de saisine est, selon les termes de la Commission, une démonstration de l'utilité pour la Commission et pour les individus de l'*actio popularis*, qui est sagement autorisée par la Charte.²⁷ Cette affaire a fait émerger une question: quelle ONG peut saisir la Commission?

La Commission ne semble pas se préoccuper de cette interrogation. En effet, ni dans ses textes de procédure, ni dans sa pratique, la Commission n'a tenté de limiter *ratione personae* l'accès à son prétoire. L'on peut en déduire que toute organisation de la société civile nationale, régionale et internationale est recevable devant la Commission, dès lors que la requête de cette dernière est relative à la violation d'un ou de plusieurs droits garantis par la Charte.²⁸

Le Comité, pour sa part, dresse la liste des entités autorisées à le saisir au contentieux. Et cette liste est très variée.²⁹ Elle précise au point 1(c), que le Comité peut être saisi par toute organisation intergouvernementale ou non gouvernementale légalement reconnue dans un ou plusieurs des États membres de l'Union africaine, un État partie à la Charte africaine de l'enfant ou les Nations unies. Ici aussi, aucune condition ne limite les ONG habilitées à saisir le Comité.

L'article 56 de la Charte s'applique également aux conditions de recevabilité devant la Cour. Sa pratique n'est donc pas différente de celle de la Commission.

Dans une des nombreuses affaires opposant Sébastien Germain Marie Aïkoué Ajavon au Bénin, la Cour a été amenée à se prononcer sur une exception tirée du défaut de qualité de victime. L'État défendeur faisait valoir que la requête devait être déclarée irrecevable au moyen que le requérant n'avait pas la qualité de victime de violations de droits de l'homme puisqu'il n'invoquait aucun acte pris par l'administration pour nuire à ses droits civiques. Il relevait que la Cour de Justice de la CEDEAO a débouté un requérant qui ne pouvait se prévaloir de la qualité de victime de violations de ses droits puisqu'il n'avait pas pu être candidat aux élections présidentielles de son pays. En réponse à cette exception d'irrecevabilité, la Cour a noté que ni la Charte, ni le

27 African Commission, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigeria*, Communication 155/96 (27 October 2001) para 49.

28 Pour une vue globale des ONG qui ont porté une affaire devant la Commission voir <https://www.chr.up.ac.za/editions-francais> et ici <https://www.chr.up.ac.za/english-editions>.

29 ACERWC *Revised guidelines for the consideration of communications* – Section I.

Protocole, encore moins le Règlement n'exigent de l'auteur d'une requête qu'il soit la victime des violations qui y sont alléguées. Elle souligne qu'il s'agit là d'une particularité du système régional africain des droits de l'homme. Elle conclut que la qualité de victime et l'intérêt à agir, tels qu'exigés devant la Cour de justice de la CEDEAO, ne sont pas requis devant la Cour continentale, l'allégation de la violation des instruments juridiques régionaux étant la condition essentielle.³⁰ *In casu*, le requérant faisait valoir que dans une affaire l'opposant à l'État défendeur, la Cour a rendu, à son profit, une ordonnance de mesures provisoires le 7 décembre 2018 et un arrêt au fond le 29 mars 2019 qui n'ont pas été exécutés par l'État défendeur. La requête visait à faire constater par la Cour: la non-exécution des décisions susmentionnées, constitutives d'une violation de l'article 30 et plusieurs violations des droits de l'homme consécutives à cette non-exécution.

La réponse de la Cour relativement à l'exception d'irrecevabilité tenant à la qualité de victime, apporte un enseignement essentiel au droit processuel devant la Cour. Faute de qualité de victime, la condition de recevabilité déterminante devant la Cour est l'allégation d'une violation de la Charte et de tous textes relatifs aux droits de l'homme auquel l'État en question est partie. Ce positionnement de la Cour fait penser aux Articles de la Commission de droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite. En écartant la qualité de victime et en mettant en avant l'allégation de la violation de ses obligations internationales par l'État, la Cour souscrit à l'article 2 des Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite aux termes duquel: «Il y a fait internationalement illicite de l'État lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission: a) est attribuable à l'État en vertu du droit international; et b) constitue une violation d'une obligation internationale de l'État».

L'admission du principe de l'*actio popularis* dans le système africain des droits de l'homme, avec pour conséquence l'absence de la qualité de victime dans les conditions de recevabilité, a fait du droit d'action contentieuse des ONG un droit de dénonciation. Si ce droit de dénonciation est largement exercé devant la Commission et le Comité sans aucune restriction quant aux ONG, son exercice devant la Cour est encadré par des limites structurelles.

2.2 La dénonciation devant la Cour, un droit bridé

Le *locus standi* des ONG devant la Cour est doublement conditionné en matière contentieuse et strictement limité en matière consultative.

En matière contentieuse, deux conditions sont assorties au droit de saisine individuelle directe de la Cour. L'article 5(3) du Protocole de Ouagadougou dispose: «La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut

30 Arrêt du 29 mars 2021, Sébastien Germain Marie Aïkoué Ajavon c. République du Bénin, Req. 065/2019, paras 43-49 et paras 56-62.

d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) de ce Protocole».

Premièrement, seules les ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission peuvent introduire une requête devant la Cour. L'accès à la Cour se trouve ainsi limité aux 538 ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission.³¹ Par cette condition, les États ont fait le choix de limiter l'accès à la Cour aux organisations de la société civile qui sont reconnues par la Commission et qui ont rempli les critères d'octroi du statut d'observateur.³² Inexistante devant la Commission et le Comité, cette condition exprime la réticence des États à l'égard de l'organe juridictionnel. Les États n'ont pas voulu autoriser n'importe quelle ONG à saisir la Cour, mais seulement celles qui se seront pliées aux conditions pour obtenir le statut d'observateur. En effet ce dernier crée des droits, mais également des obligations pour ses titulaires. Ils ont une participation privilégiée aux travaux de la Commission et doivent étroitement coopérer avec celle-ci pour la réalisation de son mandat. L'inexécution de leurs obligations peut d'ailleurs donner lieu à des mesures de sanction.

La Cour retient une application stricte de cette condition relative au statut d'observateur. Par le biais du greffe, elle vérifie auprès de la Commission si l'ONG est dotée du fameux statut d'observateur. En cas de réponse négative, elle rejette la requête pour incompétence personnelle. La Cour a en effet rejeté la requête de l'ONG ivoirienne dans l'affaire *Association Juristes d'Afrique pour la Bonne Gouvernance c. Côte d'Ivoire*, celle-ci n'étant pas dotée du statut d'observateur auprès de la Commission africaine.³³

Au regard de la nature de l'action contentieuse dans le système africain des droits de l'homme marquée par l'*actio popularis*, cette exigence faite aux ONG d'être dotées du statut d'observateur auprès de la Commission n'est pas insurmontable et ne compromet pas le droit de dénonciation admis dans le système africain. D'une part, car les conditions exigées par la Commission relèvent d'un souci de bonne gestion et de responsabilisation des organisations de la société civile, sachant les critiques dont elles sont souvent l'objet.³⁴ D'autre part, car le droit de dénonciation et l'*actio popularis* leur donne accès au prétoire de la Cour pour toute allégation de violation de la Charte. En

31 Voir Communiqué final de la 69ème Session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Session virtuelle, 15 novembre - 5 décembre 2021, para 41, https://www.achpr.org/fr_sessions/info?id=377 (consulté le 3 mars 2022).

32 Pour les critères voir: Résolution sur les Critères d'octroi et de maintien du statut d'observateur aux Organisations non gouvernementales en charge des droits de l'homme et des peuples en Afrique - CADHP/Rés.361(LIX) 2016.

33 *Association Juristes d'Afrique pour la Bonne Gouvernance c. Côte d'Ivoire* (compétence) (2011) 1 RJCA 29.

34 Interview de Sylvie Brunel par Jean-Dominique Merchet, 'Les organisations humanitaires sont devenues un business' https://www.liberation.fr/evenement/2002/03/07/les-organisations-humanitaires-sont-devenues-un-business_396152/ (consulté le 30 juin 2021).

revanche, la restriction tenant à la déclaration de l'article 34(6) est réhabilitaire.

Deuxièmement, la saisine individuelle est soumise à la déclaration d'acceptation de compétence de la Cour. Cette condition de l'article 34(6) du Protocole de Ouagadougou fait de la compétence de la Cour pour connaître des recours individuels, une compétence facultative. La requête d'une ONG dotée du statut d'observateur auprès de la Commission africaine contre un État qui n'a pas déposé de déclaration d'acceptation de la compétence de la Cour pour examiner de tels recours est frappée d'incompétence personnelle de la Cour. Ce fut le sort de la requête introduite par la Convention Nationale des Syndicats du Secteur éducation (CONASYSED) pour incompétence personnelle de la Cour, l'État gabonais contre qui la requête était dirigée n'ayant pas fait de déclaration au titre de l'article 34(6), et l'ONG en question n'étant pas non plus dotée du statut d'observateur auprès de la Commission.

Cette dernière condition limite drastiquement l'accès des ONG à la Cour puisque sur les 32 États qui ont ratifié le Protocole sur la Cour, seuls 12 ont fait la déclaration,³⁵ et quatre l'ont retirée en quatre ans.³⁶ L'exercice du droit de saisine des ONG ne peut, dès lors, s'exercer actuellement qu'à l'encontre des huit États restants.

En matière consultative, l'accès des ONG à la Cour n'apparaît pas expressément dans le Protocole portant création de la Cour. Il résulte de l'œuvre interprétative de l'article 4(1) qui ouvre la saisine consultative à quatre entités. Il s'agit des États membres de l'UA, de l'UA, des organes de l'UA, ainsi que des organisations africaines reconnues par l'UA. La demande d'avis consultatif de la *Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)* a offert l'occasion à la Cour de développer l'interprétation de l'article 4(1) du Protocole qui lui a permis d'intégrer les ONG dans la 4^{ème} catégorie d'entités autorisées à introduire une demande d'avis consultatif devant la Cour. Elle acta le *locus standi* des ONG en matière consultative et adopta une interprétation systémique de l'article 4(1), qui lui permit d'intégrer les entités non gouvernementales dans les «organisations africaines».³⁷ Elle retint et confirma quelques mois plus tard cette approche somme toute sensée contre la position de certains États comme l'Ouganda,³⁸ la Côte d'Ivoire et l'Éthiopie,³⁹ mais prit le soin d'énoncer les conditions à remplir pour que ladite ONG soit considérée comme «africaine».⁴⁰ Notons qu'une telle ouverture de la compétence personnelle de la Cour africaine en matière consultative n'a pas d'égalé

35 Le Burkina Faso (1998), le Malawi (2008), le Mali (2010), la Tanzanie (2010), le Ghana (2011), la Côte d'Ivoire (2013), le Rwanda (2013), le Benin (2016), la Tunisie (2017), la Gambie (2020), le Niger (2021) et la Guinée Bissau (2021).

36 Le Rwanda en 2016, la Tanzanie en 2019, la Côte d'Ivoire et le Benin en 2020.

37 *Demande d'avis consultatif par Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)* (avis consultatif) 26 mai 2017 (2017) 2 RJCA 593, paras 43-51.

38 Avis *SERAP* précité, para 25.

39 *Demande d'avis consultatif par le Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria (CHR) et la Coalition des lesbiennes africaines*, (Avis consultatif), 28 septembre 2017 (2017) 2 RJCA 628, paras 32-45.

dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme. En effet, la compétence consultative de la Cour interaméricaine des droits de l'homme n'est ouverte qu'aux États et aux organes de l'Organisation des États Américains (OEA) (article 64 de la Convention américaine des droits de l'homme) et celle de la Cour européenne des droits de l'homme au Comité des ministres du Conseil de l'Europe (article 47 de la Convention européenne) et, depuis l'entrée en vigueur du Protocole No. 16, les plus hautes juridictions des États parties.

Contrairement à la position exprimée par la Zambie⁴¹ et le Cap-Vert,⁴² ainsi que le Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria au titre d'*amicus curiae*⁴³ qui entendaient la reconnaissance de l'UA comme celle de tout organe de l'UA, en l'occurrence celle de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en tant qu'observateur, la Cour a retenu plutôt la reconnaissance du statut d'observateur auprès de l'Union africaine dans l'avis *SERAP*,⁴⁴ excluant d'emblée un nombre important d'entités non gouvernementales.⁴⁵ Selon les termes du juge Rafâa Ben Achour, tels qu'exprimés dans son opinion individuelle dans l'avis *SERAP*, «la Cour n'avait pas le choix et ne pouvait faire autrement. Elle était 'ligotée' par les termes explicites de l'article 4(1) de son Protocole et par la pratique restrictive de l'Union en matière d'octroi de la qualité d'observateur auprès d'elle aux ONG».⁴⁶ L'interprétation systémique et restrictive des juges dans cet avis consultatif ferme l'accès de la Cour aux ONG ne disposant pas de cette reconnaissance de l'Union africaine. Elle limite l'accès de la Cour en matière consultative aux États et aux entités intergouvernementales africaines.⁴⁷

En matière contentieuse comme en matière consultative, le droit de dénonciation des ONG est strictement encadré, victime de la méfiance des États à l'égard de l'organe juridictionnel, d'une part, et du

40 Demande d'avis consultatif par *Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)*, avis consultatif, 26 mai 2017.

41 Avis *SERAP*, para 27.

42 Avis *SERAP*, para 31.

43 Avis *SERAP*, paras 33-36.

44 Avis *SERAP*, paras 52-65.

45 Demande d'avis consultatif introduite par *L'Association africaine de défense des droits de l'homme*, avis consultatif, 28 septembre 2017, Demande d'avis consultatif introduite par la *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme*, avis consultatif, 28 septembre 2017

46 L Burgorgue-Larsen et GF Ntwari 'Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2018) 116 *Revue trimestrielle des droits de l'homme* 911-951; 922-928; A Jones 'Form over substance: The African Court's restrictive approach to NGO standing in the SERAP Advisory Opinion' (2017) 17 *African Human Rights Law Journal* 320-328.

47 Paradoxalement la saisine de la Cour en matière consultative est très majoritairement celle des ONG. Voir SH Adjolahoun 'Les grands silences jurisprudentiels de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples' (2018) 2 *Annuaire africain des droits de l'homme* 24-46; TM Makunya et ZB Salomon 'La compétence consultative de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: entre restrictions organiques et limitations matérielles' in EB Bope & S Makaya (dirs) *Droit international des droits de l'homme, justice transitionnelle et droit international pénal* (2020) 9-49.

fonctionnement des organes politiques du système, d'autre part. Cela dit, elles jouissent d'un droit de participation à la procédure devant les trois organes de contrôle.

3 LES ONG, TITULAIRES DU DROIT DE PARTICIPATION À L'INSTANCE ET AU SUIVI DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

En plus du droit de saisine dont disposent les organisations de la société civile auprès des trois organes de contrôle africains, elles ont un droit de participation à la procédure devant ceux-ci, même si elles ne sont pas à l'initiative de l'instance (partie 3.1) et disposent de moyens d'action afin de contribuer au suivi de l'exécution de leurs décisions (partie 3.2).

3.1 Une participation multiforme à la procédure

La participation des ONG à la procédure devant les cours régionales des droits de l'homme est multiforme. Elle peut prendre la forme d'une assistance aux requérants. Toutefois, ce rôle discret et informel est difficilement quantifiable. L'appui intellectuel et logistique offert par les ONG est généralement bienvenu auprès de victimes qui, souvent, ignorent leurs droits. Il s'agit pour les ONG d'aiguiller le requérant dans sa demande devant la Cour, afin de donner plus de chance de succès à sa saisine. Il est difficile de mettre en lumière cette forme de participation des ONG devant les organes de contrôle africains, tant l'absence de la qualité de victime dans les conditions de recevabilité amène plutôt les ONG à sortir de l'ombre pour porter elles-mêmes l'affaire devant le juge africain.

La participation des ONG peut aussi prendre la forme de représentation des requérants. Les ONG agissent devant la Cour européenne des droits de l'homme comme conseils des requérants. La représentation du requérant par une ONG conseil, et non par un avocat, est désormais courante devant les organes de contrôle des droits de l'homme. Il s'agit souvent d'un conseil délégué par une ONG, celui-ci apparaissant le cas échéant en qualité de directeur de l'organisation, ou de juriste travaillant pour l'organisation. Cette forme de participation est présente devant la Cour africaine.

C'est la caractéristique de la plupart des affaires portées devant la Cour par les prisonniers Tanzaniens. Andrew Cheusi,⁴⁸ Nguza Viking and Johnson Nguza⁴⁹ représentés par l'Union panafricaine des avocats, et James Wanjara et quatre autres,⁵⁰ Kalebi Elisamehe⁵¹ par la

48 *Andrew Ambroise Cheusi c. Tanzanie* Arrêt (fond et réparation), 26 juin 2020, Req 033/2015.

49 *Nguza Viking (Baby Seya) et Johnson Nguza (Papi Kocha) c. Tanzanie* Arrêt (fond), 23 mars 2018 (2018) 2 RJCA 297.

50 *James Wanjara et quatre autres c. Tanzanie* Arrêt (fond et réparation), 25 septembre 2020, Req 033/2015.

East Africa Law Society. Dans une affaire contre le Mali dont l'arrêt sur la compétence et la recevabilité a été rendu le 27 novembre 2020, le requérant, le collectif des anciens travailleurs de la Semico Tabakoto, a été représenté par le Secrétaire général de la Fédération nationale des mines et de l'énergie du Mali (FENAME).

Par le biais du greffe, la Cour peut demander à une ONG d'être conseil d'un requérant. Elle n'hésite pas à faire le choix de l'ONG conseil en tenant compte, à juste titre, du champ d'action de l'organisation. Aussi, dans le contentieux massif contre la Tanzanie, la Cour a souvent fait appel à l'Union panafricaine des avocats qui est une association d'avocats et de barreaux africains pour agir en tant que conseil des requérants⁵² qui allèguent la violation du droit à un procès équitable. En revanche, pour défendre un requérant qui allègue la violation du droit à la nationalité, elle a fait appel à l'ONG *Asylum Access Tanzania* qui s'intéresse aux questions d'asile et de nationalité.⁵³ Cet appel adressé par la Cour aux ONG à participer à la procédure devant elle en tant que conseil d'un requérant offre à ce dernier une défense efficace de ses droits et contribue au bon fonctionnement de la Cour, en ce qu'elle garantit le débat contradictoire.

Ces formes de participation à la procédure devant les organes de contrôle des droits de l'homme ne sont pas les plus pertinentes pour mettre en lumière le rôle des organisations de la société civile dans l'instance. En effet, dans ces cas de figure elles participent à la procédure en tant que parties. Nous nous attarderons ici sur leur participation en tant que tiers à la procédure.

La recherche de la vérité judiciaire dans le contentieux international nécessite souvent que le juge, en plus des preuves soumises par les parties à l'instance, recourt à d'autres sources. Selon l'ancien juge Fatsah Ouguergouz les articles 45 et 46 (ancien règlement de la Cour) sont des ressources prévues à cet égard.⁵⁴

L'examen des textes procéduraux des trois organes de contrôle révèle que la participation des ONG non requérantes à l'instance est double. D'abord, en tant que témoin et expert, la participation se limite à la phase orale de la procédure.⁵⁵ Ensuite, les ONG peuvent également intervenir en tant qu'*amici curiae* ou tierces intervenantes aussi bien dans la procédure écrite qu'orale. Si leur objet est d'aider les organes de

51 *Kalebi Elisamehe c. Tanzanie* Arrêt (fond et réparation), 26 juin 2020, Req 28/2015.

52 Voir *Kennedy Owino Onyachi et Charles John Mwanani Njoka c. République-Unie de Tanzanie*, arrêt, 28 septembre 2017, *Armand Guehi c. Tanzanie* (fond et réparations) (2018) 2 RJCA 497, *Nguza Viking (Babu Seya) and Johnson Nguza (Papi Kocha) c. République de Tanzanie*, *Thomas Mang'ara Mango et Shukurani Masegenya Mango c. République-Unie de Tanzanie*; *Ramadhani c. Tanzanie* (fond) (2018) 2 RJCA 356.

53 *Anudo c. Tanzanie* (fond) (2018) 2 RJCA 257.

54 *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République de Libye*, arrêt du 3 juin 2016, opinion individuelle du Juge Fatsah Ouguergouz, para 17.

55 Voir les articles 56 du nouveau Règlement de la Cour; 103 du nouveau Règlement de la Commission; section XI -5 des Directives révisées des communications du Comité.

contrôle à statuer sur un problème factuel ou juridique, les deux interventions se distinguent par la nature de l'intérêt qui motive l'intervention.

L'intervention des *amici curiae* vise un intérêt juridique. Ils interviennent sur invitation ou sur autorisation de l'organe de contrôle.⁵⁶ Des experts (personnes physiques) mais aussi des ONG interviennent ainsi dans la procédure en tant qu'amis de la Cour.⁵⁷ Ainsi dans l'affaire *Armand Guehi c. Tanzanie*, la Cour a autorisé l'intervention en qualité d'*amicus curiae* de deux universitaires (para 14). Elle a également sollicité un avis juridique sur la question de la peine capitale en Afrique auprès des organisations *Penal Reform International*, *Legal and Human Rights Centre – Tanzania*, et *Death Penalty Project*. La Coalition pour une Cour africaine efficace est intervenue en tant qu'*amicus curiae* dans l'examen par la Cour de la validité et des conséquences juridiques du retrait par le Rwanda de sa déclaration au titre de l'article 34(6);⁵⁸ dans l'affaire *Konate c. Burkina Faso*, un groupe de huit ONG a soumis un mémoire *amicus* commun.⁵⁹

Les observations des *amici curiae* portent le plus souvent sur les faits de l'espèce. Elles font ici œuvre pédagogique en informant la Cour sur les pratiques et comportements de l'État défendeur, dénoncés par le requérant. Elles peuvent aussi faire le point sur l'état du droit sur une question donnée. Si la participation des *amici curiae* à la procédure devant la Cour africaine est sans doute un outil d'information de la Cour, mais pour les ONG il s'agit d'un outil d'influence sur l'analyse et les conclusions de la Cour.

Dans son nouveau règlement intérieur, la Cour ouvre les demandes aux fins d'intervention à toute personne ayant un intérêt dans une affaire, et ce, dans l'intérêt de la justice. C'est ce qui ressort de l'article 61(2) du nouveau Règlement intérieur de la Cour de septembre 2020. Dans l'intérêt de la justice, la Cour fait preuve de générosité à l'égard des individus et des ONG, en allant au-delà de la limite *ratione personae* de l'article 5(2). Sur le fondement de l'article 61(2) du nouveau Règlement de la Cour, les ONG en plus d'être des *amici curiae*, peuvent agir en tant que tierces intervenantes devant la Cour. En effet, dans l'affaire *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Kenya*,⁶⁰ la Cour a examiné la recevabilité des demandes d'intervention (avec un intérêt direct dans l'affaire) à la lumière des

56 Voir article 104 du nouveau Règlement de la Commission, Instructions de Procédure de la Cour, para 49; section XVII – 2 des Directives révisées des communications du Comité.

57 En application de l'article 45(2) de son Règlement, le 4 janvier 2017, la Cour a demandé à l'ONG Open Society Justice Initiative - dont l'expertise sur le régime des nationalités et de l'apatridie est reconnue en droit international, son avis juridique sur cette question.

58 *Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda* (compétence) (2014) 1 RJCA 585, para 43-47.

59 *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso* (fond) (2014) 1 RJCA 324, para 141-143.

60 Affaire *Commission Africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya*, Demandes d'intervention de Wilson Barngetyuny Koimet et 119 autres et de Peter Kibiegion Rono et 1300 autres, Ordonnance (intervention), 4 juillet 2019, Req. 006/2012.

dispositions pertinentes de son corpus de base, le Protocole (art 5(2)), le Règlement intérieur et intérimaire (art 33(2), art 53). Elle en tire deux conditions de recevabilité de l'intervention d'une tierce partie dans une procédure en cours. D'une part, *ratione personae*, le tiers-intervenant doit être un État (art 5(2) du Protocole), d'autre part, *ratione temporis*, la demande d'intervention doit être soumise avant la clôture de la procédure (art 53(1) du Règlement). *In casu*, il est manifeste que les demandes d'intervention ont été déposées tardivement et rien ne pouvait expliquer, selon la Cour, un tel dépassement des délais, vu la médiatisation de l'affaire dans l'État défendeur. La Cour a donc légitimement rejeté les demandes d'intervention pour ce motif. En revanche, s'agissant du motif tenant à l'auteur de la demande, la Cour n'a pas argumenté son rejet, se contentant d'invoquer l'article 5(2) du Protocole.⁶¹ Ce qui amène à s'interroger sur la réponse qu'auraient reçu les requérants si les conditions de délais avaient été respectées. En effet, tant le Règlement intérieur que la pratique de la Cour montrent que les tierces interventions des entités non étatiques sont recevables devant la Cour, non sur le fondement de l'article 5(2) du Protocole mais des articles 45 et 46 du Règlement intérieur (ancien). L'article 61(2) du nouveau RI vient donner une base légale à la tierce intervention pour un intérêt direct dans l'affaire aux entités non étatiques et s'aligne sur les textes de procédure de la Commission et du Comité.⁶²

Par ces différentes participations à la procédure devant les organes de contrôle, les organisations de la société civile contribuent à l'examen par la Cour des différentes affaires dont elle est saisie. La Cour s'appuie de même sur elles pour le suivi de l'exécution des décisions.

3.2 Un appui au suivi de l'exécution des décisions

Les difficultés d'exécution des décisions des organes de contrôle des droits de l'homme sont un problème récurrent qui affecte tous les systèmes de protection des droits de l'homme. Comme les autres branches du droit international, le droit international des droits de l'homme ne dispose pas de moyen d'exécution forcée de ses décisions. Le système continental africain des droits de l'homme n'est pas à l'abri de ces problèmes d'exécution comme le relèvent les rapports d'activités de la Cour et de la Commission. Ces derniers dressent un faible état d'exécution des arrêts⁶³ et des décisions sur communications.⁶⁴ Face à

61 Voir M Sognigbé-Sangbana 'Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: affaire Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya, Demandes d'intervention de Wilson Barngetuny Koimet et 119 autres et de Peter Kibiegono Rono et 1300 autres, Ordonnance (intervention), 4 juillet 2019, Req. 006/2012' (2019) 4 *Revue générale de droit international public* 995.

62 Article 106 du nouveau Règlement intérieur de la Commission; section XVII – 1 des Directives révisées des communications du Comité.

63 Rapport d'activités de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1 janvier-31 décembre 2020, EX.CL/1258(XXXVIII), para 16.

64 48ème et 49ème Rapports d'activités combinés de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, para 43.

ce constat, l'on s'interroge sur le rôle des organisations de la société civile dans le suivi de l'exécution des décisions des organes de contrôle.

Il faut relever d'emblée que les procédures de suivi prévues par les trois organes ne font pas mention des ONG. Elles s'articulent autour de deux organes: l'organe en contrôle qui a rendu la décision à exécuter et l'organe politique de l'Union africaine, le Conseil exécutif. Il s'agit d'un système mixte à mi-chemin entre le système interaméricain et le mécanisme européen.⁶⁵ Mais à y regarder de près, la participation des ONG est présente mais demeure perfectible.

Devant la Commission et le Comité, outre la participation des ONG en tant que parties demanderesse bénéficiaires de la décision à exécuter, celles-ci interviennent dans la procédure de suivi lors des sessions publiques portant sur l'exécution des décisions. La procédure de suivi de la Commission et celle du Comité⁶⁶ sont similaires.

La procédure de suivi des décisions au fond sur communications de la Commission relève de l'article 125 du Règlement intérieur de 2020. Elle se déroule en deux phases, pilotées par un rapporteur désigné parmi les membres de la Commission. Dans la première phase, il s'agit d'une procédure écrite d'échange de rapports des parties intéressées avec la Commission⁶⁷ dans des délais déterminés. La deuxième phase est une audition en séance publique lors des sessions ordinaires de la Commission. Cet article autorise le rapporteur à nouer des contacts et prendre les mesures requises pour bien remplir les fonctions qui lui sont confiées, notamment en formulant des recommandations concernant d'autres mesures que la Commission pourrait prendre, le cas échéant. Le rapporteur peut, à toute étape de la procédure de suivi, demander des informations aux parties intéressées ou prendre en compte les informations fournies par ces dernières sur le degré auquel l'État s'est conformé à la décision de la Commission⁶⁸.

L'intervention des ONG dans la procédure de suivi se déduit de la deuxième phase qui se déroule en séance publique lors des sessions ordinaires. En effet, les organisations de la société civile dotées du statut d'observateur auprès de la Commission peuvent participer aux sessions devant la Commission. Elles peuvent prendre part aux séances publiques de suivi de l'exécution des décisions de la Commission et du Comité. De plus, par le biais de la procédure d'examen des rapports étatiques et par la possibilité de soumettre un rapport alternatif à la Commission, les ONG peuvent attirer l'attention de la Commission sur les décisions restées inexécutées par l'État dont le rapport est examiné. Ce décloisonnement des procédures devant la Commission et le Comité devrait aussi concerner les décisions de la Cour. Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour pourrait se poursuivre devant la Commission et le Comité à l'occasion de l'examen des rapports étatiques. Cette forme de

65 L Hennebel & H Tigroudja *Traité de droit international des droits de l'homme* (2016) 1441.

66 Voir Les directives pour la mise en œuvre des décisions sur les communications pour la procédure de suivi des décisions de la CADBE.

67 Article 125 paras 1-4, Règlement de la Commission du 4 mars 2020.

68 Article 125 para 6.

complémentarité entre les organes de contrôle des droits de l'homme en Afrique serait un soutien bienvenu à la Cour en quête d'amélioration du taux d'exécution de ses décisions. Elle relève dans son rapport d'activités de l'année 2020 que l'un des principaux obstacles auxquels elle est actuellement confrontée est le manque apparent de coopération de la part des États membres de l'Union africaine, en particulier au regard du faible niveau d'exécution des décisions de la Cour. Les statistiques ne sont pas en effet reluisantes. Sur plus de 100 arrêts et ordonnances rendus par la Cour, au moment de la rédaction du rapport, un seul État partie, à savoir le Burkina Faso, avait pleinement exécuté un arrêt de la Cour, tandis qu'un autre État, en l'occurrence la Tanzanie, s'était partiellement conformée à certains des arrêts et ordonnances rendus à son encontre. La Côte d'Ivoire a déposé son rapport sur la mise en œuvre des décisions de la Cour, mais les requérants dans les affaires auxquelles elles se rapportaient en ont contesté la teneur.⁶⁹ D'autres États, tels que le Bénin, la Libye et le Rwanda, ne se sont pas conformés du tout, certains indiquant clairement qu'ils n'entendaient pas le faire. La recherche de solutions pour redresser la barre de l'exécution des décisions de la Cour est une urgence. Aussi, le Conseil exécutif de l'Union africaine a-t-il demandé à la Cour⁷⁰ de proposer, en vue de son examen par le Comité des représentants permanents (COREP), «un mécanisme concret de rapport qui lui permettra de porter à tout moment à l'attention des organes politiques compétents, des situations de non-respect des décisions et d'autres questions relevant de son mandat, lorsque l'intérêt de la justice l'exige». Le projet de cadre pour la mise en place d'un mécanisme d'établissement de rapports et de suivi de l'exécution des arrêts et autres décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples⁷¹ prévoit au point 11: «le cas échéant, la Cour peut solliciter des informations auprès de sources et d'institutions fiables sur la mise en œuvre des décisions rendues. Ces informations peuvent inclure des rapports pertinents émanant d'institutions spécialisées des Nations unies ou d'institutions et organes de l'Union africaine, d'institutions nationales des droits de l'homme et d'ONG. Sous la supervision du Greffier l'unité de suivi tient à jour ces informations et les partage avec les parties pour observations». Les ONG sont ainsi appelées à participer au suivi des décisions de la Cour en tant que source fiable d'informations de cette dernière.

En plus de cette initiative du Conseil exécutif, la Cour semble se diriger vers la juridictionnalisation du suivi de l'exécution de ses décisions dans l'affaire *Sébastien Ajavon c. Bénin*.⁷² Sur le fondement de l'article 30 du Protocole,⁷³ elle semble ouvrir aux requérants, dont les ONG, la possibilité d'introduire une requête pour inexécution d'une

69 Rapport d'activités de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1 janvier-31 décembre 2020, EX.CL/1258(XXXVIII).

70 En application des décisions Ex.Cl/Dec.806 (XXIV) de janvier 2016 et Ex.Cl/1012 (XXXIII) de juin 2018.

71 EX.CL/1126(XXXIV) Annexe 1.

72 Arrêt du 29 mars 2021, affaire *Sébastien Germain Marie Aïkoué Ajavon c. République du Bénin*, Req 065/2019.

décision rendue par la Cour, donnant à cette dernière l'occasion de faire le suivi de l'exécution de ses décisions.⁷⁴

Dans cet arrêt du 29 mars 2021, le requérant a fait valoir que dans une affaire l'opposant à l'État défendeur, la Cour a rendu, à son profit, une ordonnance de mesures provisoires le 7 décembre 2018 et un arrêt au fond le 29 mars 2019 qui n'ont pas été exécutés. L'objet de la requête était de faire constater par la Cour: la non-exécution des décisions susmentionnées, constitutives de violation de l'article 30 et plusieurs violations des droits de l'homme consécutives à cette non-exécution. Le juge africain a conclu à sa compétence matérielle, en relevant que le requérant a allégué des violations des droits de l'homme protégés par la Charte et par le Protocole auxquels l'État défendeur est partie. Il a précisé dans cette optique que la requête était relative aux violations alléguées de droits de l'homme consécutives à l'inexécution de ses décisions et, ainsi, à l'interprétation et l'application de l'article 30 du Protocole. La Cour a situé cette affaire dans sa compétence générale de garantie de l'application des droits reconnus par les textes dont il a la surveillance. Elle a toutefois rappelé que sa compétence matérielle, en l'espèce, ne remettait pas en cause le rôle du Conseil exécutif de l'UA de veiller à l'exécution des décisions de la Cour, au nom de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, tel que conféré par l'article 29(2) du Protocole.

4 CONCLUSION

La présente réflexion met en lumière le rôle des ONG dans la protection des droits de l'homme en Afrique, en particulier en matière contentieuse. Ce rôle est teinté des particularismes du système africain tels que la garanti des droits collectifs, le droit des peuples, ainsi que l'environnement social, économique et politique dans lequel il s'est développé. Dans ce contexte, les ONG sont devenues des acteurs essentiels de la protection juridictionnelle et quasi juridictionnelle des droits. Elles sont à l'initiative de la procédure, participent à l'instance, et sont associées au suivi de l'exécution des décisions rendues. En somme, elles sont de véritables partenaires des organes de contrôle. Cette collaboration des ONG avec les différents organes de contrôle et en particulier avec la Cour est largement reconnue et encouragée par cette dernière, comme en témoigne le communiqué final de la première retraite judiciaire des juges de la Cour africaine qui s'est tenu virtuellement du 2 au 4 juin 2021. Après avoir présenté le bilan des 15 années de la Cour et dévoilé ses perspectives, les juges ont appelé les organisations de la société civile à renforcer leur coopération avec elle, en la faisant connaître et en participant au suivi de l'exécution des

73 Aux termes de cet article: 'Les États parties au présent Protocole s'engagent à se conformer aux décisions rendues par la Cour dans tout litige où ils sont en cause et à en assurer l'exécution dans le délai fixé par la Cour'.

74 M Sognigbe-Sangbana, 'Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, Arrêt du 29 mars 2021, Sébastien Germain Marie Aikoue Ajavon c. République du Bénin, req 065/2019' (2021) 2 *Revue Générale de Droit International Public* 406.

arrêts, entre autres.⁷⁵ En effet, au-delà des moyens d'action dont disposent les organisations non gouvernementales dans le contentieux devant la Cour, la protection des droits de l'homme en Afrique a encore plus besoin de leur capacité à sensibiliser et à mobiliser l'opinion. Celles de faire connaître la Cour en particulier et en général les différents organes de contrôle, et travailler aux côtés de ceux-ci pour assurer une meilleure vulgarisation de leur office.

75 Final communiqué, First judicial retreat of judges of the African Court, 2-4 June 2021, Virtual, paras 29,33,35,82.