AFRICAN UNION الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS

COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF INTRODUITE PAR LE CENTRE DES DROITS DE L'HOMME DE L'UNIVERSITÉ DE PRETORIA(CHR) ET LA COALITION DES LESBIENNES AFRICAINES

N° 002/2015



AVIS CONSULTATIF

28 SEPTEMBRE 2017

yne & of 36 En 8

La Cour composée de : Sylvain ORÉ- Président, Ben KIOKO - Vice-Président, Gérard NIYUNGEKO, El Hadji GUISSÉ, Rafâa Ben ACHOUR, Solomy B. BOSSA, Ângelo V. MATUSSE, Ntyam O. MENGUE, Marie-Thérèse MUKAMULISA, Tujilane R. CHIZUMILA, Chafika BENSAOULA, Juges et Robert ENO, Greffier

En la Demande d'Avis consultatif introduite par le Centre pour les Droits de l'Homme de l'Université de Pretoria et la Coalition des Lesbiennes africaines,

Après en avoir délibéré,

Emet l'Avis consultatif suivant :

I. DEMANDEURS

- La présente demande, datée du 2 novembre 2015 et reçue le même jour au Greffe, a été déposée conjointement par le Centre pour les Droits de l'Homme de l'Université de Pretoria et la Coalition des Lesbiennes africaines (ci-après dénommés « les demandeurs»).
- 2. Le Centre pour les droits de l'homme de l'Université de Pretoria (ci-après dénommé « le Centre ») se présente comme un Département de l'Université et une Organisation non gouvernementale (ONG) créée en 1986 et qui œuvre pour l'éducation aux droits de l'homme en Afrique, la large diffusion de publications sur les droits de l'homme en Afrique et l'amélioration des droits des femmes, des personnes vivant avec le VIH, des peuples autochtones et des autres groupes défavorisés ou marginalisés à travers le continent. Il déclare qu'il a le Statut d'Observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après dénommée « la Commission ») depuis décembre 1993, qu'il a reçu le Prix UNESCO de l'éducation aux droits de l'homme en 2006 et qu'en

The of By Server

- 2012, à l'occasion de la célébration de son 25^{ème} Anniversaire, la Commission lui a décerné son Prix des « Droits de l'Homme pour les ONG ».
- 3. La Coalition des Lesbiennes africaines (ci-après dénommée« la Coalition »), se présente comme un réseau d'organisations engagées pour l'égalité des lesbiennes en Afrique. Selon les Demandeurs, cette Coalition a été créée en 2003 et elle est enregistrée en Afrique du Sud, en tant qu'organisation non gouvernementale dont le Secrétariat est basé à Johannesburg. La coalition déclare également que le but de ses actions est de contribuer à la transformation de l'Afrique en un continent dans lequel les femmes, dans toute leur diversité, y compris les lesbiennes, jouissent de l'ensemble des droits humains et sont reconnues comme citoyennes à part entière. Les Demandeurs précisent en outre que cette coalition est également dotée du statut d'observateur auprès de la Commission.

II. CIRCONSTANCES ET OBJET DE LA DEMANDE

- 4. En janvier 2015, dans sa Décision sur le 37ème Rapport d'activité de la Commission, le Conseil exécutif de l'Union africaine (ci-après dénommé « le Conseil exécutif ») a demandé à la Commission de supprimer, dans son rapport d'activité, des passages concernant deux décisions prises à l'encontre de la République du Rwanda et de donner à cette dernière l'occasion de présenter ses arguments au cours d'une audience publique sur les deux affaires.
- 5. En juillet 2015, dans sa Décision sur le 38^{ème} Rapport d'activité de la Commission, le Conseil exécutif a demandé à la Commission « de prendre en compte les valeurs, l'identité et les bonnes traditions fondamentales de l'Afrique et de retirer le Statut d'Observateur accordé aux ONG qui essaient d'imposer des valeurs contraires aux valeurs africaines ». À cet égard, le Conseil exécutif a demandé à la Commission de revoir ses critères d'octroi du Statut d'Observateur

The of the second

aux ONG et de retirer le statut d'observateur accordé à la Coalition des lesbiennes africaines.

- 6. Le Conseil exécutif a en outre recommandé que la Conférence de l'Union africaine n'autorise la publication du 38^{ème} Rapport d'activité de la Commission qu'après la mise à jour de celui-ci et l'incorporation des propositions formulées à ce sujet par les États membres.
- 7. Le Conseil exécutif a également demandé à la Commission de « respecter les procédures légales lors de la prise des décisions sur les requêtes reçues, d'envisager la révision de son Règlement intérieur, en particulier en ce qui concerne les mesures provisoires et les appels urgents et de prendre des mesures appropriées pour éviter l'ingérence des ONG et d'autres tierces parties dans ses activités¹ ».
- 8. Le Centre et la Coalition sollicitent l'avis de la Cour sur la manière dont le terme « examen » utilisé à l'article 59(3) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après dénommée« la Charte ») doit être interprété. Plus précisément, ils veulent savoir si, dans la décision mentionnée plus haut prise en 2015, le Conseil exécutif et la Conférence des Chefs d'États de l'Union africaine n'ont pas dépassé les limites raisonnables de leur pouvoir d'« examiner » les rapports d'activité de la Commission.

III. PROCÉDURE

- La demande d'avis consultatif a été reçue au Greffe de la Cour le 2 novembre 2015 et elle a été aussitôt enregistrée comme Demande d'avis consultatif n°002/2015.
- 10. À sa trente-neuvième session ordinaire tenue du 9 au 29 novembre 2015, la Cour a examiné la demande et a décidé de la communiquer aux États membres

¹ Doc.EX.CL/921(XXVII), EX.CL/Dec.887(XXVII)

714

No.

de l'Union africaine, à la Commission ainsi qu'à l'Institut africain de Droit International, pour observations éventuelles, en application de l'article 69 du Règlement intérieur de la Cour (ci-après dénommé « le Règlement »). Cette communication a été faite par lettres datées respectivement des 21 décembre 2015, 27 et 29 janvier 2016 et fixant un délai de quatre-vingt-dix (90) jours pour le dépôt d'éventuelles observations.

- 11.Le 2 mars 2016, la Commission a informé la Cour que la demande ne se rapporte à aucune des requêtes pendantes devant elle (article 68 (3) du Règlement).
- 12. Le 14 avril 2016, le Centre a soumis à la Cour une demande d'intervention de quatre (4) autres ONG, en qualité d'amicis curiae;
- 13. La Cour a rejeté la demande du Centre parce que ce n'était pas le Centre luimême qui souhaitait intervenir en qualité d'amicus curiae mais plutôt les quatre ONG. La Cour a, par conséquent, exigé que chaque ONG dépose sa demande individuelle en précisant sa contribution à cet égard. Aucune des quatre ONG n'a soumis sa demande.
- 14. À sa quarante-et-unième session ordinaire tenue du 16 mai au 3 juin 2016, la Cour a décidé de prolonger de soixante (60) jours, le délai accordé aux États membres et aux autres entités pour déposer leurs observations éventuelles sur la demande d'avis consultatif.
- 15. Le 6 juin et le 3 avril 2016 respectivement, la République de Côte d'Ivoire et la République fédérale d'Éthiopie ont communiqué leurs observations à la Cour.
- 16. Le 20 octobre 2016, le Greffe a informé les parties que la procédure écrite était close.

And I By De 4 ED

IV. SUR LA COMPETENCE DE LA COUR

- 17. Aux termes de l'article 72 du Règlement: « La Cour applique, *mutatis mutandis*, les dispositions du Titre IV du présent Règlement dans la mesure où elle les estime appropriées et acceptables ».
- 18. Aux termes de l'article 39 du Règlement, « La Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence... ».
- 19. Il ressort des dispositions ci-dessus que la Cour doit déterminer si elle a compétence sur une demande qui lui est présentée.
- 20. Pour déterminer si elle jouit de la compétence personnelle en l'espèce, la Cour doit s'assurer que le Centre et la Coalition font partie des entités ayant qualité pour la saisir d'une demande d'avis consultatif, en vertu de l'article 4 (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 (ciaprès « le Protocole »)

i. Arguments des demandeurs

- 21. Le Centre et la Coalition rappellent que l'article 4 (1) du Protocole énumère quatre catégories d'entités ayant qualité pour saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif, à savoir (1) les États membres; (2) l'Union africaine; (3) tout organe de l'Union africaine et (4) « toute organisation africaine reconnue par l'Union africaine ».
- 22. Ils soutiennent qu'ils relèvent de la quatrième catégorie et que l'expression « toute organisation africaine reconnue par l'Union africaine » doit être interprétée selon son sens ordinaire et conformément à l'objet et au but du Protocole portant création de la Cour.

6

By.

NE.

- 23. Selon les Demandeurs, le terme « Organisation », qui s'entend, au sens du dictionnaire *Oxford English Dictionary*, comme étant « un groupe organisé de personnes avec un but particulier » est suffisamment large pour inclure les organisations non gouvernementales.
- 24. Ils affirment encore qu'en plus de l'article 4 (1), ce terme est également utilisé dans d'autres articles du Protocole comme l'article 5(1) où il est fait référence aux « organisations non gouvernementales » ; ce qui indique que l'utilisation de l'expression « toute Organisation africaine » à l'article 4 (1) est délibérée et a pour but d'inclure divers types d'organisations sous le terme générique « organisation ».
- 25. Le Centre et la Coalition soutiennent également que contrairement à l'article 5 du Protocole qui traite de la compétence contentieuse de la Cour, l'article 4 (1) ne fait pas de distinction entre les organisations gouvernementales et les organisations non gouvernementales
- 26. Ils en déduisent donc que le terme « Organisation » intègre, notamment, les « organisations intergouvernementales » mais également les ONG africaines œuvrant pour les droits de l'homme, comme le Centre et la Coalition.
- 27. S'agissant de l'adjectif « africain », le Centre et la Coalition font valoir que l'Oxford English Dictionary le définit comme ce qui « se rapporte à l'Afrique », que conformément à ce sens ordinaire, ce terme peut se rapporter à (i) la situation géographique d'une organisation, ce qui, selon eux, est valable pour les organisations basées en Afrique, (ii) des organisations avec une structure de gestion essentiellement africaine, même si elles ne sont pas basées en Afrique, et, enfin, (iii) à des ONG internationales de défense des droits de l'homme ayant une composition ou une thématique essentiellement africaines.

At S 7 Three 2 A NE 8

- 28. Ils concluent qu'une organisation est considérée comme « africaine » en vertu de l'article 4(1) du Protocole lorsqu'elle remplit l'un des critères cités dans les trois catégories ci-dessus.
- 29. En ce qui concerne l'exigence de la « reconnaissance par l'Union africaine », les Demandeurs soutiennent que la reconnaissance d'une ONG par l'un des organes ou l'une des structures de l'Union africaine devrait valoir reconnaissance par le principal organe, à savoir l'Union africaine.
- 30. Le Centre et la Coalition affirment qu'il est courant, en droit international « moderne », qu'un agent soit autorisé à agir au nom de son mandant dans le cadre du mandat qu'il a reçu de ce dernier ; qu'il est donc logique et pratique de considérer les ONG ayant le statut d'observateur auprès d'organismes de l'Union africaine, comme la Commission ou les organisations de la société civile représentées au Conseil économique, social et culturel de l'Union Africaine (ECOSOCC), comme étant reconnues par l'Union africaine, en vertu de l'article 4 (1) du Protocole
- 31. Ils font encore valoir que le Centre et la Coalition jouissent du statut d'observateur auprès de la Commission (depuis décembre 1993, pour le Centre, et mai 2015, pour la Coalition) et que, pour cette raison, les deux organisations doivent être considérées comme ayant rempli l'exigence de reconnaissance par l'Union africaine, prévue à l'article 4 (1) du Protocole

ii. Observations des États membres

32. Les observations de la République fédérale démocratique d'Ethiopie et de la République de Côte d'Ivoire sont présentées ci-dessous :

And C 8 of MG 800

- (a) Observations de la République fédérale démocratique d'Ethiopie
- 33. Sur la question de savoir si les Demandeurs sont des organisations africaines au sens de l'article 4 du Protocole, la République fédérale démocratique d'Éthiopie répond par la négative.
- 34. Elle indique que l'Union africaine a adopté une Résolution sur les critères d'octroi du statut d'observateur et un système d'accréditation et que le terme «Organisation » dans le Protocole doit être interprété à la lumière de ce système de reconnaissance et d'accréditation défini par l'Union africaine.
- 35. Selon la République fédérale démocratique d'Éthiopie, le Centre et la Coalition ne sont pas des organisations au sens de la définition du terme « Organisation » adoptée par ladite Résolution de l'Union africaine. Elle indique que selon cette Résolution, une « organisation » est une « organisation d'intégration régionale ou une organisation internationale, y compris les organisations sous régionales, régionales ou interafricaines qui ne sont pas reconnues comme des communautés économiques régionales »
- 36. La République fédérale démocratique d'Éthiopie fait en outre valoir que les organisations non gouvernementales (ONG) reconnues par l'Union africaine obtiennent le statut d'observateur conformément aux critères d'octroi de ce statut auprès de l'UA; que ni le Centre ni la Coalition n'affirment être reconnus par l'UA ou bénéficier du statut d'observateur suivant cette procédure; que même si ces organisations bénéficiaient du statut d'observateur, cela ne leur confèrerait pas le droit de solliciter un avis consultatif devant la Cour parce que cette prérogative ne figure pas parmi celles que leur reconnaît la Décision du Conseil exécutif
- 37. La République d'Éthiopie soutient également que la reconnaissance ou l'acquisition du statut d'observateur auprès des organes créés par traité, y compris la Commission, ne sont pas synonymes de reconnaissance par l'Union

At Some of the series

africaine et qu'aucune disposition de la Résolution ci-dessus mentionnée ne l'envisage

- 38. Elle affirme encore que la Commission a été créée en vertu de la Charte pour surveiller la situation des droits de l'homme en Afrique; qu'elle accorde le Statut d'Observateur aux organisations non gouvernementales sur la base de sa propre Résolution pour faciliter la participation des ONG à la promotion des droits de l'homme sur le continent; que ce statut permet aux ONG de prendre part aux sessions de la Commission, de soumettre des rapports alternatifs et d'entretenir un dialogue constructif sur l'examen des rapports des États parties; que le Centre et la Coalition, en tant qu'ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission, peuvent jouir de ces privilèges et introduire une requête sans démontrer qu'elles y ont un intérêt; que ce statut ne leur permet pas, cependant, de solliciter un avis consultatif de la Cour sur des affaires concernant une autre organisation.
- 39. La République fédérale démocratique d'Éthiopie soutient, en outre, que le Règlement intérieur de la Commission établit une distinction entre les « organisations jouissant du statut d'observateur » et les « organisations reconnues par l'UA » et rappelle que l'article 32(3)(e) dudit Règlement dispose qu'une organisation reconnue par l'Union africaine, une institution nationale des droits de l'homme jouissant du statut de membre affilié ou une organisation non gouvernementale jouissant du statut d'observateur, peuvent proposer des points à inclure dans l'ordre du jour provisoire de la session de la Commission ; que, dans le même sens, l'article 63(1) accorde à ces deux types d'organisation le droit de demander à la Commission d'inscrire à l'ordre du jour d'une session ordinaire, un débat sur toute situation des droits de l'homme ; qu'au regard de ces dispositions, le Règlement intérieur de la Commission traite les deux types d'organisations de manière différente.

Are S By A C

- 40. La République fédérale démocratique d'Éthiopie conclut que le statut d'observateur obtenu par le Centre et la Coalition auprès de la Commission ne leur confère pas la qualité pour solliciter un Avis consultatif de la Cour.
 - (b) Les observations de la République de Côte d'Ivoire
- 41. La République de Côte d'Ivoire soutient qu'en vertu de l'article 4(1) du Protocole, les demandes d'avis consultatif sont réservées aux États membres de l'Union, à ses organes et aux organisations africaines reconnues par elle; que affirmations ONG contrairement aux des demanderesses, l'expression « Organisation africaine reconnue par l'Union africaine » utilisée à l'article 4 du Protocole ne recouvre pas à la fois les organisations internationales africaines et les Organisations non gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission ; que si tel était le cas, les rédacteurs dudit Protocole n'auraient pas pris le soin d'énumérer, en son article 5, ces deux catégories au titre de celles qui sont autorisées à introduire devant la Cour des requêtes dirigées contre les États parties.
- 42. La République de Côte d'Ivoire souligne qu'en droit, l'interdiction d'introduire une distinction non prévue par la loi emporte obligation de marquer la distinction là où la loi l'a fait ; que par conséquent, faute d'avoir été expressément citées à l'article 4 du Protocole, comme cela a été fait à l'article 5, les ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission ne doivent pas être considérées comme autorisées à saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif ;
- 43. Elle ajoute que la notion d' « Organisation africaine », employée à l'article 4 du Protocole concerne les Organisations Intergouvernementales africaines et non pas les ONG; qu'il s'agit notamment des Communautés économiques régionales, comme l'Union du Maghreb arabe (UMA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest(CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique et monétaire

Ag S gy

A DE

d'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté de l'Océan indien (COI) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE).

- 44. La République de Côte d'Ivoire fait en outre valoir qu'offrir la possibilité aux ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission de saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif leur permettrait de viser les Etats, même ceux n'ayant pas encore fait la déclaration prévue à l'article 34(6) du Protocole ; que la démarche du Centre et de la Coalition s'inscrit justement dans cette logique ; que leur requête a, en effet, pour cible réelle l'Union africaine qui, à travers le Conseil exécutif, a recommandé le retrait du statut d'observateur auprès de la Commission à la Coalition des Lesbiennes africaines.
- 45. La République de Côte d'Ivoire demande, en conséquence, à la Cour de constater son incompétence à examiner la demande d'avis consultatif introduite par le Centre et la Coalition.

iii. Position de la Cour

- 46. L'article 4(1) du Protocole qui énumère les quatre catégories d'entités ayant qualité pour saisir la Cour d'une demande d'Avis Consultatif dispose comme suit : « [À] la demande d'un État membre de l'[Union africaine (UA)], de l'[UA], de tout organe de l'UA ou d'une organisation africaine reconnue par l'UA, la Cour peut donner un avis sur toute question juridique concernant la Charte ou tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme... »
- 47. Le fait que les deux ONG demanderesses ne relèvent pas des trois premières catégories n'est pas contesté.
- 48. La première question qui se pose ici est celle de savoir si ces ONG relèvent de la quatrième catégorie, c'est-à-dire si elles ont la qualité d' « organisations africaines», au sens de l'article 4 (1) du Protocole

12

- 49. À cet égard, la Cour a établi, dans son Avis consultatif Socio-Economic Rights and Accountability (SERAP), que le terme « organisation» utilisé à l'article 4(1) du Protocole couvre aussi bien les organisations non-gouvernementales que les organisations intergouvernementales².
- 50. S'agissant de l'adjectif « africain », la Cour a établi qu'une organisation peut être considérée comme « africaine », si elle est enregistrée dans un État africain et est dotée d'antennes aux niveau sous-régional, régional ou continental et si elle mène des activités au-delà du territoire dans lequel elle est enregistrée³.
- 51. La Cour fait observer que le Centre et la Coalition sont tous les deux enregistrés en Afrique du Sud et qu'avec leur statut d'observateurs auprès de la Commission, ils sont autorisés à mener des activités au-delà de leur pays d'enregistrement. Elle en conclut que ce sont des « organisations africaines » au sens de l'article 4(1) du Protocole
- 52. La deuxième question qui en découle est celle de savoir si ces organisations sont reconnues par l'Union africaine.
- 53. La Cour relève que le Centre et la Coalition se basent sur leur statut d'observateur auprès de la Commission pour soutenir qu'ils sont reconnus par l'Union africaine.
- 54. À cet égard, la Cour a, dans l'Avis consultatif SERAP précité, indiqué que le statut d'observateur auprès d'un organe quelconque de l'Union africaine n'équivaut pas à une reconnaissance par cette dernière. Elle a ainsi établi que seules les ONG africaines reconnues par l'Union africaine elle-même, sont visées par l'article 4(1) du Protocole⁴.

13

19 NC 88

² Demande d'avis consultatif introduite par *Socio-Economic Rights and Accountability Project* (SERAP), N°001/2013, Avis consultatif du 26 mai 2017, Paragraphe 46

³Idem, Paragraphe 48

⁴ Idem, Paragraphe 53

- 55. La Cour a également établi que la reconnaissance des ONG par l'Union africaine passe par l'octroi du statut d'observateur ou par la signature d'un Accord de Coopération entre l'Union africaine et ces ONG⁵.
- 56. La Cour fait observer qu'en l'espèce, le Centre et la Coalition n'ont ni affirmé ni prouvé qu'ils ont le statut d'observateur auprès de l'Union africaine ou qu'ils ont signé un quelconque Accord de Coopération avec cette dernière.
- 57. De ce qui précède, la Cour conclut que même si les Demandeurs sont des organisations africaines au sens de l'article 4 (1) du Protocole, ils ne remplissent pas la deuxième condition nécessaire édictée par cette disposition comme fondement d'une compétence de la Cour, à savoir « être reconnues par l'Union africaine ».

58. Par ces motifs,

La Cour,

à l'unanimité.

Dit qu'elle ne peut pas donner l'Avis consultatif qui lui a été demandé.

⁵ Idem, Paragraphe 64

14

91

XIC (V)

Ont signé:

Sylvain ORÉ, Président

Ben KIOKO, Vice-président

Gérard NIYUNGEKO, Juge

El Hadji GUISSÉ, Juge;

Rafâa Ben ACHOUR, Juge

Solomy Balungi BOSSA, Juge

Angelo Vasco MATUSSE, Juge

Ntyam O. MENGUE, Juge

Marie-Thérèse MUKAMULISA, Juge

Tujilane R. CHIZUMILA, Juge

Chafika BENSAOULA, Juge et

Robert ENO, Greffier.

Hro Chruila



Fait à Arusha, ce vingt-huitième jour du mois de septembre, de l'an deux mille dix-sept, en anglais et en français, le texte anglais faisant foi.

En application de l'article 28 (7) du Protocole et de l'article 60 (5) du Règlement intérieur de la Cour, les opinions individuelles des Juges Rafâa Ben ACHOUR et Ângelo V. MATUSSE sont annexés au présent Avis.