

Opinion dissidente du juge Rafaâ Ben Achour

Requête n° 023/2015, *Laurent Munyandilikirwa c. La République du Rwanda*

1. Je n'ai pas pu adhérer à la décision quasi-unanime de la Cour déclarant la Requête n° 023/2015, introduite par le Sieur *Laurent Munyandilikirwa c. La République du Rwanda*, irrecevable, faute pour le Requéran d'avoir épuisé les recours internes.
2. Je suis convaincu, contrairement à la quasi-unanimité de la Cour, que le Requéran a épuisé tous les recours internes « normaux, disponibles et efficaces », judiciaires et autres (I). Par ailleurs, la Cour s'est fondée sur une disposition de la loi de l'État défendeur figurant dans une des trois versions de l'article 19 des Statuts de la Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme (LIPRODHOR) à l'exclusion des deux autres versions en anglais et en kinyarwandas, faisant également foi, de ladite loi (II).

I. Le Requéran a épuisé tous les recours internes disponibles

3. Il y a lieu de noter qu'à l'origine de cette requête se trouve une décision prise le 21 juillet 2013, lors d'un vote intervenu à la fin d'une « réunion de concertation », qualifiée par la suite, d'Assemblée générale la Ligue rwandaise pour la promotion et la défense des droits de l'homme (LIPRODHOR) en vertu duquel le Conseil d'administration de la LIPRODHOR, présidé par le Requéran depuis 1994, a été destitué et remplacé par un autre¹.
4. Le Requéran a contesté cette décision devant plusieurs instances : Il a d'abord saisi, conformément aux dispositions de la loi sur les Organisations non gouvernementales² et des Statuts de la LIPRODHOR, l'organe interne de résolution des conflits d'une plainte au sujet du vote intervenu lors de cette réunion de concertation requalifiée l'Assemblée générale et de l'élection d'un conseil d'administration nouveau (a). Devant le refus de la LIPRODHOR de se conformer aux décisions de l'organe interne de résolution des conflits de la LIPRODHOR, il s'est tourné vers les juridictions de l'État défendeur (B).

a. La saisine de l'organe interne de résolution des conflits de la LIPRODHOR

5. La loi sur les ONG dispose que :
« Tout différend survenant au sein d'une organisation non gouvernementale nationale ou entre ses organes est d'abord résolu par l'organe chargé de la résolution des différends...
En cas d'échec de cette procédure, la partie concernée peut saisir la juridiction compétente du Rwanda »³.
6. Le Requéran soutient que, conformément aux dispositions de l'article 27 de la loi susvisée sur les ONG et des Statuts de la LIPRODHOR, il a saisi, le 22 juillet 2013, l'organe interne de résolution des différends de la LIPRODHOR.

¹ Officiellement, la « réunion de concertation » a été convoquée pour discuter de la décision de la LIPRODHOR de quitter le Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme du Rwanda (CLADHO), une organisation qui chapeaute huit associations des droits de l'homme dont la LIPRODHOR.

² Loi organique n° 04/2012 du 9 avril 2012 portant organisation et fonctionnement des organisations non gouvernementales nationales.

³ *Idem*.

7. Le même jour, le Requêteur et les membres du Conseil d'administration destitué, ont introduit une requête devant l'Office rwandais de la gouvernance dans laquelle ils dénoncent « la réunion illégale abusivement qualifiée d'Assemblée générale et l'illégitimité du conseil d'administration nouvellement élu »⁴.
8. L'organe interne de résolution des différends a rendu, le 23 juillet 2013, une décision en faveur du Requêteur jugeant que la *réunion secrète* du 21 juillet 2013 (baptisée Assemblée générale), s'était tenue en violation des statuts de l'organisation et que le conseil d'administration présidé par le Requêteur devait continuer d'assurer la direction de la LIPRODHOR⁵.
9. Cependant, et en dépit de la décision de l'organe interne de résolution des différends et la notification, le 24 juillet 2013, de cette décision à l'Office rwandais de la gouvernance, organisme public en charge de la supervision et de l'enregistrement des organisations de la société civile⁶, ledit office a décidé d'ignorer les conclusions de l'organe interne de résolution des différends et s'est empressé d'adresser à la LIPRODHOR un courrier où il approuve officiellement la destitution du conseil d'administration, présidé par le Requêteur, et reconnaît *de jure* le nouveau conseil d'administration élu le 21 juillet 2013, comme organe de direction de la LIPRODHOR.
10. Il s'agissait là de la première étape indispensable des recours internes. Elle a été pleinement accomplie.

b. La saisine de juridictions de l'État défendeur

11. Conformément à l'article 27§2 de la loi qui dispose que « [e]n cas d'échec de cette procédure, la partie concernée peut saisir la juridiction compétente du Rwanda » et face à cet imbroglio juridique, le Requêteur, avec d'autres membres du conseil d'administration destitué de la LIPRODHOR a, le 25 août 2013, saisi le Tribunal de Grande Instance de Nyarugenge d'une requête dirigée contre le conseil d'administration élu le 21 juillet 2013 et installé à la direction de la LIPRODHOR par l'Office rwandais de la gouvernance, sollicitant la juridiction d'ordonner une injonction contre l'installation du nouveau conseil d'administration et la réouverture des comptes bancaires de la LIPRODHOR qui ont été mis sous séquestre sur demande des membres du conseil d'administration nouvellement élu.

⁴ § 34 de la Requête introductive d'instance.

⁵ Dans ledit procès-verbal, le Comité a estimé que la réunion du 21 juillet 2013 on peut lire ce qui suit :
« [n]ous considérons que les voies suivies pour régler le problème n'ont pas respecté les statuts et le Règlement de la Ligue. Nous estimons également que l'organe qui est le Conseil d'administration est habilité à prendre la décision de continuer à travailler avec le CLADHO ou à se retirer, étant entendu qu'il représente les membres qui l'ont élu.

Pour ces raisons, nous demandons :

1. La convocation du membre qui a présidé la réunion du 21/07/ 2013, à savoir M. GAHUTU Augustin et les membres élus à différents postes administratifs au cours de cette réunion, le 02/08/2013 à 14 heures.
2. Nous demandons au Conseil d'administration élu par l'Assemblée générale lors de la réunion du 9 au 10/12/2011 de continuer à s'acquitter de ses fonctions.
3. Faire parvenir les conclusions du Comité aux membres, après avoir entendu les deux parties, afin qu'elles soient adoptées par l'Assemblée générale de la LIPRODHOR ».

⁶ Article 5 §1^{er} de la loi n°56/2016 du 16/12/2016 portant création de l'Office Rwandais de la Gouvernance et déterminant sa mission, son organisation et son fonctionnement : « 1° surveiller régulièrement la prestation des services et le respect des principes de bonne gouvernance dans le secteur public et privé ainsi qu'au sein des organisations non-gouvernementales ».

12. Le 8 août 2014, le Tribunal de Grande Instance de Nyarugenge a rejeté le recours au motif que les plaignants auraient dû citer la LIPRODHOR comme défenderesse, plutôt que les membres du conseil d'administration nouvellement élu et que le Requéran et ses co-demandeurs légitimes n'avaient pas obtenu une décision de l'organe interne de résolution des différends avant de saisir le Tribunal de leur requête.
13. Le Requéran et ses codemandeurs ont interjeté appel, le 24 février 2015, devant la Haute Cour de Kigali. Le 23 mars 2015, ladite Haute Cour a partiellement confirmé le jugement du Tribunal de Grande Instance de Nyarugenge en se fondant sur le fait que les plaignants n'avaient pas tenté de régler le différend par le biais de l'organe interne de résolution des différends de la LIPRODHOR.
14. La description du parcours du Requéran devant les instances associatives et juridictionnelles montre que le Requéran a épuisé les recours internes disponibles prévus par la loi. Cependant, la Cour a estimé le contraire, suivant en cela, à tort, la position de l'avocat de la LIPRODHOR, qui soutenait que le Requéran avait saisi le Tribunal de Grande Instance prématurément et que, suite à la décision de l'organe interne de résolution des différends, il aurait dû saisir l'Assemblée générale de la LIPRODHOR. Le recours à cette Assemblée générale, outre son inexistence dans la loi, est par définition inefficace, ladite Assemblée ayant déjà entériné le fait accompli.
15. La Cour de Céans a malheureusement, motivé sa décision sur la base d'un texte incertain à la légalité douteuse. Il s'agit, la version française de l'article 19 des Statuts de la LIPRODHOR qui stipule que : « [À] défaut de règlement par cet organe, la partie intéressée peut soumettre le litige à la juridiction rwandaise compétente après décision de l'Assemblée Générale ». La Cour affirme : « [n]éanmoins, les juridictions de l'État défendeur n'ont pas été en mesure de se prononcer sur le fond de l'affaire, le Requéran n'ayant pas satisfait à l'obligation d'épuiser le mécanisme interne de résolution des différends de la LIPRODHOR »⁷. La Cour ajoute : « [q]u'une simple tentative d'accès aux recours ordinaires ne suffit pas à satisfaire à l'exigence de l'épuisement des recours internes aux sens de la règle 50(2)(e) du Règlement. Cela est particulièrement important lorsqu'un requérant ne remplit pas les conditions de procédure ou de fond requises pour accéder aux juridictions nationales, ce qui est le cas en l'espèce »⁸. Le fait que les juridictions internes n'aient pas relevé cet élément ne pouvait pas lier la Cour.
16. J'estime en effet, que la Cour n'avait pas à tenir compte de la stipulation du Statut de la LIPRODHOR, dans la mesure où ce texte, strictement interne à l'ONG, n'a pas à ajouter une condition de procédure à une disposition législative expresse. La loi organique a simplement exigé une seule condition avant le recours aux juridictions compétente, à savoir le recours devant l'organe interne de résolution des différends. Le Requéran a satisfait à toutes les dispositions législatives. Un texte d'organisation interne ne peut en aucun cas être en contradiction avec la loi et ne peut instituer des procédures non prévues par le législateur. La prise en considération de l'article 19 des Statuts de la LIPRODHOR est contestable d'un second point de vue que j'expose, brièvement, ci-dessous.
17. Par ailleurs, exiger du Requéran de revenir devant l'Assemblée générale, c'est-à-dire, devant la même instance qui a décidé de révoquer le conseil d'administration présidé par le Requéran est un non-sens, dans la mesure où cette instance a refusé de se plier à la décision de l'organe

⁷ § 92 de l'arrêt.

⁸ § 93 de l'arrêt.

interne de résolution des différends et a sanctionné le Requérent et son conseil. Il s'agit en l'occurrence d'un recours inefficace qui, de jurisprudence constante de la Cour⁹, n'a même pas besoin d'être tenté.

II. La prise en considération de la version française de l'article 19 des Statuts de la LIPRODHOR

18. Laissant de côté la loi organique sur les ONG, la Cour a pris en considération une stipulation existant dans le texte français de l'article 19 des Statuts de la LIPRODHOR mais ne figurant pas dans les deux textes des statuts en anglais et en kinyarwandas. Dans ce sens, « La Cour relève également que l'article 19 des Statuts de la LIPRODHOR est rédigé en trois langues : anglais, français, et kinyarwanda. Les versions anglaise et kinyarwanda sont identiques mais la version française comporte une disposition supplémentaire qui attribue un rôle à l'Assemblée générale de la LIPRODHOR dans la procédure de résolution d'un litige. La partie pertinente de la disposition est reproduite en français :
Tout litige qui surgit au sein de la ligue entre les organes ou entre les membres et la ligue doit être réglé préalablement réglé par l'organe de résolution des conflits avant d'être soumis à l'Assemblée générale.
À défaut de règlement par cet organe, la partie intéressée peut soumettre le litige à la juridiction rwandaise compétente après décision de l'Assemblée Générale ».
19. La Cour fait observer pourtant que les Statuts ne contiennent aucune disposition traitant des divergences éventuelles entre les différentes versions, et, à l'instar des lois similaires promulguées dans l'État défendeur, utilisent les trois langues, chacune faisant également foi.
20. Si toutes les versions font également foi, une question se pose : pourquoi la Cour a-t-elle accordé primauté à la version française au détriment des deux autres versions des statuts ?
21. Pour répondre à cette question, la Cour recourt à une motivation qui ne me semble pas probante. En effet, la Cour se réfère à une hypothétique pratique linguistique au sein de la LIPRODOHR, laissant de côté les dispositions constitutionnelles rwandaises sur l'égalité des langues. D'après la Cour, et « [e]n ce qui concerne la pratique de la LIPRODHOR, il se peut effectivement que le kinyarwanda soit généralement utilisé comme langue de communication et de travail par défaut. Néanmoins, il ressort du procès-verbal de la réunion du Comité interne de résolution des différends, sur lequel le Requérent lui-même s'appuie dans sa Requête introductive d'instance, que le Comité a utilisé la version française des statuts »¹⁰.
22. Par ailleurs, et au lieu de s'engouffrer dans l'analyse de cette pratique linguistique de la LIPRODOHR, la Cour aurait pu faire bénéficier le Requérent du doute provenant des contradictions entre les versions des Statuts.
23. La Cour aurait pu fonder sa décision, outre ce qui a été avancé en première partie, sur les deux versions les plus favorables, qui plus est, sont conformes à la loi ; ou dans tous les cas constater

⁹ Voir à titre d'exemple : CAFDHP. *Sébastien Germain Marie Aikoue Ajavon C. République Du Benin*, Requête N°065/2019, Arrêt 29 Mars 2021 où « [l]a Cour souligne que les recours internes dont l'épuisement est exigé doivent être disponibles, efficaces et satisfaisants », § 75.

¹⁰ § 86 de l'arrêt.

que face à la contradiction des textes, et vu leur nature juridique, elle s'attachera aux seules dispositions légales qui ne prêtent à aucun doute.

24. En déclarant la requête 023/2016, la Cour laisse les questions soulevées par le Requérent sur la liberté d'association sans réponse. Cela est très regrettable.

Fait en français à Dar es Salaam le 02/12/2021

Juge Rifaâ Ben Achour

