



Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: entre tantonnement et nécessité de s'affirmer

Benjamin Kagina Senga

► To cite this version:

Benjamin Kagina Senga. Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: entre tantonnement et nécessité de s'affirmer. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux , 2021, <10.4000/crdf.8153>. <hal-03342884>

HAL Id: hal-03342884

<https://hal.science/hal-03342884v1>

Submitted on 13 Sep 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : entre tâtonnement et nécessité de s'affirmer

Benjamin KAGINA

Assistant à l'enseignement à la faculté de droit de l'université de Kinshasa (République démocratique du Congo)

Docteurant à l'université de Montréal (Canada)

-
- I. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est-elle victime de son propre mécanisme de mise en œuvre ?
 - A. L'obligation d'exécuter les décisions de la Cour dispose-t-elle d'un fondement juridique ?
 - B. Le Conseil exécutif et la Conférence : des organes politiques pour une mission judiciaire
 1. La Cour africaine : une consécration lacunaire de la procédure de suivi de ses décisions comme obstacle à l'exécution
 2. Une approche en déphasage avec la réalité du continent : un contrôle politique de la mise en œuvre comme obstacle
 - II. La Cour africaine : vers la nécessité d'améliorer le cadre normatif et institutionnel de surveillance des décisions
 - A. Les modèles interaméricain et européen de suivi et surveillance peuvent-ils servir de correctifs ?
 1. Le modèle interaméricain de suivi et surveillance par la Cour interaméricaine elle-même
 2. Le modèle européen de suivi et surveillance par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe
 - B. La dualisation du mécanisme de suivi et surveillance des décisions de la Cour africaine, un pas vers un mécanisme efficace ?

Depuis sa mise en place en 2006 avec la prestation de serment de ses juges, la question du mécanisme de suivi et de surveillance des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (Cour ADHP) n'a pas fait l'objet d'une abondante littérature. À ce sujet, elle ne déroge pas du constat général sur cette question selon lequel :

L'exécution des jugements des juridictions internationales n'a que peu retenu pendant longtemps l'attention de la

doctrine ; on considérait en effet que l'exécution spontanée et de bonne foi devait être le corollaire de la reconnaissance de la compétence de la Cour¹.

Parmi les écrits qui abordent la problématique du mécanisme de suivi et surveillance des décisions de la Cour africaine, figurent ceux de Mamadou Hébié² et Judicaël Elisée Tiehi³. Dans son analyse, le premier auteur soutient que le faible niveau d'exécution des décisions de la Cour

1. É. Lambert-Abdelgawad, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme : vers une harmonisation des systèmes régionaux », *Anuario colombiano de derecho internacional*, vol. 3, 2010, p. 11.
2. M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Revue générale de droit international public*, vol. 121, n° 3, 2017, p. 689-724.
3. J. E. Tiehi, « L'exécution minimaliste de l'arrêt de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire "Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) c. République de Côte d'Ivoire" : much ado about nothing? », *La revue des droits de l'homme*, n° 18, 2020, en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/9978>.

africaine est notamment dû au nombre limité d'affaires qui lui sont soumises et de l'objet de ces affaires qui, pour beaucoup, conduisent à des décisions d'irrecevabilité⁴. Le second, dans son analyse sur l'exécution de l'affaire *Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) c. République de Côte d'Ivoire*⁵, arrive à la conclusion selon laquelle l'exécution minimaliste dans cette affaire est due à la faiblesse du mécanisme de suivi des décisions de la Cour⁶. Ces deux auteurs ainsi que d'autres soutiennent que ce mécanisme de suivi garde plusieurs zones d'opacité et qu'une réforme s'impose. Le présent article ne s'écarte pas de ce constat, mais tend à le dépasser en analysant le nouveau Règlement intérieur de la Cour qui apporte des réponses audacieuses à ces préoccupations. Ainsi, il sera question dans un premier temps de revenir sur le cadre normatif et institutionnel africain de suivi des décisions de la Cour (I), avant de proposer, dans un second temps, des améliorations possibles à ce mécanisme africain de suivi (II).

I. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est-elle victime de son propre mécanisme de mise en œuvre ?

L'efficacité d'une instance dépend du mécanisme de contrôle de l'exécution de ses décisions. En droit international, ce mécanisme de contrôle peut revêtir un caractère politique et/ou judiciaire. Chacun de ces modèles présente une spécificité propre. Si le modèle judiciaire de contrôle présente l'avantage d'être soumis à l'instance ayant rendu la décision, censée maîtriser ses contours, il démontre cependant des difficultés dans l'exécution forcée. Parallèlement, le modèle politique de contrôle présente l'avantage de disposer d'un pouvoir de contrainte contre les États défaillants, mais avec l'inconvénient d'être porté par un organe politique, influençable et avec une connaissance limitée des décisions. Le système africain a opté pour le modèle politique dans le Règlement intérieur de la Cour du 20 juin 2008⁷ et dans le Règlement du 2 juin 2010 ainsi que dans le Protocole à la Cour⁸. Il convient de revenir brièvement sur le cadre institutionnel de contrôle et de suivi des décisions de la Cour (B), après s'être interrogé sur la nature et le fondement de l'obligation d'exécuter les décisions des juridictions internationales (A).

A. L'obligation d'exécuter les décisions de la Cour dispose-t-elle d'un fondement juridique ?

L'analyse du mécanisme de suivi des décisions d'une juridiction, qu'il soit dans l'ordre interne ou international, nécessite que certains préalables soient précisés. Il faut avant tout s'interroger sur la nature de l'obligation d'exécuter les décisions de ces juridictions, préciser son fondement et sa portée, avant de déterminer l'organe chargé de surveiller cette exécution.

Dans le système africain, l'obligation d'exécuter les décisions de la Cour est contenue dans les dispositions de l'article 30 du Protocole à la Cour africaine ainsi que dans l'article 80 du nouveau Règlement intérieur de la Cour. D'après cet article, « Conformément à l'article 30 du Protocole, les États parties se conforment pleinement aux décisions de la Cour et en assurent l'exécution dans les délais fixés par la Cour »⁹. Autrement dit, lorsqu'un arrêt est rendu à l'encontre d'un État, celui-ci est censé l'exécuter de bonne foi et en principe volontairement. Cette obligation d'exécution volontaire et de bonne foi des arrêts de la Cour est consécutive à la ratification ou à l'adhésion d'un État à un instrument international¹⁰, en l'espèce, au Protocole à la Cour africaine. Élisabeth Lambert-Abdelgawad rappelle à ce sujet que, « comme en droit international général, l'obligation d'exécuter l'arrêt et de réparer suite à l'engagement de la responsabilité internationale de l'État naît automatiquement du prononcé de l'arrêt »¹¹. Elle renchérit en illustrant par le cas de la Cour européenne :

Ce n'est pas l'inscription à l'ordre du jour des réunions droits de l'homme du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui permet de déclencher l'obligation pour l'État de prendre des mesures, ni au niveau interaméricain le premier échange de courrier avec le secrétariat¹².

Des dispositions relatives à l'obligation d'exécuter les décisions d'une juridiction internationale sont ainsi prévues en droit comparé. C'est le cas de l'article 46(1) de la Convention européenne des droits de l'homme (« Force obligatoire et exécution des arrêts ») qui stipule : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels

4. M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour... », p. 692.

5. Cour ADHP, 18 novembre 2016, *Actions pour la protection des droits de l'homme (APDH) c. République de Côte d'Ivoire*, n° 0001/2014.

6. J. E. Tiehi, « L'exécution minimaliste de l'arrêt de la Cour... », § 3.

7. Règlement intérieur intérimaire de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 20 juin 2008, Arusha (Tanzanie), art. 64.

8. Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, adopté par la 34^e session ordinaire de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement réunie à Ouagadougou (Burkina Faso), du 8 au 10 juin 1998, art. 29(2).

9. Règlement intérieur de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, 1^{er} septembre 2020, Arusha, art. 80.

10. Convention de Vienne sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, art. 26, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, 1980, p. 331.

11. É. Lambert-Abdelgawad, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 2^e éd., Strasbourg, Éd. du Conseil de l'Europe, 2008, p. 10.

12. *Ibid.*

elles sont parties »¹³; de l'article 68(1) de la Convention américaine des droits de l'homme, selon lequel : « Les États parties à la présente Convention s'engagent à se conformer aux décisions rendues par la Cour dans tout litige où elles sont en cause »¹⁴; et de l'article 26 du Statut de la Cour arabe des droits de l'homme¹⁵. Ainsi, à l'instar de la Cour africaine, l'obligation d'exécuter les décisions de ces trois cours régionales se fonde également dans leur charte constitutive. Elle repose sur le principe d'une exécution volontaire et spontanée. C'est aussi le cas en droit international général où l'obligation d'exécuter les décisions d'une juridiction internationale se fonde sur les dispositions de la Charte des Nations unies qui stipule : « Chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est parti »¹⁶.

Il faut en outre noter que cette obligation d'exécuter se fonde sur la force de la chose jugée¹⁷ et sur la force exécutoire des décisions rendues par la Cour. Le premier élément – la force de la chose jugée – signifie que « la Cour est concernée par le caractère obligatoire et définitif de ses prononcés et doit connaître elle-même des demandes en interprétation ou en révision », alors que le second – la force exécutoire – est « considéré comme distinct du litige soumis à la Cour et doit être réglé par des voies politiques et non plus judiciaires » dans le cas spécifique de la Cour internationale de justice¹⁸. Ainsi, c'est la chose jugée qui confère à une décision son caractère exécutoire, surtout lorsqu'il s'agit d'un jugement. Parallèlement, le caractère exécutoire ne garantit pas automatiquement l'exécution des décisions, celle-ci est subordonnée à l'effectivité et l'efficacité du mécanisme de suivi et surveillance mis en place. C'est d'ailleurs ce qu'écrit Mamadou Hébié : « l'absence de mécanismes de mise en œuvre n'affecte pas l'existence du droit international » et « c'est plutôt l'effectivité de ces règles qui dépend fortement de l'existence de mécanismes de contrôle et de mise en œuvre »¹⁹. S'il est démontré ci-dessus qu'il existe effectivement un cadre normatif consacrant l'obligation d'exécuter les décisions de la Cour par les différentes parties, qu'en est-il alors de l'organe de contrôle de la mise en œuvre des décisions de la Cour africaine ?

B. Le Conseil exécutif et la Conférence : des organes politiques pour une mission judiciaire

Au niveau africain, le suivi des décisions de la Cour africaine est confié à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à travers le Conseil exécutif, deux organes de l'Union africaine (UA)²⁰. Contrairement à la Cour interaméricaine où cette mission est dévolue à la Cour elle-même²¹, et à l'instar de la Cour européenne avec le Comité des ministres du Conseil de l'Europe²² et de la Cour internationale de justice avec le Conseil de sécurité²³, c'est un organe politique qui est chargé de cette mission au niveau africain. C'est ce qui ressort de l'article 29 du Protocole à la Cour africaine et de l'article 73 du nouveau Règlement intérieur de la Cour : le Conseil exécutif de l'Union africaine est chargé du suivi des décisions de la Cour au nom de la Conférence²⁴. Si le principal organe de suivi des décisions de la Cour est le Conseil exécutif, il ne faut pas non plus ignorer le rôle que jouent les autres organes, dont la Conférence des chefs d'État et de gouvernement et la Commission de l'Union africaine. La Conférence des chefs d'État et de gouvernement comme organe suprême de l'Union dispose de moyens politiques importants pour faire pression sur un État défaillant. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'article 31 du Protocole à la Cour stipule : « La Cour soumet à chaque session ordinaire de la Conférence un rapport annuel sur ses activités. Ce rapport fait état en particulier des cas où un État n'aura pas exécuté les décisions de la Cour ». Telle qu'organisée, l'architecture africaine de suivi des décisions de la Cour offre-t-elle suffisamment les garanties de son efficacité ?

1. La Cour africaine : une consécration lacunaire de la procédure de suivi de ses décisions comme obstacle à l'exécution

La procédure de suivi des décisions de la Cour africaine est énoncée de manière lacunaire. C'est l'article 81 du nouveau Règlement de la Cour qui organise le régime de suivi et surveillance des arrêts de la Cour. En effet,

13. Convention européenne des droits de l'homme, adoptée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, Rome, art. 46(1).

14. Convention américaine des droits de l'homme, adoptée le 22 novembre 1969 et entrée en vigueur le 18 juillet 1978, San José (Costa Rica), art. 68(1).

15. Statut de la Cour arabe des droits de l'homme, adopté par le Conseil de la Ligue des États arabes lors de sa 142^e réunion, 7 septembre 2014, résolution n° 7790, art. 26.

16. Charte des Nations unies, adoptée le 26 juin 1945 et entrée en vigueur le 24 octobre 1945, San Francisco, art. 94(1).

17. Statut de la Cour internationale de justice, 26 juin 1945, San Francisco, art. 60.

18. *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, J.-P. Cot, A. Pellet (dir.), Paris – Bruxelles, Economica – Bruylant, 1985, p. 1274. Lire aussi M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour... », p. 692.

19. M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour... », p. 689.

20. Acte constitutif de l'Union africaine, 9 juillet 2002, Durban (Afrique du Sud), art. 5.

21. Règlement intérieur de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, adopté par la Cour lors de sa LXXXV^e session ordinaire, tenue du 16 au 28 novembre 2009, art. 69.

22. Convention européenne des droits de l'homme, art. 54.

23. Charte des Nations unies, art. 94(2).

24. L'article 29(2) du Protocole relatif à la Charte africaine stipule que « les arrêts de la Cour sont aussi notifiés au Conseil des Ministres qui veille à leur exécution au nom de la Conférence ».

l'article 81 dispose par exemple que l'« État ou les États concernés » soumettent des rapports d'exécution des décisions de la Cour et ces rapports sont, à moins que la Cour n'en décide autrement, transmis au(x) requérant(s) pour observations »²⁵. Qu'en plus, en cas de différend sur l'exécution de ses décisions, la Cour peut tenir une audience pour évaluer la mise en œuvre de ses décisions. À l'issue de cette audience, la Cour se prononce et, si nécessaire, rend une ordonnance pour garantir l'exécution de ses décisions²⁶. Et si la Cour constate le non-respect par un État partie de ses décisions, elle en fait rapport à la Conférence, conformément à l'article 31 du Protocole²⁷.

Il ressort de ce qui précède que tout État condamné par la Cour est tenu de lui soumettre un ou des rapports sur le niveau d'exécution, je suppose, une exécution volontaire et de bonne foi. Ce n'est qu'en cas de problème qu'un contentieux d'exécution peut être engagé devant la Cour, contentieux qui peut se solder par une ordonnance d'exécution.

Deux observations peuvent donc se dégager de la formulation de l'article 81 introduit dans le nouveau Règlement de la Cour.

En premier lieu, la Cour africaine se rapproche du modèle interaméricain²⁸ avec l'institution des contentieux de suivi et de surveillance d'exécution²⁹. Car le Règlement intérieur de la Cour interaméricaine prévoit également la possibilité pour la Cour d'organiser ces types de contentieux. L'article 69(3) du Règlement de la Cour interaméricaine stipule par exemple : « La Cour peut, le cas échéant, convoquer l'État et les représentants des victimes à une audience afin de surveiller l'exécution de ses décisions et entendre la Commission ». Contrairement au système européen où la surveillance de l'exécution des arrêts est confiée au Comité des ministres, le système africain semble désormais organiser un régime judiciaire de surveillance et non un régime politique.

En second lieu, la formulation de l'article 73 du nouveau Règlement s'éloigne de celle de l'article 64 de l'ancien Règlement intérieur. Si l'article 64(2) de l'ancien Règlement stipulait : « L'arrêt est également notifié au Conseil exécutif qui veille à son exécution au nom de la Conférence », l'article 73(2) du nouveau Règlement dispose : « L'arrêt est également notifié au Conseil exécutif ». La suppression de la partie « qui veille à son exécution au nom de la Conférence » marque-t-elle la volonté de la Cour d'évoluer vers un régime de surveillance judiciaire ? Ou bien cette suppression n'a-t-elle aucun effet sur la

mission confiée au Conseil exécutif par l'article 29(2) du Protocole à la Cour ? Compte tenu de la difficulté de modifier une telle disposition dans le Protocole à la Cour, le libellé de l'article 73(2) marque à notre avis la volonté de la Cour de s'impliquer davantage dans la surveillance de ses décisions. En outre, la pratique de la Cour a révélé les limites de ce régime politique de surveillance qui est resté opaque et d'une efficacité discutable. Plus encore, l'introduction de l'article 81 du Règlement consacré à la procédure de suivi et surveillance des décisions de la Cour, accordant une place de choix à la Cour elle-même, vient nous conforter dans notre argumentaire. Car une telle disposition était inexistante dans l'ancien régime de surveillance, de nature politique, et contrairement au système européen³⁰. Une disposition similaire ne se retrouve que dans le système interaméricain.

Quoi qu'il en soit, le nouveau régime de surveillance prévu à l'article 81 du Règlement intérieur reste novateur pour le continent. Il continue toutefois de soulever une série de questions liées à la procédure d'exécution forcée devant soit le Conseil exécutif soit la Conférence.

D'abord, comme rappelé ci-dessus, ce nouveau Règlement ne définit pas clairement le rôle du Conseil exécutif dans la surveillance des décisions de la Cour ; les modalités de cohabitation entre la procédure de suivi devant le Conseil et celle dans le cadre du contentieux d'exécution qui se fera désormais devant la Cour. Le Conseil et la Conférence n'interviendront-ils désormais que pour assurer l'exécution des ordonnances de la Cour rendues dans le cadre de ce contentieux d'exécution ? Bien plus, le nouveau Règlement, à l'instar de ses devanciers, ne précise pas non plus la procédure devant le Conseil exécutif.

C'est même la raison qui poussait Judicaël Eliséé Tiehi à écrire que « le mécanisme de suivi et de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour reste encore marqué du coin de l'opacité » et que « le Protocole reste étonnamment silencieux sur l'ouverture et les étapes de la procédure devant le Conseil exécutif »³¹. C'est aussi de cela que s'inquiétait la Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH) qui, en sus de dénoncer les lacunes de la procédure de suivi devant le Conseil exécutif, s'interrogea sur l'absence des types de sanction que cet organe pourrait adopter à l'encontre d'un État³². Cette inquiétude est aussi partagée par Mamadou Hébié³³, mais aussi par Fatsah Ougergouz qui nota qu'

À terme, il serait également souhaitable que l'acte constitutif de l'Union africaine soit amendé de manière à prévoir

25. Règlement intérieur de la Cour africaine..., art. 81(1).

26. *Ibid.*, art. 81(3).

27. *Ibid.*, art. 81(4).

28. Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Rapport annuel de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, San José, 2016, p. 76.

29. Règlement intérieur de la Cour africaine..., art. 81(3).

30. S. Salinas Alcega, « Le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme suite au processus d'Interlaken : l'évolution technique d'un mécanisme politique », *Revue québécoise de droit international*, n° 27-2, 2014, p. 100.

31. J. E. Tiehi, « L'exécution minimaliste de l'arrêt de la Cour... », § 9.

32. FIDH, *Guide pratique. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Vers la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, Paris, FIDH, 2010, p. 128.

33. M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour... », p. 708.

une disposition similaire à l'article 94, § 1^{er} de la Charte des Nations Unies en vertu duquel « chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie »³⁴.

C'est aussi ce qu'écrit Patrick Badugue : « L'exploitation des rapports d'activité de la Cour africaine permet tout au moins de se faire un état de l'exécution problématique de ses décisions et ordonnances »³⁵. Pour preuve, en 2017 par exemple, sur neuf arrêts rendus par la Cour africaine, six d'entre eux ont fait l'objet d'inexécution de la part des États condamnés³⁶, contre vingt-et-un cas d'inexécution sur vingt-neuf arrêts rendus en 2018³⁷ et dix-neuf cas d'inexécution sur vingt-neuf arrêts rendus en 2019³⁸. Parallèlement aux rapports de la Cour, les différents rapports du Conseil exécutif n'ont fait référence à la question de l'exécution des décisions de la Cour que de manière lapidaire. Par exemple, dans son rapport d'activité de 2019, le Conseil s'est limité à recommander « le projet de cadre pour la mise en œuvre des arrêts de la Cour au CST [Comité technique spécialisé] sur la justice et les affaires juridiques, pour examen avant sa présentation au Conseil exécutif »³⁹. Alors qu'en 2018, le Conseil n'a pas fait allusion à la question de suivi et surveillance des décisions de la Cour⁴⁰. C'est dans son rapport de 2017 que le Conseil avait expressément fait référence à une situation d'exécution des arrêts de la Cour en ces termes :

[...] le Conseil se félicite des mesures prises par le Burkina Faso et la Tanzanie pour se conformer aux arrêts de la Cour [...] et demande aux deux États de poursuivre les efforts qu'ils ont entrepris pour exécuter les décisions de la Cour et de faire rapport en conséquence⁴¹.

C'est donc la seule fois que le Conseil a fait référence à un des cas d'exécution de l'arrêt de la Cour. Il faut noter comme Judicaël Elisée Tiehi que l'intervention du Conseil sur cette question est marquée par une opacité manifeste, illustrée par l'augmentation continue du nombre des décisions non exécutées. Ainsi, quoiqu'en pleine évolution, le cadre normatif du régime de suivi des arrêts de la Cour africaine reste lacunaire sur certaines questions.

2. Une approche en déphasage avec la réalité du continent : un contrôle politique de la mise en œuvre comme obstacle

L'article 29(2) du Protocole à la Cour africaine met en place un régime de contrôle politique des décisions de la Cour. Ce contrôle est assuré par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à travers le Conseil exécutif de l'Union africaine. Même si ce modèle n'est pas l'exclusivité du système africain, la mise en œuvre risque d'être confrontée aux réalités politiques de ce continent. L'on pourrait, de ce fait, s'interroger sur sa réelle impartialité vis-à-vis des États, dans la mesure où ce modèle place les États dans une situation où ils sont juges et parties, et, sans un degré élevé de moralité, il se transformerait en un simple organe d'enregistrement ou un club d'amis. Ce modèle choisi pour le système africain présente un réel risque d'après de nombreux chercheurs. Élisabeth Lambert-Abdelgawad a noté que :

Le choix d'un organe politique pour contrôler l'exécution des arrêts a été régulièrement discuté au niveau européen, sans être remis en cause, car le risque d'auto-amnistie par les États n'a jamais eu lieu en pratique. Dans un forum d'États moins démocratiques (tel que le forum africain), des craintes plus sérieuses peuvent être formulées⁴².

C'est aussi ce qu'écrit Judicaël Elisée Tiehi : pour amoindrir ou annihiler « les pratiques d'opportunité de même que les surveillances de complaisance (diplomatiques) des arrêts de la Cour »⁴³, qui font craindre que des compromissions secrètes n'affaiblissent la Cour, il faut réformer le régime actuel de suivi et surveillance des arrêts de la Cour.

C'est également la préoccupation de la FIDH :

[...] l'attribution de la mission de surveiller les décisions de la Cour au Conseil pourrait poser certains problèmes : le Conseil exécutif est composé de l'ensemble des ministres des Affaires étrangères des États membres de l'UA. Paradoxalement, ceci permet aux ministres des États non parties au Protocole mais également aux ministres des États condamnés par la Cour d'avoir la responsabilité du suivi des exécutions des arrêts de l'instance judiciaire régionale⁴⁴.

34. F. Ouguergouz, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples – Gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale », *Annuaire français de droit international*, n° 52, 2006, p. 235, en ligne : https://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2006_num_52_1_3928.

35. P. Badugue, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples dans le Forum permanent des cours régionales des droits de l'homme », *Annuaire africain des droits de l'homme*, vol. 4, 2020, p. 54.

36. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1^{er} janvier-31 décembre 2017, 32^e session ordinaire, 22-26 janvier 2018, Addis-Abeba (Éthiopie), p. 11-29.

37. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1^{er} janvier-31 décembre 2018, 34^e session ordinaire, 7-8 février 2019, Addis-Abeba, p. 9-40.

38. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Rapport d'activité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, 1^{er} janvier-31 décembre 2019, 36^e session ordinaire, Addis-Abeba, 6-7 février 2020, p. 19-25.

39. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Décisions*, 34^e session ordinaire, 7-8 février 2019, Addis-Abeba, p. 32.

40. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Décisions*, 33^e session ordinaire, 28-29 juin 2018, Nouakchott (Mauritanie).

41. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Décisions*, 31^e session ordinaire, 27 juin-1^{er} juillet 2017, Addis-Abeba, p. 24.

42. É. Lambert-Abdelgawad, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme... », p. 18.

43. J. E. Tiehi, « L'exécution minimaliste de l'arrêt de la Cour... », § 9.

44. FIDH, *Guide pratique. La Cour africaine...*, p. 128

Ainsi, si le modèle politique adopté par le système africain ne pose pas en soi problème, les lacunes dans son organisation risquent d'être utilisées pour des abus éventuels. C'est pourquoi, comme l'indique Mamadou Hébié⁴⁵, il faut réformer le cadre normatif du régime africain de surveillance des arrêts de la Cour. Cette réforme doit consister notamment à inclure dans son Règlement intérieur une section sur la mise en œuvre des décisions et, d'autre part, pour le Conseil exécutif, à établir les règles de travail destinées à circonscrire sa mission de surveillance collective de la mise en œuvre⁴⁶. S'agissant de la première proposition, l'article 81 du nouveau Règlement de la Cour y donne déjà suite. Alors que la seconde préoccupation n'est pas encore réglée et constitue, de ce fait, un réel obstacle à l'effectivité de la mise en œuvre de cette procédure. Pour s'en convaincre, on peut préciser qu'en quatorze ans d'existence, près de onze ans depuis son premier arrêt et huit ans depuis son premier arrêt sur le fond, la procédure devant le Conseil exécutif en ce qui concerne la surveillance des décisions de la Cour n'est toujours pas claire.

II. La Cour africaine : vers la nécessité d'améliorer le cadre normatif et institutionnel de surveillance des décisions

La survie de la Cour africaine dépend de l'efficacité du mécanisme de contrôle de ses décisions. Cette efficacité s'apprécie par rapport aux autres systèmes régionaux des droits de l'homme (A) en vue de déceler les aspects positifs qui pourront féconder le système africain. Cette efficacité peut aussi s'apprécier en rapport avec les innovations apportées par le nouveau Règlement de la Cour (B).

A. Les modèles interaméricain et européen de suivi et surveillance peuvent-ils servir de correctifs ?

1. Le modèle interaméricain de suivi et surveillance par la Cour interaméricaine elle-même

Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour interaméricaine repose sur un modèle juridictionnel. Celui-ci consiste, pour la Cour, à superviser elle-même l'exécution de ses décisions. Il a comme fondement l'article 69 de son Règlement intérieur : « Surveillance des arrêts et autres décisions du Tribunal ». Au niveau africain, cet article a

comme équivalent l'article 81 du nouveau Règlement de la Cour intitulé : « Procédure de suivi de l'exécution des décisions de la Cour ». Ce modèle interaméricain s'inscrit dans la répartition classique entre le modèle juridictionnel d'exécution des décisions de la Cour et le modèle politique d'exécution. Le premier repose sur l'idée selon laquelle il est préférable que la même autorité ayant rendu la décision soit la seule à veiller à son exécution⁴⁷, car, présume-t-on, celle-ci a la maîtrise de la portée de sa décision. Contrairement à ce dernier, le modèle dit politique postule quant à lui la séparation nette entre l'autorité compétente à prendre la décision (autorité judiciaire) et celle chargée de sa mise en œuvre (autorité politique). Il revient donc à cette dernière de s'occuper de la mise en œuvre des décisions rendues par l'autorité judiciaire. Le premier modèle s'observe dans le système interaméricain. Alors que le second modèle s'applique dans le système européen. Élisabeth Lambert-Abdelgawad note que :

[...] l'intérêt au niveau du système interaméricain tient également au fait que l'exécution non seulement est entre les mains d'un juge international, mais aussi entre les mains du juge qui a prononcé la décision, dans sa même composition⁴⁸.

Autrement dit, c'est au niveau du contentieux d'interprétation des décisions de la Cour et dans le souci de parvenir à une exécution qui serait conforme à l'esprit de la Cour que ce modèle paraît plus intéressant.

Il est par ailleurs illusoire de rechercher un modèle qui serait exclusivement politique ou exclusivement judiciaire. La tendance est plutôt d'impliquer une multitude d'acteurs, de nature politique ou juridictionnelle. C'est d'ailleurs le sens de l'article 30 du Statut de la Cour interaméricaine⁴⁹. La Cour interaméricaine transmet ses rapports annuels à l'Organisation des États américains (OAS), organe politique, pour que cette dernière exerce une pression à l'encontre d'un État qui n'a pas exécuté volontairement ses décisions. C'est ce qu'écrit Élisabeth Lambert-Abdelgawad :

[...] le modèle Inter-Américain adopte une approche pluri-institutionnelle, l'Assemblée Générale de l'OAS ayant compétence, selon les termes de la CADH, pour exercer la pression politique en cas de non respect des arrêts de la Cour⁵⁰.

Toutefois, son inconvénient réside dans le risque de faire face à la résistance étatique et de ne pas disposer de suffisamment de moyens de pression contre l'État en l'absence d'un ou des acteurs politiques.

C'est donc ce recours à un organe politique à côté du contrôle juridictionnel qui donne naissance à un troisième

45. M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour... », p. 692.

46. J. E. Tiehi, « L'exécution minimaliste de l'arrêt de la Cour... », § 9.

47. É. Lambert-Abdelgawad, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, p. 14.

48. *Ibid.*

49. Statut de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, approuvé par la résolution n° 448 adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains à sa 9^e session ordinaire tenue à La Paz (Bolivie), octobre 1979, art. 30.

50. É. Lambert-Abdelgawad, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme... », p. 23-24.

modèle qualifié de mixte ou pluri-institutionnel par la doctrine, modèle qui s'observe dans le système africain.

S'agissant de l'exécution elle-même des décisions rendues par la Cour interaméricaine, celle-ci se fait au moyen de l'élaboration de rapports par l'État défendeur et des observations présentées dans ces rapports par les victimes ou leurs représentants⁵¹. C'est-à-dire qu'après que la Cour a rendu son arrêt condamnant l'État défendeur, celui-ci est tenu, dans le délai et suivant la procédure prescrite dans l'arrêt, de présenter un ou des rapports faisant état des mesures prises pour exécuter l'arrêt. La Cour s'appuie également sur les observations des victimes, de la Commission et de tout autre organe pour évaluer le niveau d'exécution de son arrêt dans un État. Elle peut à l'occasion conclure par la mention « conformité totale » ou par la mention « conformité partielle » ou bien encore par la mention « absence de mesures prises ». Dans les deux derniers cas, la Cour « peut convoquer [...] l'État et les représentants des victimes à une audience afin de surveiller l'exécution de ses décisions et entendre la Commission »⁵². Elle peut, enfin, adopter des résolutions qui déterminent le niveau d'exécution et précisent d'autres modalités de mise en œuvre attendues de l'État. Ainsi, le système interaméricain nous offre l'exemple d'un contrôle majoritairement juridictionnel des décisions de la Cour.

2. Le modèle européen de suivi et surveillance par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe

Le système de suivi et de surveillance des décisions de la Cour européenne est organisé par la Convention européenne de 1950. En effet, c'est l'article 46(2) qui confère au Comité des ministres du Conseil compétence de suivi et de surveillance des arrêts de la Cour en ces termes : « L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des ministres qui en surveille l'exécution »⁵³.

Toutefois, à l'instar de la Cour africaine et de la Cour interaméricaine, la procédure de suivi des arrêts de la Cour devant le Comité des ministres n'est pas expressément organisée dans la Convention européenne dont les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 46 se limitent à préciser les modalités de collaboration entre la Cour et le Comité chaque fois que des difficultés d'interprétation des arrêts se posent.

En effet, dans l'exercice de sa mission, le Comité agit au nom du Conseil de l'Europe et adopte des recommandations avec effets obligatoires pour les États membres⁵⁴.

S'agissant d'abord de sa mission dans le suivi des arrêts de la Cour, le Comité des ministres a adopté en 2006 dix-sept règles explicatives de la procédure à suivre. Selon le paragraphe 1 de la règle 1,

L'exercice des fonctions du Comité des Ministres conformément à l'article 46, paragraphes 2 à 5, et à l'article 39, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, est régi par les présentes Règles⁵⁵.

Ainsi, dès qu'un arrêt est transmis au Comité des ministres, il est inscrit à l'ordre du jour et le Comité invite l'État défendeur à l'informer des mesures prises à la suite de l'arrêt. L'affaire est ensuite inscrite, en principe, à chaque réunion Droits de l'homme du Comité, et au plus tard tous les six mois, jusqu'à adoption d'une résolution finale⁵⁶.

S'agissant ensuite de l'accès du public à l'information des affaires devant le Comité des ministres, la règle 8 dispose qu'

Après chaque réunion du Comité des Ministres, l'ordre du jour annoté présenté pour la surveillance de l'exécution par le Comité est également accessible au public et est publié conjointement avec les décisions prises, à moins que le Comité n'en décide autrement. Dans la mesure du possible, d'autres documents présentés au Comité qui sont accessibles au public seront publiés, à moins que le Comité n'en décide autrement⁵⁷.

La règle 17 dispose enfin que

Le Comité des Ministres, après avoir conclu que la Haute Partie contractante concernée a pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt ou pour exécuter les termes du règlement amiable, adopte une résolution constatant qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, ou de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention⁵⁸.

Il faut également rappeler que

Dans le cadre de la surveillance de l'exécution d'un arrêt ou de l'exécution des termes d'un règlement amiable, le Comité des Ministres peut adopter des résolutions intérimaires, afin notamment de faire le point sur l'état d'avancement de l'exécution ou, le cas échéant, d'exprimer sa préoccupation et / ou de formuler des suggestions en ce qui concerne l'exécution⁵⁹.

Il convient en outre de tempérer, à l'instar d'Élisabeth Lambert-Abdelgawad, cette affirmation du caractère politique du contrôle, car la Cour européenne commence à

51. Règlement intérieur de la Cour interaméricaine, art. 69.

52. *Ibid.*

53. Convention européenne des droits de l'homme, art. 46(2).

54. Statut du Conseil de l'Europe, signé à Londres le 5 mai 1949, art. 13 et 16.

55. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables*, adoptées le 10 mai 2006 lors de la 964^e réunion des délégués des ministres et amendées le 18 janvier 2017 lors de la 1275^e réunion des délégués des ministres, règle 1.

56. É. Lambert-Abdelgawad, « L'exécution des décisions des juridictions internationales des droits de l'homme... », p. 18. Voir aussi : Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Règles du Comité des ministres...*, règle 3.

57. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Règles du Comité des ministres...*, règle 8.

58. *Ibid.*, règle 17.

59. *Ibid.*, règle 16.

intervenir de plus en plus dans l'exécution de ses arrêts, ce qui la rapproche, de ce fait, d'un modèle de contrôle mixte. Dans son ouvrage consacré à l'exécution des arrêts de la Cour européenne, elle note qu'au niveau européen la compétence de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour est partagée entre la Cour européenne et le Comité des ministres avec des moyens de contrôle différents⁶⁰. Pour le Comité des ministres, relève-t-elle⁶¹, le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour se fait au moyen de l'adoption de résolutions intérimaires⁶² et de l'application de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, d'après lequel : « Tout Membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7 ». Alors qu'au niveau de la Cour, le contrôle se fait au moyen de l'adoption de recommandations précisant les modalités de mise en œuvre de son arrêt et/ou de l'adoption des arrêts pilotes. Il faut en outre préciser que c'est le Protocole 14 de la Convention européenne qui a organisé sur la base de l'article 46 de la Convention européenne le recours en interprétation de l'arrêt de la Cour et le recours en manquement pour le Comité des ministres du Conseil⁶³. Ainsi, c'est à travers ces moyens que le Comité et la Cour exercent le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour.

En définitive, il convient de retenir que le système européen de suivi des arrêts de la Cour européenne est le plus élaboré avec des règles et procédures claires.

B. La dualisation du mécanisme de suivi et surveillance des décisions de la Cour africaine, un pas vers un mécanisme efficace ?

La problématique de l'efficacité du mécanisme de suivi et surveillance des décisions de la Cour africaine s'est posée dès le lendemain de sa mise en place en comparaison avec sa sœur aînée, qui est la Commission africaine. Elle fut ensuite régulièrement rappelée par la doctrine qui s'intéresse à cette question⁶⁴. Mais aussi par le Conseil exécutif de l'Union africaine dans ses décisions de 2019⁶⁵.

Il a fallu attendre l'adoption du nouveau Règlement de la Cour africaine pour constater la prise en compte de la question du suivi et de la surveillance des décisions de la Cour. Le chapitre 6 de ce nouveau Règlement intitulé « Exécution des décisions de la Cour » consacre son premier article à l'affirmation de l'obligation d'exécuter

les décisions de la Cour⁶⁶ et son second article à l'organisation de la procédure d'exécution des décisions de la Cour africaine⁶⁷.

Sans revenir sur la problématique de la formulation « décisions », concept large et englobant en lieu et place d'« arrêts », longtemps débattue dans la doctrine⁶⁸, deux observations peuvent se dégager de cette innovation du Règlement intérieur de la Cour en plus de ce qui a été rappelé ci-dessus.

D'une part, il est institué au niveau africain un contentieux d'exécution à l'instar du système interaméricain, car la formulation de l'article 81 du Règlement de la Cour africaine est presque un copier-coller de celle de l'article 69 du Règlement de la Cour interaméricaine qui organise ce contentieux. D'autre part, la formulation de l'article 80 de ce nouveau Règlement qui dispose que « les États parties se conforment pleinement aux décisions de la Cour et en assurent l'exécution dans les délais fixés par la Cour » confère à la Cour un réel pouvoir dans le contrôle de l'exécution de ses propres arrêts. Elle sera en effet désormais en mesure de fixer le délai d'exécution de ses arrêts et d'attendre de l'État concerné la soumission de ses rapports détaillant les mesures prises pour exécuter l'arrêt.

Cependant, cette innovation cruciale pour l'efficacité de la mise en œuvre des décisions de la Cour a également laissé certaines questions pendantes.

D'abord, ce chapitre 6 du Règlement intérieur ne renseigne pas sur la personne habilitée à solliciter l'ouverture de ce contentieux d'exécution contrairement au recours à manquement prévu dans le système européen et dont l'ouverture peut être requise par le Comité des ministres. Est-ce la Cour elle-même, le Conseil exécutif ou la Commission africaine ou même toute personne intéressée ? S'il faut se référer à la pratique de la Cour interaméricaine qui a inspiré cette disposition, ce contentieux est ouvert par la Cour elle-même. Toutefois, cela nous paraît dans ce cas difficilement compréhensible, dans le contexte du système africain où l'organe institué par le Protocole à la Cour pour surveiller l'exécution est et demeure le Conseil exécutif. Cela étant, du point de vue de la demande d'ouverture d'un contentieux d'exécution, le Conseil exécutif nous paraît être le seul organe habilité à le solliciter après échec de la procédure devant lui. Dans ce cas, cette procédure se rapprocherait davantage de celle prévue au niveau européen avec le recours en manquement plutôt que de celle prévue dans le système interaméricain. Cette affirmation peut se révéler fautive si la volonté de la Cour dans ce nouveau Règlement était de s'octroyer le pouvoir de contrôler directement l'exécution de ses décisions. Ce qui

60. É. Lambert-Abdelgawad, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, p. 40-46.

61. *Ibid.*, p. 33.

62. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Règles du Comité des ministres...*, règle 16.

63. É. Lambert-Abdelgawad, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, p. 54.

64. M. Hébié, « L'exécution des décisions de la Cour... ».

65. Conseil exécutif de l'Union africaine, *Décisions*, 34^e session ordinaire.

66. Règlement intérieur de la Cour africaine, art. 80.

67. *Ibid.*, art. 81.

68. *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, J.-P. Cot, A. Pellet (dir.), p. 1274.

va soulever une autre question, celle de son rapport avec le Conseil exécutif, mais aussi et surtout de la compatibilité de cette disposition avec le paragraphe 2 de l'article 29 du Protocole portant création de la Cour africaine.

Ensuite, ce chapitre 6 ne renseigne pas non plus sur la procédure devant le Conseil exécutif en rapport avec l'exécution des décisions de la Cour. Si la volonté de la Cour africaine fut de répondre aux nombreuses préoccupations sur l'effectivité et l'efficacité du mécanisme africain de suivi et surveillance de l'exécution, on peut alors affirmer que le risque d'opacité de la procédure de contrôle n'est pas résolu par cette réforme. Toutefois, il faut vite tempérer cette préoccupation, car la responsabilité de préciser cette procédure incombe avant tout au Conseil et non directement à la Cour.

Ce chapitre ne renseigne pas non plus sur le délai minimum d'exécution, l'organisation matérielle de ce

contentieux, l'accès à l'information en rapport avec ce contentieux, mais aussi et surtout sur les autres mesures qu'elle entend adopter en parallèle avec ce contentieux comme c'est le cas dans le système interaméricain avec la pratique des résolutions individuelles et conjointes. Il est vrai que certaines de ces préoccupations seront ou devront être précisées dans un document spécifique ou par la pratique de la Cour, mais son organisation préalable aurait donné une image claire et nette de cette nouvelle procédure.

En somme, l'introduction du chapitre 6 dans ce nouveau Règlement de la Cour vient donner une base juridique à la procédure de suivi des décisions de la Cour et traduire la volonté de la Cour de s'impliquer davantage dans le contrôle de ses arrêts. L'efficacité de ces nouvelles mesures sera évaluée à travers le niveau d'exécution des décisions de la Cour dans les prochaines années.