

AFRICAN UNION		UNION AFRICAINE
الاتحاد الأفريقي		UNIÃO AFRICANA
AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES		

PROJET DE NOTE D'ORIENTATION

CONFÉRENCE SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE LA COUR AFRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES : SITUATION, DÉFIS ET PERSPECTIVES

1 – 3 NOVEMBRE 2021

DAR ES SALAAM, TANZANIE

**THÈME : DÉCISIONS DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET
DES PEUPLES : UNE ÉVALUATION SYSTÉMIQUE DE L'OBLIGATION
DES ÉTATS À LES METTRE EN ŒUVRE**

I. CONTEXTE

A. La Cour et le droit régional des droits de l'homme

1. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte) est le principal instrument des droits de l'homme sur le continent africain. La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission), dont le siège est à Banjul, (Gambie), est un organe quasi-judiciaire qui a été créé pour superviser la mise en œuvre de la Charte.
2. Dans l'objectif principal de combler certaines des lacunes constatées dans le fonctionnement de la Commission africaine, l'Union africaine qui, à l'époque, était connue sous le nom d'Organisation de l'Unité Africaine, a adopté le 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). Le Protocole a été adopté en 1998 et il est entré en vigueur en 2004. La Cour de la Cour a commencé ses activités en 2006 et a son siège à Arusha (Tanzanie).
3. Au 10 mai 2021, trente-et-un (31) États membres de l'Union africaine avaient ratifié le Protocole. Parmi ces trente-et-un (31) États parties au Protocole, seuls dix (10), à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, le Malawi, le Mali, le Rwanda, la Tanzanie et la Tunisie, ont fait la déclaration prévue à l'article 34(6) du Protocole, acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes émanant de particuliers ou d'ONG. Par la suite, cependant, quatre de ces États, à savoir le Rwanda, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire et le Bénin, ont retiré leurs déclarations¹.

¹ Voir, <https://www.african-court.org/wpafc/declarations/?lang=fr>, (consulté le 17 juin 2021).

B. Décisions de la Cour

4. Au mois d'août 2021, la Cour avait reçu un total de trois cent vingt-trois (323) et en avait vidé cent cinq (105), dont cent vingt-sept (127) requêtes en matière contentieuse et quinze (15) demandes d'avis consultatif.

i. Exécution des arrêts de la Cour

5. Aux termes de l'article 30 du Protocole, tous les États parties « 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 ». Conformément à l'article 29 du Protocole, c'est le Conseil exécutif de l'Union africaine (UA) qui veille à l'exécution des arrêts de la Cour. Pour sa part, la Cour est tenue de présenter chaque année un rapport sur ses activités à la Conférence de l'UA, en fournissant, en particulier des détails sur les cas où un État n'a pas exécuté les décisions de la Cour.
6. Il est donc évident que le respect des arrêts de la Cour peut revêtir plusieurs formes nécessitant toujours des interventions à la fois en matière politique et juridique. Par ailleurs, même si l'article 29 du Protocole fait allusion au rôle du Conseil exécutif de l'Union africaine, il ne prescrit pas les actions et les mesures que le Conseil peut prendre pour jouer efficacement son rôle. Cette absence de détails pourrait, certes, être perçue de manière négative, mais elle offre aussi à la Cour et aux parties prenantes l'occasion d'échanger en vue d'améliorer la mise en œuvre des décisions rendues par la Cour.
7. Il ressort des rapports soumis par la Cour aux organes délibérants conformément à l'article 31 du Protocole, que très peu de ces arrêts ont été exécutés. À ce jour, un seul État s'est pleinement conformé aux arrêts de la Cour, certains États les ont partiellement mis en œuvre, tandis que la plupart des États contre lesquels des arrêts ont été rendus n'ont pas pris la peine de les mettre en œuvre ou ont

expressément indiqué leur refus de les exécuter². La Cour a fait observer, à bon escient, dans ses rapports d'activité que la non-exécution de ses arrêts pourrait compromettre gravement non seulement l'exécution de son mandat, mais également le système africain des droits de l'homme dans son ensemble.³

ii. Impact des arrêts de la Cour

8. L'expérience a montré que les arrêts de la Cour n'ont pas encore produit un impact remarquable en termes de changements judiciaires, administratifs ou législatifs internes, au-delà du pays contre lequel l'arrêt a été rendu⁴. La Cour a rendu plusieurs arrêts phares sur des questions telles que la liberté d'expression, les droits des journalistes, le droit des candidats indépendants à se présenter aux élections, les droits des populations autochtones et la dépenalisation de la diffamation.
9. Toutefois, il ressort d'un examen rapide du paysage juridique et législatif africain que la majorité des pays africains adoptent, maintiennent et appliquent encore des lois allant à l'encontre de l'esprit et de la lettre des arrêts déjà rendus par la Cour.
10. Les questions tranchées par la Cour dans ses arrêts devraient concerner d'autres pays que l'État ou les États défendeurs. Certaines questions peuvent avoir un lien avec les difficultés systémiques ou structurelles que doivent résoudre plusieurs autres États du continent, tandis que d'autres peuvent avoir un impact continental. De ce fait, les incidences des arrêts de la Cour transcendent souvent les parties qui ont effectivement comparu devant elle. À titre illustratif, les arrêts rendus par

² Par exemple, le Burkina Faso a modifié sa législation sur la diffamation pour la rendre conforme à la décision de la Cour dans l'affaire *Lohé Issa Konaté*. La Tanzanie a promulgué sa loi sur l'assistance judiciaire en réponse à la décision de la cour dans l'affaire *Onyango*. La Tanzanie a également fait part de la nécessité de procéder à des réformes constitutionnelles à la suite de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Mtikila*.

³ Voir, par exemple, le Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples 6-7 février 2020 (EX.CL1204 XXXVI) 15

⁴ Voir par ex., R Murray, D Long, V Ayeni & A Somé « *Monitoring implementation of the decisions and judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights* » (2017) 1 *Annuaire africain des droits de l'homme* 150-166.

la Cour sur des questions comme le procès équitable (fourniture d'une assistance judiciaire), la participation aux activités politiques, les droits des femmes (discrimination fondée sur le sexe, l'héritage), la nationalité, la liberté d'expression (dépénalisation de la diffamation), la sécurité des journalistes, la peine de mort obligatoire ou les droits des populations autochtones abordent des problématiques auxquelles sont confrontés de nombreux autres pays du continent.

11. Compte tenu du caractère supranational de la Cour, ses décisions devraient recevoir un écho au-delà de l'État visé par ses décisions et d'autres pays devraient s'en inspirer pour modifier leurs lois et leurs politiques, afin de se conformer aux normes des droits de l'homme ainsi établies. Elles permettront ainsi d'éviter que des requêtes similaires soient introduites contre d'autres États parties.. Les avocats et les juges devraient également invoquer ces décisions dans l'exercice de leurs offices concernant des affaires relatives aux droits de l'homme de même que les activistes des droits de l'homme devraient s'y référer dans leurs activités.
12. Ces aspects de la mise en œuvre et de l'impact des décisions de la Cour sont en perceptibles dans certaines décisions rendues récemment sur l'exercice de la liberté d'expression par des juridictions nationales et régionales. Par exemple, la Haute Cour du Lesotho⁵ et la Cour d'appel du Kenya⁶ ont fait référence à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Konaté c. Burkina Faso* lorsqu'elles statuaient sur la liberté d'expression. Étant donné qu'aucun de ces deux pays n'était partie aux affaires relatives à la liberté d'expression tranchées par la Cour, cette pratique révèle une tendance vers une mise en œuvre préventive et en amont, c'est-à-dire destinée à éviter une condamnation potentielle par la Cour africaine pour une affaire similaire. Cette approche est révélatrice d'une meilleure compréhension de la nécessité de faire respecter les droits de l'homme consacrés à l'article premier de la Charte africaine, qui impose aux États l'obligation fondamentale de prendre toutes les

⁵ Voir, *Basildon Peta c. Ministre de la Justice, des Affaires constitutionnelles et des Droits de l'homme & autres*, Cour constitutionnelle du Lesotho, CC 11/2016 (18 mai 2018)

⁶ Voir, *Jacqueline Okuta et un autre c. Attorney General and autres*, Requête n° 397 de 2016, Haute cour du Kenya (Division des Affaires Constitutionnelles et des Droits de l'Homme).

mesures nécessaires, qu'elles soient d'ordre législatif, administratif ou autre, pour assurer le respect des droits fondamentaux qu'elle garantit.

13. Au niveau supranational, la référence de la Commission africaine à l'affaire *Konaté c. Burkina Faso* témoigne également de l'impact des décisions de la Cour au niveau régional⁷. Ce possible élargissement de l'impact judiciaire est également manifeste dans la décision de la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire *Fédération africaine des journalistes & autres c. Gambie*, dans laquelle référence a également été faite à l'affaire *Konaté c. Burkina Faso*⁸.

14. C'est dans ce contexte que la Cour se propose d'organiser une conférence internationale en vue de passer en revue l'exécution et l'impact de ses décisions sur les systèmes internes des États Membres de l'Union africaine.

II. OBJECTIFS

15. Le principal objectif de cette Conférence sera de déterminer de quelle manière les décisions de la Cour sont accueillies et exécutées au niveau national à travers le continent en examinant plus particulièrement l'impact des arrêts de la Cour sur les systèmes nationaux. Conformément à cet objectif général, la Conférence se penchera sur les objectifs spécifiques suivants :

- i. Amener les parties prenantes concernées du continent à faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des décisions de la Cour et à examiner les difficultés qui entravent leur application effective ;
- ii. Évaluer l'impact des décisions de la Cour sur l'ensemble du continent et étudier les obstacles auxquels leur mise en œuvre se heurte ;

⁷ Voir, Communication 426/12, *Agnes Uwimana-Nkusi et Saidati Mukakibibi c. Rwanda*, § 141.

⁸ ECW/CCJ/APP/36/15 (14 février 2018).

- iii. Élaborer des stratégies pour assurer un impact plus large et une meilleure mise en œuvre des décisions de la Cour ;
- iv. Explorer les expériences et les bonnes pratiques des juridictions sœurs et régionales similaires sur la manière de renforcer l'impact et la mise en œuvre des arrêts.

III. SOUS-THÈMES PROPOSÉS

16. La Conférence abordera notamment, les sous-thèmes suivants :

- i. Analyse comparative d'autres régions sur l'impact des arrêts des juridictions internationales [des droits de l'homme].
- ii. Mécanismes mis en place pour renforcer l'impact des décisions de la Cour (lois types, par exemple)
- iii. Une introduction à la mise en œuvre des décisions des tribunaux internationaux au niveau national
 - Types de mesures (législatives, politiques, judiciaires)
 - Évaluer l'exécution de ces décisions et le niveau de contrôle
 - Marge d'appréciation dans l'exécution de ces décisions pour les États non Parties à l'affaire.
- iv. Comprendre l'exécution des décisions de la Cour africaine
- v. Mise en œuvre des décisions des juridictions internationales dans les systèmes nationaux et effets systémiques sur les États membres dans la région :
 - Expérience de la Cour européenne des droits de l'homme
 - Expérience de la Cour interaméricaine des droits de l'homme
 - Expérience de la Cour de justice de la CEDEAO
 - Expérience de la Cour de justice de l'Afrique de l'Est

- Expérience de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
- vi. Meilleures pratiques, leçons apprises et défis liés à l'exécution des décisions de la Cour africaine dans les systèmes nationaux des États défendeurs
- Expérience de l'organe exécutif
 - Expérience de la magistrature
 - Expérience de l'organe législatif
 - Expérience de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme (INDH)
- vii. Meilleures pratiques, leçons apprises et défis liés à l'exécution préemptive ou en amont des décisions de la Cour africaine dans les systèmes nationaux des États membres de l'Union africaine
- Analyse comparative inter juridictionnelle de sujets d'intérêt commun (ex. : droit à l'assistance judiciaire ou droits des peuples autochtones)
 - Expérience de l'organe exécutif
 - Expérience de la magistrature
 - Expérience de l'organe législatif
 - Expérience de la société civile et des INDH
- viii. La possibilité et la manière dont la mise en œuvre des décisions peut être influencée de l'extérieur : évaluation du rôle de surveillance des organes délibérants de l'Union africaine et de la faisabilité du Cadre de suivi de la mise en œuvre.
- ix. Conclusions et recommandations : solutions et voies possibles d'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour.

IV. RÉSULTATS ESCOMPTÉS

17. À l'issue de la Conférence, les délégués devraient être en mesure de présenter des propositions claires et pratiques visant une meilleure exécution des arrêts de la Cour et la prise de mesures garantissant que les normes établies dans les arrêts de la Cour sont appliquées dans leurs systèmes juridiques et judiciaires respectifs. Ces propositions devraient indiquer les mesures à prendre aux niveaux national et international.

V. MÉTHODOLOGIE

18. Afin de diversifier l'échange d'expériences, la Cour invitera des spécialistes en provenance d'Afrique et d'ailleurs pour présenter des communications sur les sous-thèmes sélectionnés. La Conférence offrira également l'occasion aux représentants des différents gouvernements d'échanger leurs expériences sur l'exécution des décisions de la Cour et des autres organes judiciaires internationaux, ainsi que leur impact.

19. Il est également envisagé que le compte rendu intégral ou les principaux documents présentés à la conférence soient rassemblés en un ouvrage qui sera publié par la Cour.

20. Outre les débats en plénière, des dispositions seront prises pour que les consultations/discussions de groupe se tiennent, le cas échéant.

VI. LIEU ET DATE

21. La Conférence se tiendra à Dar es-Salaam, en Tanzanie, du 1^{er} au 3 novembre 2021. Compte tenu du caractère imprévisible de la pandémie mondiale de COVID, il est en outre proposé d'organiser la Conférence sous un format hybride de sorte à permettre aux personnes qui le souhaitent d'effectuer le voyage à Dar es-Salaam afin d'y prendre part physiquement, et à celles qui ne le peuvent pas, d'y participer en ligne.

VII. PARTICIPATION

22. La Cour est parfaitement consciente du fait que l'exécution de ses arrêts est une activité essentiellement menée au niveau national. C'est pour cela que la Conférence s'efforcera de réunir un large éventail de délégués gouvernementaux de toute l'Afrique, tout en veillant à inviter en premier les responsables des départements gouvernementaux les mieux placés pour exécuter les arrêts rendus par les juridictions internationales.

23. La Conférence réunira donc des représentants des bureaux des Procureurs généraux ou de *l'Attorney general*, des ministères des Affaires étrangères, de la Justice et des Affaires constitutionnelles ainsi que des Commissions parlementaires et de réforme des lois. Les participants viendront aussi des organes judiciaires nationaux et internationaux, étant donné qu'ils sont les principaux points de contact chargés de relayer la jurisprudence de la Cour. Pour tirer parti de l'expérience des défenseurs des droits de l'homme au niveau national, la Cour invitera également des représentants des organisations de la société civile et des responsables des INDH.

VIII. LANGUES

24. La Conférence se déroulera en arabe, anglais, français et portugais avec interprétation simultanée.

IX. FINANCEMENT

25. L'Union africaine prend en charge le financement de cette Conférence.

X. INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

26. Pour de plus amples informations sur la Conférence, veuillez contacter le bureau du Greffier à l'adresse suivante : registrar@african-court.org.