

RÉSUMÉ DE L'ARRÊT

AFFAIRE BOB CHACHA WANGWE ET *LEGAL AND HUMAN RIGHTS CENTRE*

C.

RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE

REQUÊTE N° 011/2020

ARRÊT SUR LE FOND ET LES RÉPARATIONS

13 JUIN 2023

UNE DÉCISION DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Arusha, le 13 juin 2023 : La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour) a rendu, ce jour, un arrêt dans l'affaire *Bob Chacha Wangwe et Legal and Human Rights Centre c. République-Unie de Tanzanie*.

Le sieur Bob Chacha Wangwe et *Legal and Human Rights Centre*, (les Requérants) sont, respectivement, un ressortissant tanzanien et une organisation non gouvernementale enregistrée en Tanzanie, dotée du statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Ils contestent certaines dispositions de la loi portant organisation des élections (NEA) en Tanzanie.

La Cour s'est, de prime abord, assurée qu'elle était compétente pour examiner la Requête. Elle a observé qu'elle doit, conformément à l'article 3(1) du 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), à titre préliminaire, procéder à l'examen de sa compétence pour connaître de la Requête. La Cour a noté que l'État défendeur soulève une exception d'incompétence matérielle. L'État défendeur affirme qu'au regard de l'article 3 du Protocole, la Cour complète les mécanismes internes chargés de réparer les violations des droits de l'homme mais ne se substitue pas à eux. Il fait valoir, qu'en l'espèce, la Cour siégerait en tant que juridiction de première instance si elle venait à examiner l'allégation formulée par les Requérants relativement à l'article 4(1) de la NEA, dans la mesure où cette disposition n'a jamais été contestée devant les juridictions internes. L'État défendeur soutient, en outre, que

« la Requête est fantaisiste dans la mesure où aucune violation de droits de l'homme du fait de l'adoption de l'article 4(1) de la NEA n'y est démontrée ».

En ce qui concerne l'argument selon lequel la Cour siègerait en tant que juridiction de première instance dans l'examen de la Requête, la Cour rappelle que conformément à sa jurisprudence constante, elle est compétente pour examiner toute requête dont elle est saisie dès lors que des violations de droits protégés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte) ou par tout autre instrument international pertinent des droits de l'homme auquel l'État défendeur est partie y sont alléguées. La Cour observe que les allégations formulées dans la Requête portent sur des droits garantis par la Charte. La Cour considère qu'elle ne statuera pas en tant que juridiction de première instance si elle examine les allégations des Requêteurs, dans la mesure où ceux-ci allèguent des violations de la Charte et d'autres instruments auxquels l'État défendeur est partie. Compte tenu de ce qui précède, la Cour rejette le premier moyen de l'exception d'incompétence matérielle soulevée par l'État défendeur.

En ce qui concerne le deuxième moyen de l'État défendeur, à savoir, le caractère fantaisiste des demandes des Requêteurs, la Cour estime qu'un tel moyen, qui relève du fond de l'affaire, ne serait examiné qu'à ce stade. La Cour rejette donc le deuxième moyen de l'exception soulevée par l'État défendeur et dit qu'elle a la compétence matérielle pour connaître de l'espèce.

Les autres aspects de sa compétence n'ont pas été contestés par les Parties ; néanmoins la Cour a examiné sa compétence personnelle, territoriale et temporelle et a conclu qu'elle était compétente pour examiner la Requête.

S'agissant de la recevabilité de la Requête, la Cour est tenue par l'article 6 du Protocole d'examiner si les conditions de recevabilité prévues à l'article 56 de la Charte et à la règle 50 du Règlement, sont satisfaites. À cet égard, la Cour relève que l'État défendeur soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des recours internes.

L'État défendeur fait valoir, sur le fondement de l'article 56(5) de la Charte et la règle 50(2)(e) du Règlement, que la Requête est irrecevable dans la mesure où les Requêteurs n'ont pas épuisé les recours internes. Tout en admettant que les Requêteurs ont initié une procédure devant la Haute Cour qui a, ensuite, fait l'objet d'un recours devant la Cour d'appel, l'État défendeur soutient que les Requêteurs invoquent, devant la Cour de céans, l'article 4(1) de la NEA, qui n'a jamais été contesté devant une quelconque juridiction nationale.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 56(5) de la Charte, dont les dispositions sont reprises à la règle 50(2)(e) du Règlement, l'épuisement des recours internes est une condition préalable au dépôt de toute requête devant elle. Il résulte du dossier devant la Cour que l'article 4(1) de la NEA n'était pas l'objet du litige qui opposait les Parties devant les juridictions internes. La

Cour observe que les Requérants, n'ont mentionné, d'aucune manière, l'article 4(1) de la NEA dans leur recours devant les juridictions nationales. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les Requérants n'ont pas épuisé les recours internes en ce qui concerne l'article 4(1) de la NEA.

Dans ces circonstances, étant donné que les articles 6(1) et 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA ont fait l'objet d'un litige entre les Parties jusque devant la plus haute juridiction de l'État défendeur, la Cour estime, en ce qui concerne ces dispositions, que les recours internes ont été épuisés. La Cour en conclut que la Requête est recevable, uniquement en ce qui concerne la contestation par les Requérants des articles 6(1), 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA. Elle déclare donc irrecevables toutes les demandes des Requérants fondées sur l'allégation de violation du fait de l'article 4(1) de la NEA.

S'agissant des autres conditions de recevabilité, la Cour note que les Requérants sont clairement identifiés et que la Requête n'est pas incompatible, ni avec l'Acte constitutif de l'Union africaine, ni avec la Charte. La Cour observe également que les termes dans lesquels la Requête est rédigée ne sont ni outrageants ou insultants et qu'elle ne repose pas exclusivement sur des moyens de communication de masse, les Requérants ayant produits divers types de documents en guise de preuves. La Cour note, en outre, que la Requête a été soumise dans un délai raisonnable après épuisement des recours internes et qu'elle ne concerne pas une affaire qui a déjà été réglée par les Parties conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, de l'Acte constitutif de l'Union africaine, des dispositions de la Charte ou de tout instrument juridique de l'Union africaine. La Cour en conclut que la Requête remplit toutes les conditions de recevabilité énoncées à l'article 56 de la Charte, reprises à la règle 50(2) du Règlement, et la déclare recevable, à l'exception des allégations liées à l'article 4(1) de la NEA.

S'agissant du fond de l'affaire, la Cour doit déterminer si les articles 6(1), 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA violent les droits des Requérants. Elle observe que, bien que les Requérants présentent quatre (4) allégations de violations distinctes, en rapport avec les quatre (4) articles de la NEA qu'ils contestent, ils invoquent, principalement, la violation de leur droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays en faisant valoir deux moyens : d'une part, la nomination du directeur des élections, telle que prévue par l'article 6(1) de la NEA et, d'autre part, le mode de nomination des directeurs de scrutin tel que prévu par les articles 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA. Les Requérants allèguent également la violation de leurs droits à la non-discrimination. La Cour examinera donc les allégations de violation des droits des Requérants sous les deux moyens susmentionnés.

Les Requérants soutiennent que l'État défendeur a violé leur droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, protégé par l'article 13(1) de la Charte, ainsi que leurs droits à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi, garantis par l'article 3 de la Charte.

Les Requérants font valoir que l'article 6(1) de la NEA viole la Charte dans la mesure où le directeur des élections est nommé par le Président de la République qui est le président du parti au pouvoir et, également, candidat aux élections. Selon les Requérants, ce mode de nomination du directeur des élections soulève la question de l'impartialité, de l'indépendance de la Commission électorale. Ils soutiennent également que l'article 6(1) « ne définit pas de critères pour la nomination du directeur des élections, ce qui en fait une disposition à la fois ouverte, large, vague et sujette à des abus ».

La Cour observe que l'essentiel des griefs des Requérants concernant la nomination du directeur des élections porte sur la question de l'indépendance et de l'impartialité des titulaires de ce poste. La Cour rappelle, conformément à sa jurisprudence constante, que les États disposent, certes, d'une certaine latitude pour définir l'organisation de leur organe électoral, mais ils ne doivent pas perdre de vue la responsabilité primordiale qui leur incombe de mettre en place une institution qui soit indépendante et impartiale.

Au regard des arguments des Parties, et compte tenu de la diversité des modes de constitution des organes électoraux en vigueur en Afrique, la Cour conclut à la non-violation de l'article 13(1) de la Charte du simple fait que le directeur des élections est nommé par le Président. Elle conclut également à la non-violation de l'article 13(1) de la Charte du simple fait que le Président procède à la nomination du directeur des élections sur recommandation de la Commission électorale.

En ce qui concerne l'allégation des Requérants selon laquelle l'article 6(1) de la NEA « ne définit pas de critères pour la nomination du directeur des élections, ce qui en fait une disposition à la fois ouverte, large et vague, et sujette à des abus », la Cour observe, en effet, que l'article 6(1) ne fait pas mention des qualifications que doit posséder une personne pour être nommée à ce poste.

La Cour estime anormal que les lois de l'État défendeur ne contiennent aucune disposition définissant les qualifications que doit posséder une personne pour être nommée directeur des élections. S'agissant du chef du secrétariat de la Commission électorale, la Cour estime qu'il incombe à l'État défendeur de nommer des personnalités ayant le plus haut niveau de compétence et la capacité de coordonner de manière indépendante, impartiale et transparente la gestion du processus électoral. Toutefois, en l'absence d'un mécanisme de qualification clairement établi, les critères que l'autorité de nomination prend en compte lors de la nomination

d'un directeur des élections ne sont pas clairement définis. La Cour en conclut qu'une telle situation rend le processus non seulement incertain, mais également ouvre la voie à la prise en compte éventuelle de facteurs non pertinents.

Dans ces circonstances, la Cour conclut que l'article 6(1) de la NEA viole l'article 13(1) de la Charte dans la mesure où il ne prescrit pas de critères définissant les qualifications que doivent posséder les personnes devant être nommées au poste de directeur des élections et que cette violation de la Charte ne constitue pas une limitation acceptable au sens de l'article 27(2) de la Charte.

Les Requérants soutiennent également que le système actuel de nomination du directeur des élections viole leurs droits prévus à l'article 3 de la Charte dans la mesure où seuls les fonctionnaires sont éligibles à ce poste.

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, le principe d'égalité devant la loi, qui est implicite dans le principe d'égalité de protection de la loi, n'exige pas nécessairement un traitement égal dans toutes les affaires et peut permettre un traitement différencié des individus placés dans des situations différentes. Il en résulte qu'une violation de l'article 3 de la Charte ne s'infère pas nécessairement d'une simple allégation de traitement différencié. Il incombe à la partie qui allègue une violation d'en rapporter la preuve.

En l'espèce, la Cour estime que le fait de réserver le recrutement du directeur des élections aux seuls agents de la fonction publique ne constitue pas une violation de la Charte. La Cour constate qu'aucune irrégularité n'a été relevée dans le système de recrutement des fonctionnaires de l'État défendeur, parmi lesquels le directeur des élections est ensuite nommé. La Cour en conclut que l'article 6(1) de la NEA ne viole pas la Charte en réservant le recrutement du directeur des élections uniquement aux candidats issus de la fonction publique.

Les Requérants allèguent que le mode de nomination des directeurs du scrutin viole leur droit de participer librement à la direction des affaires de leur pays ainsi que leur droit à l'égalité et à une égale protection de la loi. Ils soutiennent que les articles 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA sont contraires à la Charte dans la mesure où elles « [e]mpêchent la tenue d'une élection libre et équitable en admettant des agents électoraux qui sont nommés par le Président, qui est également le président du parti au pouvoir et un candidat potentiel ayant un intérêt direct dans le processus électoral ». Les Requérants soutiennent également que les dispositions ne contiennent pas de critères, de qualifications ou de principes directeurs qui devraient guider le processus de nomination, ce qui laisse « [...] une marge de manœuvre au Président pour abuser du pouvoir de nommer les personnes qui doivent occuper ce poste ».

Les Requérants soutiennent également, que l'article 7(3) de la NEA, aux termes duquel la Commission électorale peut « lorsque les circonstances l'exigent » nommer toute personne de

la fonction publique en tant que directeur du scrutin, introduit « [u]ne grande subjectivité et un potentiel abus de pouvoir » du fait que les circonstances dans lesquelles la Commission électorale peut agir ne sont pas clairement définies à l'avance. Pour étayer leurs allégations, les Requérants ont soumis une liste de personnes qui, selon eux, étaient membres du parti au pouvoir lorsqu'ils ont été nommés directeurs de scrutin.

La Cour note que les Requérants dénoncent le fait que la Commission électorale de l'État défendeur dispose des fonctionnaires pour répondre à ses impératifs administratifs et opérationnels. En l'espèce, la question qui se pose est donc celle de la nomination de fonctionnaires de différents grades, en tant que directeurs de scrutin.

La Cour tient à souligner que le recours à des fonctionnaires dans le cadre des opérations d'un organe électoral ne constitue pas, en soi, une entrave à l'indépendance, à l'autonomie et à la responsabilité dudit organe. La question de savoir si l'implication de fonctionnaires compromet ou non l'indépendance de l'organe de gestion des élections dépend donc des circonstances particulières de chaque situation. Toutefois, lorsque des fonctionnaires sont impliqués dans les opérations d'un organe électoral, il est important de préserver leur indépendance en exigeant, par exemple, qu'ils rendent compte directement et uniquement à l'organe électoral et non à une quelconque personne ou entité extérieure.

La Cour réitère, en ce qui concerne la nomination, en vertu de l'article 7(1), de chaque *City Director*, *Municipal Director*, *Town Director* et *District Executive Director* en tant que directeur de scrutin, que l'absence d'impartialité de la part d'un titulaire de poste donné ne saurait s'inférer du simple fait que celui-ci a été nommé par le Président.

Dans ces circonstances, la Cour estime qu'en permettant à certains titulaires de fonctions, à savoir les *City Director*, *Municipal Director*, *Town Director* et *District Executive Director*, de faire office de directeurs de scrutin, l'article 7(1) de la NEA ne viole pas l'article 13(1) de la Charte, du fait de leurs fonctions.

Toutefois, en ce qui concerne les articles 7(2) et 7(3) de la NEA, la Cour note que ces dispositions accordent à la Commission électorale la marge de manœuvre nécessaire pour nommer des directeurs du scrutin en puisant dans le vivier des fonctionnaires. Les articles 7(2) et 7(3) sont donc différents de l'article 7(1) qui lie la qualification d'un directeur de scrutin potentiel à son poste officiel dans la fonction publique. La Cour en conclut que la possibilité créée par les articles 7(2) et 7(3) de la NEA ne saurait se justifier. La Cour conclut, en outre, qu'une telle possibilité peut aboutir à la nomination de directeurs de scrutin qui sont inaptes à exercer leurs fonctions en raison, par exemple, de l'absence d'indication claire quant au grade auquel ces nominations peuvent être effectuées au sein de la fonction publique.

S'agissant de la liste des directeurs de scrutin qui, selon les Requérants, ont été nommés à ce poste alors qu'ils étaient encore des membres actifs du parti politique au pouvoir, la Cour observe que cette question a également fait l'objet d'un litige entre les Parties devant les juridictions nationales et que la Cour d'appel a rejeté l'allégation formulée par les Requérants à cet égard. Compte tenu de cette conclusion sans équivoque de la Cour d'appel sur une question de preuve, la Cour se heurte à la difficulté que pose une quelconque intervention de sa part.

La Cour considère, en somme, que l'article 7(1) de la NEA ne constitue pas une violation de l'article 13(1) de la Charte. La Cour estime, toutefois, que les articles 7(2) et 7(3) de la NEA violent la Charte, en ce sens que ces dispositions ne comportent aucune indication quant au grade des fonctionnaires pouvant être nommés au poste de directeurs de scrutin, ni même les qualifications qu'ils doivent posséder avant de pouvoir être nommés à ce poste.

Les Requérants contestent également le fait qu'en vertu des articles 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA, seuls les fonctionnaires peuvent faire office de directeurs de scrutin. Ils soutiennent que ces dispositions restreignent la nomination des directeurs du scrutin, en ce qu'elles « ... empêchent d'autres citoyens de participer à la direction des affaires publiques ». Les Requérants affirment que le fait de n'ouvrir la nomination des directeurs de scrutin qu'aux seuls fonctionnaires viole l'article 3 de la Charte.

La Cour réitère sa motivation antérieure, en ce qui concerne la nomination du directeur des élections, et conclut que les articles 7(1), 7(2) et 7(3) ne violent pas les articles 13(1) et 3 de la Charte du fait de la restriction de la nomination des directeurs de scrutin aux seuls fonctionnaires. Bien que ces dispositions établissent une différenciation effective entre les citoyens exerçant dans la fonction publique et ceux qui n'en font pas partie, conformément à la motivation précédente de la Cour, celle-ci ne constitue pas une violation des articles 13(1) et 3 de la Charte.

La Cour observe que les Requérants n'ont pas spécifiquement allégué de violation de l'article 2 de la Charte. Toutefois, ils ont affirmé dans leurs observations, notamment pour étayer l'allégation de violation de l'article 3 de la Charte, que le mode de nomination du directeur des élections est discriminatoire. Les Requérants ont avancé un argument similaire concernant la nomination des directeurs de scrutin en vertu des articles 7(1), 7(2) et 7(3) de la NEA. Les Requérants soutiennent avoir subi une discrimination qui compromet leur droit de participer aux processus électoraux, du fait de la restriction des nominations au personnel de la fonction publique.

La Cour rappelle qu'elle a considéré que la participation de fonctionnaires à la gestion de processus électoraux n'est pas, en soi, irrégulière. Dans la mesure où les Requérants, en l'espèce, allèguent une violation de leur droit à la non-discrimination, principalement en ce qui

concerne leur droit de participer librement à la direction des affaires publiques dans leur pays, la Cour estime que la libre participation à la direction des affaires publiques dans son pays peut prendre diverses formes, la fonction de directeur des élections ou de directeur du scrutin n'étant que l'une des voies possibles. Dans la mesure où les Requérants n'ont fourni aucune preuve démontrant que l'État défendeur adopte une approche discriminatoire dans le recrutement de ses fonctionnaires, la Cour conclut que la restriction du choix du directeur des élections et des directeurs de scrutin aux fonctionnaires est raisonnable et ne constitue pas une violation de l'article 2 de la Charte.

La Cour, ayant établi des violations de la Charte, conclut également à la violation de l'article premier dudit instrument.

La Cour réitère, s'agissant des réparations, que conformément à sa jurisprudence constante, pour que des réparations soient accordées, la responsabilité internationale de l'État défendeur doit être établie au regard du fait illicite. Ensuite, le lien de causalité doit être établi entre l'acte illicite et le préjudice allégué. En outre, et lorsqu'elle est accordée, la réparation doit couvrir l'intégralité du préjudice subi. Il est également clair qu'il incombe au requérant de justifier les demandes formulées.

Ayant constaté que certains points des articles 6(1), 7(2) et 7(3) de la NEA violent l'article 13(1) de la Charte, la Cour ordonne à l'État défendeur de prendre toutes les mesures constitutionnelles et législatives nécessaires, dans un délai raisonnable et sans aucun retard injustifié, afin de modifier ces dispositions et de les rendre conformes à la Charte, de manière à mettre fin aux violations de l'article 13(1) de la Charte qui ont été constatées par la Cour.

La Cour relève également que les violations qu'elle a constatées soulèvent des questions d'intérêt public, notamment la gestion du processus électoral dans l'État défendeur. Compte tenu des circonstances, la Cour estime qu'il est opportun d'ordonner d'office la publication du présent Arrêt. La Cour ordonne donc à l'État défendeur de publier le présent Arrêt, dans un délai de trois (3) mois à compter de la date de sa notification, sur le site Internet de son ministère de la Justice et de son ministère des Affaires constitutionnelles et juridiques ; et de veiller à ce qu'il y reste accessible pendant au moins un (1) an, après la date de sa publication.

En ce qui concerne la mise en œuvre des décisions, la Cour a réitéré que celle-ci est requise par la pratique judiciaire. La Cour ordonne donc à l'État défendeur de lui soumettre, dans un délai de douze (12) mois à compter de la date de notification du présent Arrêt, un rapport sur l'état de la mise en œuvre des mesures qui y sont énoncées et ce tous les six (6) mois jusqu'à ce que la Cour estime que celles-ci ont été pleinement mises en œuvre.

La Cour ordonne que chaque Partie supporte ses frais de procédure.

Le Juge Rafaâ BEN ACHOUR a émis une opinion dissidente.

Informations complémentaires

De plus amples informations sur la présente affaire, notamment le texte intégral de la décision de la Cour africaine, sont disponibles sur le site Internet de la Cour à l'adresse suivante : <https://www.african-court.org/cpmt/details-case/0112020>

Pour d'autres informations, veuillez contacter le Greffe de la Cour à l'adresse suivante : registrar@african-court.org

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est une cour continentale créée par les pays africains afin d'assurer la protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique. La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du Protocole et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés.

Pour plus d'informations, veuillez consulter notre site Internet à l'adresse suivante : www.african-court.org.