



fidh

Plaintes et admissibilité devant la **Cour africaine**

GUIDE PRATIQUE

Plaintes et admissibilité devant la **Cour africaine**

GUIDE PRATIQUE

PRÉFACE	5
INTRODUCTION	7
I. LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ	17
1. ARTICLE 56(1) : LES AUTEURS DE LA PLAINTÉ ET LEURS REPRÉSENTANTS	18
2. ARTICLE 56(2) : JURIDICTION : COMPATIBILITÉ AVEC L'ACTE CONSTITUTIF DE L'UNION AFRICAINE ET LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES	21
3. ARTICLE 56(3) : LANGAGE : PAS DE TERMES OUTRAGEANTS OU INSULTANTS À L'ÉGARD DE L'ÉTAT, SES INSTITUTIONS OU L'UNION AFRICAINE	25
4. ARTICLE 56(4) : ÉLÉMENTS DE PREUVE : NE PAS S'APPUYER EXCLUSIVEMENT SUR DES INFORMATIONS DIFFUSÉES PAR LES MÉDIAS	26
5. ARTICLE 56(6) : TEMPORALITÉ : DÉLAI RAISONNABLE À COMPTER DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES OU DE LA SAISIE DE LA COMMISSION	27
6. ARTICLE 56(7) : ÉVITER LES CONFLITS DE RÈGLEMENT : PAS D'AFFAIRES DÉJÀ RÉGLÉES AU SEIN DES ÉTATS INCRIMINÉS	29
II. LA CONDITION DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES	33
ARTICLE 56(5)	33
A. ÉLÉMENTS DE BASE DE LA RÈGLE	34
B. ÉPUISER LES RECOURS INTERNES	36
C. EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES	45
III. AUTRES POINTS	69
A. MESURES PROVISOIRES	70
B. RÉINTRODUCTION D'UNE REQUÊTE	72
IV. À RETENIR : LES QUESTIONS ESSENTIELLES	75
CONCLUSION	80

En couverture : Siège de la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples, Arusha, Tanzanie, juin 2016

PRÉFACE

Dix ans après son entrée en fonction, le rôle de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples dans la promotion et la protection des droits humains sur le continent s'affirme et grandit. 30 États ont désormais ratifié le Protocole établissant la Cour africaine, soit une majorité de pays africains reconnaissant ainsi l'autorité de l'organe juridictionnel dans l'interprétation et le contrôle de la mise en œuvre de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

À ce jour, nous comptons près d'une centaine de plaintes reçues par la Cour africaine et une trentaine de jugements rendus. La Cour a montré session après session son indépendance et son impartialité, à travers sa capacité à sanctionner la responsabilité des États violant leurs obligations internationales.

Considérant comme priorités la lutte contre l'impunité et le respect inconditionnel des droits humains, la FIDH et ses organisations membres ont soutenu la mise en place et ont accompagné les premiers pas de la Cour africaine. Cette jeune institution, porteuse d'espoir sur un continent avide de justice, constitue un développement majeur du système régional des droits humains.

La Cour est bien sûr en premier lieu destinée aux populations, afin que chacun puisse jouir de son droit à la vie, son droit de s'exprimer et de se réunir, son droit à la vérité et à la justice, son droit à l'éducation, son droit à la santé, son droit à un niveau de vie suffisant dans un environnement sain, et autres droits reconnus par le droit international. C'est pourquoi il est essentiel que chaque citoyen du continent ait la possibilité et les moyens de saisir la Cour lorsque ses droits sont bafoués.

À l'heure où l'Afrique connaît encore de nombreux conflits et des crises notamment liées aux situations électorales, et se bat contre des mouvements terroristes sans précédent, il est fondamental de placer le respect des droits humains au cœur des préoccupations des États. La Cour africaine, en ce sens, est un acteur incontournable de la protection des droits énoncés dans la Charte africaine.

Pourtant, aujourd'hui, la majorité des affaires portées devant la Cour sont rejetées avant même que les allégations de violations soient examinées. Cela résulte principalement de la complexité de la procédure, et en particulier des conditions de recevabilité et d'admissibilité des plaintes, ce qui présente un obstacle à ce que cette Cour devienne véritablement accessible par tous.

Ce guide vise à remédier à cette difficulté en fournissant les clés de compréhension des règles et de la jurisprudence de la Cour et de la Commission africaines en matière d'admissibilité des plaintes, afin d'acquérir les outils nécessaires pour savoir quand et comment une plainte peut être introduite auprès de la Cour africaine. C'est un outil pratique à destination des avocats et défenseurs accompagnant les victimes dans leur quête de justice et de réparations, lorsque les moyens de recours au niveau national sont épuisés et n'ont pas donné satisfaction.

Enfin, ce guide a également pour ambition de contribuer à faire connaître la Cour auprès des praticiens du droit en Afrique, pour qu'ils puissent participer à la campagne pour la ratification du Protocole par tous les États membres de l'Union africaine, ainsi qu'ils acceptent la saisine directe de la Cour par les individus et ONGs en faisant une déclaration d'autorisation en vertu de l'article 34-6 du Protocole – à ce jour, seuls 8 États ont fait une telle déclaration.

En cette année déclarée 'année des droits humains' par l'Union africaine, le système judiciaire régional créé pour rendre effectifs les droits garantis par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples doit plus que jamais être soutenu par les États et être accessible à toutes les Africaines et tous les Africains.

Karim Lahidji
Président de la FIDH



INTRODUCTION

Le contentieux supranational en matière de droits de l'Homme : une incitation à la réparation des violations

La possibilité de contentieux au niveau supranational peut jouer un rôle clé dans l'avancée du respect des droits de l'Homme. Le fait qu'un État puisse être traduit en justice devant une instance supranationale pour des faits de violations des droits de l'Homme commis sur son territoire national représente un levier pour inciter les mécanismes juridictionnels nationaux, à agir pour réparer les violations en question, en amont de l'engagement de procédures supranationales. Lorsque des contentieux supranationaux sont engagés, ils peuvent devenir de puissants moyens d'attirer l'attention et de faire pression sur les États, afin qu'ils engagent des réformes et agissent pour la réparation des violations des droits humains. Lorsqu'une décision statuant sur la responsabilité d'un État est rendue, celle-ci peut permettre d'établir un processus par étapes, dans lequel l'État doit s'engager pour réparer les violations identifiées. Une telle décision peut également servir, par la suite, à faire pression pour que des réformes complémentaires soient mises en œuvre. Enfin, ces décisions positives peuvent permettre de renforcer la jurisprudence du mécanisme africain des droits humains dans son ensemble, créant des normes applicables sur tout le continent.

La Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples et la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples sont au cœur de cette possibilité de recours supranationaux en Afrique. Ces deux grandes et remarquables instances sont les pierres angulaires des progrès en matière de droits humains, et des vecteurs de la puissance des valeurs que véhiculent les droits humains en Afrique. Ces deux organes ont pris des positions fortes en faveur d'un large éventail de droits, travaillant par là au développement des normes en matière de droits humains et œuvrant pour garantir un meilleur respect des droits de l'Homme sur le continent africain.

Il reste néanmoins beaucoup à faire, tant pour développer des cadres plus clairs, complets et précis en matière de droits de l'Homme, que pour garantir l'effectivité réelle des droits. Pour atteindre ces objectifs, il est nécessaire que de nombreux plaignants introduisent des requêtes. Ce type de requêtes renforce les mécanismes de protection des droits humains sur le long terme, comme on a pu le constater avec les systèmes interaméricain et européen. Saisir ces mécanismes ne constitue pas uniquement, pour les avocats et défenseurs, un moyen de pression supplémentaire sur les affaires qu'ils portent, mais aussi

une possibilité de renforcer le mécanisme de protection et de garantie des droits humains dans lequel ils sont engagés, permettant ainsi à toutes les personnes concernées de bénéficier d'une meilleure protection dans l'avenir.

La recevabilité : une étape importante / essentielle

Dans le cas d'une saisine de la Commission comme de la Cour, une des phases cruciales du processus est celle de la recevabilité de la requête déposée. De fait, cette étape de la recevabilité peut constituer le principal obstacle à une décision de l'instance saisie d'instruire la plainte, car de nombreuses affaires sont classées sans suite chaque année, et encore davantage ne sont même pas portées à la connaissance des instances judiciaires dans la crainte de ne pouvoir remplir les conditions de recevabilité. Du fait d'une lecture restrictive par la Commission de la recevabilité, d'autres facteurs sont responsables d'une moindre utilisation du contentieux supranational en matière de droits de l'Homme en Afrique, parmi lesquels une carence d'information et de connaissance des instruments existants, un manque de capacité et d'expertise juridique, l'isolation et la distance géographique, les freins linguistiques, de faibles ressources financières, et bien entendu les nombreux obstacles érigés par des régimes hostiles à la protection des droits, ainsi que des mécanismes de recours internes inadaptés.

Malgré les lourdeurs qu'elle comporte, cette phase de la recevabilité s'avère essentielle, à de nombreux égards. Elle garantit d'abord que l'organe supranational saisi est compétent. Pour ce faire, elle comporte une phase d'examen préliminaire, incluant les auditions des parties, un examen *prima facie* des principaux critères établis tels que la compatibilité avec la Charte, des preuves recevables, le choix de la juridiction compétente, ainsi que l'épuisement des voies de recours internes et la vérification de l'autorité de la chose jugée.

L'importance de l'étape de la recevabilité est immédiatement évidente : être débouté au stade de la recevabilité condamne l'affaire à en rester là. Aucune possibilité de demander un examen sur le fond, c'est-à-dire d'atteindre l'étape à laquelle la pression est accrue et qui permet que la requête soit déclarée recevable, étape à laquelle il devient donc possible d'émettre un avis positif sur le fond¹. En revanche, passer l'étape de la recevabilité garantit que la requête sera instruite, intensifiant la pression sur l'État concerné et confirmant que les éléments qui sous-tendent la violation dénoncée pourront être traités. Qui plus est, passer cette étape de la recevabilité permet déjà

1. Si l'affaire est déboutée parce que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées, ou parce que le dossier manque d'éléments, la plainte peut être à nouveau déposée après avoir engagé les démarches nécessaires permettant de remédier aux raisons de son rejet.

d'identifier certaines violations, notamment lorsque la recevabilité est fondée sur une exception à la règle de l'épuisement des recours internes, soulignant par là l'existence d'un mécanisme de recours insuffisant au niveau national ; et donne a priori une indication positive sur l'issue de l'instruction.

L'exigence d'épuisement des recours internes : important / essentiel

L'exigence d'avoir au préalable épuisé les voies de recours au niveau national est un élément central de la phase de recevabilité des requêtes, et s'avère l'élément le plus exigeant et complexe dans la réussite de cette étape. L'épuisement des voies de recours internes est un des éléments les plus exigeants du contentieux supranational en Afrique, parce qu'il est particulièrement rare de pouvoir affirmer clairement que les voies de recours internes ont véritablement pu être épuisées, de telle sorte que des exceptions à une ou plusieurs conditions de l'épuisement sont souvent fondées. Bien que le mécanisme des droits humains en Afrique ait joué un rôle majeur, aux côtés d'autres mécanismes d'arbitrage supranationaux, pour développer et affiner les normes permettant de fixer les fondements des exceptions à la règle de l'épuisement, ces normes demeurent dans bien des domaines peu lisibles, rendant complexes, incertains et contestables les arguments permettant de confirmer l'épuisement des recours internes.

Malgré les complexités qu'elle engendre et les défis posés, l'exigence d'épuisement des voies de recours internes joue un rôle clé dans la structure des arbitrages supranationaux des droits humains. Cette exigence garantit que les mécanismes nationaux demeurent prioritaires, orientant les défenseurs en premier lieu vers les mécanismes nationaux dans leurs démarches pour obtenir réparation. Lorsqu'elle est bien menée, l'étape de recevabilité permet aussi de promouvoir des réformes des mécanismes judiciaires nationaux, en mettant en lumière leurs failles et en faisant pression pour qu'ils soient améliorés.

La possibilité de confirmer un épuisement effectif des voies de recours internes se situant à la jonction entre le niveau national et le niveau supranational, cette confirmation en devient particulièrement délicate. Cette situation peut pousser à exercer une forte pression pour que des affaires soient déboutées des instances internationales, à ce stade. Bien qu'aucune affaire ayant dû faire face à des obstacles au cours des saisines des juridictions nationales ne puisse théoriquement être déboutée des instances internationales, dans les faits, elles sont nombreuses à l'être. Il est donc particulièrement important de pouvoir s'appuyer sur des arguments juridiques solides à ce stade, afin de donner le plus de chances possibles à une requête pour qu'elle soit déclarée recevable.

Pourquoi ce guide ?

En premier lieu, et prioritairement, ce guide vise à fournir aux plaignants des éléments d'informations sur les processus et des arguments nécessaires pour introduire une requête devant les instances africaines compétentes en matière de droits de l'Homme. L'objectif est d'aider les requérants à comprendre comment parvenir à remplir les conditions de recevabilité dans leur ensemble, et en particulier l'exigence d'épuisement des voies internes, afin de rendre les organes supranationaux africains plus accessibles.

En outre, et tel que souligné plus haut, les questions de la recevabilité sont par de nombreux aspects complexes et chargées d'incertitude quant à leur issue. Ainsi, ce guide vise à clarifier, autant que faire se peut, les processus contentieux, en se fondant non seulement sur la jurisprudence du système africain, mais également sur celles d'autres organes compétents en matière de droits de l'Homme, organes sur lesquels la Commission et la Cour africaines se penchent constamment afin d'incorporer les jurisprudences qu'ils produisent dans leurs propres jugements. Étant donné la complexité juridique des cas d'exception à l'épuisement des voies de recours internes, souvent présents dans les requêtes portées devant la Cour et la Commission, ce guide vise à catégoriser et à décrire de manière très précise les fondements possibles d'exception, afin d'en clarifier les principes. Néanmoins, les requérants doivent garder à l'esprit que peu de garanties peuvent être fournies dans ce domaine tant que la jurisprudence et la pratique n'auront pas été suffisamment et substantiellement précisées.

Ce guide est donc conçu comme une petite pierre à l'édifice pour parvenir à une utilisation des mécanismes régionaux des droits humains africains plus fréquente, plus pertinente et de plus haute qualité. Ce, dans l'espoir que ce guide pourra, à sa petite échelle, contribuer à renforcer le mécanisme régional des droits humains et, par là, le respect des droits sur tout le continent.

Pour qui ?

Ce guide s'adresse avant tout aux victimes de violations des droits de l'Homme, aux défenseurs et aux groupes de la société civile qui souhaiteraient introduire des requêtes devant les mécanismes de droits humains en Afrique. Même avec l'aide de ce guide, l'étape de la recevabilité peut demeurer ardue. Nous espérons toutefois que ce guide pourra apporter des lignes directrices utiles pour atténuer la complexité des processus. De multiples violations des droits humains sont bien sûr commises sur le continent africain. Mais ce continent compte également d'innombrables défenseurs des droits qui travaillent sans relâche pour réformer les mécanismes existants et pour

demander réparation des situations de violations des droits. L'objectif de ce guide est d'aider et d'encourager encore davantage de défenseurs pour qu'ils déposent des requêtes au niveau supranational à l'avenir, en leur offrant un nouveau champ possible de contentieux en matière de droits, et en renforçant ainsi les mécanismes supranationaux, rendus alors plus visibles et plus accessibles.

Nous espérons que ce guide pourra également être utile aux requérants aguerris, en Afrique et au-delà, en particulier ses analyses en profondeur des cas d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes exposés ci-après. Bien que, tel que signalé auparavant, une grande incertitude juridique persiste dans ce domaine, cette incertitude ne pourra être progressivement levée qu'en établissant un cadre clair de ces exceptions, fondé sur des raisonnements juridiques solides et respectueux des droits. Ce guide espère contribuer à ce processus en portant une attention toute particulière à l'étape de la recevabilité.

Quelle méthodologie ?

Ce guide a été conçu pour fournir une information la plus pratique possible d'utilisation dans un domaine complexe. Les éléments d'information du guide ont été compilés à partir d'une analyse des textes juridiques de références de la Cour et de la Commission africaines, y compris la Charte africaine, le Protocole, les Règlements intérieurs des deux organes, et de l'examen des jurisprudences des domaines concernés. Dans la mesure où les questions relatives à l'épuisement des voies de recours internes et aux exceptions constituent des sujets juridiques généraux des droits humains, avec des problématiques auxquelles sont confrontés tous les mécanismes supranationaux des droits, les jurisprudences des mécanismes inter-américain, européen et onusien ont également été incorporées lorsqu'elles permettaient d'apporter des éclaircissements sur des questions de fond.

Comment utiliser ce guide ?

Ce guide accompagne les plaignants potentiels dans leurs démarches pour porter des affaires devant la Cour et la Commission. Les premières pages expliquent brièvement les différentes procédures et règles qui prévalent dans chacune des deux instances. Les pages suivantes expliquent en détail les dispositions relatives aux conditions de recevabilité telles que stipulées dans l'Article 56 de la Charte africaine, conditions qui doivent être respectées tant dans le cas d'une procédure devant la Commission que dans celui d'une procédure devant la Cour. Le matériel contenu dans ce guide peut

servir aux individus déjà impliqués dans une procédure de recours pour dénoncer des violations spécifiques des droits humains. Les défenseurs, les avocats et les organisations concernées peuvent également y trouver des éléments d'information dont ils pourraient utilement prendre connaissance avant d'engager les premières étapes d'un processus judiciaire. En effet, les requêtes incluant d'entrée de jeu les exigences de recevabilité dans le cadre du mécanisme africain, et en particulier les affaires de violations graves, massives et systématiques, auront ainsi beaucoup plus de chance d'aboutir devant la Cour et la Commission.

Les conditions de recevabilité selon l'Article 56 de la Charte africaine

La Commission africaine

Le processus d'introduction d'une requête devant la Commission africaine comporte trois étapes. La première, la saisine, requiert l'envoi d'un courrier à la Commission exposant les éléments principaux de la communication, y compris les noms des parties à l'origine de la communication et ceux aux noms desquels elle est portée, la nature des violations commises et les articles de la Charte qui ont été enfreints. Les plaignants ont fort intérêt à fournir, dès cette étape, les principaux éléments sur lesquels se fonde la recevabilité².

La deuxième étape, celle de la recevabilité, implique de satisfaire aux obligations de l'Article 56 de la Charte, traitées en détail plus avant. L'État partie aura la possibilité de répondre à la demande de recevabilité émise par les plaignants. Si la requête est déclarée recevable, l'instruction sur le fond suivra, et sera à son tour soumise à un processus d'examen.

Lorsqu'une affaire a été portée devant la Commission, les auteurs de la communication doivent respecter les délais de procédure afin que leur plainte ne soit pas abandonnée³. Les délais de dépôt sont fixés par les règles de procédure de la Commission. Les États concernés doivent également respecter les dates butoir au risque de perdre leur droit à contester les

2. Pour plus d'informations, voir Comm. Af. DHP., 2010 Règlement intérieur, art. 93(2) ; art. 93(4) stipulant que la Commission reprendra attache avec les plaignants dont les requêtes déposées seraient incomplètes.

3. Voir, par ex., Union des Scolaires Nigériens et al. c. Niger, App. No. 43/90, Comm. Af. DHP. (27 avril 1994) ; Sana Dumbaya c. Gambia, App. No. 127/94, Comm. Af. DHP. (3 novembre 1994) ; Nziwa Buyingo c. Uganda, App. No. 8/88, Comm. Af. DHP. (22 mars 1995) ; Comité pour la défense des droits de l'Homme (concernant Madame Jennifer Madike) c. Nigeria, App. No. 62/91, Comm. Af. DHP. (22 mars 1995) ; Monja Joana c. Madagascar, App. No. 108/93, Comm. Af. DHP. (24 avril 1997) ; S.O.S. Esclaves c. Mauritanie, App. No. 198/97, Comm. Af. DHP. (5 mai 1999).

arguments des plaignants. Les principales dates butoir sont les suivantes :

- Après la saisine, les plaignants disposent de 60 jours pour transmettre leurs argumentaires de recevabilité ;
- Les États ont alors 60 jours pour répondre ;
- Les plaignants disposent ensuite de 30 jours pour répondre à leur tour aux éléments de réponses apportés par l'État.

L'article 113 du Règlement intérieur de la Commission de 2010 donne aux parties la possibilité de demander un mois supplémentaire de délai d'introduction d'une requête, dont l'octroi est à la discrétion de la Commission. Des circonstances exceptionnelles, telles que des représailles clairement constatées, commises par l'État concerné à l'encontre des victimes ou des plaignants, sont naturellement de nature à justifier un allongement des délais. Les argumentaires portés devant la Commission africaine sont généralement produits sous forme d'acte écrits, ne nécessitant pas pour les plaignants d'être physiquement présents. Toutefois, des auditions peuvent se tenir à la demande d'une des parties, ou à l'initiative de la Commission (pour plus d'information, voir article 99 du Règlement intérieur de la Commission, 2010).

La Cour africaine

La Cour africaine peut être saisie de nombreuses manières, parmi lesquelles deux principales⁴. D'une part, lorsque l'État attaqué a ratifié le Protocole de la Cour, l'affaire peut être portée devant la Cour par la Commission à n'importe quel moment de la procédure, lorsqu'une mesure provisoire n'a pas été exécutée ou lorsque la décision finale rendue par la Commission n'a pas été respectée, selon les dispositions de l'article 118 du Règlement intérieur de la Commission. D'autre part, lorsqu'un État a fait une déclaration au titre des Articles 5(3) et 34(6) du Protocole, des affaires peuvent être directement portées devant la Cour.

Les saisines directes de la Cour africaine doivent inclure à la fois les exigences de recevabilité et d'instruction relatives au cas d'espèce, en vertu de l'Article 56 de la Charte, ainsi que de l'Article 6 du Protocole et des articles 34 et 40 du Règlement intérieur de la Cour africaine. L'affaire sera alors portée à la connaissance de l'État ou des États concernés⁵, lesquels disposeront de 60 jours pour répondre, bien qu'ils puissent demander un allongement de ce délai qui pourra être accordé à la discrétion de la Cour⁶. Si la Cour considère

4. Voir Protocole, Article 5.

5. Conformément à l'art. 35(2).

6. Conformément à l'art. 37. Conformément à l'art. 52, la Cour peut également soulever des objections préliminaires durant cette période.

que la requête déposée n'a pas à être instruite, parce qu'elle ne remplit pas les conditions de recevabilité, la Cour peut alors décider de rejeter la plainte avant l'audience⁷. La Cour, si elle le considère pertinent, peut également faire une demande d'information complémentaire pour appuyer la recevabilité de la plainte⁸.

Si l'affaire parvient à dépasser ces premières étapes, elle entrera alors dans la phase d'audiences⁹. Suivant les conclusions des audiences, la Cour rendra son verdict dans les 90 jours¹⁰.

7. Conformément à l'art. 38.

8. Conformément aux articles 39(2) et 41.

9. Voir articles 42 à 50.

10. Conformément à l'article 59(2).

Où déposer une plainte :

1. Les plaintes peuvent être déposées directement devant la Cour si l'État concerné a adhéré à la compétence optionnelle de la Cour* :

- Les procédures de la Cour sont formelles et préférables pour les avocats ;
- Les affaires portées devant la Cour incluent forcément des audiences orales ;
- Les jugements rendus par la Cour sont contraignants car relevant du droit international ;
- Les ONG ne peuvent saisir la Cour que si elles disposent d'un statut d'observateur auprès de la Commission africaine (pour plus d'information, voir ci-après). Les affaires peuvent être portées par des membres de ces ONG en tant qu'individus, au nom des victimes de violations.

2. Dans d'autres cas, les plaignants peuvent se tourner vers la Commission :

- La procédure de la Commission est plus informelle et peut s'avérer plus adaptée aux non-juristes ;
- Les affaires portées devant la Commission se déroulent en général *via* des actes écrits ;
- Les décisions rendues par la Commission sont des recommandations ; ces jugements sont des interprétations de la Charte qui ont valeur déclarative mais sont contraignantes pour les États parties.

3. Dans un cas comme dans l'autre, les plaignants doivent se conformer aux dispositions de l'Article 56 de la Charte – tel que détaillé ci-dessous.

* sous la forme du dépôt d'une déclaration en vertu de l'article 34(6) du Protocole



1

LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ

Plaintes et admissibilité
devant la **Cour africaine**

GUIDE PRATIQUE

La recevabilité exige que 7 conditions soient remplies, comme l'Article 56 de la Charte africaine le stipule. L'Article 56(5), l'obligation d'avoir épuisé les voies de recours internes, est la plus exigeante, c'est pourquoi elle sera traitée séparément et de manière plus détaillée par la suite. Les autres conditions, au nombre de 6, sont traitées ci-dessous.

Les paragraphes 1 à 4 de l'Article 56 comportent des dispositions qui sont, pour les requérants, assez simples et claires à comprendre et qui ne doivent pas les préoccuper outre mesure.

**CONDITION 1 : ARTICLE 56(1) SUR LES AUTEURS ET LEURS REPRÉSENTANTS
→ LES COMMUNICATIONS DOIVENT « INDIQUER QUI SONT LES AUTEURS,
MÊME SI CES DERNIERS SOUHAITENT CONSERVER L'ANONYMAT ».**

L'Article 56(1) exige que les auteurs d'une requête soient nommés dans la Communication portée, même s'ils demandent à rester anonymes. Cet article est en réalité plus ambigu qu'il ne paraît au premier abord, car il peut être interprété comme faisant référence aussi bien aux victimes qu'aux personnes qui portent la communication devant la Commission. Il est plus prudent de l'interpréter de manière globale, soit faisant référence potentiellement aux victimes et aux requérants, puisque la plupart du temps, il ne s'agit pas des mêmes individus.

Cette disposition, qui exige de spécifier les noms des personnes requérantes, repose sur au moins deux justifications. La première vise à apporter la preuve d'un soutien à la requête déposée, que cette spécification nominative lui confère. La seconde permet à la Commission, de par la connaissance précise qu'elle aura des personnes portant la requête, d'être en contact avec elles au cours d'un processus qui peut s'avérer long. De fait, pour des raisons pratiques tout autant que formelles, il est important pour les requérants de fournir non seulement leurs noms et ceux des organisations auxquelles ils appartiennent, mais aussi des coordonnées à jour¹. Lorsque la Commission n'a pas été en mesure de correspondre avec des plaignants, elle a d'évidence classé les affaires concernées².

Le texte dispose que les requérants peuvent demander l'anonymat – pour les victimes et éventuellement les requérants également, lorsqu'il ne s'agit pas des

1. Pour plus d'information sur ce sujet, voir Frans Viljoen, "Communications under the African Charter: Procedure and Admissibility", in *THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS: THE SYSTEM IN PRACTICE*, 1986-2006 (Evans & Murray eds., 2nd ed. 2011) 93. Voir également Comm. Af. DHP., 2010 Règlement intérieur, art. 93(2)(c).

2. Voir, par ex., Ibrahima Dioumessi et al. c. Guinea, App. No. 70/92, Af. Comm. DHP. (7 octobre 1995).

mêmes personnes³. Dans ces cas, les noms et coordonnées des plaignants ne sont pas communiqués à l'État, mais doivent être fournies tout de même à la Commission. Les requérants peuvent demander l'anonymat s'ils craignent des représailles, par exemple. Toutes les personnes impliquées dans le processus doivent être conscientes du fait qu'il est impossible de garantir une effectivité totale de ces dispositions, en particulier dans des cas de violations commises contre des individus, puisque les faits et le contexte dénoncés sont susceptibles en soi de donner des indications à l'État incriminé sur les personnes à l'origine de la communication à son encontre. Les plaignants doivent donc, en toute lucidité et en toute connaissance des capacités limitées des organes supranationaux à prévenir d'éventuelles représailles, mesurer le degré de risques de représailles dans le cas où ils décident de porter plainte.

Bien que le texte n'en dispose pas explicitement, il semble exister une flexibilité d'interprétation lorsque l'affaire implique un grand nombre de plaignants. Dans ces cas de figure, il est conseillé d'indiquer clairement le groupe au nom duquel la plainte est déposée. Certains requérants ont également décidé de mettre en avant des individus représentatifs du groupe de plaignants afin que leurs noms soient communiqués aux instances juridictionnelles. C'est une approche qui peut être intéressante pour ceux qui envisageraient de porter une plainte pour violations des droits humains concernant un groupe important de personnes. Le mécanisme des droits humains en Afrique a clairement opté pour une approche très large concernant les requérants : une communication peut ainsi être portée par n'importe qui, et pas uniquement par les représentants directs des victimes ou leurs familles proches. Une interprétation large de la possibilité de saisine a aidé à promouvoir l'accès à la justice, en permettant que des requêtes soient portées, y compris lorsque les victimes n'avaient que peu de possibilité de le faire elles-mêmes.

Dans *Centre de l'indépendance des juges et avocats v. Algérie*, la Commission a déclaré la communication irrecevable au motif qu'elle « ne donne pas assez de détails sur les lieux, les dates et les périodes relatives aux faits qu'elle dénonce, pour permettre à la Commission d'intervenir ou d'enquêter. Dans certains cas, les faits sont relatés sans spécifier les noms des victimes »⁴. La Commission stipule ensuite que l'exigence de nommer les victimes se justifie par le besoin de fournir à la Commission « des informations exploitables concernant les victimes, soit avec un certain niveau de précision »⁵. Cependant, comme la Commission

3. Le règlement intérieur dispose explicitement que les victimes peuvent demander l'anonymat; voir Comm. Af. DHP., 2010 Règlement intérieur, art. 93(2)(b). Lorsque les plaignants ne sont pas les victimes mais ont des raisons fondées de craindre pour leur sécurité, il semble entendu que la possibilité de requérir l'anonymat peut également leur être appliquée.

4. App. Nos. 104/94-109/94 & 126/94, Comm. Af. DHP. (27 avril 1994), para. 6.

5. Id. para. 5.

l'a fait remarquer, le problème de fond en l'espèce concernait la communication qui avait été envoyée à la Commission, qui tenait d'avantage du rapport général sur la situation des droits de l'Homme que de la communication⁶.

Cas de figures possibles :

- 1. Plainte déposée directement par la victime**, par ex. : « Je, soussigné-ée, M./ Mme..., dépose cette communication devant la Commission/Cour en mon nom. »
- 2. Plainte déposée par une victime en son nom et au nom d'autres victimes**, par ex. :
« Je, soussignée Mme..., dépose cette communication devant la Commission/Cour en mon nom, au nom de mon mari, de ma belle-fille et de mon défunt fils » ;
« Je, soussignée Mme..., dépose cette communication devant la Commission/Cour en mon nom et au nom d'autres individus victimes de violences policières lors de la manifestation du 10 octobre 2010. »
- 3. Plainte déposée par des avocats ou ONG au nom des victimes**, par ex. : « Nous, l'Institut des droits de l'Homme en Afrique et le Centre des droits humains en Afrique, déposons cette communication devant la Commission/Cour au nom de Mme... »
- 4. Plainte déposée par des avocats ou des ONG au nom de multiples victimes**, par ex. : « Nous, l'Institut des droits de l'Homme en Afrique et le Centre des droits humains en Afrique, déposons cette communication devant la Commission/Cour au nom de Mme... et d'autres individus victimes de violences persistantes, de déplacements forcés et de détentions arbitraires, qui ont cours dans le cadre du projet minier XYZ. »

Au titre de l'Article 5(3) du Protocole, la Cour africaine ne peut être saisie directement que par des ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission. C'est pourquoi les ONG sont invitées à s'inscrire auprès de la Commission africaine au plus tôt si elles ne l'ont déjà fait, même si elles n'envisagent pas de saisir la Cour dans l'immédiat ou ne le peuvent actuellement, car elles obtiendront ainsi le statut permettant de saisir la Cour à l'avenir. Les saisines individuelles sont toujours possibles, donc l'absence de statut d'observateur n'aura d'incidence que dans la mesure où une ONG sans statut d'observateur ne pourra pas, elle, déposer formellement une plainte.

6. Id. para. 1.

Comment obtenir le statut d'observateur :

1. Déposer une demande au moins 3 mois avant une session de la Commission :

→ la demande doit être envoyée au Secrétaire de la Commission.

2. La demande doit inclure :

- des preuves juridiques et tangibles que l'État a voté des lois, mène des politiques ou a recours à des pratiques qui violent le droit d'association ;
- une liste des membres de l'association et un organigramme ;
- le dernier bilan comptable et les sources de financements ;
- un descriptif de l'objet de l'association, de ses objectifs, de son domaine d'activité, un plan d'action et un bilan d'activités.

3. Selon ses règles de procédure, la Commission prend une décision lors de la session suivante. En pratique, c'est souvent beaucoup plus long.

4. En sus de la possibilité de saisir la Cour, le statut d'observateur permet une plus grande interaction avec les travaux de la Commission lors de ces sessions⁷.

CONDITION 2 : ARTICLE 56(2) JURIDICTION

→ LES COMMUNICATIONS DOIVENT ÊTRE « COMPATIBLES AVEC L'ACTE CONSTITUTIF DE L'UNION AFRICAINE ET AVEC LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES ».

Les termes de l'Article 56(2) sont assez confus, et ils ont été remarquablement décryptés par Viljoen⁸. Au cœur de l'exigence de compatibilité d'une communication avec la Charte, se trouvent la nécessité d'attaquer un État ayant ratifié la Charte (*ratione personae*), celle de dénoncer la violation d'une disposition de la Charte (*ratione materiae*) et celle de rapporter une violation commise depuis l'entrée en vigueur de la Charte (*ratione temporis*).

Ratione personae

La condition de *ratione personae* est relativement claire : la communication doit concerner un État partie à la Charte. En vertu des principes généraux du droit international, c'est de la responsabilité de l'État (les changements à la tête du gouvernement n'ont pas d'impact sur la responsabilité de l'État). Une communication peut incriminer un État, ou plusieurs États, à la condition

7. Pour plus d'information, voir Résolution 33 de la Commission africaine sur les critères d'octroi et de jouissance du statut d'observateur aux Organisations non gouvernementales s'occupant des droits de l'Homme et des peuples.

8. Voir id. at 94-5.

qu'ils soient tous impliqués dans les mêmes actes de violations dénoncés en l'espèce. La communication doit mentionner l'État ou les États parties contre lesquels elle est dirigée⁹. Tous les États membres de l'Union africaine (54) ont ratifié la Charte africaine, à l'exception du Sud Soudan. Le Maroc, pour sa part, n'est ni membre de l'Union africaine, ni partie au mécanisme de la Charte, puisqu'il s'est retiré des deux instruments. Au moment de la rédaction de ce Guide, soit en mars 2016, 30 États ont ratifié le Protocole de la Cour africaine¹⁰, et 8 ont accepté la saisine directe de la Cour, par des individus et par des ONG représentant les victimes¹¹.

Les communications qui ont été déclarées irrecevables sur ce motif sont : *Simon B. Ntaka c. Lesotho*¹², *Dr. Kodji Kofi c. Ghana*¹³, *Committee for the Defence of Political Prisoners c. Bahrain*¹⁴, *International Lawyers Committee for Family Reunification c. Éthiopie*¹⁵, *Dr. Abd Eldayem A.E. Sanussi c. Éthiopie*¹⁶, *Coordinating Secretary of the Free Citizens Convention c. Ghana*¹⁷, *Iheanyichukwa A. Ihebereme c. États-Unis*¹⁸, *Prince J.N. Makoge c. États-Unis*¹⁹, *Gatachew Abede c. Éthiopie*²⁰, *Mohemed El-Nekheily v. OUA*²¹, *Centre for the Independence of Judges and Lawyers v. Yougoslavie*²², *Union Nationale de Libération de Cabinda c. Angola*²³, *Austrian Committee Against Torture v. Burundi*²⁴, *Centre Haïtien des Libertés Publiques*

9. Voir Comm. Af. DHP, 2010 Règlement intérieur, article 93(2)(g) : « Le/la Secrétaire doit s'assurer que les Communications introduites devant la Commission contiennent les informations suivantes : ... Le nom de l'État ou des États auteurs de la violation de la Charte africaine, même si aucune référence spécifique n'est faite à l'article/aux articles dont la violation est alléguée » ; Cour africaine, 2010 Règlement intérieur, art. 34(2) : « Toute requête adressée à la Cour doit fournir des indications précises sur la/les partie(s) demanderesse(s) ainsi que sur celle(s) contre laquelle/lesquelles elle est dirigée. »

10. Il s'agit de l'Algérie, du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, du Tchad, des Comores, de la Côte d'Ivoire, du Congo, du Gabon, de la Gambie, du Ghana, du Kenya, du Lesotho, de la Libye, du Malawi, du Mali, de la Mauritanie, de l'Île Maurice, du Mozambique, du Niger, du Nigeria, du Rwanda, du Sénégal, de l'Afrique du Sud, de la Tanzanie, du Togo, de la Tunisie, de l'Ouganda et du Sahara occidental.

11. Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Malawi, du Mali, du Rwanda et de la Tanzanie. Cependant, le Rwanda s'est retiré de la Déclaration spéciale octroyant la possibilité de saisine directe de la Cour aux individus et aux ONG en février 2016 ; la Cour doit rendre sa décision à ce sujet.

12. App. No. 33/89, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 3.

13. App. No. 6/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 3.

14. App. No. 7/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 3.

15. App. No. 9/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 3.

16. App. No. 14/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 3.

17. App. No. 4/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 3.

18. App. No. 2/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988).

19. App. No. 5/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988).

20. App. No. 10/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988).

21. App. No. 12/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988).

22. App. No. 3/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988).

23. App. No. 24/89, Comm. Af. DHP. (14 avril 1989), para. 3.

24. App. No. 26/89, Comm. Af. DHP. (4 novembre 1989), para. 3.

c. *Éthiopie*²⁵, *Austrian Committee Against Torture c. Maroc*²⁶, *International PEN c. Malawi, Éthiopie, Cameroun & Kenya*²⁷, *Commission Française Justice et Paix c. Éthiopie*²⁸, *Association Internationale des Juristes Démocrates c. Éthiopie*²⁹, *André Houver c. Maroc*³⁰, *Wesley Parish c. Indonésie*³¹, *George Eugene c. États-Unis*³² et *International PEN c. Maroc*³³.

Ratione materiae

L'exigence de matérialité des faits implique pour les plaignants, dans leur requête, de mentionner les articles de la Charte qui auraient été enfreints. La matérialité, pour les affaires portées devant la Cour et la Commission africaines, couvre également les dispositions de la Charte des droits des femmes, ainsi que de tout autre instrument de droits humains dont l'État incriminé est partie. Pour que les allégations de violations soient plausibles, les plaignants doivent démontrer l'existence d'une systématicité des violations³⁴, et ont tout intérêt à préciser les dispositions spécifiques de la Charte qui, selon eux, ont été enfreintes. Dans cette perspective, on peut souligner que les violations en question ne se rapportent pas forcément à des actes concrets, mais peuvent aussi concerner des instruments législatifs ou des politiques qui bafouent les droits ou les amoindrissent, telles que l'absence d'engagement d'un État dans des pratiques encourageant le respect du droit, ou des mécanismes de recours internes inefficaces. Qu'une violation ait été commise réellement ou non, et qu'il s'agisse de dénoncer un fait ou un instrument législatif, c'est l'allégation de violation qui sera prise en compte dans l'examen sur le fond ; de fait, lors de l'étape de la saisine puis de celle de la recevabilité, une allégation plausible de violation est suffisante.

Parmi les communications rejetées sur ce motif, on trouve : *Frederick Korvah c. Liberia*³⁵ ; *Seyoum Ayele c. Togo*, en l'espèce la Commission ayant statué sur une plainte irrecevable au motif que les allégations de violations étaient trop vagues³⁶ ; *Hadjali Mohamed c. Algérie*, en l'espèce la Commission a déclaré la

25. App. No. 21/88, Comm. Af. DHP. (4 novembre 1989), para. 3.

26. App. No. 20/88, Comm. Af. DHP. (4 novembre 1989), para. 3.

27. App. No. 19/88, Comm. Af. DHP. (4 novembre 1989), para. 3.

28. App. No. 29/89, Comm. Af. DHP. (4 novembre 1989), para. 3.

29. App. No. 28/89, Comm. Af. DHP. (4 novembre 1989), para. 3.

30. App. No. 41/90, Comm. Af. DHP. (28 avril 1990), para. 4.

31. App. No. 28/90, Comm. Af. DHP. (28 avril 1990), para. 3.

32. App. No. 37/90, Comm. Af. DHP. (28 avril 1990), para. 4.

33. App. No. 42/90, Comm. Af. DHP. (28 avril 1990), para. 4.

34. Les plaignants doivent fournir « un rapport sur la situation ou la violation alléguée, en précisant le lieu, la date et la nature des violations alléguées », Comm. Af. DHP., 2010 Règlement intérieur, art. 93(2)(d).

35. App. No. 1/88, Comm. Af. DHP. (26 octobre 1988), para. 4.

36. App. No. 35/89, Comm. Af. DHP. (27 avril 1994), para. 2.

plainte irrecevable car « la communication ne dirige pas la plainte contre l'État concerné ou les violations subies par l'auteur de la communication ou sur les conséquences de ces violations »³⁷ ; et *Muthuthurin Njoka c. Kenya*³⁸.

Ratione temporis

La *ratione temporis* stipule que seules les violations commises depuis l'entrée en vigueur d'un Traité auquel l'État incriminé est partie pourront être prises en compte par l'instance saisie. Lorsqu'une violation a été commise avant le traité auquel il est fait référence, mais que ces mêmes violations sont « persistantes » ou « continues », les plaignants peuvent demander une exception à l'exigence de *ratione temporis* sur ce motif³⁹. Les limites précises de cette exception à l'exigence de *ratione temporis* demeurent floues, mais s'étendent à tout le moins aux situations de violations continues ayant des conséquences dramatiques évidentes, telles que par exemple la privation d'accès aux droits, les déplacements de populations, des cas de disparitions forcées non résolus, et bien entendu les communications concernant les affaires d'État en cours. Des cas particulièrement graves de violations sévères pour lesquelles aucune réparation n'a été obtenue, impliquant des violations physiques ou psychologiques persistantes pour la victime, peuvent également être portés à la connaissance des instances pertinentes, car les violations sont considérées comme continues.

La possibilité d'extension de la condition de *ratione temporis* au motif d'une violation continue a été reconnue par la Commission dans *Annette Pagnouille c. Cameroun*. En l'espèce, au sujet de conséquences toujours visibles de jugements rendus avant l'entrée en vigueur de la Charte, la Commission a soutenu que si « des irrégularités du jugement rendu ont des conséquences qui constituent une violation continue de n'importe quel article de la Charte, la Commission doit se prononcer sur le dit jugement⁴⁰. »

Dans *Dabolorivhuwa Patriotic Front c. Afrique du Sud*, la Commission a étendu sa jurisprudence en observant qu'elle « est compétente pour se prononcer sur des violations commises avant l'entrée en vigueur de la Charte dans l'État incriminé, lorsqu'il existe des preuves de violations continues. En l'espèce ... bien que les violations aient été commises en 1994-1995 soit avant que l'État

37. App. No. 13/88, Comm. Af. DHP. (27 avril 1994), para. 2.

38. App. No. 35/89, Comm. Af. DHP. (27 avril 1994), para. 2.

39. Voir, par ex., *Blake c. Guatemala*, App. No. 11.219, Cour Int-Ame. des DH. (24 janvier 1998); *Moiwana Community c. Suriname*, App. No. 11,821, Cour Int-Ame. des DH. (15 juin 2005); et Loucaides, *The concept of 'continuing' violations of human rights*, PROTECTING HUMAN RIGHTS: THE EUROPEAN PERSPECTIVE: STUDIES IN MEMORY OF ROLV RYSSDAL (ED. Mahoney, Matscher, Petzold & Wildhaber, 2000).

40. App. No. 39/90, Comm. Af. DHP. (24 avril 1997), para. 15.

contre lequel la communication est dirigée ne ratifie la Charte, *le statu quo* reste le même... La Commission considère donc que, bien que les faits n'aient eu lieu avant 1996, il existe des preuves de violations continues⁴¹ ».

CONDITION 3 : ARTICLE 56(3) LANGAGE

→ LA COMMUNICATION NE DOIT PAS « CONTENIR DE TERMES OUTRAGEANTS OU INSULTANTS À L'ÉGARD DE L'ÉTAT MIS EN CAUSE, DE SES INSTITUTIONS OU DE L'UNION AFRICAINE ».

L'Article 56(3) impose une condition quelque peu spé cieuse au regard de la Charte africaine : que les communications n'utilisent pas de termes outrageants ou insultants. L'intérêt de cette condition eu égard aux droits de l'Homme a été mis en cause par de nombreux analystes⁴². Néanmoins, dans la mesure où cette condition est toujours en vigueur, il est important pour les plaignants de la garder présente à l'esprit et d'éviter toute terminologie qui pourrait être considérée comme outrageante, comme par exemple des descriptions outrageantes du gouvernement en place ou l'utilisation d'un ton moqueur. Il est préférable de s'en tenir à une description factuelle et dépassionnée.

Dans *Ligue camerounaise des droits de l'Homme c. Cameroun*, la Commission a déclaré la requête irrecevable au motif que « La communication contient des expressions telles que 'Paul Biya doit répondre de crimes contre l'humanité', '30 ans d'un régime criminel et néo-colonial incarné par le duo Ahigjo/Biya', 'régime de torture', et 'actes barbares du gouvernement'. Ces termes sont insultants⁴³. » Dans *Ilesanmi c. Nigeria*, la Commission observe que « dire d'une institution ou d'une personne qu'elle est corrompue ou qu'elle reçoit des pots de vin de la part de trafiquants de drogue mène n'importe quelle personne raisonnable à ne plus avoir de respect pour l'institution ou la personne en question. Dans une société démocratique, les individus doivent pouvoir exprimer librement leurs opinions... Exposer des institutions nationales incontournables à des insultes ou des commentaires outrageants tels que ceux contenus dans cette communication contribue à la perte de prestige de la dite institution et à la mise en cause de son efficacité⁴⁴. »

Ces deux exemples sont très contestables sur le plan de la liberté d'expres-

41. App. No. 335/06, Comm. Af. DHP. (23 avril 2013), paras. 75-6.

42. Voir Chidi Odinkalu, *The Individual Complaints Procedures of the African Commission on Human and Peoples' Rights: A Preliminary Assessment*, 8 *TRANSNAT'L L. & CONTEMP. PROB.* 359, 382 (1998) ; Frans Viljoen, *Communications under the African Charter: Procedure and Admissibility*, in *THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS: THE SYSTEM IN PRACTICE, 1986-2006* (Ed. Evans & Murray, 2e éd. 2011) 109.

43. App. No. 65/92, Comm. Af. DHP. (24 avril 1997), para. 13.

44. App. No. 268/2003, Comm. Af. DHP. (11 mai 2005), para. 40.

sion, c'est le moins que l'on puisse dire. Fort heureusement, la Commission africaine a reconnu la nécessité de revoir sa jurisprudence sur le sujet. Ainsi, dans *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and the Institute for Human Rights and Development in Africa c. Zimbabwe*, la Commission considère que « l'Article 56(3) doit être réinterprété à la lumière de l'Article 9(2) de la Charte africaine, en vertu duquel 'toute personne doit avoir le droit de s'exprimer et de divulguer ses opinions dans le cadre de la loi'. Un équilibre est à trouver entre la liberté d'expression et le devoir de protéger les institutions étatiques, afin de garantir que, tout en refusant les abus de langages, la Commission africaine n'enfreint pas ou ne freine pas la jouissance des autres droits inscrits dans la Charte africaine, tel que, en l'espèce, le droit à la liberté d'expression⁴⁵. » C'est-à-dire, donc, que la Commission africaine reconnaît que critiquer des abus en matière de droits de l'Homme peut requérir l'usage d'un ton ferme et affirmatif, pour exposer les violations commises par l'État incriminé.

CONDITION 4 : ARTICLE 56(4) ÉLÉMENTS DE PREUVE

→ LA COMMUNICATION NE DOIT PAS « EXCLUSIVEMENT S'APPUYER SUR DES INFORMATIONS DIFFUSÉES PAR DES MOYENS DE COMMUNICATION DE MASSE ».

L'Article 56(4) stipule que les communications ne doivent pas uniquement se fonder sur les médias. Il s'agit d'une disposition restrictive dans un article par ailleurs très large. Cela ne signifie pas que les sources médiatiques ne peuvent pas être utilisées du tout, mais qu'elles doivent venir appuyer des preuves étayées par d'autres sources au préalable, par exemple des récits de témoins ou des témoignages de victimes. À l'étape de l'examen sur le fond, les requérants doivent fournir un nombre important de preuves, mais pendant la phase de recevabilité, ils doivent simplement démontrer que la communication introduite ne se fonde pas uniquement sur des récits médiatiques⁴⁶.

Dans *Jawara c. Gambie*, l'État a prétendu que les requérants n'avaient pas respecté l'Article 56(4). Néanmoins, la Commission a considéré que : « Bien qu'il peut s'avérer risqué de s'appuyer exclusivement sur des informations diffusées par les grands médias, il serait tout aussi dommageable que la Commission

45. App. No. 293/04, Comm. Af. DHP. (22 mai 2008), para. 52.

46. Sur l'ensemble du processus, les requérants sont invités à s'appuyer sur des éléments de preuves tels que des attestations écrites, des jugements, des témoignages d'experts, des photos, des rapports médicaux, psychologiques ou d'autopsies, et des rapports d'ONG et d'organisations internationales (UA, ONU, UE...). Dans le même temps, même si une requête sera d'autant plus crédible qu'elle présentera un grand nombre de preuves solides à l'appui, il convient de rappeler que la charge de la preuve incombe à l'État, lequel dispose d'un accès à davantage d'éléments qu'il est tenu de fournir. Il est donc possible que les États incriminés tentent de faire disparaître des preuves les mettant potentiellement en cause dans des faits de violations des droits humains.

rejette une communication au motif que certains de ses éléments se fondent sur des informations diffusées dans les médias. Cela apparaît clairement à travers l'utilisation du terme "exclusivement" dans la Charte. Il ne fait aucun doute que les médias demeurent la source la plus importante, si ce n'est la seule source, d'information... Aussi, la question devrait être de savoir si l'information recueillie est fiable, et pas si elle provient ou non des médias. Le plaignant a-t-il essayé de vérifier les allégations en question ? A-t-il eu les moyens ou la possibilité de le faire, étant donné les circonstances ?⁴⁷ »

En somme, dans *Jawara*, la Commission réduit le périmètre dans lequel on considère une requête irrecevable au titre de l'Article 56(4) et n'applique cette exigence qu'à des cas extrêmement douteux, uniquement fondés sur des éléments repris des médias, c'est-à-dire des cas où manifestement les preuves ne sont pas tangibles. C'est une démarche cohérente à l'étape de la recevabilité, au cours de laquelle les éléments de preuves doivent être interprétés en faveur des requérants. Ces éléments seront examinés de manière exhaustive lors de l'examen sur le fond.

CONDITION 5 : ARTICLE 56(6) TEMPORALITÉ

→ LA COMMUNICATION DOIT ÊTRE « INTRODUITE DANS UN DÉLAI RAISONNABLE À COMPTER DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES OU DU MOMENT OÙ LA COMMISSION EST SAISIE ».

La condition de temporalité de l'Article 56(6) stipule que les communications doivent être introduites dans un délai raisonnable à compter de l'épuisement des voies de recours internes. Le texte est clair sur le fait que cette exigence prend en compte un épuisement effectif des voies de recours internes, non les cas où une exception à l'épuisement est requise. Ce, afin d'empêcher que des jugements rendus par des juridictions internes ne soient contestés bien après qu'ils ont été prononcés, dans un souci de stabilité et de garantie juridique⁴⁸. Lorsque les voies de recours internes ont bien été épuisées, les mécanismes européen et interaméricain concèdent en général un délai de six mois pour introduire des requêtes⁴⁹ ; en revanche, la Commission africaine s'est montrée plus flexible, statuant qu'elle « traite au cas par cas en fonction des éléments sur le fond, pour fixer un délai raisonnable⁵⁰ ». Bien entendu, ceci s'applique

47. App. Nos. 147/95-149/96, Comm. Af. DHP. (11 mai 2000), paras. 24-6.

48. Voir *Plan de Sanchez Massacre c. Guatemala*, App. No. 11,763 Cour inter-ame. D.H., para. 29.

49. CEDH Article 35(1) et CIADH 46(1)(d).

50. Voir Article 19 et autres c. Zimbabwe, App. No. 305/05, Comm. Af. H.P.R. (24 novembre 2010), para. 91. Voir également *Priscilla Njeri Echaria c. Kenya*, App. No. 375/09, Comm. Af. DHP. (5 novembre 2011). Voir également *Sangonet c. Tanzania*, App. No. 333/06, Comm. Af. DHP. (mai 2010), dans lequel la Commission a déclaré la requête irrecevable car introduite onze ans après épuisement des voies de recours internes.

aux jugements rendus en défaveur des plaignants. Si le jugement rendu contre l'État accusé est favorable aux requérants, mais qu'il n'est pas appliqué, un délai supplémentaire peut être invoqué. De même, si le jugement rendu par la juridiction interne demande au Parlement d'agir, les plaignants peuvent légitimement attendre de voir ce qu'il en est avant d'introduire une requête, ce qui allonge le délai entre le jugement rendu au niveau national et la plainte portée au niveau régional⁵¹.

Lorsqu'intervient une exception à la règle de l'épuisement, la fixation d'un délai précis d'introduction d'une requête supranationale n'est pas envisageable. Ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il n'y a souvent pas de date précise à laquelle il est possible de situer les violations dans le temps, dans la mesure où celles-ci sont souvent des faits qui se sont répétés de manière systématique sur une longue période. Deuxièmement, les conséquences de ces violations ont un impact négatif sur les vies des victimes qui ne leur permet pas de s'engager immédiatement dans un processus judiciaire pour obtenir réparation. Troisièmement, lorsqu'intervient une exception à la règle de l'épuisement, c'est par définition parce qu'il existe des failles dans les recours internes pour obtenir réparation des violations des droits de l'Homme. Favoriser l'État incriminé et punir la victime alors même qu'elle s'est déjà heurtée à un système défaillant au niveau national irait totalement à l'encontre des fondements de la condition d'épuisement et de l'étape d'instruction de la recevabilité. Enfin, quatrième-ment, dans la grande majorité des cas où intervient une exception à la règle de l'épuisement, les violations en l'espèce se poursuivent au niveau national (avec des effets sur la victime, et/ou sur la société dans son ensemble à travers des violations systématiques). Ces différents cas de figure où l'exception au délai de six mois est fondée (délai jamais envisagé dans les cas d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes) sont largement reconnus par la jurisprudence en matière de droits humains⁵².

Dans *Majuru c. Zimbabwe*⁵³, la Commission africaine a déclaré la plainte irrecevable pour cause de délai non respecté, car la Commission a été saisie 22 mois après que le plaignant avait quitté le Zimbabwe. La Commission s'est prononcée ainsi malgré les affirmations du plaignant quant à sa situation qui l'obligeait à fuir le pays : il craignait des représailles contre sa famille s'il parlait ; il suivait une psychothérapie ; il était en situation de pauvreté ; et il faisait

51. Sur un cas de ce type, voir Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher R Mtikila c. Tanzanie, App. Nos. 009/2011 & 011/2011, Ct.Af. DHP. (14 juin 2013), para. 83.

52. Voir, par ex., Plan de Sanchez (Massacre) c. Guatemala, App. No. 11,763, Cour int-amé. DH., para. 29.

53. App. No. 308/05, Comm. Af. DHP. (24 novembre 2008). Voir également Darfur Relief and Documentation Centre c. Sudan, App. No. 310/05, Comm. Af. DHP. (25 novembre 2009) ; Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Sudan, App. No. 386/10, Comm. Af. DHP. (25 février 2013).

face à des difficultés d'accès à la justice au Zimbabwe. Ce dernier point ayant été largement et substantiellement facile à confirmer par le plaignant, avant qu'il ne quitte le pays, puisqu'il travaillait dans le cadre du système judiciaire national. Ainsi, la décision rendue par la Commission apparaît en contradiction avec une approche respectueuse des droits humains en ce qui concerne la question du délai imparti, et il faut espérer qu'elle ne constituera pas une base pour de futures décisions⁵⁴. Par ailleurs, la décision rendue en l'espèce, fondée sur la condition de temporalité, ne respecte pas la Charte, laquelle fait référence à l'exigence d'épuisement des recours internes et non au moment où le plaignant quitte le pays.

Toutefois, dans d'autres jurisprudences de la Commission, une interprétation plus respectueuse du droit a guidé les décisions. Ainsi, dans *Interights (au nom du Pan African Movement and Citizens for Peace en Érythrée) c. Érythrée & Éthiopie* la Commission a considéré que « sa décision fondée sur le non-respect par le plaignant de l'Article 56(5) n'étant pas compatible avec les dispositions de l'Article 5-(6) de la Charte africaine, cette décision n'est pas applicable⁵⁵ ». Dans *Obert Chinhamo c. Zimbabwe* la Commission a statué que « la communication a été introduite ... dix mois après que le plaignant a légitimement quitté le pays... le plaignant ne réside pas dans l'État incriminé et avait besoin de temps pour s'installer ailleurs avant de pouvoir saisir la Commission... étant donné les circonstances dans lesquelles se trouve le plaignant, c'est-à-dire vivant dans un autre pays, il conviendrait de considérer comme raisonnable un délai de dix mois, par souci de garantir justice et équité⁵⁶ ». La décision rendue par la Cour africaine dans l'affaire *Ayants droits de feu Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso*⁵⁷ semble confirmer cette règle de non-application de l'Article 56(6) s'il est fait exception aux dispositions de l'Article 56(5). En l'espèce, bien qu'un temps assez long se soit écoulé entre le rejet de l'affaire par les juridictions nationales et l'introduction d'une plainte au niveau supranational, cela n'a pas été considéré comme pertinent, probablement au motif que les instances nationales ont appliqué des délais démesurés aux processus engagés devant les juridictions internes, de telle sorte que les plaignants n'ont jamais pu se mettre en conformité avec l'exigence d'épuisement des voies de recours au niveau national.

54. Le non-respect de la règle du délai faisant suite au non-respect de celle de l'épuisement des voies de recours internes, il serait plus logique de considérer que ce cas ne peut créer un précédent dans les affaires où une exception à la règle de l'épuisement a été prise en compte.

55. App. Nos. 233/99 & 234/99, Comm. Af. DHP. (24 novembre 2003), para. 39.

56. App. No. 307/05, Comm. Af. DHP. (28 novembre 2007), paras. 88-9.

57. Ayants droit de feu Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso, App. No. 013/2011, CADHP (28 mars 2014).

**CONDITION 6 : ARTICLE 56(7) ÉVITER LES CONFLITS DE RÈGLEMENT
→ LA COMMUNICATION NE DOIT PAS « CONCERNER DES AFFAIRES DÉJÀ
RÉGLÉES, AU SEIN DES ÉTATS INCRIMINÉS, EN ACCORD AVEC LES PRIN-
CIPES DE LA CHARTE DE L'ONU, OU DE LA CHARTE DE L'UA OU DE LA CHARTE
AFRICAINÉ ».**

L'Article 56(7) de la Charte dispose que « les affaires qui ont été réglées par des États incriminés, en accord avec les principes de la Charte de l'ONU, ou de la Charte de l'UA, ou des dispositions de la Charte africaine » ne peuvent être instruites.

L'objectif de cette clause est évident : il s'agit d'éviter des conflits de jugements, et de promouvoir une justice efficiente en garantissant que la même affaire n'est pas connue de différentes instances simultanément. Le sens profond de cette clause est toutefois plus compliqué qu'il n'y paraît : en effet, que signifie exactement « la même affaire » ? Clairement, il s'agit d'éviter qu'un dossier identique (comportant les mêmes détails ou les mêmes arguments) ne soit introduit auprès de deux organes d'arbitrage en même temps, et se rapproche alors des clauses de *non bis in idem* que l'on trouve dans les textes constitutifs d'autres juridictions supranationales de droits humains⁵⁸. Dans ce cas, la règle s'appliquerait aussi bien à des instances nationales qu'à des instances supranationales compétentes en matière de droits de l'Homme. Néanmoins, lorsque différents faits ou arguments juridiques entrent en ligne de compte, ou lorsqu'un État ne respecte pas un jugement préalablement rendu, l'affaire est portée devant une autre juridiction et il y a de fortes raisons de considérer que la règle ne s'applique alors pas. Finalement, le terme « règlement » n'est pas clair et il conviendrait de l'interpréter comme faisant référence à la résolution des questions qui sous-tendent une affaire. En revanche, lorsque ce sont des organes politiques ou judiciaires non particulièrement soucieux de respect des droits humains qui se sont penchés sur les dites questions, la règle devrait s'appliquer, à moins que les questions de droits n'aient été correctement traitées et les violations, réparées.

Parmi les communications déclarées irrecevables sur ce motif, on trouve *Mpaka-Nsusu Andre Alphonse c. Zaïre*, où la Commission a considéré la requête irrecevable car elle « avait déjà été traitée par le Comité des droits de l'Homme sous l'égide du Pacte international des droits civils et politiques »⁵⁹, ainsi que *Amnesty International c. Tunisie*⁶⁰.

Dans *Bob Ngozi Njoku c. Égypte*, la Commission a conclu que « la décision de la sous-commission des Nations unies de n'entreprendre aucune action et

58. Voir, par ex., Op-ICCPR, Article 5(2)(a).

59. App. No. 15/88, Comm. Af. DPH. (8 octobre 1988), para. 2.

60. App. No. 69/92, Comm. Af. DPH. (7 avril 1993).

donc de ne pas se prononcer sur la communication introduite par le plaignant ne constitue pas une décision sur le fond de l'affaire et ne signifie aucunement que la requête ait été réglée au sens de l'Article 56(7)⁶¹ ». Dans *Bakweri Land Claims Committee c. Cameroun*, la Commission a statué qu'une requête avait été prise en compte par « la sous-commission des droits de l'Homme de l'ONU... Ceci signifiant que les dispositions de l'Article 56(7) incluant le principe de *non bis in idem* ne s'appliquent pas à l'espèce, dans la mesure où aucune décision n'a été rendue par la sous-commission de l'ONU⁶² ». Dans *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions c. Soudan* la Commission a considéré que « tout en reconnaissant le rôle majeur joué par le Conseil de sécurité des Nations unies, le Conseil des droits de l'Homme (et son prédécesseur, la Commission des droits de l'Homme), ainsi que d'autres organes et agences des Nations unies, sur la crise au Darfour, [la Commission] est catégorique sur le fait que ces organes n'entrent pas dans le champ d'application prévu par l'Article 56(7). Les mécanismes prévus par les dispositions de cet article de la Charte doivent pouvoir délivrer une décision compensatoire ou à valeur déclaratoire aux victimes, et pas uniquement des déclarations ou résolutions de nature politique.⁶³ »

61. App. No. 40/90, Comm. Af. DHP. (11 novembre 1997), para. 56.

62. App. No. 260/02, Comm. Af. DHP. (4 décembre 2004), para. 53.

63. App. Nos. 279/03-296/05, Comm. Af. DHP. (27 mai 2009), para. 105.

Conditions de recevabilité

1. Article 56(1) Indiquer les noms des auteurs

- Noms des victimes et des requérants
- Coordonnées précises

2. Article 56(2) Juridiction

- *Ratione personae*
- *Ratione materiae*
- *Ratione temporis*

3. Article 56(3) Langage : termes non insultants

4. Article 56(4) Preuves ne reposant pas uniquement sur des sources médiatiques

- Preuves simplement exposées à l'étape de la recevabilité, qui devront être présentées postérieurement

5. Article 56(6) Temporalité

- Requête introduite rapidement après l'épuisement des voies de recours internes, sauf cas où un délai se justifie
- Dans des cas d'exception à la règle de l'épuisement, pas de délai dans des affaires où les violations se poursuivent, lorsque les autorités sont responsables, et/ou lorsqu'il s'avère impossible de situer précisément dans le temps les motifs justifiant une exception à la règle de l'épuisement

6. Article 56(7) Pas de conflit de règlement

- Les affaires ont pu être présentées auparavant à des organes non judiciaires, tels que le Rapporteur spécial, le Conseil des droits de l'Homme, etc.

7. Article 56(5) Épuisement des voies de recours (détaillé au chapitre 2)



SIEGE
ORDRE DES AVOCATS



2

LA CONDITION DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES ARTICLE 56(5)

Plaintes et admissibilité
devant la **Cour africaine**

GUIDE PRATIQUE

ARTICLE 56(5) : LES COMMUNICATIONS DOIVENT ÊTRE POSTÉRIEURES À L'ÉPUISEMENT DES RECOURS INTERNES S'ILS EXISTENT, À MOINS QU'IL NE SOIT MANIFESTE QUE LA PROCÉDURE DE CES RECOURS SE PROLONGE D'UNE FAÇON ANORMALE.

A. ÉLÉMENTS DE BASE DE LA RÈGLE

L'exigence d'épuisement des voies de recours internes est au cœur de la phase d'examen de recevabilité. Un certain nombre de prérequis de base la sous-tendent, parmi lesquels les trois principaux sont :

- Que l'État mis en cause ait eu la possibilité de répondre sur les accusations qui sont portées à son encontre¹ ;
- Que l'organe international saisi ne remplisse pas le rôle d'une cour de première instance² ;
- Que la règle de l'épuisement contribue à renforcer la fonction de complémentarité de l'instance judiciaire internationale³.

1. Voir, par ex., Amnesty International et autres c. Soudan, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP., para. 32; Free Legal Assistance Group and Others c. Zaïre, App. Nos. 25/89, 47/90, 56/91 & 100/93, Comm. Af. DHP., para. 36; Article 19 c. Érythrée, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP., para. 77; Front for the Liberation of the State of Cabinda c. Angola, App. No. 328/06, Comm. Af. DHP., para. 43; Promoting Justice for Women and Children c. République démocratique du Congo, App. No. 278/2003, Comm. Af. DHP., paras. 59-60.

2. Voir, par ex., Promoting Justice for Women and Children c. RDC, App. No. 278/2003, Comm. Af. DHP., para. 58; Jawara c. Gambie, App. Nos. 147/95 & 149/96, Comm. Af. DHP., para. 31; Malazi African Association et autres c. Mauritanie, App. Nos. 54/91, 61/91, 96/93, 98/93, 164/97, 196/97 & 210/98, Comm. Af. DHP., para. 80; Michael Majuru c. Zimbabwe, App. No. 308/05, Comm. Af. DHP., para. 77; Obert Chinhamo c. Zimbabwe, App. No. 307/05, Comm. Af. DHP., para. 52; Bakweri Land Claims Committee c. Cameroun, App. No. 260/02, Comm. Af. DHP., para. 39.

3. Voir, par ex., Promoting Justice for Women and Children c. RDC, App. No. 278/2003, Comm. Af. DHP., para. 61; Nixon Nyikadzino c. Zimbabwe, App. No. 340/07, Comm. Af. DHP., para. 84.

Le premier prérequis, concernant l'opportunité d'une première réponse octroyée à l'État mis en cause, est garant des intérêts de l'État. Toutefois, il existe des limites. Si l'État est sincèrement non conscient des violations dont il est question, il est raisonnable de considérer qu'il doit en être informé. Cependant, dans de nombreuses cas, ces allégations de non-conscience sonnent faux, dans la mesure où une violation ou une systématicité de violations sont en général bien documentées et l'État peut même y être mentionné s'il est impliqué dans les violations commises. À partir de ce constat, la Commission africaine reconnaît, par exemple, que dans les affaires impliquant des violations massives, l'État incriminé ne peut alléguer une non-conscience des violations en question⁴.

Qui plus est, le fait qu'un État soit potentiellement impliqué dans les crimes dénoncés constitue une équation intéressante. D'un côté, l'État est toujours, d'une certaine manière, « conscient » des crimes qu'il a participé à commettre. De l'autre côté, la question clé n'est pas tant de savoir si une partie des autorités de l'État est consciente, voir plus que consciente et directement impliquée, mais de savoir si l'affaire a été portée devant les instances pertinentes de l'État, de manière à ce qu'elles aient pu tenter d'obtenir réparation des violations commises par d'autres acteurs impliqués. Ainsi, ces configurations complexes, tout en confirmant l'intérêt de la notification à l'État incriminé comme prérequis à la règle d'épuisement des voies de recours, montrent que ce prérequis n'apporte *in fine* pas de clarification sur les limites à cette règle telles qu'elles existent à l'heure actuelle.

Le deuxième prérequis pour l'épuisement des voies de recours internes, concernant le fait que l'organe international saisi ne devienne pas la juridiction de première instance à se prononcer sur le cas, conforte les intérêts du mécanisme supranational des droits de l'Homme. La logique qui sous-tend ce prérequis est celle de la capacité de l'instance internationale à connaître d'une énorme quantité de violations des droits humains commises dans son périmètre de compétence. Cette attention portée à la capacité des organes supranationaux est extrêmement importante, car elle entérine le fait que les instances internationales doivent faire preuve d'une grande rationalité sur leur manière de gérer leur temps, leurs ressources et leur capacité d'attention, car elles ne disposent de tout cela qu'en quantité limitée. Mais, une fois encore, ce prérequis en lui-même ne clarifie pas les limitations de l'application de la règle de l'épuisement. C'est-à-dire qu'il ne précise pas exactement comment les paramètres de cette règle de l'épuisement sont organisés, de façon à ce que les ressources limitées de l'instance internationale soient utilisées de manière optimale.

4. Voir, par ex., Amnesty et autres c. Soudan, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP; Free Legal Assistance Group et autres c. Zaïre, App. Nos. 25/89, 47/90, 56/91 & 100/93, Comm. Af. DHP; Article 19 c. Érythrée, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP.

Le troisième prérequis apporte une réponse plus convaincante. Il s'agit de celui de la complémentarité⁵, qui apporte une garantie d'effectivité au mécanisme dans sa globalité. La complémentarité doit être considérée comme le prérequis majeur de la condition d'épuisement des recours internes. Le principe de complémentarité dispose que, lorsqu'une instance nationale peut apporter des garanties de réparation, elle doit le faire sans qu'un organe supranational ne soit impliqué. Cela permet de préserver les capacités et ressources de l'organe international, tout en garantissant la primauté des mécanismes nationaux. En revanche, dans le cas où les juridictions nationales ne sont pas en mesure d'apporter de réponse satisfaisante, l'instance internationale doit intervenir.

Le prérequis de la complémentarité met en lumière un des objectifs majeurs de la règle de l'épuisement des voies de recours internes : celui de pousser les États à œuvrer eux-mêmes pour garantir la réparation des violations des droits humains, afin d'éviter que les affaires ne soient réglées au niveau international. En outre, lorsqu'il est articulé au prérequis de l'efficacité, tel que présenté ci-dessus, le prérequis de complémentarité contribue à clarifier les situations dans lesquelles une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes sont justifiées. Soit, lorsque les mécanismes nationaux, pour une raison ou une autre, sont inefficaces. En esquisant le périmètre dans lequel les exceptions sont possibles, les mécanismes supranationaux non seulement permettent de réduire le nombre d'affaires non traitées, mais peuvent également contribuer à focaliser l'attention sur les failles des mécanismes nationaux et, par là, engager ces derniers sur la voie de réformes destinées à les améliorer.

B. ÉPUISER LES RECOURS INTERNES

LE FONDEMENT SUR LE DROIT INTERNATIONAL

Le processus d'épuisement des voies de recours internes est relativement simple. Les victimes et leurs représentants doivent déposer plainte auprès d'une juridiction nationale. Les arguments juridiques présentés au niveau national n'ont pas à être les mêmes que ceux portés au niveau international, mais le fond de l'affaire doit, lui, toujours être exposé⁶. Si la première instance refuse de connaître de la plainte, les plaignants doivent interjeter appel. Lorsqu'il n'existe plus d'autre possibilité de faire appel, cela signifie que toutes les voies

5. Pour consulter une excellente analyse de l'importance de la fonction de complémentarité dans l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, voir Rosica Popova, Sarei c. Rio Tinto and the Exhaustion of Local Remedies Rule in the Context of the Alien Tort Claims Act: Short-Term Justice, But at What Cost?, 28 HAMLIN J. PUB. L. & POL'Y 517 (2007)..

6. Voir, par ex., *Lassad c. Belgique*, App. No. 1010/2001, HRC (17 mars 2006), para. 8.3; *Ringeisen c. Autriche*, App. No. 2614/65, CEDH. (16 juillet 1971).

de recours internes ont été épuisées. Si la cour qui a examiné l'affaire rend un jugement inefficace (qui peut inclure en partie un jugement favorable au plaignant, mais pas suffisant en terme de réparation des violations dénoncées), l'affaire doit être portée devant une juridiction supérieure. Tous les degrés d'appels possibles doivent être interjetés, ou un jugement final rendu, pour considérer que les voies de recours internes sont épuisées.

Les seules voies recours qui doivent être prises en compte dans l'optique de l'épuisement sont les recours librement accessibles, justes et impartiaux. Cela signifie donc que dans un premier temps seuls les recours « fondés sur l'exercice du droit » sont à prendre en compte dans le cadre de l'épuisement, c'est-à-dire les recours qui « ne relèvent pas d'une pratique discrétionnaire non judiciaire⁷ ». En particulier, « il n'est pas nécessaire d'avoir recours à des moyens uniquement discrétionnaires de nature non-judiciaire, tels que ceux cherchant à obtenir une faveur gracieuse et non à faire valoir un droit⁸ ». Les recours tels que les demandes de réintégration, les pétitions ou les demandes de pardon ne constituent donc pas des voies de recours vers lesquelles les plaignants doivent se tourner, dans la mesure où elles reposent sur une décision discrétionnaire et ne sont donc pas fondées sur l'exercice du droit.

La règle de l'épuisement des voies de recours internes se réfère donc uniquement à l'épuisement des voies de recours de nature judiciaire⁹. Les voies de recours de nature judiciaires sont celles offertes par des tribunaux indépendants agissant sur une base non-discrétionnaire et fondée sur l'exercice du droit, tel que mentionné ci-dessus. Ces voies de recours rendent des jugements fondés sur le droit, contraignants et applicables directement. Lorsque des organes administratifs¹⁰ ou des Commissions nationales des droits de l'homme remplissent toutes les conditions requises, ils peuvent également constituer une voie de recours interne entrant dans le champ d'application

7. Voir Chittharanjan Amerasinghe, LOCAL REMEDIES IN INTERNATIONAL LAW 314 (2e Ed. 1996). Voir également Horvat c. Croatie, App. No. 51585/99, CEDH., paras. 47-48; Hartmann c. République tchèque, App. No. 53341/99, CEDH., para. 66.

8. Voir Chittharanjan Amerasinghe, LOCAL REMEDIES IN INTERNATIONAL LAW 315 (2e Ed. 1996); citant De Becker Case, App. No. 214/56, ComEDH.; Lawless c. Irlande, App. No. 332/57, ComEDH.; Grèce c. RU, App. No. 299/57, ComEDH.; Ellis v. Jamaïque, App. No. 276/88, HRC, para. 9.1. Voir également Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Soudan, App. No. 286/10, Comm. Af. DHP., paras. 59-60.

9. Voir, par ex., Cudjoe c. Ghana, App. No. 221/98, Comm. Af. DHP., para. 14; Article 19 c. Érythrée, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP., para. 70; CRP c. Nigeria, App. No. 60/91, Comm. Af. DHP., para. 10; Avocats Sans Frontières c. Burundi, App. No. 231/99, Comm. Af. DHP., para. 23. Pour une expression sans équivoque de la nature judiciaire des voies de recours concernées, voir Amnesty International et autres c. Soudan, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP., para. 31; et Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Soudan, App. No. 286/10, Comm. Af. DHP., paras. 56. Voir également Priscilla Njeri Echaria c. Kenya, App. No. 375/09, Comm. Af. DHP., paras. 47-56.

10. Remarque : un organe administratif n'est pas une cour administrative, laquelle fait en soi partie intégrante du système judiciaire.

de la règle de l'épuisement¹¹. En revanche, ne sont pas considérées comme des voies de recours entrant dans le périmètre de la règle de l'épuisement, les instances administratives ou Commissions nationales de droits humains qui ne remplissent pas les critères : lorsqu'ils rendent des recommandations non contraignantes, lorsque leurs jugements ne s'appuient pas sur des règles de droits suffisamment précises, ou tout autre élément leur conférant une nature infra-judiciaire¹².

En d'autres termes, les voies de recours ordinaires doivent être épuisées¹³, sauf lorsque des exceptions peuvent se justifier (tel que détaillé ci-dessous). Lorsqu'il existe d'autres voies de recours de nature judiciaire, il peut être demandé aux plaignants de les avoir épuisées également. Toutefois, cette exigence n'est valable que si les dites instances remplissent les critères expliqués auparavant, ainsi que si elles constituent des voies de recours efficaces, et si les délais qu'elles requièrent ne sont pas déraisonnables.

Bien que les moyens d'obtenir réparation de nature non-judiciaire (par exemple, en adressant un courrier aux autorités leur demandant de mener une enquête ou de cesser d'agir d'une certaine manière) n'entrent pas dans le champ des exigences de la règle de l'épuisement, et ne constituent donc pas des voies de recours internes au sens, ils peuvent toutefois apporter un réconfort aux plaignants et ceux-ci peuvent ressentir malgré tout le besoin de les utiliser. Ces actions n'entrent pas en conflit avec les possibilités de recours contentieux supranationaux, au contraire. Au-delà des dispositions formelles de la règle de droit, les mécanismes supranationaux peuvent prendre en considération des dimensions plus subjectives quant aux tentatives des plaignants d'obtenir réparation. Ils porteront ainsi un regard favorable sur les plaignants ayant manifestement déployé tous les efforts possibles au niveau national pour obtenir réparation. En d'autres termes, au regard de la règle de l'épuisement

11. Voir, par ex., *Brough c. Australie*, App. No. 1184/2003, HRC, para. 8.6 ; *Gilberg c. Allemagne*, App. No. 1403/2005, HRC (July 25, 2006), para. 6.5 ; *ZT c. Norvège*, App. No. 238/2003, Comm. Comité contre la torture (2006), para. 8.1 ; *Cudjoe c. Ghana*, App. No. 221/98, Comm. Af. DHP., para. 14 ; et *Donna Sullivan, Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW 5* (2008).

12. Voir, par ex., *Ejido 'Ojo de Agua' c. Mexique*, App. No. 11,701, Comm. Int-amé. DH. (4 mai 1999), paras. 15-16 ; *Reyes c. Chili*, App. No. 12,108, Comm. Int-amé. DH. (10 octobre 2003) ; *Colmenares Castillo c. Mexique*, App. No. 12,170, Comm. Int-amé. DH. (9 mars 2005), para. 36 ; *John Dugard, Rapporteur spécial sur la Protection diplomatique, Commission du droit international, Doc. ONU A/CN.4/514*, para. 14 ; cité par *Donna Sullivan, Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW 5* (2008).

13. Voir, par ex., *Cudjoe c. Ghana*, App. No. 221/98, Comm. Af. DHP., para. 14 ; *PS c. Danemark*, App. No. 397/1990, HRC (22 juillet 1992), para. 5.4 ; *AH c. Suède*, App. No. 250/2004, Comm. Comité contre la torture (2006), para. 7.2 ; *Ragan Salgado c. Royaume Uni*, App. No. 11/2006, CEDAW Comm. ; cité par *Donna Sullivan, Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW 5-6* (2008).

des voies de recours internes, les requérants ne sont pas obligés de s'engager dans des mécanismes de recours non-contentieux, mais s'ils le font ce sera perçu de manière positive.

Les tribunaux d'exception, dont le type d'action se situe en dehors du système judiciaire, n'entrent pas dans le champs des juridictions qui doivent être épuisées dans la mesure où leur procédures ne sont pas libres, justes et impartiales¹⁴. Cela a été constamment le cas pour les tribunaux militaires, notamment. Il est tout à fait évident que les procès de civils devant des juridictions militaires, ou devant des tribunaux « spéciaux » ou « d'urgence », ne peuvent être considérés comme acceptables, dans la mesure où ces juridictions ne sauront pas équilibrer enjeux de sécurité et respect des droits humains dans le rendu de leur verdict. Par ailleurs, le fait même qu'une personne civile soit jugée par une juridiction militaire peut en soi constituer une violation du droit à une défense juste et à être jugé par une juridiction civile. Au-delà de ces éléments conduisant à considérer comme inefficaces les procès devant ce type de juridictions, il a pu être constaté que ces organes ont en permanence fait preuve d'un manque criant d'indépendance.

En général, les juridictions extraordinaires n'ont pas à être épuisées non plus, sauf si elles intègrent tous les critères constitutifs d'une juridiction de nature judiciaire, tels que détaillés ci-dessus. Cependant, lorsqu'une juridiction extraordinaire est mise en place spécifiquement pour statuer sur des questions de droits humains (comme, par exemples, celles qui connaissent des violations historiques à grande échelle), il semble évident qu'elle doivent faire partie des voies de recours qui doivent être épuisées. Qui plus est, cela est clairement souhaitable, car cela permettra d'être plus efficace et rapide dans le processus d'épuisement de certaines voies de recours. De même, les actions constitutionnelles sont des voies de recours vers lesquelles les plaignants se tournent souvent, et avec raison, au niveau national lorsqu'elles sont accessibles (et qu'elles ne constituent pas une exception à la règle de l'épuisement telle qu'analysées plus haut). Toutefois, ceci n'est uniquement possible que s'il s'agit de procédures ordinaires, et non de recours extraordinaires, comme, par exemple, pourrait l'être un appel au niveau constitutionnel utilisé comme recours à des vices de formes dans le cadre d'une enquête criminelle¹⁵.

14. Voir, par ex., *Gilboa c. Uruguay*, App. No. 147/83, HRC ; *Santullo Valcada c. Uruguay*, App. No. 9/77, HRC ; *Barbato and Barbato c. Uruguay*, App. No. 84/81, HRC ; *Amnesty International et autres c. Soudan*, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP, para. 34 ; *Jawara c. Gambie*, App. Nos. 147/95 & 149/96, Comm. Af. DHP, paras. 33-34 ; *Constitutional Rights Project (en représentation de Zamani Lakwot et six autres) c. Nigeria*, App. No. 87/93, Comm. Af. DHP, paras. 7-8 ; *Civil Liberties Organisation c. Nigeria*, App. No. 129/94, Comm. Af. DHP ; *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation, and Media Rights Agenda c. Nigeria*, App. Nos. 140/94, 141/94 & 145/95, Comm. Af. DHP ; *Aminu c. Nigeria*, App. No. 205/97, Comm. Af. DHP ; *Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Soudan*, App. No. 286/10, Comm. Af. DHP, para. 55.

15. Voir, par ex., *Gilberg c. Allemagne*, App. No. 1403/2005, HRC (25 juillet 2006), para. 6.5 ;

Les voies de recours internes n'ont pas besoin d'être épuisées au moment du dépôt de la plainte devant une juridiction supranationale. En revanche, elles devront l'être au moment où la juridiction saisie examinera la plainte¹⁶. Aussi, les plaignants ont intérêt à déposer leur plainte juste avant l'épuisement des voies de recours internes, anticipant par là un jugement qui leur sera défavorable. Dans le cas où des signes d'un potentiel délai apparaîtraient au niveau national, les plaignants peuvent également déposer leur plainte auprès d'un organe supranational en anticipant un délai important et en poussant ainsi les juridictions nationales à accélérer. Si celles-ci venaient à le faire, les plaignants peuvent alors demander à l'instance supranationale de suspendre son examen. Au contraire, si les délais au niveau national se rallongent, les plaignants pourront voir leur requête examinée par l'instance supranationale plus rapidement que dans un cas normal.

Il subsiste un degré d'incertitude légale quant aux situations dans lesquelles un jugement favorable pour le plaignant a été rendu au niveau national, mais qu'il n'a pas été ensuite dûment appliqué. Dans *Interights (en représentation de Jose Domingos Sikunda) c. Namibie*¹⁷, la Commission a statué que des mécanismes seraient exigés au niveau national pour garantir que le jugement rendu serait appliqué. Cependant, cette position a été durement critiquée par les juristes car elle « fait porter une lourde charge au plaignant¹⁸ ». Dans ce type de situation, il est opportun d'adopter la démarche qui vient d'être proposée, à savoir : déposer la plainte au niveau supranational en même temps qu'elle est en cours d'instruction au niveau national, afin de faire pression et garantir que le jugement rendu en interne sera appliqué, tout en conservant la possibilité d'une instruction au niveau supranational en l'absence d'application du jugement (c'est, de fait, à peu de choses près ce qu'il s'est produit pour *Interights (en représentation de Jose Domingos Sikunda) c. Namibie*).

Lorsque les requérants n'ont pas fait appel alors qu'ils le pouvaient et le peuvent encore, la requête ne peut être considérée comme recevable au motif d'un cas d'exception à la règle de l'épuisement des recours internes. Il existe

Rodriguez c. Uruguay, App. No. 322/1988, HRC (19 juillet 1994), para. 6.2 ; Dominguez Domenichetti c. Argentine, App. No. 11,819, Comm. Int.-Amé. DH. (22 octobre 2003), para. 45 ; Schiavini & Schnack c. Argentine, App. No. 12,080, Comm. Int.-Amé. DH. (27 février 2002), para. 53 ; cité dans Donna Sullivan, Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW 6-7 (2008).

16. Voir, par ex., Ringeisen c. Autriche, App. No. 2614/65, CEDH. (16 juillet 1971), paras. 85-93 ; Yildirim et al. c. Autriche, App. No. 6/2005, CEDAW Comm., para. 11.3 ; Taright et al. c. Algérie, App. No. 1085/2002, HRC (15 mars 2006), para. 7.3 ; Kuok Koi c. Portugal, App. No. 925/2000, HRC (22 octobre 2003), para. 6.4.

17. App. No. 239/2001, Comm. Af. DHP. (16 mai 2002).

18. Frans Viljoen, Communications under the African Charter: Procedure and Admissibility, in THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS: THE SYSTEM IN PRACTICE, 1986-2006 (Ed/ Evans & Murray, 2e éd. 2011) 115.

en revanche une difficulté dans les cas où les appels auraient été recevables mais n'ont pas été interjetés à ce moment là, et que les requérants ne peuvent dorénavant plus les introduire. Si le requérant était alors dûment représenté par un avocat et que la violation n'a aujourd'hui plus cours, la requête sera également certainement non recevable au niveau international, dans la mesure où la règle de l'épuisement des voies internes exige du requérant qu'il respecte les règles de procédures¹⁹, lorsque celles-ci ne sont pas contraires aux normes relatives aux droits de l'Homme (voir plus bas la partie consacrée aux vices de procédures). En revanche, si le plaignant n'était pas dûment accompagné par un avocat, parce qu'il n'en avait pas les moyens financiers ou parce qu'il n'a pas pu avoir accès à un conseil professionnel, ou pour toute autre raison d'une manière ou d'une autre imputable à l'État²⁰, ces facteurs devraient être pris en compte au niveau national pour permettre d'interjeter un nouvel appel. Et si cela était refusé, l'affaire devrait alors être recevable au niveau international au motif d'une impossibilité pratique d'épuisement des voies internes à ce moment là. Si les requêtes demandant réparation individuelle peuvent être rejetées pour cause de non respect des délais, les requêtes portant sur des réformes de nature systémique ou sur des violations toujours en cours, ne peuvent, par essence, jamais être rejetées.

L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES EN AFRIQUE, EN PRATIQUE

Chaque pays dispose d'un système de recours internes qui lui est propre, il est donc impossible de donner une marche à suivre pour épuiser les voies de recours internes qui soit valable partout de manière uniforme. Ceci dit, les paramètres de bases étant assez similaires dans les différents pays, des lignes directrices peuvent être exposées.

En fonction de la nature de l'affaire, l'État peut lancer une procédure légale, ou bien les plaignants peuvent le faire. Les affaires dans lesquelles les États sont à l'initiative peuvent enfreindre les droits humains dans les cas où elles impliquent des poursuites pénales, des atteintes à la liberté d'expression, des requêtes contre des médias ou des associations de la société civile, et d'autres faits similaires. Dans ces cas là, les avocats au niveau national ont fort intérêt à contester les charges le plus loin possible dans le cadre des juridictions nationales. Cela peut se faire en apportant des preuves contradictoires, en réfutant les dispositions législatives sur lesquelles l'État se fonde, et en interjetant des appels devant des juridictions supérieures, y compris des instances

19. Voir, par ex., Ringeisen c. Autriche, App. No. 2614/65, CEDH (16 juillet 1971).

20. Voir, par ex., Lim Soo Ja c. Australie, App. No. 1175/2003, HRC (25 juillet 2006), para. 6.2; Calle Sevigny c. France, App. No. 1283/2004, HRC (28 octobre 2005), para. 6.3; Gilberg c. Allemagne, App. No. 1403/2005, HRC (25 juillet 2006), para. 6.5.

constitutionnelles si et quand cela est possible. Dans le meilleur des cas, les requérants doivent porter l'affaire jusqu'à la plus haute juridiction au niveau national, épuisant ainsi toutes les voies de recours internes. Cependant, dans de nombreux cas – développés ci-dessous – cette démarche est obstruée par une absence de recours constitutionnels accessibles ou par des délais de procédures excessifs. Dans ces cas-là, il existe des motifs solides pour qu'une plainte au niveau supranational soit recevable.

Dans d'autres cas de figure, l'État peut enfreindre les droits sans avoir initié de procédure légale dans le cadre judiciaire. Par exemple, dans le cas de détentions arbitraires ou de procès devant des juridictions militaires. Les avocats doivent alors essayer de transférer l'affaire devant une instance judiciaire compétente. Si cela n'était pas possible, encore une fois il existerait des fondements solides permettant d'introduire l'affaire au niveau supranational et qu'elle soit recevable.

Dans encore d'autres cas de figures, des violations ont été commises ou sont encore en cours, sans que l'État n'ait engagé de procédure judiciaire. Par exemple, dans des cas d'exécutions extrajudiciaires au sujet desquelles aucune enquête n'a été diligentée, des cadres juridiques ou politiques restrictifs au regard des droits humains, des dispositions qui entravent la création officielle d'organisations de la société civile, ou encore des violations continues du droit à la santé provoquées par la pollution. Dans ce type de situations, les avocats doivent pousser les autorités nationales à agir, en déposant par exemple une plainte auprès du parquet dans le cas d'actes criminels non résolus, ou en déposant une plainte devant une instance constitutionnelle si les violations ont un caractère permanent ou un impact structurel. S'il est possible d'engager des procédures et qu'elles soient instruites au niveau national, les voies de recours disponibles doivent être utilisées au maximum de leur potentiel. Dans tous les cas de figure décrits ci-dessous, où des recours internes ne sont pas possibles, par exemple dans le cas d'un refus de diligenter une enquête ou une absence d'action immédiate entreprise face à une situation de violation constatée, systématique ou continue, l'affaire sera très certainement recevable au niveau supranational.

Une brève description des systèmes juridictionnels des pays ayant accepté le dépôt de plaintes individuelles permet de constater la diversité des situations dans lesquelles les potentiels requérants au niveau supranational peuvent se retrouver. L'enjeu principal est de savoir si les mécanismes de recours internes peuvent permettre aux individus de porter des requêtes ayant un impact constitutionnel. C'est-à-dire, s'ils peuvent non seulement prétendre à une réparation individuelle suite à des violations commises à leur rencontre, mais également avoir un impact de nature systémique sur l'ordre constitutionnel en obtenant une décision judiciaire contraignante. Là où cela n'est pas possible, les plaignants peuvent déposer une plainte au niveau international et qu'elle soit recevable sur

la base de l'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Dans les cas où une réforme juridique n'est pas un enjeu, les plaignants doivent essayer d'obtenir réparation au niveau des juridictions nationales. Toutefois, leurs requêtes seront toujours recevables au niveau supranational sans qu'ils n'aient eu à épuiser toutes les voies de recours internes, s'ils se trouvent dans un cas où une exception peut se justifier. Aussi, les possibilités de recours individuel pour obtenir réparation résident (i) généralement au niveau des États, mais étant donné la grande variété de possibles recours applicables à un cas donné (ii), ce chapitre se concentrera plutôt sur la question majeure de savoir si oui ou non, et si oui comment, une instruction judiciaire est possible dans les pays concernés. Par ailleurs, il faut souligner que les affaires de ce type sont à encourager fortement, car elles ont des répercussions qui vont bien au-delà des effets positifs sur les individus impliqués et à l'origine de la plainte.

Les systèmes juridiques en vigueur dans les pays anglophones, de nature jurisprudentielle, ont en général des recours internes plus effectifs, car les Constitutions de ces pays ont pour la plupart accepté le principe de plaintes individuelles permettant de contester, sur la base du droit, la constitutionnalité des lois.

Le système juridique du Ghana, tel qu'établi par la constitution de 1992, autorise les requêtes contestant la constitutionnalité des lois, ainsi que toute plainte individuelle introduite directement auprès de la Cour suprême (Article 2(1))²¹. Les plaignants doivent donc d'abord présenter leur requête devant la Cour suprême avant de se diriger vers les organes supranationaux. Si la Cour suprême se déclare incompétente ou rend un verdict inefficace, l'affaire peut alors être portée devant la Cour ou la Commission africaine, après épuisement des voies de recours internes.

L'Article 103(3) de la Constitution du Malawi de 1994 garantit au système judiciaire « une compétence sur toutes les questions de nature judiciaire et l'autorité exclusive de décision quant à sa compétence ». L'Article 5 complète en disposant que « toute action menée par le gouvernement, ou toute loi qui ne respecterait pas les termes de la Constitution sera, dans la limite des dispositions considérées comme inconstitutionnelles, déclarée non avenue ». C'est donc la Constitution elle-même qui prévoit et permet un examen judiciaire, sur lequel la Haute cour et la Cour suprême du Malawi ont fondé leurs décisions constitutionnelles²². Aussi, les avocats doivent-ils dans un premier temps

21. Voir, par ex., Ahumah Ocansey et al. c. Commission électorale, Cour suprême du Ghana, Writ No. JI/5/2008 (23 mars 2010).

22. Voir Janet Chikaya-Banda, Duty of Care: Constitutional and Law Reform, in Malawi, African Research Institute (Sept. 2012), 15; Malawi Law Society et al. c. Malawi, Haute cour du Malawi, affaire civile 78/2002 (22 octobre 2002); Masangano c. Procureur général, Haute cour du Malawi, Con. Case 15/2007 (9 novembre 2009).

s'orienter vers les juridictions nationales et chercher à obtenir des réparations de nature constitutionnelle avant de porter les requêtes au niveau supranational. Le système juridique du Malawi comporte également une nouveauté intéressante : une Commission des Lois compétente, pour examiner toute requête individuelle ou déposée par un organisme, et rendre des conclusions sous forme de recommandations pour réformer les mécanismes juridiques (Article 135). La Commission des Lois du Malawi, tout comme la Commission des droits de l'Homme, sont des organes tout à fait louables, vers lesquels les défenseurs des droits humains et les victimes ont intérêt à se tourner, avant de s'engager dans une procédure supranationale. Néanmoins, tel que déjà souligné auparavant, dans le cadre de la règle d'épuisement des voies de recours, la notion clé est celle de juridictions de nature judiciaire. Et c'est donc avant tout et uniquement les juridictions de nature contentieuse et judiciaire que les requérants doivent avoir épuisées, avant que leur requête ne puisse être considérée comme recevable par les organes supranationaux.

La Constitution de Tanzanie de 1977 garantit le droit de saisine individuelle de la Haute cour dans les cas de violations des droits humains ou violation présumée (Articles 30(3-4))²³. Les avocats doivent donc dans un premier temps chercher à obtenir des réformes systémiques en portant plainte devant la Haute cour, avant d'introduire une requête auprès des mécanismes supranationaux.

Dans les pays francophones, où les systèmes juridiques sont codifiés, les procédures sont plus compliquées car les Constitutions en vigueur ont en général adopté la tradition française d'un modèle où le Conseil constitutionnel n'est pas habilité à être saisi par des individus pour statuer sur des questions de constitutionnalité des lois²⁴.

Cependant la Constitution du Bénin de 1990 est une exception à la règle, étant donné que son Article 122 donne la possibilité de saisine individuelle de la Cour constitutionnelle pour lui demander de statuer sur la constitutionnalité d'une loi. Aussi, les plaignants doivent d'abord passer par cette possibilité de contester la loi avant d'introduire une plainte auprès des juridictions supranationales compétentes en matière de droits humains, à moins qu'il n'existe une autre exception en l'espèce.

23. Voir aussi Basic Rights and Duties Act, Cap 3 R.E. 2002, Section 4. Voir également Ephraim c. Pastory, Haute cour de Tanzanie, (1990) LRC (Const) 757 (22 février 1990). Pour modifier les lois il est nécessaire de saisir la Haute cour, toutefois des juridictions inférieures peuvent également être saisies pour des affaires de violations de droits de portée plus limitée. Voir Ndyanaabo c. Procureur général, Cour d'appel de Tanzanie, [2002] 3 LRC 541 (14 février 2002). Voir également Augustino Ramadhani, Judicial Review of Administrative Action as the Primary Vehicle for the Protection of Human Rights and the Rule of Law, Southern African Chief Justices Conference, Kasane, Botswana (7-8 août 2009).

24. Ce modèle est aujourd'hui obsolète en France puisque les questions de constitutionnalité peuvent maintenant être posées au niveau individuel.

La Constitution du Burkina Faso de 1991 a créé un Conseil constitutionnel compétent pour examiner la constitutionnalité des lois, mais sans possibilité de saisine individuelle. La plus haute juridiction du Burkina Faso est la Cour de Cassation, qui, comme la Cour africaine l'a souligné, constitue « un recours effectif, que (...) les plaignants à titre individuel doivent saisir afin de respecter la règle de l'épuisement des voies de recours internes, à tout le moins lorsque l'objectif poursuivi est celui d'une 'modification sur le fond d'une décision'²⁵ ». Néanmoins, la Cour de cassation n'est pas compétente pour modifier les lois ; cela est du ressort exclusif du Conseil constitutionnel qui, lui, ne peut connaître des plaintes individuelles. Ainsi, si des plaignants se tournent vers cette voie de recours, une exception à la règle de l'épuisement des voies internes s'appliquera. Ils pourront porter leur requête directement au niveau supranational, et ce, tant que le Burkina Faso ne réforme pas sa Constitution dans le but de permettre les saisines individuelles pour contester ou modifier les lois en vigueur²⁶.

Bien que la Constitution de la Côte d'Ivoire de 2000 instaure un Conseil constitutionnel, son Article 96 donne à tout individu la possibilité de saisir toute juridiction pour contester la constitutionnalité d'une loi. Il est toutefois difficile de savoir si, dans les faits, un examen constitutionnel suite à une saisine individuelle a pu être réalisé en Côte d'Ivoire²⁷. Les requérants doivent au moins essayer de contester la législation par ce biais, avant d'entamer une procédure au niveau des instances supranationales compétentes en matière de droits de l'Homme.

La Constitution malienne de 1992, à l'instar de celle du Burkina Faso, a créé une Cour constitutionnelle sans possibilité de saisine individuelle (Articles 88 & 89). Cela signifie qu'au Mali les requérants doivent donc introduire leur requête directement auprès des instances supranationales s'ils ont pour objectif de demander une révision de la législation.

La Constitution du Rwanda de 2003²⁸ confère à la Cour suprême la possibilité d'examiner des demandes relatives à la constitutionnalité des lois (Article 145(5)). Les requérants doivent donc d'abord épuiser cette voie de recours interne pour contester une loi, avant de porter plainte devant une juridiction supranationale. La recevabilité d'une plainte par les organes supranationaux africains dépendra, bien entendu, de la validité des arguments plaidant pour une exception à la règle de l'épuisement des voies internes de recours.

25. Sur le sujet, voir Ayants droit de feu Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso, App. No. 013/2011, CADHP. (28 mars 2014), paras. 69-70.

26. Voir Konate c. Burkina Faso, App. No. 004/2013, CADHP (5 décembre 2014), paras. 109-14.

27. Voir Mouvement Ivoirien des Droits Humains (MIDH) c. Côte d'Ivoire, App. No. 246/02, Comm. Af. DHP. (mai 2008) ; MIDH c. Côte d'Ivoire, App. No. 262/2002, Comm. Af. DHP. (mai 2008).

28. Comme mentionné auparavant, le Rwanda avait dans un premier temps accepté la compétence de la Cour, mais a ensuite décidé de se retirer du mécanisme en février 2016. Au moment où ce guide est rédigé, une décision de la Cour africaine sur ce retrait est en attente.

C. EXCEPTIONS À LA RÈGLE DE L'ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS INTERNES

Les instances de droit international distinguent trois principaux cas d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, lesquels s'appliquent lorsque les recours nationaux sont « inaccessibles », « inefficaces » ou « insuffisants ». Les champs d'application de ces trois cas n'étant pas clairement délimités, souvent superposés et peu spécifiés. Toutefois, dans chacun de ces trois cas, des situations spécifiques d'exceptions peuvent être identifiées. Ces exceptions existent car, comme la Cour européenne l'a exposé :

« L'application de cette règle doit être clairement comprise dans un contexte de protection des droits humains... Par conséquent, il est entendu que cette règle doit s'appliquer avec un certain degré de flexibilité et sans excès de formalisme... La règle de l'épuisement n'est ni absolue, ni applicable de manière automatique. Il apparaît essentiel, dans l'application de cette règle, de tenir compte des circonstances particulières intrinsèques de chaque cas. Ceci signifie qu'il faut, entre autres, s'attacher, avec réalisme, à déterminer l'existence ou non de voies de recours formelles au sein du système judiciaire du pays dont le requérant est ressortissant, et à évaluer le contexte politique et législatif général, ainsi que les circonstances personnelles du plaignant...²⁹ »

La clé d'une argumentation réussie, en faveur d'une exception à la règle de l'épuisement, se situe dans le degré de spécificité des arguments portant sur les raisons de l'inaccessibilité des mécanismes nationaux. En d'autres termes, une argumentation trop générale sur le système judiciaire, son manque d'indépendance et l'impossibilité de lui accorder une confiance sera peu probablement recevable³⁰. Il conviendra donc, pour les plaignants, d'argumenter de manière spécifique sur la base des éléments pertinents détaillés ci-après.

Tel qu'exprimé en introduction, un haut degré d'incertitude persiste dans le domaine de l'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Partant de cette incertitude, il est impossible de garantir une issue positive aux plaignants qui s'appuieraient sur des arguments tels que ceux développés ci-dessous. Ceci étant dit, tous les argumentaires en faveur de l'exception à la règle

29. Aksoy c. Turquie, App. No. 21987/93, CEDH. (18 décembre 1996), cité dans Donna Sullivan, Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW (2008) 4. Voir aussi ZT c. Norvège, App. No. 238/2003, Comm. Contre la torture (2006), para. 8.1 ; Rosendo Radilla Pacheco c. Mexique, App. No. 777/01, Comm. Int-amé. DH. (12 octobre 2005), para. 20.

30. Voir Anuak Justice Council c. Éthiopie, App. No. 299/05, Comm. Af. DHP. (25 mai 2006), para. 58.

de l'épuisement détaillés ci-dessous, ont été admis par le droit international des droits de l'Homme, et leur reconnaissance à tous s'appuie sur une démarche fondée sur le respect des droits humains. L'incertitude persiste tout de même car nombre des dispositions du droit international des droits de l'Homme se sont développées autour de mécanismes juridiques dans lesquels l'État de droit est fortement ancré. C'est-à-dire, des mécanismes au sein desquels la recevabilité des requêtes est en général fondée sur l'épuisement des recours internes, et non sur des cas d'exception à cette règle. Dans ce contexte, la Commission africaine a fait beaucoup, sinon plus, que bien d'autres instances pour étendre la reconnaissance des cas d'exceptions et, par là, pour faire progresser la justice et encourager des réformes cruciales des mécanismes de recours internes. La Commission et la Cour africaines continueront sans aucun doute à jouer un rôle crucial dans ces domaines à l'avenir.

Cette partie détaille différents contextes où l'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'applique. Parmi ceux-ci, le motif des **violations systématiques** est tout particulièrement mis en exergue, dans la mesure où ce motif constitue le cas le plus probable de recevabilité d'une plainte sur la base de l'exception à la règle de l'épuisement des recours internes. Qui plus est, il s'agit d'un motif qui non seulement participe de la possibilité d'une exception, mais qui la constitue en tant que telle. Et ce, dans la mesure où l'on peut considérer que les plaignants doivent s'atteler à formuler leur argumentaire de telle manière à ce qu'il puisse précisément répondre à des violations massives et systématiques. Ce qui, d'une part, présente l'intérêt d'augmenter les chances de recevabilité, mais d'autre part, permet de garantir que les plaintes en question traiteront des dimensions les plus graves des violations dénoncées et en donneront une vision globale et complète, dans l'espoir que les verdicts rendus n'en seront que plus significatifs.

Les recours sont inaccessibles

Immunité au niveau national

Lorsqu'il s'avère impossible de passer par les mécanismes juridiques nationaux pour engager un recours contentieux, on se trouve dans un cas d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Cette impossibilité peut découler de nombreuses raisons. En premier lieu, ce peut être parce qu'une loi ou une politique est directement préservée de toute contestation en justice : soit parce qu'elle est située en dehors du champ des juridictions internes et démontre par là que les tribunaux ordinaires ne sont ni indépendants, ni libres, ni justes dans leur fonctionnement, soit parce qu'elle est directement concernée par une disposition légale ou une jurisprudence lui conférant l'immunité. Ainsi, dans *Constitutional Rights Project et al. c. Nigeria* la Commission a considéré la

plainte comme recevable sur la base d'un cas d'exception, justifié par le fait que les plaignants ont opposé « des clauses d'exemption (...) empêchant les juridictions ordinaires de recevoir des plaintes introduites auparavant devant des tribunaux spéciaux, ou de faire office de juridiction d'appel de décisions rendues par ces tribunaux spéciaux ». De surcroît, la Commission a souligné que « Le 'décret de pratiques juridiques' (*Legal Practitioners Decree*) stipule qu'il ne peut pas être contesté en justice et que quiconque essaierait de le faire commettrait par là même un délit. Le décret constitutionnel (sa modification ou suspension) ne peut légalement être contesté par les juridictions nigérianes. » La Commission en conclut donc que :

« Les clauses d'exemptions rendent les voies de recours internes inexistantes, inefficaces ou illégales. Elles créent une situation dans laquelle le pouvoir judiciaire n'a aucun droit de regard sur la branche exécutive du gouvernement... dans la mesure où il n'existe aucune base légale pour contester l'action gouvernementale dans le cadre des dits décrets... »
« Il est donc fort probable que des procédures engagées par ces voies de recours internes non seulement seront soumises à des délais démesurément longs, mais ne permettront pas d'obtenir de quelconques résultats.³¹ »

Il existe une exception : si la disposition légale octroyant l'immunité peut elle-même être contestée, il conviendra de le faire. Toutefois, ce ne sera nécessaire que dans le cas d'un recours offrant une possibilité réelle d'obtenir gain de cause.

Les lois d'amnistie constituent une autre immunité possible au niveau national, dans ce cas il s'agit d'une immunité appliquée à des individus et concernant des poursuites criminelles dont ils feraient l'objet. Une fois encore, s'il existe un instrument interne permettant de contester ces lois d'amnistie, il sera nécessaire de le saisir. Une exception pouvant se justifier uniquement en l'absence d'un tel recours. Ainsi, dans *Zimbabwe Human Rights NGO c. Zimbabwe*, la Commission a statué que :

« Exiger du plaignant qu'il conteste la légalité de l'Ordre de clémence de la Cour constitutionnelle du Zimbabwe, demanderait au plaignant

31. Constitutional Rights Project et al. c. Nigeria, App. Nos. 140/94, 141/94 & 145/95, Comm. Af. DHP., paras. 28-31. Voir également Amnesty International et autres c. Soudan, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP., para. 35 ; *Jawara c. Gambie*, App. Nos. 147/95 & 149/96, Comm. Af. DHP., paras. 33-34 ; Constitutional Rights Project (au nom de Zamani Lakwot et de six autres plaignants) c. Nigeria, App. No. 87/93, Comm. Af. DHP., paras. 7-8 ; Civil Liberties Organization (au nom de l'Association du barreau nigérian) c. Nigeria, App. No. 101/93, Comm. Af. DHP. ; Civil Liberties Organisation c. Nigeria, App. No. 129/94, Comm. Af. DHP. ; Constitutional Rights Project and Civil Liberties Org. c. Nigeria, App. Nos. 143/95 & 150/96, Comm. Af. DHP. ; Center for Free Speech c. Nigeria, App. No. 206/97, Comm. Af. DHP. ; Aminu c. Nigeria, App. No. 205/97, Comm. Af. DHP.

de s'engager dans une procédure qui n'apporterait pas de réparation immédiate aux victimes des violations ... Exiger donc des victimes qu'elles aient d'abord saisi la juridiction constitutionnelle avant de pouvoir introduire une requête au niveau des juridictions nationales ordinaires, afin d'obtenir justice et réparation d'actes criminels commis à leur encontre, aurait très certainement pour conséquence de les pousser à s'engager dans un processus excessivement long avant de pouvoir obtenir réparation.³² »

Lorsque les dispositions légales d'immunités procèdent d'agences de l'État, comme par exemple des Services de sécurité, la requête peut être considérée comme directement recevable au niveau supranational. Dans *Abdel Hadi et autres c. Soudan* la Commission statue que :

« Les officiers de police au Soudan bénéficient généralement d'une immunité qui ne peut être levée qu'après une enquête préliminaire... Il n'existe aucune procédure ou droit permettant d'enjoindre le Procureur de diligenter une enquête lorsqu'il existe une suspicion de violence policière... La Commission considère que ces larges immunités offertes aux officiers de police constituent un obstacle à l'épuisement des voies de recours internes, puisqu'il n'est pas possible de contester le fait que la hiérarchie policière ne soit soumise à aucune obligation légale de lever ces immunités, même si celle-ci est demandée.³³ »

La recevabilité immédiate de plaintes pour ces cas de figure est donc accordée au motif que les clauses d'amnistie bafouent de manière claire et flagrante les principes des droits de l'Homme, ainsi qu'au motif de leur très probable lien avec des violations continues et systématiques.

Examen constitutionnel inaccessible

Lorsqu'il n'est pas possible de saisir une juridiction compétente pour qu'elle statue sur la constitutionnalité d'une loi, l'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'applique. Ainsi, dans *Konate c. Burkina Faso* la Cour a statué que :

« Dans le système juridique du Burkina Faso, l'appel devant la Cour de Cassation constitue un recours pour casser un jugement ou un verdict

32. Zimbabwe Human Rights NGO Forum c. Zimbabwe, App. No. 245/02, Comm. Af. DHP., para. 67 ; voir également Malawi African Association c. Mauritanie, App. Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 & 210/98, Comm. Af. DHP., para. 85.

33. Voir, par ex., Abdel Hadi et autres c. Soudan, App. No. 368/09, Comm. Af. DHP., para. 47. Voir aussi Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Soudan, App. No. 286/10, Comm. Af. DHP., paras. 57-58.

rendu en dernière instance, parce qu'il contredit une loi en vigueur... Ce recours ne permet donc pas d'abroger une loi mais uniquement de casser un jugement rendu au préalable... Dans cette perspective, le requérant en l'espèce ne pouvait attendre aucune modification ou annulation des lois burkinabés par la Cour de Cassation... En effet, dans le système judiciaire du Burkina Faso, le Conseil constitutionnel est l'organe compétent pour examiner la constitutionnalité des lois, y compris sur leur respect des dispositions relatives aux droits de l'Homme (Article 152 de la Constitution). En outre, l'Article 157 de la Constitution, qui précise les instances compétentes pour demander un examen de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, ne mentionne pas les saisines individuelles. Il en résulte, pour le requérant, une impossibilité de saisir le Conseil constitutionnel afin de contester les lois sur la base desquelles il avait été condamné. À l'aune de ces considérations, on peut considérer que le système juridique du Burkina Faso n'offre pas de voies de recours efficaces et suffisantes pour permettre au requérant de demander l'abrogation des lois qu'il dénonce. Par conséquent, le requérant n'avait pas à épuiser les voies de recours internes pour interjeter appel, suite à sa condamnation...³⁴ »

Une réflexion sommaire sur l'objet même des mécanismes supranationaux de droits humains en général, et sur la règle de l'épuisement des voies de recours internes en particulier, suffit à expliquer pourquoi. L'objectif des mécanismes de droits humains est de garantir que les droits individuels sont respectés et effectifs, ce qui requiert non seulement des mesures et garanties au niveau individuel, mais aussi des cadres juridiques appropriés. Pour atteindre cet objectif, les mécanismes juridiques donnent aux individus la possibilité de contester les cadres juridiques qui ne remplissent pas les conditions de respect des droits. Lorsqu'un mécanisme interne ne permet aux individus ni de contester, ni de modifier une loi ou une politique qui viole les droits, le mécanisme en question sera inefficace pour promouvoir le respect des droits humains en général, et ne respectera pas le droit à un recours effectif et à une juste réparation. Les mécanismes supranationaux ont donc aidé à promouvoir des mécanismes nationaux plus efficaces en matière de droits, en délimitant un champ d'exceptions à la règle de l'épuisement des voies de recours internes. Bien entendu, il existe, en pratique, d'autres moyens de contester des cadres juridiques ou politiques, qui ne sont en tant que tels pas fondés sur l'exigence de respect du droit. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire d'épuiser ce type

34. Konate c. Burkina Faso, App. No. 004/2013, CADHP. (5 décembre 2014), paras. 110-14. Voir également Brozicek Case, App. No. 10964/84, CEDH., para. 34 ; Padovani, App. No. 13396/87, CEDH., para. 20 ; VK & AK (Kjeldsen) c. Danemark, App. No. 5095/71, CEDH. ; HP & EP (Pedersen) c. Danemark, App. No. 5926/72, CEDH. ; Bask Madsen c. Danemark, App. No. 5920/72, CEDH. ; Mouvement Ivoirien des Droits Humains (MIDH) c. Côte d'Ivoire, App. No. 246/02, Comm. Af. DHP., para. 49.

de recours, s'ils répondent aux critères et principes définis plus haut, il n'en demeure pas moins important, dans la perspective du droit, de promouvoir et faciliter l'accès aux recours contentieux. Il se peut donc qu'à l'avenir, de plus en plus de cas d'exceptions à la règle d'épuisement des voies de recours internes soient constatés, dans le cadre de mécanismes nationaux qui ne permettent pas de contester des lois en vigueur ou qui ne sont pas explicitement fondés sur l'accès aux droits.

Absence de capacité juridique ou compétence

S'il n'est pas possible, pour les plaignants, d'introduire une plainte au niveau national, une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'applique. Ce peut être dû au fait que les victimes n'ont légalement pas la possibilité d'engager ce type de procédure dans l'État concerné³⁵ ou parce que les tribunaux ne sont pas compétents en la matière, ou encore qu'ils ne peuvent connaître de la plainte en question³⁶. Ce peut être aussi parce que les plaignants se sont vus ôter leur statut légal, comme dans *Front for the Liberation of the State of Cabinda c. Angola* où la Commission a statué que :

« Le requérant plaide qu'il n'a pas de statut officiel sous la législation angolaise et que ses représentants, s'ils engageaient des recours contentieux en Angola, feraient face à de possibles arrestations ou exécutions au regard des lois martiales régissant les forces de sécurité angolaises. Il ajoute que les membres du FLEC sont considérés comme des terroristes sur le territoire national de l'Angola et que de ce fait, toute tentative de porter plainte devant les juridictions angolaises s'avèrerait inutile, voire impossible, et soumettrait les membres de l'organisation requérante, considérés comme terroristes, à des arrestations arbitraires, détentions ou exécutions... Dans la présente communication, le fait que l'organisation requérante n'ait pas de statut officiel en Angola, que la plupart des membres de cette organisation vivent à l'étranger et soient considérés comme terroristes par le gouvernement angolais, mène à conclure que les possibilités pour le plaignant d'épuiser les voies de recours internes sont pratiquement inexistantes car elles impliquent des risques de persécutions.³⁷ »

35. Voir *Schiavini and Schnack c. Argentine*, App. No. 12,080, Comm. Int-Amé. DH. (27 février 2002), para. 52.

36. Voir *Van Oosterwijck c. Belgique*, App. No. 7654/86, CEDH.

37. Voir *Front for the Liberation of the State of Cabinda c. Angola*, App. No. 328/06, Comm. Af. DHP., paras. 46, 51.

Les plaignants peuvent aussi se trouver dans la situation d'une absence de statut légal car, dans l'État dont ils sont ressortissants, il n'existe pas d'instrument juridique permettant d'introduire une plainte devant les juridictions nationales, tel que dans *Noah Kazingachire et autres c. Zimbabwe*, où la Commission a considéré que :

« Les familles des victimes décédées n'ont pas pu engager de procédure pour obtenir réparation des assassinats de leurs proches, puisque ce type d'instrument n'est pas reconnu par la législation du Zimbabwe... Il n'existe pas d'instrument juridique interne que les plaignants puissent saisir... Dans ce contexte, la Commission africaine déclare la communication recevable en vertu de l'Article 56.³⁸ »

Pas de perspective raisonnable d'obtenir justice

Lorsqu'il est techniquement possible d'introduire une requête, mais que la jurisprudence a clairement montré que les possibilités d'obtenir justice et réparation sont inexistantes, une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes peut s'appliquer. Ainsi, dans *Jessica Gonzalez et autres c. États-Unis* la Commission interaméricaine des droits de l'Homme a considéré que :

« Un requérant peut être exempté de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes lorsqu'il est évident, au regard de la jurisprudence relative au type de requête dans laquelle il est engagé, qu'il n'existe pas de perspective raisonnable d'obtenir justice et réparation par ce biais, et ce jusqu'à la plus haute instance de l'État concerné.³⁹ »

Impossibilité de nature financière d'accéder à la justice

Les instances supranationales ont considéré qu'une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes est justifiée lorsque les victimes

38. Voir *Noah Kazingachire et autres c. Zimbabwe*, App. No. 295/04, Comm. Af. DHP., paras. 52, 55-6. 39. *Jessica Gonzales et autres c. États-Unis*, App. No. 1490/05, Comm. Int.-Amé. DH. (24 juillet 2007), para. 49. Voir également *Schmidt c. Costa Rica*, App. No. 9178, Comm. Int.-Amé. DH. ; *Pressos Compania Naviera S.A. c. Belgique*, App. No. 17849/91, CEDH., para. 27; *Brough c. Australie*, App. No. 1184/2003, HRC (17 mars 2006), para. 8.10 ; *Gilberg c. Allemagne*, App. No. 1403/2005, HRC (25 juillet 2006), para. 6.5 ; *Castano c. Espagne*, App. No. 1313/2004, HRC (25 juillet 2006), para. 6.3 ; *Maximino de Dios Prieto c. Espagne*, App. No. 1293/2004, HRC (25 juillet 2006), para. 6.3 ; *Isamu Carlos Shibayama et autres c. États-Unis*, App. No. 434/03, Comm. Int.-Amé. DH. (16 mars 2006), paras. 48-51 ; *Affaires De Wilde, Ooms et Versyp*, App. Nos. 2832/66, 2835/66 & 2899/66, CEDH. (10 juin 1971), paras. 37, 62 ; *Van Oosterwijck c. Belgique*, App. No. 7654/76, CEDH. (6 novembre 1980), para. 37.

sont en situation de pauvreté et qu'elles ne peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle. Ainsi, dans *Lumley c. Jamaïque* le Comité des droits de l'Homme a statué que :

« Aucune aide juridictionnelle n'était fournie au plaignant pour porter plainte auprès du Comité judiciaire du Conseil privé (*Judicial Committee of the Privy Council*), et que dans ces circonstances il ne pouvait accéder à aucune autre voie de recours. Le Comité des droits de l'Homme a alors considéré que rien ne s'opposait à ce qu'il puisse déclarer la communication recevable.⁴⁰ »

Afin de comprendre les critères d'application de l'exception sur ce motif, il faut connaître les conditions d'obligation pour un État de fournir une aide juridictionnelle. Les cas de défense au pénal en sont un exemple éloquent. Les États peuvent également avoir une obligation de fournir une aide juridictionnelle dans d'autres cas, mais le cadre légal est encore en cours de développement en la matière.

Il faut souligner ici que c'est la situation du plaignant qui est prise en compte, et non celle de l'organisation qui pourrait le représenter et porter sa requête au niveau supranational. Seule la prise en compte de la situation des plaignants peut permettre aux instances supranationales de travailler de manière systémique au sein du pays concerné et d'encourager celui-ci à améliorer les conditions du droit à un juste recours, en fournissant la nécessaire aide juridictionnelle aux requérants.

Accès aux tribunaux entravé pour d'autres raisons

D'autres motifs d'exceptions à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, relatives à la victime, peuvent intervenir, tels que l'âge, une incapacité mentale ou une barrière linguistique qui peuvent empêcher les victimes d'accéder aux juridictions pertinentes, ainsi que des situations où l'État a une obligation légale d'aider les victimes à surmonter les obstacles identifiés, mais

40. *Lumley c. Jamaïque*, App. No. 662/1995, HRC, para. 6.2. Voir aussi *Advisory Opinion OC-11/90*, Comm. Int.-Amé. DH.; *Currie c. Jamaïque*, App. No. 377/1989, HRC, paras. 6, 10; *Henry c. Jamaïque*, App. No. 230/1987, HRC, para. 7.3; *Gallimore c. Jamaïque*, App. No. 680/1996, HRC, para. 6.5; *Michael et McLean c. Jamaïque*, App. Nos. 226/1987 & 256/1987, HRC, para. 13.3; *Ellis c. Jamaïque*, App. No. 276/1988, HRC, para. 9.2; *Little c. Jamaïque*, App. No. 283/1988, HRC, para. 7.3; *Hibbert c. Jamaïque*, App. No. 293/1988, HRC, para. 6.2; *Wright c. Jamaïque*, App. No. 349/1989, HRC, paras. 7.3-7.4; *Gordon c. Jamaïque*, App. No. 237/1987, HRC, para. 5.7; *Champagnie, Palmer & Chisholm c. Jamaïque*, App. No. 445/1991, HRC, para. 5.2; *Peter Joseph Chacha c. Tanzanie*, App. No. 003/2012, CADHP., Judge Ougergouz diffère, para. 53.

ne s'y conforme pas. Dans *Purohit & Moore c. Gambie* la Commission, dans une affaire où elle devait statuer sur l'admissibilité d'une requête impliquant un plaignant présumé en non-possession de ses capacités mentales, et ne bénéficiant pas d'aide juridictionnelle, a considéré que :

« En l'espèce, la Commission africaine ne peut que prendre en compte les personnes qui pourraient être détenues en tant que patients, volontairement ou non, en vertu du [*Lunatics Detention Act*], et s'interroger sur la capacité de ces patients à accéder aux voies de recours disponibles au niveau national (telles que prévues par l'État concerné) sans une aide juridictionnelle. Dans cette situation particulière, la Commission africaine considère que les instruments juridiques permettant de déposer plainte ne sont accessibles qu'aux personnes aisées et qui peuvent payer les services d'un avocat. Les voies de recours internes existent et le contraire ne peut être allégué, toutefois elles ne sont accessibles qu'aux personnes pouvant se le permettre financièrement. La vraie question à laquelle la Commission doit répondre est celle de savoir ce qu'il en est pour les personnes concernées en l'espèce, si ces instruments existants constituent des recours réalistes pour elles ou non. Les personnes concernées en l'espèce vivent assez probablement dans la rue, ou sont issues de couches sociales pauvres et défavorisées. Il est donc peu réaliste de penser qu'elles pourraient avoir accès aux recours prévus par la Constitution gambienne sans aucune aide juridictionnelle. Une interprétation littérale de l'Article 56(5) par la Commission africaine conduirait à considérer la Communication comme irrecevable. Cependant, bien que les voies de recours pertinentes existent dans l'État concerné, dans cette situation particulière où leur accès n'est pas réaliste pour les plaignants, elles deviennent inefficaces et sur ce motif la Commission africaine déclare la communication recevable.⁴¹ »

La victime a été expulsée

Lorsqu'une victime a été expulsée sans pouvoir contester cette expulsion, ou qu'elle a fait l'objet d'éloignements à répétition, une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes peut s'appliquer. Ainsi, dans *Union Interafricaine des Droits de l'Homme et autres c. Angola* la Commission a statué que « il semble que les personnes expulsées n'ont pas eu la possibilité de contester leur expulsion en justice... Dans ce cas, la Commission considère que

41. Purohit et Moore c. Gambie, App. No. 241/2001, Comm. Af. DHP., paras. 35-38. Voir également Donna Sullivan, Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW (2008) 21, citant *ZT c. Norvège*, App. No. 238/2003, Comm. Contre la torture, paras. 8.1-8.3.

les recours internes n'étaient pas accessibles aux plaignants⁴² ». Les expulsions à l'extérieur des frontières nationales constituent un motif clair d'exception, puisque les voies de recours nationales deviennent alors pratiquement inaccessibles aux victimes.

Les voies de recours sont inaccessibles en pratique

Les déplacements internes peuvent aussi constituer un motif d'exception, tout comme une situation de déplacement forcé, de violence, un état d'urgence ou tout autre contexte rendant pratiquement impossible l'accès aux voies de recours. Dans *Haregewoin Gabre-Selassie & IHRDA c. Éthiopie* la Commission a statué que :

« L'exception à la règle de l'épuisement de voies de recours internes s'applique lorsque la situation à l'intérieur des frontières de l'État ne permet pas de garantir l'État de droit et la protection du droit ou des droits présumés enfreints. Dans la présente communication, cela semble être le cas. Les victimes ne peuvent accéder aux juridictions pour réclamer le respect de leurs droits, soit parce qu'elles ont été déplacées, soit parce qu'elles sont soumises à du harcèlement, des intimidations et persécutions. La violence qui prévaut fait de toute tentative, par les victimes, d'épuiser les voies de recours internes, une insulte au sens commun, à l'intelligence et à la justice.⁴³ »

La Commission africaine a également statué que seuls les recours « facilement accessibles aux personnes cherchant à obtenir justice et réparation »⁴⁴ doivent être épuisés. Ceci signifie que les recours *de facto* inaccessibles – cas parfois doublé d'une situation de pauvreté pour les victimes – constituent également un motif d'exception à la règle de l'épuisement.

La victime et le requérant sont sous la peur ou la menace

Des cas d'exception ont également pu être appliqués lorsque la victime, les

42. Union Inter-Africaine des Droits de l'Homme et autres c. Angola, App. No. 159/96, Comm. Af. DHP., para. 12. Voir aussi Hammel c. Madagascar, App. No. 155/1983, HRC ; Jesus Tranquilino Velez Looor c. Panama, App. No. 92/04, CIADH para. 42 ; Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme c. Zambie, App. No. 71/92, Comm. Af. DHP., para. 11 ; Modise c. Botswana, App. No. 97/93, Comm. Af. DHP. (6 novembre 2000), para. 70.

43. Voir, par ex., Haregewoin Gabre-Selassie & IHRDA c. Éthiopie, App. No. 301/05, Comm. Af. DHP., paras. 111-2. Voir aussi Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Soudan, App. No. 286/10, Comm. Af. DHP., para. 54.

44. Interights et autres c. Mauritanie, App. No. 242/2001, Comm. Af. DHP. (4 juin 2004), para. 27.

éventuels avocats, ou les deux, ont fait face à de sérieuses menaces ou représailles s'ils engageaient des procédures au niveau national, comme dans *Jawara c. Gambie* où la Commission a considéré qu'« il régnait dans le pays un climat de terreur et de menace » et que donc « il serait contraire au sens commun et parfaitement illogique de demander au requérant de rentrer dans son pays pour y épuiser les voies de recours »⁴⁵.

De nombreux cas concernent des individus qui ont dû fuir leur pays d'origine, mais la logique voudrait que l'on traite de la même manière les plaignants qui, restés dans leur pays, risquent des représailles s'ils engagent une procédure (c'est par ailleurs la même logique que celle qui sous-tend la possibilité de requérir l'anonymat). Il est difficile de quantifier le niveau de menace. Toutefois, étant donné l'importance capitale du droit à la réparation, et la gravité extrême de tout ce qui pourrait y faire obstacle, même le plus bas niveau de menace ne devrait pas être acceptable – comme en témoignent, par exemple, des preuves d'attaques commises contre des avocats dans le pays incriminé, ou des représailles à l'encontre des victimes.

Communication avec les avocats entravée

L'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes s'applique également aux cas où l'on empêche le plaignant de communiquer avec ses avocats de manière fluide⁴⁶. Ce type d'exception peut également s'appliquer lorsque la loi ou la pratique refusent une communication adaptée, ainsi que les situations de détention secrète ou à l'isolement⁴⁷. Une communication adaptée n'implique pas seulement, pour le détenu, d'avoir accès à ses avocats à toutes les étapes de sa détention auxquelles cela s'avérerait utile et la possibilité de communiquer avec eux autant que nécessaire, mais également que toutes

45. *Jawara c. Gambie*, App. Nos. 147/95 & 149/96, Comm. Af. DHP. (11 mai 2000), para. 36. Voir aussi *Philip c. Trinidad et Tobago*, App. No. 594/1992, HRC (20 octobre 1998), para. 6.4 ; *Velasquez Rodriguez c. Honduras*, App. No. 7920, CIADH. (29 juillet 1988), paras. 66, 68, 78, 80 ; *Galeas Gonzales c. Honduras*, App. No. 11,627, Comm. Int-Amé. DH. (27 février 2002), paras. 24-25 ; *Plan of Sanchez Massacre c. Guatemala*, App. No. 11,763, CIADH. (11 mars 1999), para. 27 ; *Akdivar c. Turquie*, App. No. 21893/93, CEDH. (16 septembre 1996), para. 74 ; *Rosendo Radilla Pacheco c. Mexique*, App. No. 777/01, Comm. Int-Amé. DH. (12 octobre 2005), para. 21 ; *Advisory Opinion OC-11/90*, CIADH. (10 août 1990), paras. 34-35 ; *EB c. S.*, App. No. 29/1978, HRC ; *Abubakar c. Ghana*, App. No. 103/93, Comm. Af. DHP. ; *Aminu c. Nigeria*, App. No. 205/97, Comm. Af. DHP. ; *IHRDA c. Guinée*, App. No. 249/2002, Comm. Af. DHP., paras. 32-36 ; *Rights International c. Nigeria*, App. No. 215/98, Comm. Af. DHP., para 24 ; *Ouko c. Kenya*, App. No. 323/99, Comm. Af. DHP., para. 19 ; *Front for the Liberation of the State of Cabinda c. Angola*, App. No. 328/06, Comm. Af. DHP., paras. 49-51. 46. Voir, par ex., *De Netto c. Uruguay*, App. No. 8/1977, HRC, para. 13 ; *Setelich c. Uruguay*, App. No. 63/1979, HRC.

47. Voir, par ex., *Bleier c. Uruguay*, App. No. 30/1978, HRC ; *NH, GH et RA c. Turquie*, App. Nos. 16311-13/90, Comm. Eur. DH. ; *Jesús Tranquilino Vélez Loo c. Panama*, App. No. 92/04, Comm. Int-Amé. DH.

ces communications soient à caractère confidentiel. Lorsqu'il est possible de réparer des violations mineures par les instruments nationaux, il convient de passer par ces voies de recours. Mais, lorsque les violations dénoncées sont de nature à obstruer le droit de la victime à un procès équitable, l'exception s'applique.

Les recours sont inefficaces

Les enquêtes et poursuites nécessaires n'ont pas été menées

Dans les affaires criminelles, l'État a l'obligation de mener une enquête et, si des preuves suffisantes sont apportées, de poursuivre les présumés responsables. Lorsque l'État ne remplit pas ses obligations, une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes peut se justifier. Par exemple, dans *Article 19 c. Érythrée* la Commission a observé que :

« Chaque fois que l'État peut engager, de sa propre initiative, une enquête et des poursuites judiciaires, il a l'obligation de mener ce processus pénal jusqu'à son terme. Dans ce type de contexte, il ne peut être exigé du plaignant, des victimes ou de leurs familles, qu'elles prennent en charge la responsabilité de l'épuisement des recours internes puisqu'il incombe à l'État d'enquêter sur les faits et de traduire en justice les personnes mises en accusation.⁴⁸ »

Dans la pratique, ce type de cas concerne souvent des crimes commis par des agents de l'État, et sur lesquels l'État en question rechigne à enquêter. Le champ d'application de l'exception a donc pour objet d'obliger l'État, dans ces cas-là, à remplir ses obligations en matière d'enquête et de poursuite pénales.

48. Article 19 c. Érythrée, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP., para. 72. Voir aussi Espinoza et autres c. Pérou, App. Nos. 10.941, 10.942, 10.044 & 10.945, Comm. Int-Amé. DH.; Dr. Farouk Mohamed Ibrahim c. Soudan, App. No. 286/10, Comm. Af. DHP., para 48; Paloma Angelica Escobar Ledezma et autres c. Mexique, App. No. 1175-03, Comm. Int-Amé. DH. (14 mars 2006), para. 30; Raquel Natalia Lagunas et Sergio Antonio Sorbellini c. Argentine, App. No. 617-01, Comm. Int-Amé. DH. (2 mars 2006), para. 46; Chonwe c. Zambie, App. No. 821/1998, HRC (2000); Atachahua c. Pérou, App. No. 540/1993, HRC (1996); Vicente et al. c. Colombie, App. No. 612/1995, HRC (1997); Bautista c. Colombie, App. No. 563/1993, HRC (1995); Paniagua Morales et al. c. Guatemala, App. No. 10,154, CIADH (8 mars 1998); Genie Lacayo c. Nicaragua, App. No. 10,792, CIADH (29 janvier 1997); Blake c. Guatemala, App. No. 11,219, CIADH (24 janvier 1998); Bamaca Velasquez c. Guatemala, App. No. 11,129, CIADH (25 novembre 2000); McCann et al. c. Royaume Uni, App. No. 18984/91, CEDH (27 septembre 1995); Mentés et al. c. Turquie, App. No. 21689/93, CEDH. (28 novembre 1997); Aksoy c. Turquie, App. No. 21987/93, CEDH. (18 décembre 1996); Aydin c. Turquie, App. No. 23178/94, CEDH. (25 septembre 1997).

Lorsqu'il existe des preuves impliquant une responsabilité de l'État, le motif d'exception ne s'en trouve que davantage justifié.

Dans certaines affaires, il existe des éléments prouvant que les plaignants ont agi pour que les poursuites pénales s'engagent au niveau national. Ces éléments de preuves sont positifs, mais ne devraient pas être exigibles dans la mesure où l'obligation d'enquête et de jugement incombe à l'État. Et les procédures civiles ne pourront jamais remplacer les nécessaires procédures pénales.

Bien entendu, un certain degré de flexibilité demeure au regard des ressources investies par l'État dans les procédures d'enquêtes et de poursuites discrétionnaires au niveau national. Outre les affaires où la responsabilité du gouvernement est présumée, des violations impliquant des actes de discrimination visant certaines minorités ou ne respectant pas certaines dispositions, comme par exemple les lois pénalisant le harcèlement sexuel, répondent à des motivations irrationnelles et, partant, sont plus enclines à faire l'objet d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes.

Les procédures sont anormalement prolongées

Une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours interne s'applique en cas de délai anormalement long – tel qu'explicitement prévu par l'Article 56(5) de la Charte africaine. Aussi, dans *Ayants droits de feu Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso* la Cour a statué, après un examen approfondi, que les voies de recours internes avaient été anormalement prolongées et qu'il n'était donc pas nécessaire pour les plaignants de continuer à épuiser les juridictions nationales⁴⁹. Il n'existe pas de décompte précis de ce qui constitue un délai anormalement prolongé, mais différents facteurs doivent être pris en compte afin de déterminer si un délai est anormalement prolongé. Lorsque le délai en

49. Ayants droit de feu Norbert Zongo et al. c. Burkina Faso, App. No. 013/2011, CADHP. (28 mars 2014), paras. 72-106. Voir également DeNegri et Arancibia c. Chili, App. No. 9755, Comm. Int-Amé DH.; Gargi et Solis c. Honduras, App. No. 7951, Comm. Int-Amé DH.; Lopez c, Argentine, App. No. 9635, Comm. Int-Amé DH., para. 16; Hunata c. Pérou, App. No. 9425, Comm. Int-Amé DH.; Canchari c. Pérou, App. No. 9449, Comm. Int-Amé DH.; Proano et autres c. Ecuateur, App. No. 9641, Comm. Int-Amé DH.; Capote et autres c. Venezuela, App. No. 4348/02, Comm. Int-Amé DH., para. 72; Affaire Las Palmeras, App. No. 11,237, CIADH., para. 38; Weinberger c. Uruguay, App. No. 28/1978, HRC, para. 11; Izquierdo c. Uruguay, App. No. 73/1980, HRC, para. 4.1; Pietrarola c. Uruguay, App. No. 44/1979, HRC, para. 12; Hermoza c. Pérou, App. No. 203/1986, HRC, para. 10.2; Hammel c. Madagascar, App. No. 155/1983, HRC, para. 17; Lubicon Lake Band c. Canada, App. No. 167/1984, HRC, para. 31.1; Fillastre et Bizouarn c. Bolivie, App. No. 336/1988, HRC, para. 5.2; Hendriks c. Hollande, App. No. 201/1985, HRC, para. 6.3; X (Orchin) c. RU, App. No. 8435/78, Comm. Eur. DH.; Ventura c. Italie, App. No. 7438/76, Comm. Eu. DH.; Selmouni c. France, App. No. 25803/94, CEDH., paras. 78-81; Modise c. Botswana, App. No. 97/93, Comm. Af. DHP., para. 69.

question est directement imputable à l'État, il suffira d'invoquer une possibilité de délai plus court pour que l'exception soit justifiée⁵⁰. Pour déterminer si une exception peut ou non intervenir, il conviendra de savoir si de réels efforts sont mis en œuvre pour faire avancer la procédure, ou au contraire si des mesures dilatoires sont utilisées afin de ralentir le processus.

En outre, dans certaines affaires à caractère d'urgence ou dans des situations où un délai peut avoir un impact négatif sur l'effectivité de la réparation attendue, des procédures accélérées sont nécessaires et sera donc considéré comme un délai anormalement prolongé, une période de temps plus réduite⁵¹. L'adoption de mesures provisoires de protection constitue naturellement un facteur pertinent d'évaluation du délai raisonnable en l'espèce⁵². Lorsque la violation dénoncée est systématique ou continue, les voies de recours internes sont clairement considérées comme inefficaces et l'exception se justifie immédiatement, tel qu'exposé plus avant dans la partie traitant des violations continues ou systématiques.

Bien sûr, une procédure introduite auprès de la Commission africaine est un processus de long cours, et n'est donc à ce titre pas en capacité d'apporter une réparation immédiate. Si des plaignants se trouvent dans une situation d'urgence, ils ne doivent donc pas uniquement se tourner vers la Commission – laquelle offre une perspective de jugement exhaustif mais à long terme –, ils doivent également exiger des mesures provisoires de protection, tel que mentionné précédemment.

La jurisprudence applique également de manière prospective la notion de délai anormalement prolongé⁵³. Lorsqu'il existe des suspicions fondées qu'un délai non raisonnable sera nécessaire pour parvenir à obtenir un jugement, par exemple, lorsqu'a été constatée une récurrence de délais indus relatifs au sujet de la requête en question, l'exception peut être demandée en amont. Tous ces motifs d'exception, pour les comprendre, sont à mettre en relation avec l'objectif de fond de la règle de l'épuisement des voies de recours internes tel qu'il a été présenté auparavant : promouvoir et encourager des mécanismes de recours internes qui soient efficaces dans leur globalité, et pas uniquement apporter une réparation dans un cas en particulier.

50. Voir, par ex., *Silvia Arce et autres c. Mexique*, App. No. 1176/03, Comm. Int-Amé. DH., paras. 26-28.

51. Voir, par ex., Antonio Buhrini, *The European Convention on Human Rights and the Rule of Prior Exhaustion of Domestic Remedies in International Law*, 20 ITALIAN YBK. INT'L L. 101, 108 (2010); *Capote et autres c. Venezuela*, App. No. 4348/02, Comm. Int-amé. DH., para. 72; *Karen Noelia Llantoy Huaman c. Pérou*, App. No. 1153/2003, HRC, para. 5.2.

52. Voir, par ex., *AT c. Hongrie*, App. No. 2/2003, Comm. CEDAW., para. 8.4.

53. Voir *De Becker c. Belgique*, App. No. 214/56, Comm. Eur. DH.

Vices de procédures évidents

Une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes peut également s'appliquer lorsque des vices de procédures sont constatés dans les processus engagés au niveau national⁵⁴. Ce peut être par exemple dans les cas où les procédures en cours ne permettent pas de verser au dossier les éléments de preuves nécessaires, ou lorsque des délais anormalement courts sont imposés aux plaignants pour interjeter appel. Ainsi, dans *Immaculate Joseph et al. c. Sri Lanka* le Comité des droits de l'Homme a statué que :

« En ce qui concerne l'épuisement des voies de recours internes, le Comité prend note de l'argument de l'État partie, s'appuyant sur le non-respect, par les auteurs de la requête, de la procédure de demande de pièces au Parlement et de l'enregistrement des dites pièces par la Cour suprême, telle que l'Article 121 de la Constitution le prévoit pour le dépôt des plaintes et leur examen. Le Comité considère que, sauf dans un cas d'urgence exceptionnel *ex parte*, lorsque la Cour examine une requête touchant directement les droits d'une personne, les notions de bases de justice et d'État de droit telles que prévues par l'Article 14, paragraphe 1, de la Convention, il est nécessaire que le processus soit dûment notifié aux parties, en particulier lors d'une décision en dernière instance. En l'espèce, aucune des parties, ni les membres de l'Ordre, ni les membres du Parlement portant le projet de loi concerné, n'ont reçu de notification à propos de la procédure en cours. Étant donné que dans le cadre de procédures préalables, la Cour, sur information du Comité, avait notifié aux membres du Parlement l'existence des procédures en cours, les auteurs de la présente communication ne peuvent être pénalisés pour n'avoir pas présenté de motion d'intervention auprès de la Cour. Le Comité observe que des interrogations quant à l'efficacité de cette voie de recours sont toujours recevables, étant donné l'exigence que les questions complexes de constitutionnalité, y compris les argumentaires pertinents délivrés à l'oral, soient impérativement résolues dans un délai de 3 semaines après dépôt d'une motion de retrait, qui elle-même doit être déposée dans les 3 semaines suivant la publication du projet de loi dans l'ordre du jour. Par conséquent, la communication est irrecevable, au motif d'une absence de l'épuisement des voies de recours internes.⁵⁵ »

54. Voir, par ex., *Dimitrijevic c. Serbie et Monténégro*, App. No. 172/2000, CEDR (2006), para. 6.2 ; Article 19 c. Érythrée, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP. (30 mai 2007), para. 71.

55. *Immaculate Joseph et al. c. Sri Lanka*, App. No. 1249/2004, HRC (21 octobre 2005), para. 6.2. Voir également *Kornmann c. Allemagne*, App. No. 2686/65, Comm. Eur. DH. ; *Ndong et autres et Mic Abogo c. Guinée Équatoriale*, App. Nos. 1152 & 1190/2003, HRC, para. 5.4 ; *Gelle c. Danemark*, App. No. 34/2004, CEDR (2006), para. 6.4.

L'exception peut également être alléguée lorsqu'un État fournit un avocat commis d'office incompetent et que le système judiciaire national n'y remédie pas. Dans la même ligne, l'exception se justifie lorsque les dispositions juridiques nationales n'exigent pas que la défense soit conforme aux normes des droits humains – par exemple, pour ce qui a trait à la défense de la vérité et à au droit de réponse dans le cadre d'une affaire en diffamation – ou si le système national ne respecte par le principe de la responsabilité pénale individuelle, ou encore s'il impose des sanctions pour des comportements théoriquement protégés par les droits de l'Homme ou qu'il crée d'autres problèmes du même type⁵⁶.

Lorsqu'il existe des instruments judiciaires internes permettant de contester les législations ou procédures nationales problématiques au regard des droits humains, le passage par ces recours internes peut être exigé dans le cadre de la règle de l'épuisement. Lorsqu'il n'en existe pas, l'exception est au contraire clairement justifiée. De même, elle s'applique lorsqu'il n'est pas possible de remédier aux écueils du système, ou que ceux-ci sont suffisamment graves pour renverser les décisions rendues, ou encore lorsque les chances d'obtenir gain de cause sont minimales. Les motifs d'exception sont également davantage justifiés lorsque les plaignants sont victimes de violations continues, commises par exemple par la défense dans le cas d'une procédure pénale. De surcroît, lorsque les procédures menées dans le cadre du système judiciaire national enfreignent les droits humains de manière permanente, les motifs d'exceptions s'en trouvent encore renforcés, tel que détaillé ci-dessous dans la partie consacrée aux violations systématiques.

Les recours sont insuffisants

Des instruments nationaux insuffisants peuvent également constituer des motifs justifiant une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes⁵⁷. Les recours sont jugés insuffisants lorsque, dans le cas d'une expulsion par exemple, le recours saisi ne suspend pas la décision d'expulsion⁵⁸, ou lorsqu'une personne se trouve injustement incarcérée mais que le recours saisi ne permet pas de la relâcher⁵⁹, ou encore lorsque les dommages et intérêts prévus sont adéquates mais non disponibles⁶⁰. Les recours sont également

56. L'exception sur ce motif est prévue par l'article 46(2)(a) de la Comm. Int-Amé. DH.

57. Voir, par ex., Airey c. Irlande, App. No. 6289/73, CEDH., para. 19(a).

58. Voir, par ex., Becker c. Danemark, App. No. 7011/75, Comm. Eur. DH.; X c. Danemark, App. No. 7465/76, Comm. Eur. DH.

59. X c. Autriche, App. No. 6701/74, Comm. Eur. DH.

60. Lawless c. Irlande, App. No. 332/57, Comm. Eur. DH., pp. 34-40; X c. Suède, App. No. 1739/62, Comm. Eur. DH.; X c. Autriche, App. No. 3972/69, Comm. Eur. DH.

considérés comme insuffisants lorsqu'un *habeas* (c'est-à-dire une procédure permettant à une personne détenue de demander une révision de la légalité et des conditions de sa détention) s'avère nécessaire (lorsque des individus sont détenus) mais que ce recours n'est pas accessible. Tel que, par exemple, dans *Constitutional Rights Project c. Nigeria* où la Commission africaine a disposé que :

« La violation dénoncée en l'espèce concerne des victimes emprisonnées sans charges retenues contre elles et sans procès, ce qui constitue une détention arbitraire. Dans ce cas, le recours normal pour la victime consiste à déposer une demande par écrit d'*habeas corpus*, et en parallèle la Cour peut enjoindre la police à justifier la détention... Le gouvernement a interdit à tous les tribunaux nigériens de produire un acte d'*habeas corpus*, ou tout autre acte relatif aux personnes détenues au titre du Décret No. 2 (1984). Ainsi, même l'*habeas corpus* n'est pas un recours accessible en l'occurrence. Par conséquent, il n'existe aucune voie de recours vers laquelle la victimes peuvent se tourner, aussi la communication est recevable.⁶¹ »

Qui plus est, les recours internes doivent répondre aux normes internationales en matière de droit à la réparation, c'est-à-dire à des dommages et intérêts, la restitution de biens propres, la réhabilitation, et la garantie de non-répétition⁶².

De surcroît, et en lien avec la jurisprudence déjà exposée plus haut, les recours internes sont considérés comme insuffisants lorsque l'épuisement des voies de recours constitutionnelles est exigé mais que celles-ci sont inaccessibles (ce qui crée une situation dans laquelle les voies de recours internes sont considérées soit comme inaccessibles, soit comme insuffisantes)⁶³. Et ce, d'une part parce qu'une approche respectueuse des droits humains implique des voies de recours accessibles sur le plan pratique comme sur le plan du droit, mais d'autre part parce qu'une procédure doit pouvoir contester en tant que telles les lois et les politiques qui produisent des violations systématiques, et pas seulement répondre à une plainte individuelle. L'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes sur ce motif ouvre la voie pour encourager les États à créer, en leur sein, une possibilité de recours constitutionnel accessible.

61. *Constitutional Rights Project c. Nigeria*, App. No. 153/96, Comm. Af. DHP., paras. 8-10.

62. Pour plus d'information sur les recours nécessaires, voir Redress, *Reaching for Justice: The Right to Reparation in the African Human Rights System* (octobre 2013).

63. Voir *Ventura c. Italie*, App. No. 7438/76, Comm. Eur. DH.

Violations systématiques

C'est sans doute dans les cas de violations systématiques que les motifs d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes sont les plus clairs et les plus constants. Ce cas d'exception est particulièrement solide, et ce parce qu'il est appuyé par un grand nombre d'éléments le justifiant. La Commission africaine a mis en exergue le fait que dans ce type de situations, il est considéré que l'État partie devrait avoir connaissance des violations commises et qu'il devrait déjà avoir eu l'occasion d'y remédier. Ainsi, dans *Haregewoin Gabre-Selassie & IHRDA c. Éthiopie* la Commission souligne que ::

« Pour que l'exception puisse s'appliquer, il est nécessaire qu'un gouvernement ait été averti des violations des droits de l'Homme commises afin de pouvoir avoir la possibilité d'y apporter une juste réparation, avant d'être traduit en justice devant une juridiction internationale. La Commission africaine considère que l'État incriminé a disposé de tout le temps et de toutes les informations pour prendre connaissance des violations présumées, pour qu'à tout le moins il ait créé des conditions favorables pour que les victimes puissent jouir de leurs droits. S'il s'avère que l'État partie a effectivement eu tout le temps et toute les informations nécessaires pour pouvoir apporter une réponse à la situation de violations, comme cela est le cas en l'espèce, l'État est considéré comme dûment informé et il aurait donc dû prendre les mesures pertinentes pour apporter réparation aux victimes des violations présumées.⁶⁴ »

Le mécanisme européen des droits de l'Homme a, pour sa part, souligné que dans ce type de situations les pratiques administratives ou les mesures législatives impliquent souvent une « condition prédominante, un schéma ou une pratique récurrente de violations »⁶⁵ suggérant par là qu'une implication

64. *Haregewoin Gabre-Selassie et IHRDA c. Éthiopie*, App. No. 301/05, Comm. Af. DHP., para. 113. Voir également *Amnesty et autres c. Soudan*, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP., para. 33; *Organisation Mondiale Contre la Torture et autres c. Rwanda*, App. Nos. 27/89, 46/91, 49/91 & 99/93, Comm. Af. DHP., paras. 17-18; *Free Legal Assistance Group et autres c. Zaïre*, App. Nos. 25/89, 47/90, 56/91 & 100/93, Comm. Af. DHP., para. 36; *Article 19 c. Érythrée*, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP., para. 77.

65. Voir, par ex., *Première affaire Chypre, Greece c. RU*, App. No. 176/56, Comm. Eur. DH., para. 16; *Autriche c. Italie*, App. No. 788/60, Comm. Eur. DH., p. 29; *First Greek Case, Danemark, Norvège, Suède & Pays Bas c. Grèce*, App. Nos. 3321-2/67 & 3344/67, Comm. Eur. DH.; *Deuxième affaire grecque, Danemark, Norvège & Suède c. Grèce*, App. No. 4448/70, Comm. Eur. DH.; *Irlande c. RU*, App. No. 5310/71, Comm. Eur. DH., pp. 84-85; *Donnelly et autres c. RU*, App. Nos. 5577-5583/72, Comm. Eur. DH.; *Chypre c. Turquie*, App. No. 8007/77, Comm. Eur. DH.; *Affaire Aksoy*, App. No. 21987/93, Comm. Eur. DH.; *Jose Vivanco & Lisa Bhansali, Procedural Shortcomings in the Defense of Human Rights*, in *THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS* (Harris & Livingstone Ed., 1998) 431; *Chypre c. Turquie*, App. No. 8007/77, Comm. Eur. DH.; *Akdivar c. Turquie*, App. No. 21893/93, Comm.

officielle de l'État, ou une absence d'action entreprise par l'État, peuvent justifier une exception.

Il existe encore d'autres motifs d'exceptions mis en lumière par d'autres juridictions internationales des droits humains. Par exemple, dans *Amnesty International et autres c. Soudan*, la Commission a souligné que :

« Dans des cas de violations graves et massives, la Commission interprète l'[Article 56\(5\)](#) au regard du devoir de protéger les droits de l'Homme et des Peuples, tel que prévu par la Charte. Par conséquent, la Commission considère que l'exigence d'épuisement des voies de recours internes ne peut être appliquée à la lettre, en particulier lorsqu'elle devient « ingérable ou indésirable » pour les plaignants ou les victimes lorsque ceux-ci souhaitent saisir les tribunaux nationaux. Étant donné la gravité de la situation des droits humains au Soudan, et le grand nombre de personnes impliquées, les voies de recours se trouvent inaccessibles de fait, c'est-à-dire, comme l'exprime la Charte, que les délais de procédures seraient probablement « indûment prolongés ». Sur la base de ces motifs, la Commission déclare les communications recevables.⁶⁶ »

Une telle insistance sur les notions de gravité et d'ampleur des violations, s'explique par le fait que ce sont les deux principaux facteurs sur lesquels les juridictions internationales doivent concentrer leur attention. Par ailleurs, ce type d'affaires permet de valoriser l'intérêt que présente une instruction par des instances internationales, puisque ces dernières peuvent ainsi examiner des affaires impliquant à la fois de multiples violations et posant de multiples questions de droit.

Autres cas d'exception

La violation a été commise en dehors du territoire où s'exerce la juridiction de l'État

Le droit international admet une exception à la règle de l'épuisement des voies

Eur. DH. (16 septembre 1996) ; *Mentes et autres c. Turquie*, App. No. 23186/94, CEDH. (28 novembre 1997) ; *Danemark c. Turquie*, App. No. 34382/97, CEDH.

66. *Amnesty International et autres c. Soudan*, App. Nos. 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93, Comm. Af. DHP., paras. 38-39. Voir également *Malawi African Association et autres c. Mauritanie*, App. Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97, 196/97 & 210/98, Comm. Af. DHP., para. 85 ; *Free Legal Assistance Group et autres c. Zaïre*, App. Nos. 25/89, 47/90, 56/91 & 100/93, Comm. Af. DHP., paras. 37 ; *Article 19 c. Érythrée*, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP., para. 71.

de recours internes lorsque la violation dénoncée a été commise en dehors de la juridiction nationale de l'État incriminé. Tel que Meron le signale : « il serait en effet assez étonnant qu'un État, qui a commis un acte illégal à l'encontre d'un ressortissant étranger, lequel n'a – en dehors de la violation commise contre lui – aucune espèce de lien avec l'État en question, puisse tirer un quelconque avantage des actes illégaux qu'il aurait commis »⁶⁷. En d'autres termes, si un État commet une violation en dehors du territoire sur lequel il exerce sa juridiction, la victime dont les droits ont été bafoués ne devrait pas avoir à épuiser les voies de recours internes de l'État responsable de la violation de ses droits.

Violation continue ou pouvant potentiellement se reproduire

Les violations systématiques suggèrent en général l'existence d'une violation continue et une possibilité qu'elle se reproduise, créant ainsi des conditions supplémentaires justifiant l'intervention d'une instance supranationale. Toutefois, les violations systématiques ne sont pas le seul cas de figure dans lequel on peut trouver une répétition des exactions. C'est le cas également des détentions arbitraires, par exemple⁶⁸. De même, l'absence de mesures de protection adéquates, lorsqu'elles sont nécessaires, par exemple dans le cadre de violences domestiques ou pour assurer la protection d'un témoin, constituent également des cas possibles d'exception⁶⁹.

67. Theodor Meron, *The Incidences of the Rule of Exhaustion of Local Remedies*, 35 BRIT. YBK INT'L L. 83, 96 (1959). Voir également Ivan Head, *A Fresh Look at the Local Remedies Rule*, 5 CANADIAN YBK. INT'L L. 142, 153 (1967); Clive Parry, *Some Considerations Upon the Protection of Individuals in International Law*, 90 RECUEIL DES COURS 688 (1957); Chittharanjan Amerasinghe, *STATE RESPONSIBILITY FOR INJURIES TO ALIENS* (1967) 185-87; Castor Law, *The Local Remedies Rule in International Law* (1961) 104; tous cités dans Emeka Duruigbo, *Exhaustion of Local Remedies in Alien Tort Litigation: Implications for International Human Rights Protection*, 29 FORDHAM INT'L L. J. 1245, 1263 (2006).

68. Voir Chittharanjan Amerasinghe, *LOCAL REMEDIES IN INTERNATIONAL LAW* (2e Ed. 1996) 341 et *De Sabla Claim, États-Unis c. Panama*, 6 UNRIAA 1933, comme exemples, de motifs d'exception à la règle de l'épuisement reposant sur une répétition des violences dans un contexte de protection diplomatique, et d'argumentation sur le fait que la même logique devrait s'appliquer à un contexte de violations des droits de l'Homme. Il faut également mentionner que le Groupe de travail sur les détentions arbitraires n'exige pas l'épuisement des voies de recours internes avant d'être saisi. Ceci est aisément compréhensible, puisque dans le cas d'une détention arbitraire, il semble évident que les recours internes seront inévitablement considérés comme inefficaces, et la violation en tant que telle sera considérée comme continue.

69. Voir, par ex., *Goekce c. Autriche*, App. No. 5/2005, Comm. CEDAW (6 août 2007); *Yildirim c. Autriche*, App. No. 6/2005, Comm. CEDAW (6 août 2007); cités dans Donna Sullivan, *Overview of the Rule Requiring the Exhaustion of Domestic Remedies under the Optional Protocol to CEDAW* (2008) 16-7.

La charge de la preuve

La charge de la preuve, dans le cadre de l'exigence d'épuisement des voies de recours internes, est organisée autour des trois argumentaires généralement présentés successivement⁷⁰. En premier lieu, les plaignants soumettent leur requête initiale, laquelle contient des éléments sur les recours épuisés ou des arguments demandant qu'une exception puisse s'appliquer. À ce stade, les requérants doivent fournir des arguments et des éléments de preuves pour étayer leur position, sur les recours préalablement épuisés, ou sur l'impossibilité de les épuiser et donc sur la pertinence d'une exception en l'espèce. La charge de la preuve est alors transposée sur l'État partie, lequel, dans son argumentaire, doit montrer que les voies de recours nationales n'ont pas été épuisées. Toutes les voies de recours internes qu'il mentionne dans son argumentaire doivent être conformes aux critères exposés plus haut, concernant les instruments de nature judiciaire. Par ailleurs, l'État doit également montrer que les voies de recours qu'il mentionne sont clairement accessibles, en droit comme dans la pratique⁷¹, en d'autres termes, qu'elles ne sont pas accessibles uniquement en théorie, mais bel et bien dans les faits⁷². Si l'État n'est pas en capacité de s'appuyer sur des exemples concrets, pour démontrer que les recours auxquels il se réfère ont pu être utilisés de manière satisfaisante par le passé, cela jouera très fortement en sa défaveur s'il argue que les recours internes sont réels et effectifs⁷³. Les plaignants pourront alors soumettre un second argumentaire destiné à rejeter les arguments avancés par l'État.

En somme, les seules requêtes qui peuvent être déclarées irrecevables au motif qu'elles n'ont pas épuisé les voies de recours internes, concernent des

70. Pour plus d'information voir, par ex., Autriche c. Italie, App. No. 788/60, Comm. Eur. DH., 39; Akdivar c. Turquie, App. No. 21893/93, CEDH., para. 68; Selmouni c. France, App. No. 25803/94, CEDH., para. 76; Velasquez Rodriguez, App. No. 7920, CIADH., para. 88; Advisory Opinion OC-11/90, CIADH., para. 41; Fairen Garbi and Solis Corrales c. Honduras, App. No. 7951, CIADH., paras. 84, 125-136; Godinez Cruz c. Honduras, App. No. 8097, CIADH., paras. 62-63, 76, 128-145.

71. Voir, par ex., Vernillo c. France, App. No. 11889/85, CEDH., para. 27; Vernillo c. France, App. No. 11889/85, CEDH., para. 27; Akdivar et autres c. Turquie, App. No. 21893/93, CEDH., para. 66; Dalia c. France, App. No. 26102/95, CEDH., para. 38; Selmouni c. France, App. No. 25803/94, CEDH., para. 75; Ramirez c. Uruguay, App. No. 4/1977, HRC, para. 5; Sankara c. Burkina Faso, App. No. 1159/2003, HRC, para. 6.5; Article 19 c. Éythrée, App. No. 275/2003, Comm. Af. DHP., para. 51; Rencontre Africaine pour la Défense de Droits de l'Homme c. Zambie, App. No. 71/92, Comm. Af. DHP., paras. 11, 13; Jawara c. Gambie, App. Nos. 147/95 & 149/96, Comm. Af. DHP., paras. 33-34. 72. Voir Velasquez Rodriguez c. Honduras, App. No. 7920, CIADH., para. 81.

73. Voir, par ex., De Jong, Baljet & Van den Brink c. Pays-Bas, App. Nos. 8805/79, 8806/79 & 9242/81, CEDH., para. 39; Doran c. Irlande, App. No. 50389/99, CEDH., paras. 55-69; Andrášik and et autres. Slovaquie, App. Nos. 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 et 68563/01, CEDH.; Di Sante c. Italie, App. No. 56079/00, CEDH.; Giummarra v. France, App. No. 61166/00, CEDH.; Paulino Tomás c. Portugal, App. No. 58698/00, CEDH.; Johtti Sappmelacat Ry et autres c. Finlande, App. No. 42969/98, CEDH.; Slavgorodski c. Estonie, App. No. 37043/97, CEDH.; Jawara c. Gambie, App. Nos. 147/95 & 149/96, Comm. Af. DHP., para. 35.

cas où l'État aura pu démontrer clairement et en s'appuyant sur des preuves solides, que des voies de recours internes efficaces et suffisantes existent et sont concrètement accessibles. La décision rendue dans ces cas devra exposer clairement quelles sont ces voies de recours. Les plaignants pourront alors y avoir accès et obtenir rapidement, au niveau national, réparation des violations commises. Dans le cas contraire, les plaignants pourront à nouveau introduire une requête auprès d'une instance supranationale, sans avoir à épuiser les voies de recours internes.

La répartition précise de la charge de la preuve dans le cadre de chaque plainte, dépend de la partie disposant du plus grand accès à l'information pertinente. En général, il s'agit de l'État, et c'est donc à lui qu'il incombe d'apporter la preuve de ce qu'il déclare. Dans les cas, notamment, où l'État n'a pas diligemment les enquêtes nécessaires, il ne peut être exigé des requérants qu'ils suppléent à l'information manquante.

Résumé

Le tableau ci-dessous dresse la liste des différents motifs justifiant une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, tels qu'ils ont été détaillés plus haut. Cette liste n'est pas organisée en fonction d'une quelconque hiérarchisation officielle. Les diverses catégories se superposent souvent. En outre, la délimitation des champs d'application des différents motifs d'exception fluctue et il est donc souvent possible d'en alléguer plusieurs et par différents biais. Qui plus est, de nouveaux arguments en faveur d'une possible exception pourraient apparaître à l'avenir et être reconnus comme tels. Les plaignants ont donc tout intérêt à présenter leurs argumentaires pour obtenir qu'une exception s'applique, lorsqu'elle est justifiée, en s'en tenant aux principes de base décrits dans ce chapitre. D'autre part, le tableau des principaux titres de chapitres ci-dessous peut permettre aux requérants de préparer des argumentaires détaillés, fondés sur le droit et présentant plusieurs motifs possibles d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, lorsque cela est nécessaire.

Motifs d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes

1. Les recours sont inaccessibles

- Immunité au niveau national
- Révision constitutionnelle impossible
- Absence de capacité juridique
- Absence de perspective raisonnable d'une issue favorable
- Difficulté d'accès aux tribunaux du fait d'une situation de pauvreté
- Difficultés d'accès pour d'autres raisons
- La victime a été expulsée
- Les recours sont inaccessibles en pratique
- La victime ou les plaignants sont sous la peur ou la menace
- Communication avec les avocats entravée

2. Les recours sont inefficaces

- Les enquêtes et poursuites judiciaires nécessaires n'ont pas eu lieu
- Les procédures sont indument prolongées
- Vices de forme évidents dans les procédures

3. Les recours sont insuffisants

4. Violations systématiques

5. Autres cas d'exception

6. La charge de la preuve





3

AUTRES POINTS

Plaintes et admissibilité
devant la **Cour africaine**

GUIDE PRATIQUE

A. MESURES PROVISOIRES

Les mesures provisoires permettent de demander une prise en charge immédiate dans les cas où des violations potentielles pourraient être commises durant une procédure avant qu'une décision de justice soit rendue, ou lorsque le délai avant le rendu du jugement peut être de nature à compromettre l'effectivité de la réparation attendue. Les mesures provisoires sont prévues par l'article 98 du Règlement intérieur de la Commission de 2010, par l'article 27(2) du Protocole et par l'article 51 du Règlement de la Cour de 2010. La Commission avait prescrit des mesures provisoires après une mission de terrain effectuée au Soudan à la mi-2004, dans laquelle elle suggérait au Soudan de réorganiser ses forces de sécurité, d'apporter son concours aux processus de surveillance des potentielles violations des droits humains, de permettre aux déplacés de rentrer chez eux, de garantir l'accès aux observateurs de l'UA et des procès équitables pour les prisonniers politiques. La Commission avait également demandé la mise en œuvre de mesures provisoires en lien avec la situation du Sud Kordofan au Soudan en novembre 2011. La Commission peut également faire appel à la Cour pour lui soumettre les affaires pour lesquelles elle espère pouvoir prescrire des mesures provisoires, au titre de l'article 118(2) de son règlement intérieur, s'il lui semble que cela sera de nature à renforcer la possibilité de prescription de ces mesures. C'est ce qui s'est produit dans l'affaire *Commission africaine des droits de l'Homme c. Libye*, lorsque la Cour a prescrit des mesures provisoires après un examen, dans les grandes lignes, du dossier¹.

La décision d'attribution de mesures provisoires repose sur un équilibre entre, d'une part, la probabilité et le degré de menaces d'exactions qui pourraient intervenir, et d'autre part, les éventuelles obligations à respecter sur le plan du droit en la matière². De nombreuses affaires de droits de l'Homme sont fortement susceptibles de pouvoir bénéficier de l'octroi de mesures provisoires. Ces mesures peuvent être attribuées, *inter alia*, dans des dossiers impliquant une possible condamnation à la peine de mort, des violations graves, massives et systématiques, la déportation ou le déplacement forcé, la détention arbitraire ou les limites arbitrairement fixées à la liberté d'expression, l'expropriation et la redistribution de terres, le harcèlement, les châtiments corporels,

1. App. No. 004/11, CADHP. (25 mars 2011).

2. Pour davantage d'information sur les mesures provisoires (ou mesures conservatoires/d'urgence) que peuvent prescrire les organes supranationaux des droits de l'Homme, voir Jo Pasqualucci, *Interim Measures in International Human Rights: Evolution and Harmonization*, 28 VAND. J. TRANSNAT'L L. 1 (2005); Eva Rieter, *IRREPARABLE HARM: PROVISIONAL MEASURES IN INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS ADJUDICATION* (2010); Dan Juma, *Provisional Measures Under the African Human Rights System: The African Court's Order Against Libya*, 30 WISC. J. INT'L L. 344 (2012).

les disparitions forcées, la torture ou tout autre traitement cruel, inhumain et dégradant, la violation des droits culturels et les atteintes à l'indépendance du pouvoir judiciaire³.

Les mesures provisoires s'articulent de manière complexe avec la question de la recevabilité, puisque, au regard de l'urgence dans laquelle ces mesures sont traditionnellement prescrites, leur mise en œuvre constitue de fait la première décision dans le cadre de la procédure, et elle intervient en amont de la décision quant à la recevabilité de la plainte. Dans les faits, il est possible que les instances supranationales, Commission ou Cour, prescrivent des mesures provisoires avant d'avoir rendu leur décision quant à l'admissibilité de la requête introduite. Et ce, tout en maintenant ces mesures en vigueur pendant le délai que l'État incriminé consacre à une éventuelle résolution de l'affaire au niveau des juridictions nationales, c'est-à-dire avec la possibilité que le fond du dossier ne soit finalement pas traité au niveau international. Lorsque les mesures provisoires ne sont pas respectées ou qu'il existe des doutes fondés quant à leur application effective, une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes devrait pouvoir s'appliquer, sur les motifs exposés auparavant relatifs aux situations de violations continues ou à leur possible répétition.

3. Voir, par ex., *Lubicon Lake Band c. Canada*, App. No. 167/1984, HRC (Mar. 26, 1990) ; *International Pen, Constitutional Rights Project & Interights (au nom de Ken Saro-Wiwa Jr) c. Nigeria*, App. Nos. 137/94, 139/94, 154/96 & 161/97, Comm. Af. DHP. (31 octobre 1998) ; *Amnesty International c. Zambie*, App. No. 212/98, Af. Comm. H.P.R. (May 5, 1999) ; *Osbourne v. Jamaica*, App. No. 759/1997, HRC (1 mars, 2000) ; *Haïtiens et Dominicains d'origine haïtienne en République dominicaine*, App. No. 12,271, CIADH., mesures provisoires (18 août 2000) ; *Constitutional Court c. Pérou*, App. No. 11,760, CIADH. (31 janvier 2001) ; *Hugo Juarez Cruzat et al. c. Pérou*, App. No. 11,015, Comm. Int-amé. DH. (5 mars 2001) ; *Détenus emprisonnés par les États-Unis à Guantanamo*, App. No. 259/01, Comm. Int-amé. DH., mesures provisoires (12 mars 2002) ; *Interights et al. (au nom de Mariette Sonjaleen Bosch) c. Botswana*, App. No. 240/01, Comm. Af. DHP. (20 novembre 2003) ; *Liesbeth Zegveld et Mussie Ephrem c. Érythrée*, App. No. 250/02, Comm. Af. DHP. (20 novembre 2003) ; *Interights (au nom de Safia Yakubu Husaini et d'autres) c. Nigeria*, App. No. 269/2003, Comm. Af. DHP. (11 mai 2005) ; *Général Carlos Rafael Alfonso Martínez c. Venezuela*, App. No. 73/0315, Af. Comm. H.P.R. (Mar. 2006) ; *Open Society Justice Initiative (au nom de Pius Njawe Noumeni) c. Cameroun*, App. No. 290/04, Comm. Af. DHP. (mai 2006) ; *Affaire du massacre de Rochela c. Colombie*, App. No. 11,995, CIADH. (11 mai 2007) (pour laquelle des mesures provisoires avaient été requises pendant que la Commission examinait le dossier) ; *Centre for Minority Rights Development and Minority Rights Group (au nom de Enderois Welfare Council) c. Kenya*, App. No. 276/2003, Comm. Af. DHP. (25 novembre 2009) ; *Commission africaine des droits de l'Homme c. Libye*, App. No. 004/11, CADHP. (25 mars 2011).

B. RÉINTRODUCTION D'UNE REQUÊTE

Les mesures provisoires permettent de demander une prise en charge immédiate dans les cas où des violations potentielles pourraient être commises durant une procédure avant qu'une décision de justice soit rendue, ou lorsque le délai avant le rendu du jugement peut être de nature à compromettre l'effectivité de la réparation attendue. Les mesures provisoires sont prévues par l'article 98 du Règlement intérieur de la Commission de 2010, par l'Article 27(2) du Protocole et par l'article 51 du Règlement de la Cour de 2010. La Commission avait prescrit des mesures provisoires après une mission de terrain effectuée au Soudan à la mi-2004, dans laquelle elle suggérait au Soudan de réorganiser ses forces de sécurité, d'apporter son concours aux processus de surveillance des potentielles violations des droits humains, de permettre aux déplacés de rentrer chez eux, de garantir l'accès aux observateurs de l'UA et des procès équitables pour les prisonniers politiques.

Il est important de souligner que la recevabilité constitue une des étapes de la procédure suivant le dépôt d'une requête auprès de la Commission ou de la Cour africaines. Si une plainte est déclarée irrecevable, elle n'en sera pas moins susceptible d'être examinée par la suite. Les plaignants, au contraire, ont intérêt à la corriger et à l'introduire à nouveau au niveau supranational⁴. S'il est statué, conformément à l'Article 56(5), que les voies de recours internes n'ont pas été dûment épuisées, la Commission doit exiger de l'État partie qu'il donne des éléments précis sur les voies de recours dont il dispose dans son système judiciaire national. Les plaignants sont alors amenés à essayer d'épuiser ces voies de recours, et à réintroduire leur plainte au niveau supranational, après épuisement des voies internes, ou bien si des blocages au niveau de ces instruments internes ont été clairement identifiés (par exemple du fait de délais anormalement longs, de situation où les plaignants sont harcelés d'une manière ou d'une autre). Par ailleurs, des éléments nouveaux versés au dossier peuvent également justifier une réintroduction de la plainte.

4. Voir Comm. Af. DHP., Règlement intérieur de 2010, Article 107(4) et Alberto T Capitaio c. Tanzanie, App. Nos. 53/90 & 53/91, Comm. Af. DHP., deuxième décision concernant la recevabilité, 8^e rapport d'activité 1994-5, Annexe VI. Les motifs de non-recevabilité en vertu des Articles 56(1), 56(3) et 56(4) sont aisément contestables, en ajoutant tous les détails requis ou en modifiant la terminologie utilisée dans la rédaction de la plainte. Une plainte irrecevable au regard des dispositions de l'Article 56(6), c'est-à-dire au motif d'un délai non respecté, peut empêcher que la plainte soit instruite; toutefois, celle-ci peut être à nouveau déposée si les violations ont des conséquences durables et continues, et s'il n'avait pas déjà été fait usage de cet argument dans un premier temps. Une plainte irrecevable en vertu de l'Article 56(7), au motif qu'une autre juridiction s'est déjà prononcée sur l'affaire, peut également empêcher une instruction de la plainte, sauf s'il peut être prouvé que la décision rendue n'est pas satisfaisante. Par ailleurs, un examen en cours peut aussi empêcher une instruction par une autre juridiction pendant un certain temps, mais la plainte pourra à nouveau faire l'objet d'une instruction par les instances supranationales si les juridictions internes ne parviennent pas à rendre de verdict.





fidh

LA COUR AFRICAINE
DES DROITS DE L'HOMME
ET DES PEUPLES
vers la Cour africaine
et des droits de l'Homme



AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES RIGHTS
IN THE MATTER OF

ACCEPTED

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA

(Submitted on 24 June 2016)



AFRICAN (BANJUL) CHARTER ON
27 June 1981, OAU Doc.
October 1986)

members of the
African Charter
XV) of the Assem
held in Monrovia,
draft on an Afr
establishment of bodie
organization of African L
are essential objec
ples";
in Article 2 of the said
te and intensify their co
and to promote interna
lations, and the Univer
I tradition and the values
reflection on the concept
stem from the att
protective

4

À RETENIR : LES QUESTIONS ESSENTIELLES

Plaintes et admissibilité
devant la **Cour africaine**

GUIDE PRATIQUE

Ci-dessous sont énumérés les différents facteurs que les plaignants doivent prendre en compte lorsqu'ils décident de porter affaire au niveau du mécanisme régional des droits de l'Homme en Afrique, et une structure de base pour élaborer leur plainte est proposée :

1. Qui est le plaignant ? S'il s'agit d'une ONG, dispose-t-elle du statut d'observateur auprès de la Commission ?
2. L'État attaqué par les plaignants a-t-il adhéré aux dispositions de l'Article 34(6) du Protocole, autorisant les saisines individuelles de la Cour africaine ? Si oui, les plaignants peuvent alors introduire une plainte directement auprès de la Cour¹. Dans le cas contraire, les requérants issus de tous les pays d'Afrique sauf le Maroc et le Soudan, peuvent se diriger vers la Commission.
3. Est-ce que les exactions dénoncées ne concernent qu'une seule personne, ou bien font-elles partie d'une situation plus large de violations généralisées et systématiques ? Les affaires concernant des situations de violations commises sur des victimes multiples ont davantage de possibilités d'être exemptées de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, de conserver leur pertinence malgré un temps long d'instruction, et peuvent plus probablement conduire à des changements profonds et structurels. Bien qu'une plainte ne concerne qu'un seul individu, la situation dénoncée en l'espèce impliquera souvent des cas d'exactions multiples et systématiques, qui devront être mis en lumière.
4. Toutes les voies de recours internes ont-elles été épuisées, au cours des six derniers mois (ou dans un délai supérieur mais dûment justifié) ? Si oui, la requête peut être portée devant les instruments internationaux car elle a de fortes chances d'être recevable.
5. Existe-t-il des motifs clairs d'exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes ? Si oui, l'affaire a également de fortes chances d'être déclarée recevable par les instances supranationales des droits de l'Homme, notamment parce qu'elles leur permettra de prendre en compte les failles du mécanisme national de réparation des violations des droits humains, et les violations sous-jacentes dont ces failles, en soi, sont le révélateur.

De plus, pour mener à bien un dépôt de plainte au niveau du mécanisme supranational en Afrique, les plaignants doivent s'interroger sur les points suivants :

1. Comme déjà signalé auparavant, les plaignants souhaitant introduire des requêtes en tant qu'ONG doivent vérifier que celle-ci dispose du statut d'observateur auprès de la Commission.

1. Existe-t-il des menaces de représailles ou de harcèlement sous une forme ou une autre ? Si oui, des mesures provisoires de protection devraient être exigées.
2. Le texte de la plainte contient-il la liste des noms des requérants ? La plainte a-t-elle été rédigée en utilisant une terminologie non insultante ? S'appuie-t-elle sur d'autres sources que les informations diffusées par les médias ?
3. L'affaire a-t-elle déjà été jugée, ou est-elle en cours d'examen, par une autre juridiction ?
 - Si oui, les plaignants devront prouver que les violations dénoncées n'ont pas été dûment prises en compte, ou que la plainte déposée devant les instances supranationales est différente de celle jugée précédemment.
4. La plainte met-elle en relation les violations dénoncées avec des dispositions précises de la Charte africaine ?
 - Ici, les requérants ont vivement intérêt à prendre le temps nécessaire pour appréhender la situation dans sa totalité et lister toutes les violations, y compris celles liées à la procédure en tant que telle et au cadre juridique dans lequel elle s'inscrit. Plus la plainte sera détaillée, plus elle aura de chance de franchir avec succès toutes les étapes de la procédure, et plus son impact s'en trouvera *in fine* renforcé.
5. Si une exception à la règle de l'épuisement est alléguée, la plainte précise-t-elle suffisamment les motifs pouvant la justifier ?
6. Dans les cas concernant des violations massives ou systématiques, celles-ci sont-elles signalées ?
7. Dans les cas concernant des violations continues ou d'éventuelles répétitions des violations, ces possibilités ont-elles été signalées ?

Étapes du processus de recevabilité

1. Fournir séparément de la communication les noms des victimes et de leurs représentants (si les victimes ont demandé l'anonymat) et leurs coordonnées

2. Au sein de la communication :

- Noms des victimes et de leurs représentants (si l'anonymat n'a pas été requis par les plaignants) et nom de l'État partie attaqué
- Présentation générale des principaux faits
- Articles de la Charte potentiellement enfreints
- Déclarations de conformité avec les Articles 56(1), 56(2), 56(3), 56(4) et 56(7) de la Charte et éléments pertinents à fournir relatifs aux dits articles
- Argumentaire relatif à l'Article 56(5) de la Charte : preuve que les recours internes ont été épuisés ou motivation d'une exception à la règle
- Argumentaire relatif à l'Article 56(6) de la Charte : démonstration d'une introduction rapide de la plainte après épuisement des recours internes ou justification d'un délai supplémentaire, ou réitération des raisons justifiant l'exception à l'épuisement des voies de recours internes comme base à l'exception de la condition de temporalité également
- Suggestion préliminaire des mesures de réparations qui pourraient être ordonnées par la Cour (ex. réformes de la loi, compensations individuelles, réparations collectives)



CONCLUSION

Les différents chapitres qui composent ce guide avaient pour objectif de présenter les principaux éléments de contenu des règles à respecter lors du dépôt d'une requête devant la Commission ou la Cour africaines, pour que celle-ci soit recevable. Ces critères devraient constituer le cœur de toute tentative de saisine des instances judiciaires supranationales, et ce pour au moins trois raisons.

Premièrement, la phase d'élaboration des argumentaires à partir desquels les juridictions seront amenées à statuer sur la recevabilité d'une requête représente un des plus grands défis dans l'ensemble de la procédure. Aussi, une des clés de la réussite de cette étape, et pour que la procédure puisse aboutir, consiste à s'appuyer sur les arguments et les principes qui fondent la recevabilité.

Deuxièmement, lorsqu'il s'avère impossible de suivre le cheminement traditionnel consistant à épuiser les voies de recours internes, parce que le mécanisme national des droits de l'Homme est défaillant, chaque argumentaire motivant une exception à la règle de l'épuisement des recours internes permet d'approfondir l'examen de ces voies de recours au niveau national et de savoir si oui ou non des violations du droit à un recours effectif sont commises par l'État concerné. L'identification de violations au droit à un recours effectif peut s'avérer encore plus importante que le constat de toute autre violation, pouvant intervenir au cours de la procédure. En effet, l'identification de ces violations peut conduire à réformer les cadres juridiques internes et permettre de promouvoir des instruments plus respectueux des droits humains dans l'ensemble des juridictions nationales.

Troisièmement, l'importance majeure de la notion de violations systématiques, parmi les motifs possibles d'application d'une exception à la règle de l'épuisement des voies de recours internes, mérite d'être particulièrement soulignée. En effet, lorsque ce motif permet qu'une exception s'applique, les conséquences sont visibles non seulement à travers la manière dont l'argumentaire des requêtes concernées est conçu, mais aussi dans les modalités mêmes de structuration de ces requêtes.

Ce guide saura, nous l'espérons, être un outil d'utilité aussi bien pour de nouveaux requérants que pour des requérants aguerris du mécanisme africain des droits de l'Homme. Avec l'objectif de permettre qu'un nombre accru de requêtes abouties soient introduites auprès des instances supranationales africaines de défense des droits humains, renforçant ainsi le mécanisme régional des droits en Afrique, et le respect des droits sur tout le continent africain.

Les communications doivent être soumises au siège de la Cour, par courrier postal, courrier électronique ou fax, à l'adresse suivante :

Greffier de la Cour africaine

P.O. Box 6274

Arusha, Tanzania

Fax : +255 732 97 95 03

Email : registry@african-court.org

LE GROUPE D'ACTION JUDICIAIRE DE LA FIDH

Le Groupe d'action judiciaire de la FIDH est un réseau composé d'une soixantaine d'avocats, de magistrats et de professeurs de droit engagés *pro-bono*, qui a pour mandat d'accompagner judiciairement les victimes de graves violations des droits humains dans les procédures judiciaires dans lesquelles la FIDH est engagée, tant devant les juridictions nationales, régionales, qu'internationales.

Le GAJ intervient dans plus de 80 procédures judiciaires aux niveaux national, régional et international dans 35 pays en soutien à près de 700 victimes de graves violations des droits humains. Le GAJ est dirigé et animé par un responsable et une coordinatrice, deux avocats basés à Paris. Par ailleurs, le GAJ soutient et accompagne les stratégies pénales des avocats des victimes aux niveaux national et international et développe des actions en faveur de la poursuite des auteurs des crimes les plus graves.

L'expérience de la FIDH et de son Groupe d'action judiciaire (GAJ) en matière judiciaire et d'accompagnement des victimes, en coordination avec ses organisations membres et partenaires dans les pays concernés, s'est développée sur les 5 continents et particulièrement en Afrique depuis une vingtaine d'années. La FIDH et son GAJ ont ainsi obtenu la première condamnation en France, sur la base de la compétence universelle, d'un tortionnaire mauritanien, la condamnation d'un tortionnaire tunisien et de 13 tortionnaires chiliens, ainsi que la condamnation du premier génocidaire rwandais jugé en France en mars 2014.

En Afrique, la FIDH et son GAJ représentent plus de 500 victimes de crimes les plus graves notamment en Guinée, en Côte d'Ivoire, au Mali et en Centrafrique. La FIDH a été à l'origine de l'ouverture de l'enquête de la CPI sur la situation en République centrafricaine et de l'orientation spécifique de l'enquête retenue par le Bureau du procureur de la CPI sur la perpétration massive de crimes sexuels en 2003-2004 dans ce pays, procédure ayant débouché sur l'arrestation et le procès de Jean-Pierre Bemba.

Directeur de la publication : **Karim Lahidji**
Rédacteur en chef : **Antoine Bernard**
Auteur : **Christopher Roberts**
Coordination : **Tchérina Jérolon et Alice Banens**
Graphisme : **Bruce Pleiser**
Mise en pages : **Stéphanie Geel**

Diffusion : ce rapport est publié en versions française, anglaise, arabe et portugaise.

La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) autorise la libre reproduction d'extraits de cette publication à condition que crédit leur soit rendu et qu'une copie de la publication portant l'extrait soit envoyée à leur siège.

Dépôt légal juin 2016 - FIDH (Éd. française) ISSN 2225-1790 - Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)



implemented by **giz** Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

La présente publication a été élaborée dans le cadre d'un programme financé par GIZ au nom du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de la FIDH et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.



fidh

FIDH
17, passage de la Main d'Or
75011 Paris
Tél : (33-1) 43 55 25 18
Fax : (33-1) 43 55 38 15
www.fidh.org