

019/2015
20/11/2015
(000030-000024)ON

000030

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

**COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES
AFRICAN COURT OF HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS**

Requête N° 019/2015

*Affaire Femi Falana c. Commission africaine
des droits de l'homme et des peuples*

Opinion individuelle du Juge Fatsah Ouguergouz

1. A l'instar de tous mes collègues, je suis d'avis que la Cour n'est pas compétente pour connaître de la «*requête*» introduite par Monsieur Femi Falana contre la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après la «*Commission africaine*»).

2. Aux termes du Protocole, seuls en effet les Etats parties à cet instrument peuvent être attraités devant la Cour (voir les articles 3 (1), 5 (1, *littera c*)), 7, 26, 30, 31 et 34 (6)). La Commission africaine n'étant pas une entité étatique partie au Protocole, la Cour est donc manifestement incompétente *ratione personae* pour connaître de cette demande. Au surplus, de par son objet, cette demande ne relève pas non plus de la compétence *ratione materiae* de la Cour telle qu'envisagée par l'article 3 du Protocole.

3. Contrairement à mes collègues, je considère toutefois que cette demande, pour le moins singulière,¹ ne pouvait en aucun cas être inscrite au rôle de la Cour ni, *a fortiori*, faire l'objet d'un traitement judiciaire par la Cour et être rejetée par la voie d'une ordonnance de celle-ci. Cette demande aurait dû être rejetée par une simple lettre du greffier.

*

¹ Monsieur Falana articule en effet ses demandes comme suit:

«*Le Requérent demande en conséquence à la Cour de prendre les mesures suivantes:*

- 1. Demander à la Commission africaine de saisir la Cour africaine de la communication visant le Burundi, introduite devant la Commission le 4 mai 2015.*
- 2. Examiner la Requête en application de l'article 29 du Règlement intérieur et en vertu de la compétence inhérente de la Cour.*

4. Je commencerais par faire observer que, dans sa demande, Monsieur Falana ne fait aucune référence aux dispositions du Protocole relatives à la compétence contentieuse de la Cour (articles 3 et 5); il se contente d'indiquer que sa

«requête [...] est introduite en vertu de l'article 29 du Règlement intérieur de la Cour africaine, qui dispose que "La Cour peut également, si elle le juge nécessaire, entendre, sur la base de l'article 45 du Règlement intérieur, l'individu ou l'ONG qui a saisi la Commission en vertu de l'article 55 de la Charte africaine"».

5. Cette demande, dont le Greffe n'a communiqué copie ni à la Commission africaine ni aux autres entités mentionnées à l'article 35 (3) du Règlement de la Cour, aurait donc dû faire l'objet d'un simple traitement administratif, c'est-à-dire être rejetée *de plano* par une lettre du greffier comme dans tous les autres cas d'incompétence manifeste récemment traités par la Cour.²

6. C'est en effet par un simple courrier administratif signé par le greffier ou le greffier-adjoint qu'ont par exemple été rejetées des «requêtes» introduites par des individus contre des entités non étatiques telles que la Cour européenne des droits de l'homme ou la Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances (CIMA).

7. En réponse à l'auteur de cette dernière demande, le greffier a ainsi indiqué que:

«[...] je voudrais porter à votre connaissance que la Cour n'est pas compétente pour connaître un tel recours pour deux raisons essentielles: 1) La Cour ne reçoit que des plaintes contre des Etats (Article 3 du Protocole). 2) [...]».³

8. Dans sa réponse à la demande introduite contre la Cour européenne des droits de l'homme (et la France), le greffier a indiqué que

² Jusqu'à la décision prise par la Cour le 26 juin 2014 pour rejeter une requête introduite contre la Tunisie (*Baghdadi Ali Mahmoudi c. République de Tunisie*), les requêtes introduites contre des Etats africains non parties au Protocole ou n'ayant pas déposé la déclaration facultative prévue par l'article 34 (6) du Protocole faisaient l'objet d'un traitement judiciaire par la Cour et étaient rejetées par une décision de cette dernière (voir mon opinion individuelle jointe à cette décision du 26 juin 2015); après cette date, les requêtes de cette nature ont fait l'objet d'un simple traitement administratif (lettre du Greffe).

³ Lettre du greffier en date du 26 juin 2015 (Réf AFCHPR/Rég./06/008) en réponse à la requête de Monsieur Roger Kadem contre la CIMA (Conférence Interafricaine des Marchés des Assurances) reçue au greffe le 10 juin 2015 et datée du 19 [sic] juin 2015.

«le Greffe a décidé de ne pas enregistrer votre requête car elle ne satisfait aucune des conditions prévues par les textes qui régissent la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples».⁴

Pour éviter toute équivoque, le greffier a également apporté la clarification suivante:

«Pour être recevable, une requête doit, entre autres conditions, être dirigée contre un Etat africain partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et au Protocole y relatif portant création de la Cour».

9. C'est à juste titre qu'un traitement administratif a été accordé à de telles demandes que la Cour est manifestement incompétente à connaître. Cette pratique est conforme à celle d'organes judiciaires internationaux tels que la Cour internationale de Justice par exemple, où c'est un fonctionnaire du Greffe qui est chargé de répondre aux demandes introduites par des particuliers, entités ne possédant aucun *locus standi* devant la Cour.⁵

10. La Cour africaine a également réservé un traitement administratif à des demandes introduites contre des Etats non membres de l'Union africaine tels que la France⁶ ou le Japon.

11. Ainsi, dans sa réponse à la demande introduite contre le Japon, le greffier-adjoint de la Cour a indiqué ce qui suit:

«Please be informed that the subject matter of your application is manifestly not within the jurisdiction of the Court. Further, since your complaint is being

⁴ Demande introduite par Monsieur Karim Benadjal contre la France et la Cour européenne des droits de l'homme, en date du 3 janvier 2015 et rejetée par lettre du greffier en date du 7 janvier 2015 (Réf AFCHPR/Rég./Ext/004.15).

⁵ Les demandes émanant d'individus sont en effet rejetées par une lettre du greffier-adjoint de la Cour internationale de Justice, ainsi formulée;

«J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre en date du xx.

J'ai le regret de vous faire connaître que, aux termes de l'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice, «seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour» et que, en vertu de l'article 65 du Statut, seules certaines organisations internationales sont autorisées à lui demander des avis consultatifs.

En conséquence, la Cour ou ses Membres n'ont compétence ni pour connaître des demandes qui leur sont présentées par des particuliers ou par des groupes privés, ni pour leur fournir des avis juridiques, ni pour les aider dans leurs relations avec les autorités de quelque pays que ce soit.

Vous comprendrez que, dans ces conditions, aucune suite ne puisse être donnée à votre lettre.

Veillez agréer, xxx, l'assurance de ma considération distinguée».

⁶ Voir la demande susmentionnée introduite par Monsieur Karim Benadjal, note de bas de page 4.

made against a non-State Party to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, the Court does not have jurisdiction to receive the matter».⁷

12. C'est exactement de la même manière qu'ont été rejetées trois requêtes introduites contre l'Égypte, un Etat membre de l'Union africaine qui n'est pas partie au Protocole. Dans sa réponse à la dernière en date de ces trois requêtes, le greffier-adjoint a en effet informé son auteur de ce qui suit:

«[...] I would like to inform you that Egypt has not yet ratified the Protocol establishing the Court. The Court can only receive applications related to States which are parties to the Protocol».⁸

13. C'est également la voie administrative, et non judiciaire, qui a été choisie pour rejeter des requêtes introduites contre des Etats parties au Protocole mais n'ayant pas déposé la déclaration facultative de juridiction obligatoire de la Cour pour connaître d'affaires introduites par des individus ou des organisations non-gouvernementales, prévue par l'article 34 (6) du Protocole.

14. Il en va par exemple ainsi d'une requête introduite contre la Tunisie, à propos de laquelle le greffier a notifié ce qui suit à son auteur:

«[...] la Cour a analysé votre requête et a constaté que la Tunisie, Etat défendeur contre lequel votre requête est dirigée, n'a pas déposé la déclaration spéciale prévue à l'article 34 (6) du Protocole [...]. Elle a, par conséquent, instruit le Greffe de vous informer qu'elle n'a pas compétence pour connaître de votre requête».⁹

⁷ Lettre du greffier-adjoint en date du 18 février 2015 (Réf AFCHPR/Reg./02/2015/009) en réponse à la demande introduite par Madame Chie Miyazaki contre le Japon, en date du 18 octobre 2014.

⁸ Lettre du greffier-adjoint en date du 29 juin 2015 (Réf: AFCHPR/Reg./06/011) en réponse à la requête introduite par Monsieur Osama Bardeeni contre la République Arabe d'Égypte, en date du 1^{er} janvier 2015. Voir également le traitement réservé à la requête introduite par Monsieur Ibrahim Muhammed Agwa et trois autres contre la République Arabe d'Égypte, en date du 16 juin 2014; cette requête a été rejetée par une lettre du greffier-adjoint en date du 20 juin 2014 (Réf: AFCHPR/Reg./06/2014/006), dans laquelle ce dernier indique ce qui suit: «As I have already explained to you during our meeting on Wednesday 18 June 2014, Egypt has not yet ratified the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights. As such, the Court does not have jurisdiction to hear the matter». Voir enfin la lettre du greffier en date du 24 juin 2013 en réponse à une requête introduite le 17 juin 2013 par «The Popular Front Against the Transformation of Egypt into a Muslim Brotherhood State» contre la République Arabe d'Égypte.

⁹ Lettre du greffier en date du 14 avril 2015 (Réf: AFCHPR/Reg./04/007) en réponse à la

Des requêtes introduites contre la République du Congo¹⁰ et le Lesotho¹¹ ont fait l'objet du même traitement.

15. Je ferais observer qu'aucune des «affaires» susmentionnées n'a été inscrite au rôle de la Cour.

16. Je ferais également observer que le traitement (judiciaire) accordé à la demande de Monsieur Falana, dirigée contre une entité qui ne peut en aucune manière être atraite devant la Cour, tranche singulièrement avec celui (administratif) réservé lors de la 38ème session ordinaire de la Cour à la requête N° 002/2014 introduite par Monsieur Faustin Uwintije contre le Rwanda, Etat pourtant partie au Protocole et ayant déposé la déclaration facultative de juridiction obligatoire de la Cour pour connaître de requêtes émanant d'individus ou d'organisations non gouvernementales, prévue par l'article 34 (6). Cette requête, inscrite au rôle de la Cour, a en effet été rejetée par une simple lettre adressée par le greffier au requérant,¹² alors même que la Cour était manifestement compétente *ratione personae* pour en connaître et qu'elle en a examiné le bien-fondé.

*

17. A la lumière de ce qui précède, j'estime que la Cour aurait pu faire l'économie de cette ordonnance et éviter ainsi le risque d'entrer dans des

requête introduite par Monsieur Mustapha Nasri contre la République de Tunisie, en date du 18 septembre 2014.

¹⁰ Lettre du greffier en date du 22 septembre 2015 (Réf: AFCHPR/Reg./09/016) en réponse à la requête introduite par Messieurs Jean-Claude Mbango et autres contre la République du Congo, en date du 7 septembre 2015; dans cette lettre, le greffier indique notamment ce qui suit: «La République du Congo n'ayant pas fait la déclaration, la Cour n'est pas compétente pour recevoir votre recours».

¹¹ Requête introduite par Monsieur Rammutla contre le Lesotho, en date du 25 mai 2015, et rejetée par lettre du greffier en date du 29 juin 2015 (Réf: AFCHPR/Reg./06/013): «*I would like to inform you that although the Kingdom of Lesotho has ratified the Protocol establishing the Court, it has not made the declaration under Article 34 (6) thereof, and as such the Court does not have jurisdiction to receive applications directly from individuals and NGOs against the Kingdom of Lesotho*».

¹² Cette lettre est pour l'essentiel rédigée comme suit: «*I write to inform you that at its 38th Ordinary Session held from 31 August to 18 September 2015, the Court considered the above Application and instructed the Registrar to inform you that the said Application does not meet the requirements under Rule 34 of the Rules of Court, and as such it cannot be entertained by the Court. I hope you will be able to find another forum where your complaint can be addressed*».

considérations inutiles aux fins du rejet de la demande de Monsieur Falana (paragraphe 8-16). Ce faisant, la Cour fait aussi preuve d'une certaine incohérence dans son raisonnement dans la mesure où, ayant conclu à son incompétence *ratione personae* pour connaître de la demande (paragraphe 7, 9 et 17), elle se prononce quand même sur cette demande, c'est-à-dire sur le «fond», en concluant que «conformément aux articles 2 du Protocole et 29 de son Règlement intérieur, elle ne peut pas obliger le Défendeur à la saisir» (paragraphe 15 et 18).

18. Cette seconde conclusion est d'autant moins opportune que les articles 2 du Protocole et 29 du Règlement, auxquels la Cour se réfère, ne sauraient servir de base juridique à sa conclusion selon laquelle elle ne peut pas obliger la Commission à la saisir.

19. Bien que je souscrive bien évidemment à cette seconde conclusion de la Cour, je considère que la seule disposition applicable en l'espèce est l'article 5 (1) du Protocole. Cette disposition autorise en effet la Commission à saisir la Cour; elle ne l'y oblige cependant pas. Cela ressort clairement du texte du paragraphe 1 de l'article 5, ainsi rédigé: «*Ont qualité pour saisir la Cour [...]*»; la version anglaise de cette disposition est encore plus limpide: «*The following are entitled to submit cases to the Court [...]*» (c'est moi qui souligne). Sur la base de l'article 5 (1) *littera a*) du Protocole, la Commission africaine dispose donc d'une totale indépendance et liberté et ne saurait en aucune manière faire l'objet d'une injonction de la Cour.

20. L'article 29 (3) *littera c*) du Règlement, invoqué par Monsieur Falana, n'est pour sa part applicable que dans l'unique hypothèse où la Cour est régulièrement saisie d'une requête introduite par la Commission africaine.

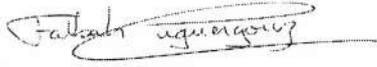
*

21. Au final, la Cour n'aurait pas dû accorder un traitement judiciaire à la demande de Monsieur Falana. Ayant opté pour cette voie, elle aurait dû le faire avec une plus grande économie de moyens et en évitant de statuer sur le fond de cette demande.

22. Je rappellerais pour mémoire que c'est la quatrième fois que la Cour africaine rejette par la voie judiciaire des «*requêtes*» introduites contre des entités non étatiques qui ne peuvent pas, par définition, être attirées devant elle.¹³ La Cour disposant de ressources humaines et financières relativement

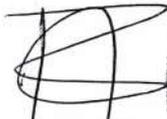
¹³ Voir les arrêts rendus par la Cour les 26 juin 2012 et 15 mars 2013 dans les affaires *Femi Falana c. Union africaine* et *Atabong Denis Atemnkeng c. Union africaine*, ainsi que la décision rendue le 30 septembre 2011 dans l'affaire *Efoua Mbozo'o Samuel c. Parlement panafricain*; voir à cet égard mes opinions individuelles jointes à ces trois prononcés judiciaires.

limitées pour traiter efficacement un nombre d'affaires qui va croissant,¹⁴ il conviendrait d'éviter d'encombrer son rôle et son programme de travail avec des demandes de la nature de celle qui fait l'objet de la présente ordonnance.



Fatsah Ouguergouz

Juge



Robert Eno
Greffier



¹⁴ A la date du 20 novembre 2015, pas moins de 29 affaires contentieuses et 3 procédures consultatives étaient en effet pendantes devant la Cour.