

## **Réflexions sur le rôle des Organisations de la Société Civile dans l'exécution des décisions rendues par la Commission et la Cour Africaines**

**Felix Agbor Nkongho**

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples fait partie intégrante du système africain des droits de l'homme et du mécanisme pour la protection et la promotion de ces derniers. Depuis sa mise en place par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, en 1987, la Commission a reçu plus de 600 communications, déposées à son attention pour examen. Celles-ci ont été fondées sur la violation des droits et des libertés consacrés dans la Charte. La Commission, avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (établie par le biais du Protocole à la Charte africaine de 1998 et en opération depuis 2004), constitue le cœur du système africain de protection des droits de l'homme. La Cour a été créée afin de renforcer les fonctions de protection de la Commission.

Ces organes ont traité plusieurs affaires et rendu des décisions révolutionnaires concernant des questions contentieuses telles que l'auto-détermination, le droit au développement et le droit à l'environnement, pour n'en citer que quelques-unes. Néanmoins, le sujet de discordes et la lacune qui a éclipsé, inévitablement, le travail de ces organes, est l'exécution de leurs décisions par les États, notamment lorsqu'il est question d'affaires complexes et politiquement sensibles. Ces affaires soulèvent des questions et des difficultés critiques pour ces organes, puisqu'elles touchent souvent à la souveraineté de l'État, ainsi que pour les États qui, souvent, se montrent peu disposés à exécuter de telles décisions. Dans ces affaires, les plaideurs et les acteurs de la société civile se trouvent inévitablement confrontés à une forte résistance lorsqu'ils plaident pour l'exécution des décisions rendues. Dans ces conditions, la question se pose de savoir si les fonctions et les pouvoirs de ces organes devraient être renforcés, ou s'ils devraient faire appel à des organes externes pour encourager, voire même contraindre l'exécution des décisions rendues, tels que les juridictions nationales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH) et les organisations de la société civile (OSC).

Les difficultés deviennent encore plus marquées lorsqu'il est question, comme déjà noté, de toucher à la souveraineté de l'État impliqué. Comme cela a été observé dans le cadre de plusieurs affaires, non seulement sur le continent, mais aussi de la part d'autres juridictions régionales, des organes supranationaux peuvent constater qu'un État a violé ses obligations sous les instruments des droits de l'homme pertinents, mais ils peuvent se montrer peu disposés à faire des commentaires sur l'exécution des décisions rendues dans le cadre desdites affaires. C'est ainsi, par exemple, que la Cour internationale de justice (CIJ), dans son avis consultatif intitulé « Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo », a restreint elle-même le périmètre de son avis à une seule affaire, refusant de conclure sur la question plus large des déclarations d'indépendance unilatérales. De même, dans les affaires *Congrès du peuple katangais/République démocratique du Congo* (1995) et *Kevin Mgwanga Gunme et al/Cameroun* (2009), la Commission africaine n'a pas abordé pleinement et d'une manière adéquate la question de l'auto-détermination. Ceci peut être aisément mis en rapport avec la réticence de la Commission à intervenir dans la situation politique des pays qui affecte leur souveraineté et les frontières établies. Comme la CIJ le notait elle-même dans son arrêt 1986 *Différend frontalier*, « le maintien du statu quo territorial en Afrique apparaît souvent comme une solution de sagesse visant à préserver les acquis des peuples qui ont lutté pour leur

indépendance et à éviter la rupture d'un équilibre qui ferait perdre au continent africain le bénéfice de tant de sacrifices ».

En revanche, la Commission et la Cour semblent être plus à l'aise lorsqu'elles abordent des questions afférentes aux affaires internes de l'État, notamment dans les cas de violations reportées à propos des droits des peuples autochtones et des droits fonciers. Ces décisions « invasives » qui touchent aux affaires internes des États incluent celles rendues à l'encontre du Nigéria dans l'affaire Ogoniland et contre le Kenya dans les célèbres affaires Endorois (*Centre for Minority Rights Development [Kenya] et Minority Rights Group International de la part de Endorois Welfare Council v. Kenya*) et Ogiek (*Commission africaine des droits de l'homme et des peuples/République du Kenya*). Ici, l'existence d'une société civile active qui pourrait plaider pour une décision et développer une stratégie de mise en œuvre s'est avérée essentielle pour l'exécution de ces décisions.

C'est ainsi, par exemple, que grâce aux efforts déployés par le Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (MRG) International de la part du Conseil Endorois du bien-être, une plainte a pu être déposée devant la Commission africaine en premier lieu. Les OSC ont été reconnues en tant que partenaires clés dans le processus de suivi et d'exécution. Les OSC ont utilisé un large éventail d'outils pour cette fin, dont l'implication de différentes parties prenantes et la communauté en général, sur le plan national, dans le suivi et l'exécution des décisions, la correspondance écrite, les réunions et le recours à d'autres mécanismes de défense des droits de l'homme, pour attirer l'attention et suivre les évolutions. En dépit des nombreuses difficultés auxquelles les OSC doivent faire face concernant le suivi et l'exécution, elles ont joué un rôle déterminant pour maintenir les décisions de la Commission et de la Cour en vie. Par exemple, dans l'affaire Ogiek, où MRG et le Programme de développement du peuple Ogiek (Ogiek Peoples Development Program [OPDP]) ont créé un groupe de travail qui a formulé plusieurs recommandations et exercé constamment de la pression sur le gouvernement du Kenya pour que celui-ci adopte les mesures nécessaires pour exécuter le jugement rendu par la Cour africaine.

En particulier, dans son « rapport du deuxième séminaire régional sur la mise en œuvre des décisions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples » (tenu en septembre 2018), la Commission a identifié toute une série de facteurs qui entravent l'exécution de ses décisions. On peut citer notamment l'inadéquation de l'engagement des États parties, des contraintes financières et institutionnelles, un manque de communication et de visibilité, un manque de mécanismes de suivi et ses contraintes fonctionnelles. La Cour africaine se trouve confrontée à des difficultés similaires.

Les OSC de défense des droits de l'homme peuvent aider la Commission et la Cour à surmonter ces difficultés. Nombreuses sont les OSC à jouer, d'ores et déjà, un rôle important dans le soutien du travail de ces organes, par le biais du suivi des droits de l'homme, l'élaboration de normes, la fourniture d'assistance, la formation et la sensibilisation. En exerçant ces fonctions, ces organisations peuvent faire pression sur les États parties respectifs, en présentant des demandes auprès du système juridictionnel national (voir, par exemple, la publication de Masha Lisitsyna et d'Anastassiya Miller dans cette série), avec l'institution nationale de défense des droits de l'homme (INDH), en tant que moyen d'obtenir l'exécution des décisions et des jugements rendus par la Commission et la Cour. Ici encore, le rôle des OSC s'avère crucial car elles peuvent écrire aux INDH et aux tribunaux pour les informer de l'état d'exécution d'une décision donnée.

En outre, nommer and humilier (une stratégie populaire pour obtenir l'exécution des décisions internationales en matière de droits de l'homme) s'est avéré être un outil efficace, notamment pour attirer l'attention internationale en faveur d'une cause en particulier. Les OSC utilisent les médias d'informations pour rendre les violations publiques et exiger l'exécution des décisions. La preuve a démontré que les gouvernements mis sous les projecteurs pour leurs abus et qui n'ont pas encore exécuté les décisions rendues par ces organes peuvent être pressés d'exécuter, comme l'affaire Ogiek, au Kenya, l'illustre. En mai 2017, la Cour avait jugé qu'en soumettant systématiquement les Ogiek à des expulsions forcées arbitraires de leurs terres ancestrales dans la forêt Mau, le gouvernement kenyan avait violé sept articles différents de la Charte africaine, dont les droits à la propriété, aux ressources naturelles, au développement, à la religion, à la culture et à la non-discrimination. Le Programme de développement du peuple Ogiek (Ogiek Peoples Development Program [OPDP]) et Minority Rights Group (MRG) ont continuellement fait pression sur le gouvernement, pointé du doigt et dénoncé, lorsqu'il est devenu évident que le gouvernement hésitait à exécuter la décision de la Cour. Cette tactique peut être mieux exploitée par les organisations de base, dont un bon nombre d'entre elles représentent des personnes vulnérables et peuvent contribuer à mettre ces affaires sous les feux de la rampe.

Pourtant, l'espace civique en Afrique se rétrécit. La Commission elle-même a noté, dans son rapport de 2018, que « les critères qui restreignent l'obtention du statut d'observateur auprès de la Commission empêchent les petites ONG locales de s'impliquer, au niveau institutionnel, dans les activités de la Commission ». Une mesure à faire est que les organisations de base soient dûment représentées dans ces organes. Ceci leur permettrait d'avoir une compréhension appropriée du fonctionnement interne du système et d'être en mesure d'aider à combler les lacunes existantes en termes d'exécution. Ceci contribuerait grandement également à améliorer les modalités selon lesquelles les OSC signalent les défaillances des États en matière d'exécution. Par ailleurs, la nature confidentielle et le manque de transparence des communications soumises à la Commission entravent le suivi des procédures de cette dernière par les OSC, lorsque les affaires sont en cours. En effet, au sens de l'article 59, paragraphe 1, de la Charte africaine : « Toutes les mesures prises dans le cadre du présent chapitre resteront confidentielles jusqu'au moment où la conférence des chefs d'État et de gouvernements en décidera autrement. » Une telle confidentialité (laquelle ne peut être levée que par la conférence, un organe largement politique) pose problème et accorde aux États parties une énorme latitude et capacité d'influencer les décisions de la Commission.

Les OSC de défense des droits de l'homme devraient améliorer leur coopération les unes avec les autres aux niveaux national, régional et international, afin de se montrer plus efficaces à nommer et humilier, ainsi que d'exercer de la pression pour l'adoption ou l'amélioration d'une législation, garantissant ainsi l'exécution des jugements des juridictions étrangères et/ou internationales sur le niveau national (ou l'amélioration de celle existante en ce sens). Les OSC devraient également collaborer davantage pour faire pression en faveur de l'intégration des mécanismes de mise en œuvre et d'exécution dans les plans d'action de droits de l'homme nationaux, ainsi que pour s'assurer que ces questions soient considérées d'une perspective plus large au spectre national des droits de l'homme. La mobilisation de ce type de soutien constitue une force de nombreuses OSC, leur donnant ainsi la capacité d'accroître la sensibilisation à la base à propos du fonctionnement et des décisions de la Commission et de la Cour. En recueillant du soutien des avocats plaidants en association avec les INDH, les OSC peuvent contribuer à maintenir ces décisions en vie, aussi bien pour le

gouvernement défendeur que dans le cadre du système des droits de l'homme dans son ensemble.

Une meilleure exécution et mise en œuvre pourrait également être facilitée par des efforts de sensibilisation et de formation visant à renforcer la prise de conscience et à démystifier l'idée selon laquelle les organes judiciaires internationaux sont hors de portée pour les individus ordinaires. Par le biais des activités promotionnelles des OSC, comme les conférences et les formations, les parties prenantes peuvent en apprendre bien davantage sur la manière d'aborder les violations des droits de l'homme qui n'ont pas été gérées de manière appropriée par le système national de droits de l'homme. En effet, la sensibilisation peut contribuer grandement à rendre publiques les décisions en matière de droits de l'homme ainsi que leur état d'exécution (voir, par exemple, les publications de Philip Leach et Clara Sandoval). La sensibilisation et la formation des médias, ainsi que d'autres acteurs de la presse, peuvent aider, elles aussi, à maintenir en vie les décisions et à faire en sorte qu'elles circulent largement au sein du discours des droits de l'homme. Ceci, à son tour, contribuerait à l'amélioration des normes en matière de droits de l'homme.

Enfin, l'établissement de normes a toujours constitué un rôle important joué par les OSC de défense des droits de l'homme. En soulignant certains domaines des droits de l'homme ayant joui d'une attention limitée par la communauté internationale, ainsi qu'en exerçant de la pression pour la régulation de ces domaines, les OSC de défense des droits de l'homme (en Afrique et au-delà) sont parvenus, jusqu'à ce jour, à mettre en avant des questions telles que l'interdiction de la torture, les disparitions involontaires, les droits des femmes, les droits des enfants et les droits des personnes LGBTQI+. Ce rôle crucial des OSC devrait être dirigé aussi vers l'exécution des décisions des organes judiciaires et quasi-judiciaires internationaux ; par exemple, en mettant en exergue la non-conformité des États parties par le biais d'autres mécanismes, comme les organes de traités des Nations Unies ou des organes politiques tels que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. L'échec d'exécution de ces décisions constitue un mépris éhonté des valeurs des droits de l'homme. Cela peut être mis en relief comme étant un échec permanent, de la part d'un État, à promouvoir, protéger, respecter et accomplir ses obligations mises à sa charge par la Charte africaine, ainsi que par d'autres instruments contraignants internationaux de droits de l'homme.

L'État est le premier responsable de la protection et de la promotion des droits de l'homme. L'échec d'exécution des décisions des organes judiciaires internationaux peut ainsi être interprété comme une absence de protection des droits de l'homme des individus. Possiblement, ces défaillances pourraient ainsi être portées, par les individus et les OSC, devant les systèmes judiciaires nationaux qui sont cabale et désirent de les connaître. Relever les normes (et les fixer) de l'exécution des décisions des organes internationaux de défense des droits de l'homme au niveau d'une obligation indérogeable constituerait, certainement, un tournant décisif, longuement attendu, pour l'exécution des décisions rendues en matière de droits de l'homme.

***Felix Agbor Nkongho** est Avocat aux Cours Suprêmes du Cameroun et du Nigéria; Président, Centre for Human Rights and Democracy in Africa (CHRD); et Vice-Président, African Bar Association (AFBA) Afrique Central.*