

Rapporteur :

Résumé de la Plainte

1. Le Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (le Secrétariat) a reçu la plainte le 13 avril 2013. Elle est introduite par Human Rights Council (ci-après désigné, HRCO le premier Plaignant), une Organisation non-gouvernementale enregistrée en République fédérale démocratique d'Éthiopie. HRCO est soutenue par le Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme (INTERIGHTS), qui s'est par la suite retirée de l'affaire ; East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (Projet des Défenseurs des Droits de l'Homme de l'Afrique de l'Est et la Corne de l'Afrique), CIVICUS, la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) et l'Organisation mondiale contre la torture (désignés les Plaignants).
2. La Plainte est dirigée contre la République fédérale démocratique d'Éthiopie (l'État défendeur), un État partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte).¹
3. Les Plaignants affirment qu'en janvier 2009, l'État défendeur a adopté la *Charities and Societies Proclamation* (Loi sur les associations et les organismes caritatifs ou "Loi sur les CSO"), laquelle est entrée en vigueur le 13 février 2009 (date d'entrée en vigueur). La loi a été promulguée à l'effet d'encadrer et de faciliter le rôle des associations et des organismes caritatifs dans le développement général des populations éthiopiennes. La Loi sur les CSO a, entre autres, créé l'Agence des associations et des organismes caritatifs (l'Agence des CSO), et un Conseil. Depuis son effectivité, la loi fait obligation à toutes les organisations de défense des droits de l'homme de s'enregistrer à nouveau auprès de l'Agence des CSO dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur.
4. En plus de la Loi sur les CSO, l'État défendeur a édicté plusieurs directives et règlements visant à faciliter son application. Il s'agit notamment du Règlement du Conseil des Ministres, relatif à l'enregistrement et à l'administration des associations et des organismes caritatifs (le Règlement du Conseil des Ministres). Le Règlement du

¹L'Éthiopie a ratifié la Charte africaine le 15 juin 1999

Conseil des ministres stipule en son article 10(2) que les « effets du réenregistrement ne commencent à s'appliquer qu'un an après la date d'entrée en vigueur de la Loi sur les CSO, et pas immédiatement après le réenregistrement d'un organisme.

5. En mars 2009, le Ministère de la Justice de l'État défendeur a publié une circulaire donnant à toutes les organisations et associations de bienfaisance l'autorisation de poursuivre leurs activités conformément au précédent cadre juridique jusqu'à la mise en place de l'Agence et au démarrage du processus de réenregistrement.

6. Le premier Plaignant a fait une demande d'agrément le 22 octobre 2009. Le 8 décembre 2009, sans ordonnance d'un tribunal, ni préavis, l'Agence a gelé les avoirs du premier Plaignant, notamment ses comptes bancaires privés et son fonds de durabilité, estimés au total à environ neuf millions de Birr (soit 566000 USD). Ces ressources avaient été mobilisées au niveau international et national depuis 2002.

7. Le premier Plaignant a reçu son récépissé d'agrément en qualité d'organisme caritatif éthiopien le 11 décembre. Trois jours plus tard, le 14 décembre, il a reçu une lettre de l'Agence l'informant du gel de ses comptes bancaires au motif qu'un organisme caritatif ne peut pas se convertir en une œuvre de bienfaisance éthiopienne tout en continuant de détenir des fonds de sources étrangères.

8. Se fondant sur le règlement du Conseil des Ministres et la circulaire du Ministère de la Justice, mentionnés aux paragraphes 4 et 5 ci-dessus, le premier Plaignant a introduit une réclamation auprès Directeur de l'Agence des CSO le 17 décembre 2009, et ensuite le 1^{er} février 2010, faisant valoir que la décision de l'Agence de geler ses avoirs était prématurée et illégale. Le premier Plaignant affirmait que la décision de l'Agence des CSO affectait indistinctement les fonds provenant légalement de sources étrangères avant l'entrée en vigueur de la loi sur les OSC et les fonds légalement mobilisés au plan national, dont les détails avaient été clairement indiqués dans ses états de compte fournis à l'Agence dans le cadre de sa demande de réenregistrement. Le directeur de l'Agence des CSO a rejeté la réclamation dans son ensemble.

9. Le 3 août 2010, le premier Plaignant a interjeté appel devant le Conseil de l'Agence (le Conseil), chargé, entre autres, d'examiner les recours formés contre les décisions du Directeur général de l'Agence des CSO. Dans son recours, le premier Plaignant faisait valoir en outre que la loi sur les OSC n'habilite pas l'Agence à geler des comptes bancaires. Le Conseil de l'Agence a statué sur le recours et rendu une décision confirmant celle du Directeur de l'Agence des CSO. Entre autres arguments, le Conseil a

déclaré que le premier Plaignant, en levant des fonds de sources étrangères en 2009, avait enfreint l'esprit du Règlement qui ne prévoyait une période transitoire d'une année que pour permettre au processus de réenregistrement d'avoir lieu. Le Conseil a également affirmé que l'Agence est fondée à geler des avoirs en vertu de l'article 6(1) de la loi sur les CSO qui lui confère le pouvoir « de mener toutes autres activités nécessaires à la réalisation de ses objectifs ».

10. Le premier Plaignant a fait appel de la décision du Conseil devant la Haute Cour fédérale, contestant les conclusions de faits de celui-ci, ainsi que son interprétation de différentes dispositions de la loi en question et des règlements. La Haute Cour fédérale a confirmé la décision du Conseil de l'Agence estimant qu'il n'y avait aucune erreur de droit. Entre autres, la Cour a déclaré que le premier Plaignant ne pouvait pas transférer les fonds obtenus de sources étrangères à son nouveau statut d'organisme réenregistré d'autant qu'aux termes de l'article 18 (2) du Règlement du Conseil des Ministres un organisme caritatif résidant en Éthiopie ou étranger qui se convertit en un organisme ou une association de bienfaisance ne doit pas transférer des avoirs provenant de sources étrangères à la nouvelle entité. La Cour a également déclaré que l'Agence des CSO a invoqué et utilisé à juste titre son pouvoir de geler des avoirs parce que le premier Plaignant avait contrevenu à la loi.

11. Le premier Plaignant a fait recours contre la décision de la Haute Cour fédérale devant la Chambre de Cassation de la Cour suprême fédérale, qui, le 19 octobre 2012, a confirmé la décision de la Haute Cour fédérale.

12. Les Plaignants affirment que la loi sur les OSC contient plusieurs dispositions qui sont incompatibles avec la Charte africaine. Il s'agit notamment de l'article 88 (1) qui dispose que les organisations travaillant dans sept domaines axés sur les droits ne peuvent pas recevoir plus de 10% de leurs fonds de sources internationales. En outre, 70% du budget annuel doit être alloué aux activités des programmes, et 30% aux charges administratives. Selon l'article 98 (1), toutes les activités de collecte de fonds au niveau national doivent être autorisées par l'Agence des CSO. L'article 77 (3) interdit les dons anonymes et exige des renseignements sur l'identité de tous les bienfaiteurs des organismes et associations caritatifs, ainsi que les coordonnées des membres et des donateurs, lesquels doivent être communiqués au gouvernement. L'Agence des CSO dispose de larges pouvoirs discrétionnaires lui permettant de s'ingérer dans les affaires organisationnelles et administratives des organismes et associations de bienfaisance. Par exemple, en vertu de l'article 85 de la loi sur les OSC, elle peut pénétrer dans les

locaux de tout organisme ou association de bienfaisance, sans mandat judiciaire pour procéder à une perquisition, emporter des documents originaux ou interroger le personnel. L'Agence des CSO est également habilitée à prendre toutes mesures nécessaires aux fins de l'atteinte de ses objectifs. Les Plaignants citent plusieurs autres dispositions de la loi sur les OSC qu'ils affirment être indûment restrictives et incompatibles avec la Charte africaine.²

13. Pour illustrer les implications du cadre juridique dénoncé, les Plaignants soutiennent que les organismes de droits de l'homme régionaux et internationaux ont également exprimé leur préoccupation face aux restrictions que la loi sur les OSC impose sur les activités des droits de l'homme en Éthiopie, concernant en particulier la limite de 10% sur les financements étrangers des ONG nationales et ont unanimement exhorté l'Éthiopie à abolir ces restrictions.

14. Les Plaignants soutiennent que la Loi sur les CSO a eu un impact négatif sur le HRCO et environ 120 autres organisations de défense des droits de l'homme, qui ont été contraintes soit de mettre un terme à toutes leurs activités de droits de l'homme afin d'être, en retour, éligibles aux financements étrangers, ou de poursuivre leurs activités de défense des droits de l'homme et se priver ainsi de toute assistance financière étrangère. Ils affirment que les possibilités de financement au niveau national étant très limitées en Éthiopie, les organisations des droits humains se retrouvent privées des moyens nécessaires pour entreprendre leur travail de protection et de promotion des droits de l'homme.

15. Les Plaignants affirment également que le premier Plaignant a été contraint de réduire ses antennes dans le pays, ainsi que ses effectifs qui sont passés de 58 à seulement 12 employés pour son siège et ses trois antennes restantes, aux fins de libérer des ressources pour faire fonctionner son Département de surveillance et d'investigation en matière de droits de l'homme. Le premier Plaignant s'est également vu obliger de réduire considérablement ses activités en raison des ressources limitées qui lui restent.

² À cette fin, la Commission n'estime pas nécessaire de reproduire toutes les dispositions de la loi sur les CSO considérées incompatibles avec la Charte.

Violations alléguées de la Charte

16. Les Plaignants soutiennent « que les droits du [premier Plaignant], en vertu des articles 1^{er}, 7(1), 9(1) et (2), 10, 14 et 15 de la Charte africaine, ont été violés. Ils font valoir en particulier ce qui suit :

- (a) en gelant les fonds du premier Plaignant sans lui donner la chance d'être entendu, et en ne lui fournissant pas une copie de l'arrêt de la Cour suprême, l'État défendeur a violé l'article 7 de la Charte.
- (b) en obligeant le premier plaignant de réduire ses activités de contrôle, d'investigation et d'information, et en accordant à l'Agence des OSC le pouvoir d'exiger des renseignements de l'organisme, lesquels renseignements peuvent comprendre des informations confidentielles concernant les victimes, dissuadant ainsi ces dernières à demander de l'aide, l'État défendeur a violé le droit de recevoir des informations en vertu de l'article 9 (1) de la Charte.
- (c) en limitant les sources de financement, ce qui oblige le premier plaignant de réduire ses activités de contrôle, d'enquête, et l'empêche de diffuser les conclusions de son analyse de la situation des droits humains en Éthiopie, l'État défendeur est en violation de l'article 9 (2) de la Charte sur la liberté d'expression;
- (d) en (i) obligeant le premier plaignant à licencier des membres du personnel, la loi sur les OSC a porté atteinte au droit de ce dernier à s'associer à l'organisme; (ii) menaçant l'existence de l'organisme par son hostilité et la promulgation de la loi sur les OSC qui dissuadent les gens d'être employés par le premier plaignant et d'autres organisations, l'État défendeur est en violation de l'article 10 de la Charte; et en (iii) restreignant le droit de rechercher, de recevoir et d'utiliser des fonds, l'État défendeur viole la liberté d'association;
- (e) l'imprécision de certaines dispositions et l'absence de définitions dans la loi sur les OSC sont contraires au principe de la légalité.
- (f) le gel des fonds du premier plaignant équivaut à une violation du droit à la propriété garanti par l'article 14 de la Charte ;

- (g) l'hostilité soulevée par les pouvoirs illimités de s'ingérer dans les activités du premier plaignant porte atteinte au droit de travailler dans un environnement satisfaisant consacré par l'article 15 de la Charte.

Réparations demandées

17. Les plaignants demandent les réparations ci-après :
- (a) une déclaration indiquant que l'État défendeur est en violation des droits du premier Plaignant garantis par les articles 1^{er}, 7 (1), 9 (1) et (2), 10 et 15 de la Charte,
 - (b) Ordonner à l'État défendeur d'autoriser le premier Plaignant à accéder à ses comptes et à utiliser ses avoirs ou en disposer ;
 - (c) Ordonner à l'État défendeur de verser une indemnisation, notamment d'ordre financier au HRCO pour les préjudices subis en raison des violations continues de ses droits ;
 - (d) une déclaration indiquant que la loi sur les CSO, en ses articles 2(2), 14(2) j-n, 53(2), 103(2), 85, 86, et 102(2)(a) et (b), est incompatible avec la Charte et d'autres instruments internationaux auxquels l'État défendeur est partie. En conséquence, l'État défendeur devrait réviser la loi sur les CSO et abroger ces dispositions.

Procédure

18. La Plainte a été reçue par le Secrétariat le 13 avril 2013 et en a accusé réception par lettre Réf. ACHPR / COMM / ETH / 690/13 adressée aux Plaignants.
19. La Commission a décidé de se saisir de la Communication lors de sa 14^{ème} Session extraordinaire. Par lettre Réf : ACHPR / COMM / ETH / 445/13/02/895/13 les Plaignants ont été informés de la décision de la Commission et invités à présenter leurs observations écrites sur la recevabilité, conformément à l'article 105 (1) du Règlement intérieur de la Commission.
20. Par Note Verbale Réf : ACHPR / COMM / ETH / 445/13 / 0,1 / 896/13 la Communication a été transmise à l'État défendeur conformément à l'article 105 (1) du Règlement intérieur de la Commission.

- 21.** Par courriel en date du 24 décembre 2013, les Plaignants ont présenté leurs arguments écrits et des preuves à l'appui sur la recevabilité. Par lettre Réf ACHPR / COMM / 445 / 13ETH / 09/14, le Secrétariat a accusé réception aux Plaignants, et par Note verbale Réf : ACHPR / COMM / 445/13 / ETH / 08/14, il a transmis les observations des plaignants à l'État défendeur et invité ce dernier à présenter ses observations conformément à l'article 105 (2) du Règlement intérieur de la Commission.
- 22.** Lors de sa 15^{ème} Session extraordinaire, tenue du 7 au 14 mars 2014, la Commission a reporté l'examen de la Communication sur la recevabilité dans l'attente des observations écrites de l'État défendeur. Le Secrétariat a informé les deux parties de cette décision, respectivement, par lettre Réf : ACHPR / COMM / 445/13 / ETH / 444/14 et Note verbale Réf : ACHPR/COMM/445/13/ETH/446/14.
- 23.** Par lettre en date du 2 avril 2014 et reçue par le Secrétariat par courrier électronique le 25 avril 2014, le Centre international pour la protection juridique des droits de l'homme (INTERIGHTS) a décidé se retirer de la Communication en sa qualité de co-plaignant parce qu'il était sur le point de cesser ses activités.
- 24.** Au cours de la 55^{ème} Session ordinaire de la Commission, tenue du 28 avril au 12 mai 2014, l'État défendeur, par le biais de sa délégation à la Session, a informé le Secrétariat que les observations des plaignants sur la recevabilité n'avaient jamais été reçues par l'État défendeur.
- 25.** Par Note Verbale Réf : ACHPR / COMM / 445/13 / ETH / 951/14, les prétentions des Plaignants ont été renvoyées à l'État défendeur accompagnées d'une demande à ce dernier de soumettre ses observations écrites dans un délai de deux mois à compter de la date de notification. Les plaignants ont été informés de ce développement par lettre Réf : ACHPR/COMM/445/13/ETH/950/14.
- 26.** Le Secrétariat a reçu les observations écrites de l'État défendeur datées le 27 juillet 2014 et les transmises aux Plaignants par lettre Réf : ACHPR / COMM / 445/13 / ETH / 1437/14 le 11 août 2014, en invitant ces derniers à présenter tout mémoire en réplique, conformément à l'article 105 (3) du Règlement de la Commission.
- 27.** Par courriel reçu au Secrétariat le 8 septembre 2014, les Plaignants ont soumis leur réponse aux observations de l'État défendeur.

DE LA RECEVABILITÉ

Observations des Plaignants

28. Les Plaignants font valoir que la Communication satisfait à toutes les conditions de recevabilité énoncées à l'article 56 de la Charte. Ils déclarent qu'ils se sont clairement identifiés avec des coordonnées complètes conformément à l'article 56 (1) de la Charte. Ils affirment également que «la Communication est manifestement compatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et à la Charte en application de l'article 56 (2) de la Charte ». En outre, ils soutiennent que la Communication est rédigée en des termes polis et respectueux, conformément à l'article 56 (3) de la Charte ; et elle est basée sur des informations fournies par le premier Plaignant et des documents judiciaires, et non sur des nouvelles diffusées par les médias, en conformité avec l'article 56 (4) de la Charte. En ce qui concerne l'article 56 (6) de la Charte, les plaignants affirment que la Communication a été présentée dans les six mois qui ont suivi l'épuisement des recours internes. S'agissant de l'article 56 (7) de la Charte, ils déclarent qu'ils n'ont soumis la présente plainte à aucune autre procédure d'enquête ou de règlement international.

29. Relativement à l'article 56 (5) de la Charte sur l'épuisement des recours internes, les Plaignants renvoient aux démarches entreprises telles qu'indiquées aux paragraphes 8 - 11 ci-dessus, et affirment que tous les recours disponibles dans l'État défendeur ont été épuisés et qu'il n'existe aucune autre instance à saisir en l'espèce.

30. À la lumière des observations qui précèdent, les Plaignants demandent que la présente Communication soit déclarée recevable en vue de son examen au fond.

Observations de l'État défendeur

31. L'État défendeur affirme que la loi sur les OSC et ses textes d'application ont été promulgués pour régir les associations et les organismes caritatifs, en remplacement du régime établi en vertu du Code civil éthiopien de 1960. Cette dernière législation était devenue incompatible avec les développements dans le secteur. Entre autres facteurs, les organisations de la société civile travaillaient sans aucun contrôle et il y avait un tollé général à propos de la mauvaise gestion financière généralisée qui prévalait, voulant dire que les fonds collectés par ces organisations ne servaient pas à l'amélioration des conditions des bénéficiaires visés. Il y avait aussi une nécessité de renforcer et de réglementer le rôle des organisations non-gouvernementales et autres acteurs de la société civile intervenant dans le développement et la gouvernance des populations

éthiopiennes. Le nouveau cadre juridique garantit l'exercice de la liberté d'association des citoyens tel que consacré par la Constitution. Il assure également que les organisations de la société civile fonctionnent d'une manière transparente et responsable afin que leur travail et les ressources qu'elles mobilisent profitent réellement aux populations d'Éthiopie.

32. En ce qui concerne la recevabilité, l'État défendeur soutient que la Communication n'est pas conforme à l'article 56 (5) de la Charte. En effet, selon l'État défendeur, il existe des recours suffisants et effectifs au sein de son système judiciaire que les Plaignants n'ont pas épuisés. Sur le plan juridique, les droits qui auraient été violés sont garantis par ses lois, y compris la Constitution. Il affirme que la Charte et d'autres instruments internationaux des droits de l'homme qu'il a ratifiés font partie de son droit interne en vertu de l'article 9 (4) de la Constitution.³

33. Par ailleurs, l'État défendeur soutient qu'en vertu de son dispositif constitutionnel, les tribunaux ne sont pas habilités à interpréter la Constitution. C'est plutôt la Chambre de la Fédération qui est investie du pouvoir judiciaire d'interpréter la Constitution. La Chambre de la Fédération est assistée dans son mandat judiciaire d'un Conseil constitutionnel. Toute partie intéressée est fondée à former un recours en inconstitutionnalité contre des lois fédérales et régionales au moyen d'une requête adressée au Conseil constitutionnel.⁴ Le Conseil constitutionnel est investi du pouvoir de procéder à un examen technique de ces requêtes et de formuler des recommandations à l'intention de la Chambre de la Fédération pour décision finale.⁵

34. Lorsqu'une contestation se rapporte aux droits et libertés fondamentaux consacrés par la Constitution, l'interprétation proposée de la Constitution et les recommandations connexes doivent se conformer aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux dispositions des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et autres instruments internationaux auxquels l'Éthiopie est partie.⁶ La Chambre de la Fédération doit rendre sa décision finale dans un délai de 30 jours suivant la réception des recommandations.⁷

³L'article 9(4) de la Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie stipule que "toutes les conventions internationales ratifiées par l'Éthiopie sont une partie intégrante des lois du pays."

⁴Loi No. 250/2001 relative au Conseil d'enquête constitutionnelle (loi 250/2001), article 6(2)

⁵*Ibid.*

⁶Constitution, art. 13(1), Loi n° 250/2001, art. 20(2)

⁷Loi 250/2001, art. 7

35. Pour prouver l'effectivité et la suffisance de la procédure du contrôle de constitutionnalité en tant que recours, l'État défendeur invoque l'affaire d'un certain M. Melaku Fenta, ancien directeur de l'Administration fiscale et douanière d'Éthiopie qui était poursuivi pour corruption. En tant que directeur, M. Melaku Fenta avait rang de ministre. L'article 8 (1) de la Loi No 25/1996 conférait à la Cour suprême fédérale une compétence exclusive en première instance de juger les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral pour des infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

36. La constitutionnalité de l'article 8 (1) de la loi 25/1996 a été attaquée devant la Chambre de la Fédération au motif que la disposition violait les droits d'appel et d'égalité devant la loi garantis par la Constitution éthiopienne. La Chambre de la Fédération, sur recommandation du Conseil constitutionnel, a jugé la disposition inconstitutionnelle et, en conséquence, annulé son application. Le dossier de M. Melak Fenta a été renvoyé à la Haute Cour fédérale pour jugement.

37. L'État défendeur fait valoir qu'un contrôle de constitutionnalité devant la Chambre de la Fédération comme dans l'affaire *M. Melaku Fenta* doit être considérée, au vu de son caractère judiciaire, comme un recours. Aussi, il soutient que le recours est disponible, effectif et suffisant. Il affirme que les Plaignants n'ont pas utilisé cette procédure pour contester les dispositions de la loi des OSC, ses textes d'application, et leur application. L'État défendeur invoque l'avis de la Commission dans l'affaire *Anuak Justice Council c Éthiopie*⁸ selon lequel « si un recours a la moindre chance d'être effectif, le Plaignant doit l'exercer. » « Alléguer que les recours internes n'ont guère de probabilité d'aboutissement, sans essayer de s'en prévaloir, n'influencera absolument pas la Commission ». Dans la mesure où les plaignants n'ont pas utilisé la procédure du contrôle de constitutionnalité, l'État défendeur soutient que les recours internes n'ont pas été épuisés. À cet égard la condition de l'article 56 (5) de la Charte n'est pas satisfaite et la Communication doit être déclarée irrecevable.

38. En tout état de cause, soutient l'État défendeur, des recours internes suffisants ont été accordés au premier Plaignant. Il affirme que le premier Plaignant a porté sa cause en appel jusqu'à la Cour suprême fédérale, la plus haute juridiction du pays, sans succès parce qu'il avait enfreint la loi. Il affirme que, avec l'entrée en vigueur de la loi sur les OSC, les associations et organismes de bienfaisance éthiopiens ne pouvaient pas lever plus de 10% de leurs fonds de l'extérieur du pays. Le premier Plaignant a fait

⁸Communication 299/05 - *Anuak Justice Council c/ Ethiopie* CADHP (2006), paragr. 58

exactement ce que la loi interdit. En conséquence, ses avoirs qui provenaient de sources étrangères ont été gelés.

39. Il déclare en outre que l'Agence responsable des associations et organismes caritatifs est habilitée à transférer des actifs saisis à une autre association ou un organisme de bienfaisance poursuivant des objectifs analogues. Toutefois, compte tenu du précieux travail du premier Plaignant en matière de promotion et de protection des droits humains, les fonds saisis n'ont pas été transférés à un autre organisme ou association. À titre exceptionnel, l'Agence a autorisé le premier Plaignant à y prélever un montant égal à 10% de son budget annuel chaque année. L'Agence entend permettre au premier Plaignant de retirer ce montant jusqu'à l'épuisement de la totalité des fonds.

40. L'État défendeur soutient que, lorsque la juridiction nationale a accordé des recours suffisants, la Commission ne devrait pas être utilisée comme une juridiction d'appel, puisqu'elle n'a pas cette compétence. Il affirme donc que la présente Communication doit être déclarée irrecevable.

Réponse des plaignants

41. Dans leur réponse, les Plaignants soutiennent que (a) un contrôle de constitutionnalité n'était pas nécessaire, (b) le Conseil constitutionnel et la Chambre de la Fédération ne sont pas des organes judiciaires aux fins de l'épuisement des recours internes ; et en tout état de cause (c) un contrôle de constitutionnalité n'est pas un recours effectif et suffisant. Selon eux, un contrôle de constitutionnalité n'était pas pertinent parce que le premier Plaignant n'avait pas besoin d'une interprétation constitutionnelle de ses griefs, et les tribunaux ont estimé que les griefs en question ne nécessitaient pas une interprétation de la Constitution. D'après les plaignants, c'est la raison pour laquelle ni les tribunaux ni le premier Plaignant n'ont renvoyé la question au Conseil constitutionnel comme le permet l'article 6 (2) de la loi 250/2001 relative au Conseil. En outre, maintiennent-ils, l'État défendeur qui a la charge de la preuve n'a pas démontré de façon convaincante comment un contrôle de constitutionnalité peut offrir une réparation effective et suffisante des griefs du premier Plaignant.

42. En outre, les Plaignants soutiennent que le Conseil constitutionnel et la Chambre de la Fédération qui ont le pouvoir d'interpréter la Constitution et de trancher les litiges constitutionnels en dernier ressort sont composés de représentants des diverses nationalités éthiopiennes. Ils affirment que ces deux organes ne sont pas des tribunaux

ou instances judiciaires aux fins de l'épuisement des recours internes, citant à l'appui, entre autres, la **Communication 221/98 - Alfred B. Cudjoe c/ Ghana** où la Commission a jugé que les recours qui doivent être épuisés aux fins de l'article 56 (5) de la Charte s'entendent de ceux « introduits devant les tribunaux de l'ordre judiciaire ».⁹ Dans ces circonstances, ils n'avaient aucune obligation de demander un contrôle de constitutionnalité.

43. Par ailleurs, les Plaignants affirment qu'un contrôle de constitutionnalité serait insuffisant et inefficace parce que la Chambre de la Fédération étant un organe non judiciaire n'agirait pas en toute impartialité et n'a aucune obligation de statuer sur des requêtes sur la base de principes juridiques.¹⁰ En outre, ils soutiennent que rien ne garantit suffisamment qu'un contrôle de constitutionnalité permette d'obtenir gain de cause et par conséquent, il n'offre aucune chance d'aboutir comme prévu dans la jurisprudence de la Commission.¹¹ Les Plaignants prétendent que, pour ces raisons également, ils n'avaient aucune obligation de demander un contrôle de constitutionnalité des dispositions de la loi sur les OSC et de ses textes d'application dans l'affaire du premier plaignant.

Analyse de la Commission sur la recevabilité

44. La présente Communication est introduite conformément à l'article 55 de la Charte qui prévoit la présentation de communications autres que celles émanant des États parties à la Charte. Une Communication de ce type doit satisfaire aux conditions stipulées à l'article 56 pour être déclarée recevable en vue d'être examinée au fond. Il est essentiel que ces conditions soient cumulatives et doivent être remplies à cette fin. Aussi, si l'une des conditions n'est pas satisfaite, la Communication est déclarée irrecevable entièrement ou dans la mesure qu'elle ne remplit pas l'une quelconque des conditions.¹²

⁹[Communication 221/98 - Alfred B. Cudjoe c/ Ghana](#) CADHP (1999), paragr. 14 ; et [Communication No. 262/87 - R.T c France](#) (1989) CDH, paragr. 7.4

¹⁰Citant [Communication 87/93 - Constitutional Rights Project \(pour le compte de ZamaniLakwot et six autres\) c Nigeria](#) (1995) CADHP paras. 8 & 9.

¹¹[Communications 147/95 and 149/96 - Sir Dawda K. Jawara c. Gambie](#) (200) CADHP paras. 32, 35, & 38; [Communications 48/90, 50/91, 52/91 & 89/93 - Amnesty International et Autres c. Soudan](#) (2000) CADHP paragr. 37

¹²[Communication 304/05 - FIDH et autres c. Sénégal](#) (2006) CADHP para 38; [Communication 338/07 - Socio-Economic Rights and Accountability Project \(SERAP\) c. Nigeria](#) (2010) CADHP para 43; et [Communication 284/03 - Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe c.](#)

45. En outre, les exigences du seuil de recevabilité en vertu de l'article 56 de la Charte épousent généralement des considérations fondamentales de politique publique, et l'examen de la recevabilité d'une communication ne dépend pas uniquement de la question de savoir si les parties discordent ou pas sur le respect de l'une des conditions. Il est du devoir de la Commission de s'assurer, sans formalisme excessif, que toutes les conditions sont remplies pour qu'une Communication passe à l'étape de l'examen sur le fond.

46. En l'espèce, l'État défendeur ne soulève aucune objection quant à la recevabilité au regard des paragraphes (1), (2), (3), (4), (6) et (7) de l'article 56 de la Charte. À l'exception de quelques considérations contemplatives énoncées ci-dessous relativement à l'article 56 (2) de la Charte, et après analyse des observations des Plaignants résumées au paragraphe 28 ci-dessus, la Commission ne voit également aucun problème concernant les conditions non contestées. En conséquence, la Commission est convaincue que les conditions visées à l'article 56 (1), (3), (4), (6) et (7) de la Charte sont satisfaites.

47. Concernant l'obligation d'épuiser les recours internes, l'article 56(5) de la Charte dispose que les communications doivent être introduites devant la Commission après épuisement des recours internes, le cas échéant, à moins qu'il ne soit manifeste que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale. L'obligation d'épuiser les recours internes doit être appréciée à la lumière de l'article 7(1)(a) de la Charte qui consacre le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur.¹³ La condition d'épuiser les recours internes suppose l'exercice du droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant ses droits fondamentaux.

48. Tel qu'il ressort du libellé de l'article 56 (5) de la Charte, le recours doit être disponible (... le cas échéant ...) et ne doit pas se prolonger de manière manifestement

Zimbabwe (2009) CADHP paragr. 81; et Communication *Anuak Justice Council c. Éthiopie* (2006) CADHP paragr. 44.

¹³ Communication 48/90, 50/91, 89/93 - Amnesty International [et] al. c. Soudan (1999) CADHP paragr. 31; Communication 299/05 - Anuak Justice Council c. Éthiopie (2006) CADHP paragr. 49

excessive. Si le recours est pas disponible, ou s'il est disponible et que la procédure pour s'en prévaloir se prolonge de manière manifestement excessive, un plaignant est dispensé de l'exercer ou de l'épuiser avant de mettre en cause l'État partie devant la Commission. Il s'agit là deux exceptions conventionnelles à la règle. Un recours est disponible s'il existe un mécanisme par lequel les juridictions nationales compétentes statuent sur le fond et la validité d'une plainte donnée et, lorsque la plainte est jugée fondée, accordent une réparation appropriée. A cette fin, il doit exister des règles de droit matériel et procédural pertinentes, ainsi que des institutions ou organes compétents et des processus auxquels un plaignant peut accéder et qu'il peut utiliser dans la pratique sans entraves injustifiables.

49. En outre, pour être épuisé le recours doit être effectif et suffisant.¹⁴ Une voie de recours est réputée effective si elle a des chances d'aboutir et, en cas d'aboutissement, la réparation appropriée est celle qui est capable de redresser de manière adéquate et en temps opportun la violation spécifique subie.¹⁵ Il est à noter que l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude ou de la garantie d'une issue favorable pour le plaignant.¹⁶ Il suffit que la plainte soit défendable, dans le sens où elle susceptible d'être jugée fondée, tout comme elle peut être considérée infondée à l'examen de l'ensemble des preuves à l'appui ou qui la vicie, mais aussi des arguments de droit. En outre, comme noté dans *Dorđević c. Croatie*¹⁷, pour apprécier l'effectivité d'un recours, il est nécessaire de prendre en compte, non seulement les recours formels disponibles, mais aussi le contexte juridique et politique général dans lequel ils s'inscrivent, ainsi que la nature de la plainte et la situation personnelle du plaignant concerné.

50. Dans la présente Communication, les Plaignants ne sont évidemment pas confrontés à une indisponibilité des recours internes. Au contraire, les plaignants déclarent d'abord qu'ils ont épuisé les recours internes, ce qui n'est possible que si ces recours sont disponibles dans le sens énoncé au paragraphe 48 ci-dessus. En effet, les faits mentionnés aux paragraphes 8 -11 et 29 ci-dessus montrent que le premier plaignant a consécutivement saisi le directeur de l'Agence des OSC, le Conseil de l'Agence des OSC, la Haute Cour fédérale et, enfin, la Chambre de cassation de la Cour suprême fédérale. Les plaignants ne font pas état d'obstacles à ces démarches. La

¹⁴Communication 147/95 et 149/96 – Sir Dawda K. Jawara c. Gambie (2000) CADHP para 31 & 32

¹⁵*Velásquez-Rodríguez c. Honduras* (1988) IACtHR (Séries C, No. 4) paragr.66

¹⁶*M.S.S C Belgique et Grèce* (2011) CEDH (Requête No. 30696/09) paragr. 289

¹⁷*Dorđević c. Croatie*, (2011) CEDHP (Requête No. 41526/10) paragr. 101

chambre de cassation de la Cour suprême fédérale est l'instance judiciaire de l'État défendeur compétente en dernier ressort. Devant les autorités nationales, le premier plaignant faisait valoir que le gel de ses comptes bancaires était prématuré et illégal aux termes de la loi applicable. En supposant que le mécanisme interne utilisé par le premier plaignant soit le recours interne approprié, il est disponible et a manifestement été épuisé suite à la décision de la Chambre de cassation de la Cour suprême fédérale. L'État défendeur ne conteste pas ce fait.

51. Au contraire, l'État défendeur affirme que le premier plaignant n'a pas exercé et épuisé le recours approprié pour le type de plainte dont la Commission est actuellement saisie. Il soutient que le recours approprié est le contrôle de constitutionnalité. La compétence pour statuer en matière de contestation constitutionnelle est de nature judiciaire, et contrairement à de nombreux pays, cette compétence est exclusivement dévolue à la Chambre de la Fédération assistée du Conseil constitutionnel.

52. Les plaignants ne contestent pas que le fait que le contrôle de constitutionnalité soit prévu par le droit interne et que l'organe national compétent à cet effet est la Chambre de la Fédération assistée du Conseil constitutionnel. Au contraire, comme indiqué au paragraphe 41 ci-dessus, les plaignants avancent trois arguments pour éviter l'obligation de poursuivre une contestation constitutionnelle en tant que recours pour le grief en question.

53. La Commission n'est pas convaincue par l'argument des plaignants selon lequel un contrôle de constitutionnalité n'était pas nécessaire parce que le grief ne nécessitait pas une interprétation de la Constitution. Les décisions des juridictions internes indiquent que le premier plaignant a plaidé une affaire qui, à certains égards importants, est différente de celle portée devant la Commission. Les réclamations portées devant les autorités nationales concernaient essentiellement trois points, (a) le gel de ses fonds était prématuré aux termes de l'article 10 (2) du Règlement du Conseil des Ministres et de la circulaire émise par le ministère de la Justice (voir le paragraphe 5 ci-dessus); (b) la saisie appliquée sans discernement et à tort à des fonds légalement obtenus de sources étrangères avant l'entrée en vigueur de la loi sur les OSC, ainsi que des fonds mobilisés légalement dans le pays; et (c) l'Agence des OSC n'est pas fondée à geler ou saisir des biens en vertu de la loi d'habilitation et par conséquent la saisie de ses fonds était illégale.

54. De toute évidence, le premier plaignant n'a contesté que le bien-fondé des mesures adoptées à son encontre. Plus précisément, le premier plaignant faisait valoir que les

mesures adoptées à son encontre étaient contraires à la loi sur les OSC, au Règlement du Conseil des Ministres et à la circulaire publiée par le ministère de la Justice. Ce faisant, le premier plaignant prétendait qu'il ne remettait pas en question certaines dispositions de la loi sur les OSC elle-même. Il est à remarquer que les décisions de la Haute Cour fédérale et de la Chambre de cassation de la Cour suprême fédérale indiquent que le premier plaignant n'a plaidé pas la cause que les mesures qui font l'objet de la plainte ont violé l'un quelconque de ses droits fondamentaux garantis par la Constitution de l'État défendeur, ni la cause que certaines dispositions de la loi sur les OSC violent ses droits fondamentaux. Mystérieusement, la plainte actuellement devant la Commission indique précisément que certaines parties de la loi sur les OSC et les mesures adoptées contre le premier plaignant sont incompatibles avec les droits garantis par la Charte. L'examen de la plainte présenterait une interprétation des dispositions de la Charte citées et une évaluation de la question de savoir si les lois et mesures contestées sont compatibles avec les normes adoptées en vertu de ces dispositions.

55. Par comparaison, un contrôle de constitutionnalité aurait nécessité une interprétation des dispositions pertinentes de la Constitution et un examen du litige constitutionnel à la lumière de l'interprétation dérivée. Au regard du droit interne, il y a litige constitutionnel lorsqu'une loi de l'État fédéral ou d'un État régional, ou une décision rendue par un organe ou responsable gouvernemental est contestée comme étant contraire à la Constitution.¹⁸ Une contestation constitutionnelle aurait donc permis d'examiner à fond les mesures prises contre le premier plaignant, ainsi que les dispositions attaquées de la loi sur les OSC.

56. Il convient de souligner que les droits de la Charte visés dans la présente communication sont également garantis par la Constitution éthiopienne. Plus

¹⁸ À ce sujet, l'article 83(1) de la Constitution stipule que « Tous les litiges constitutionnels sont tranchés par la Chambre de la Fédération ». Pour ce qui est de l'art.84(2) de la Constitution et l'art. 6(2) de la loi 250/2001 portant création du Conseil d'enquête constitutionnelle (CCI), il dispose qu'il y a litige constitutionnel « Lorsqu'une **loi de l'État fédéral d'un État régional est attaquée comme étant inconstitutionnelle** ». L'art. 17(1) de la loi 250/2001 confère au CCI le pouvoir d'enquêter sur les questions constitutionnelles. Aux termes de l'art. 17(2) de ladite loi, des questions d'ordre constitutionnel se posent « lorsqu'**une loi** ou une **décision rendue par un organisme du gouvernement ou responsable** est supposé contraire à la Constitution... ».

précisément, le droit d'avoir sa cause entendue, garanti par l'article 7 (1) de la Charte, est reconnu, entre autres, comme étant le droit d'accès à la justice par l'article 37 de la Constitution. Les droits de recevoir des informations, d'exprimer et de diffuser des opinions garantis par l'article 9 (1) et (2) de la Charte sont également protégés en vertu de l'article 29 (2) de la Constitution. De même, la liberté de réunion consacrée par l'article 10 de la Charte est aussi garantie par l'article 31 de la Constitution. En outre, l'article 15 qui garantit les droits dans le domaine du travail trouve son équivalent dans l'article 42 de la Constitution. Même l'obligation générale de l'article 1er de la Charte trouve presque son correspondant dans l'article 13 (1) de la Constitution. En outre, l'article 40 de la Constitution est la contrepartie de l'article 14 de la Charte, qui garantit le droit à la propriété.

57. À la lumière des considérations qui précèdent, la Commission ne peut accepter que la contestation de la constitutionnalité des mesures adoptées contre le premier plaignant et de certaines dispositions de la loi sur les OSC fût sans pertinence au niveau national, alors que cela est précisément la nature de la cause plaidée devant la Commission. Les plaignants se contentent d'avoir la plainte examinée sous les lentilles des droits fondamentaux garantis par la Charte comme moyen approprié d'obtenir réparation du grief. Curieusement, ils ont jugé une procédure similaire sans pertinence au niveau national. Sous réserve de certains facteurs à prendre en considération ci-dessous, l'opinion inexplicable des plaignants selon laquelle un contrôle de constitutionnalité était hors de propos ne peut pas en soi absoudre les plaignants de l'obligation d'utiliser cette procédure. De même, le fait que les tribunaux nationaux ne défèrent pas au Conseil d'enquête les dispositions pertinentes de la loi sur les OSC pour contrôle de constitutionnalité, quand ils auraient pu le faire *sua sponte*, ne peut être invoqué à l'appui de la prétention qu'un tel renvoi était sans pertinence en l'espèce. Il convient de rappeler que l'obligation d'épuiser les recours internes, s'ils sont disponibles, incombe au plaignant, et la satisfaction de cette obligation est déterminée en fonction des démarches entreprises par le plaignant au niveau national.¹⁹

58. Par ailleurs, en plaidant la plainte d'une manière qui n'a pas invoqué des droits fondamentaux, le plaignant a privé l'État défendeur de l'occasion même que l'article 56 (5) entend accorder à un État pour agir sur des violations alléguées par l'entremise de

¹⁹Communication 260/02 0 Bakweri Land Claims Commission c. Cameroun (2004) CADHP paragr. 55; *Van Oosterwijck c. Belgique* (1980) CEDH (Requête. No. 7654/76) paragr. 39

ses mécanismes internes. En conséquence, la Commission n'est pas convaincue par l'argument selon lequel un contrôle de constitutionnalité n'était pas nécessaire.

59. En ce qui concerne la prétention selon laquelle le Conseil d'enquête et la Chambre de la Fédération ne sont pas des organes judiciaires aux fins de l'épuisement des recours internes, effectivement l'affaire *Alfred B. Cudjoe c. Ghana* constitue un précédent à l'appui de la proposition que «... le recours interne auquel l'Article 56(5) se réfère implique un recours exercé devant des tribunaux de nature judiciaire ».²⁰ Cette position a été indubitablement notée dans des affaires postérieures, notamment : *Zimbabwe Human Rights NGO Forum / Zimbabwe*²¹; *Bakweri Land Claims Committee c. Cameroun*²²; et *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (représenté par REDRESS) c. Soudan*²³; *Article 19 c Érythrée*.²⁴ Il est à noter que la jurisprudence de l'affaire, *Alfred B. Cudjoe c. Ghana* ne motive pas une limitation des recours internes à épuiser aux « tribunaux de nature judiciaire ». L'article 56 (5) de la Charte ne fait pas à ce titre allusion également aux types de recours internes qui doivent être épuisés. Aussi, il est nécessaire de préciser que la caractéristique essentielle du recours qui doit être épuisé aux fins de l'article 56 (5) de la Charte est son efficacité avérée à redresser une violation d'un type donné. À cet égard, le recours doit principalement se conformer et fonctionner conformément à certains principes juridiques fondamentaux. Il doit fonctionner dans le strict respect des garanties procédurales d'un procès équitable par un organe compétent, indépendant et impartial.²⁵ Ce recours doit se fonder sur une loi applicable qui donne à la réparation

²⁰ Ci-dessus, n 9

²¹ Communication 245/02 - Zimbabwe Human Rights NGO Forum c Zimbabwe (2006) CADHP paragr. 45 (procédure devant le Médiateur rejetée en tant que recours)

²² Communication 260/02 - Bakweri Land Claims Committee c. Cameroun (2004) CADHP paragr. 56 (aucune tentative de saisine des tribunaux)

²³ Communication 386/10 - Dr. Farouk Mohamed Ibrahim (représenté par REDRESS) c. Soudan (2013), paragr. 56 (le Système judiciaire Civic ; Plaintes au sein des Services nationaux de sécurité; le Comité des griefs au sein du Conseil consultatif national; la Commission nationale des droits de l'homme; et le Bureau du Médiateur, rejetés tous comme des recours à épuiser).

²⁴ Communication 275/03 - Article 19 c. Érythrée (2007) CADHP paragr. 70 (bref d'habeas corpus adressé au Ministre de la Justice rejeté comme recours à poursuivre).

²⁵ La Charte, article 7(1) (a) et (d) lus conjointement avec l'article 26; Communication 87/93 - The Constitutional Rights Project (pour le compte de ZamaniLekwot et six autres) c. Nigeria (1995) CADHP paragr. 8; Communication 147/83 - LucíaArzuagaGilboa c. Uruguay (1985) CDH, paragr. 7.2

qu'il offre sa force obligatoire ou coercitive, plutôt que d'être simplement discrétionnaire.²⁶

60. *Cudjoe c. Ghana*²⁷ offre de manière générale un précédent valable et la Commission le confirme. Au demeurant, la proposition pour laquelle cette affaire fait jurisprudence doit être comprise à la lumière du modèle constitutionnel standard par lequel la compétence de statuer sur des plaintes / différends est dévolue habituellement à des organes nationaux appelés tribunaux qui en principe respectent les standards énoncés au paragraphe 59 ci-dessus. C'est cette hypothèse qui sous-tend la proposition de l'affaire *Cudjoe c. Ghana*. Ce n'est évidemment pas la simple terminologie par laquelle l'organe national est désigné qui qualifie son mécanisme de recours aux fins de l'article 56 (5) de la Charte. En effet, même si l'organe national est « un tribunal » il est toujours possible qu'une procédure engagée devant celui-ci ne constitue pas un recours aux fins de l'article 56 (5) de la Charte. Cela a été le cas dans l'affaire *Echaria c. Kenya*²⁸ où la Commission a rejeté la révision discrétionnaire par la Cour suprême de sa propre décision comme un recours à exercer.

61. La Commission est inspirée à cet égard par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a jugé que « l'autorité nationale » devant laquelle un recours doit être introduit ne doit nécessairement être une « autorité judiciaire », mais si elle ne l'est pas, ses pouvoirs et les garanties qu'elle offre sont pertinents pour déterminer si le mécanisme de l'organe national est un recours effectif à poursuivre. ²⁹La proposition fondamentale concernant l'affaire *Cudjoe c. Ghana* ne doit donc pas être considérée comme une règle fixe limitant l'espace national de défense des

²⁶Communication 375/09 - Priscilla Njeri Echaria (représentée par Federation of Women Lawyers, Kenya et International Center for the Protection of Human Rights) c./ Kenya; et (Echaria c. Kenya) (2011) CADHP paragr. 53; Communications 48/90-50/91-52/91-89/93 - Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers' Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa c. Soudan (1999) CADHP paragr. 31; Communication 313/05 Kenneth Good c. Botswana (2010) CADHP paragr. 88; Communication 87/93 - The Constitutional Rights Project (pour le compte de ZamaniLekwot et six Autres) c. Nigeria (1995) CADHP paragr. 9; et Communication 231/99-Avocats Sans Frontières (pour le compte de Gaëtan Bwampamye) c. Burundi (2000), CADHP paragr.23; Communication 334/06 Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights c. Égypte (2011) CADHP paragr.96; *Velásquez-Rodríguez c. Honduras*, n° 14 ci-dessus.

²⁷ Ci-dessus, n° 9

²⁸ Ci-dessus, n° 24

²⁹*Kudła c. Pologne* (2000) CEDH (Requête No. 30210/96) paragr.157; *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (2011) CEDH (Requête no. 30696/09) paragr. 289.

droits aux procédures devant les organes nationaux appelés « tribunaux de droit/judiciaires », indépendamment de la nature des violations alléguées et des arrangements du système juridique national pour traiter de telles violations. En effet, une proposition inflexible limitant les recours strictement aux tribunaux de droit ne peut être déduite à juste titre du libellé de l'article 56 (5) de la Charte.

62. Dans la mesure où la nature d'un « organe national » n'est qu'un aspect de l'effectivité d'un recours donné, les deuxième et troisième arguments des plaignants énoncés au paragraphe 41 seront examinés conjointement. Le mécanisme de la Chambre de la fédération assistée du Conseil d'enquête constitutionnelle va donc être apprécié à la lumière des considérations qui précèdent. A cet effet, la Commission va analyser le dispositif constitutionnel de l'État défendeur et comment le mécanisme du contrôle de constitutionnalité fonctionne.

63. L'État défendeur est constitué en État fédéral³⁰ avec des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.³¹ En tant que République fédérale, elle est composée d'États régionaux.³² Au niveau fédéral, il a un gouvernement fédéral qui est le pouvoir exécutif ; une Maison de la Fédération qui est son parlement, constituée de la Chambre des représentants des peuples, et de la Chambre de la fédération³³; et un pouvoir judiciaire fédéral investi de fonctions et de pouvoirs judiciaires³⁴ composé de la Cour suprême fédérale qui est la plus haute juridiction³⁵ du pays, suivie de la Haute Cour fédérale, et des tribunaux de première instance.³⁶

64. Il convient de noter toutefois que même si le pouvoir judiciaire suppose principalement le règlement des différends par les tribunaux conformément au droit, la compétence pour interpréter la Constitution et trancher les litiges constitutionnels relève exclusivement de la Chambre de la Fédération, plutôt qu'aux tribunaux.³⁷ Les litiges constitutionnels comprennent les cas où la constitutionnalité d'une loi ou décision de l'État fédéral ou d'un État régional est contestée.³⁸ En dehors de

³⁰Constitution éthiopienne, Art. 1.

³¹*Id*, Art. 50(2)

³²*Id*, Art. 46

³³ *Id*, Art. 53

³⁴*Id*, Art. 79(1)

³⁵*Id*, Art. 80(1)

³⁶*Id*, Art. 78(2). Il existe une structure quasi similaire au niveau des États régionaux.

³⁷*Id*, Arts. 62(1), 83(1)

³⁸*Id*, Art. 84(2)), Loi 250/2001, Articles 6(2) & 17(2)

l'interprétation de la Constitution et du règlement des litiges constitutionnels, la Chambre de la Fédération décide également des questions relatives à l'autodétermination, y compris la sécession, promeut l'égalité et l'unité des peuples d'Éthiopie, règle les différends entre les États de la fédération, détermine la répartition des recettes, veille au maintien de l'ordre constitutionnel, et examine les questions civiles nécessitant une intervention législative de la Chambre des représentants des Peuples.³⁹ Il est à noter que la Chambre de la Fédération en tant que deuxième chambre du parlement participe à processus de modification de la Constitution éthiopienne, mais ne semble pas avoir de fonctions législatives.

65. Aux fins de l'exercice de ses fonctions d'interprétation de la Constitution et de règlement des litiges constitutionnels, il a été créé le Conseil d'enquête constitutionnelle⁴⁰ qui procède à l'examen technique de ces questions et formule des recommandations à l'endroit de la Chambre de la Fédération pour décision finale. ⁴¹Le Conseil d'enquête constitutionnelle est composé du Président et Vice-président de la Cour suprême fédérale qui sont respectivement président et vice-président du Conseil d'enquête ; de six experts juridiques, nommés par le Président de la République, sur recommandation du Conseil des représentants des peuples, et doivent jouir de compétences professionnelles avérées et être de haute moralité ; et de trois personnes désignées par la Chambre de la Fédération parmi ses membres.⁴²

66. Concernant l'accès à la justice de façon générale, il est à remarquer que « toute personne a le droit de porter une affaire devant la justice et d'obtenir une décision ou un jugement rendu par un tribunal ou tout autre organisme compétent disposant d'un pouvoir judiciaire ». ⁴³ Ce droit revient également à toute association représentant les intérêts collectifs ou individuels de ses membres ; de même qu'à tout groupe ou individu qui est membre ou représentant d'un groupe ayant des intérêts similaires.⁴⁴ En outre, des questions d'interprétation constitutionnelle ou de litiges constitutionnels peuvent se poser dans le cadre de procédures judiciaires devant les tribunaux, auquel

³⁹Constitution éthiopienne, Art. 62

⁴⁰*Id*, Art. 82(1)

⁴¹*Id*, Art. 84(1)

⁴²*Id*, Art. 82(2)

⁴³*Id*, Art. 37(1), c'est nous qui soulignons

⁴⁴*Id*, Art. 37(2)

cas elles peuvent être soumises au Conseil d'enquête par le tribunal ou une partie, ou même en dehors de ces procédures.⁴⁵

67. En ce qui concerne la procédure pour saisir le Conseil d'enquête, la requête doit être faite dans un exposé écrit détaillé.⁴⁶ Le Conseil d'enquête est également habilité à mettre en demeure les institutions et les professionnels du droit concernés pour comparaître devant lui et faire un témoignage d'opinion.⁴⁷ Les membres du Conseil délibèrent ensuite sur tous les arguments qui lui sont présentés sur une question donnée.⁴⁸ Pour ce qui est de l'issue de cette procédure, le Conseil d'enquête est tenu de rendre sa décision en détaillant les questions à elle soumises, sa justification quant à la raison pour laquelle la question a nécessité une interprétation de la Constitution ou non, ainsi que la décision adoptée sur ces questions.⁴⁹ Si une question porte sur des droits fondamentaux, elle doit être interprétée d'une manière conforme aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et aux dispositions des instruments internationaux adoptés par l'Éthiopie.⁵⁰ La Chambre de la Fédération est également tenue d'identifier et de mettre en œuvre des principes d'interprétation constitutionnelle qui peuvent faciliter l'examen et la détermination des questions constitutionnelles qui lui sont soumises.⁵¹ En ce qui concerne la force de l'issue d'un contrôle de constitutionnalité, « tout organisme ou responsable gouvernemental est tenu d'exécuter les ordres donnés par le Conseil d'enquête sur les questions relevant de sa compétence »⁵², alors que les décisions de la Chambre de la Fédération sur les questions qui lui sont soumises sont définitives et toutes les parties concernées sont tenues de les respecter et de les appliquer.⁵³

68. De ce qui précède, il ressort clairement qu'en dépit d'être une deuxième chambre du parlement, la Chambre de la Fédération est un organisme de règlement de litiges *sui*

⁴⁵*Id*, Art. 84(2) &(3), et Loi 250/2001, Arts. 21, 22, & 23

⁴⁶Loi 250/2001, Art. 24

⁴⁷*Id*, Art. 27

⁴⁸*Id*, Art. 28

⁴⁹ Loi 250/2001, Art. 31

⁵⁰ Constitution éthiopienne, Art. 13(1), Loi 250/2001, Art. 20(2), Cela s'applique aux décisions finales de la Chambre de la Fédération : Loi No. 251/2001, Art. 7(2)

Loi sur la consolidation de la Chambre de la Fédération et la définition de ses pouvoirs et responsabilités (Loi 251/2001), art. 7(2)

⁵¹ Loi 251/2001, Art. 7(1)

⁵² Loi 250/2001, Art. 35

⁵³ Loi 251/2001, Art. 56.

generis sur les questions constitutionnelles. Il est à noter qu'elle ne prend pas part au processus d'élaboration des lois, qui est l'apanage de la Chambre des Représentants des Peuples.⁵⁴ La compétence de la Chambre de la Fédération en matière de règlement de différends couvre spécifiquement les cas où des lois de la Fédération ou des États ou des décisions gouvernementales sont attaquées pour inconstitutionnalité par le biais de la procédure du contrôle de constitutionnalité. Cette compétence est dévolue exclusivement à la Chambre de la Fédération. Contrairement à d'autres pays, les tribunaux ordinaires ne possèdent pas cette compétence. Le fait que la Chambre de la Fédération n'est pas un tribunal de droit ne compromet pas son aptitude à procéder au contrôle de constitutionnalité en tant que recours. En outre, dans tous les autres cas où la Commission a insisté sur les recours judiciaires devant les tribunaux, le fait était que, ou du moins il était supposé que ces juridictions nationales ont la compétence de statuer sur les plaintes en question. Ceci n'est manifestement pas le cas pour le contrôle de constitutionnalité comme recours dans le système juridique de l'État défendeur.

69. En outre, les affirmations des plaignants selon lesquelles la compétence et les pouvoirs de la Chambre de la Fédération sont discrétionnaires et celle-ci n'a aucune obligation de trancher des affaires selon les principes juridiques sont difficilement soutenables. De l'avis de la Commission, le pouvoir de la Chambre de la Fédération est de nature juridique, plutôt qu'une simple discrétion politique. En particulier, la Chambre de la Fédération est chargée trancher les questions constitutionnelles, dans le respect (a) des normes de la Constitution éthiopienne qui comprennent les droits fondamentaux de l'homme, (b) des principes juridiques d'interprétation constitutionnelle spécifiquement élaborés à cette fin. Par ailleurs, ses décisions doivent être conformes aux principes de la DUDH ainsi qu'aux dispositions des autres traités internationaux des droits de l'homme que l'État défendeur a adoptés.

70. Par ailleurs, la Chambre de la Fédération est également assistée du Conseil d'enquête, un organe consultatif technique composé de deux hauts magistrats de la plus haute juridiction ordinaire (le président et le vice-président de la Cour suprême fédérale), de six juristes de renom, et de trois membres de la Chambre de la Fédération. Le Conseil d'enquête lui-même est également tenu d'examiner les litiges constitutionnels et de faire des recommandations qui sont conformes aux mêmes

⁵⁴ Dans la mesure où la Chambre de la Fédération ne participe pas au processus d'élaboration des lois, elle ne serait pas dans une position de conflit d'intérêts lorsqu'elle se réunit en séance pour examiner la constitutionnalité des lois promulguées par la Chambre des représentants des peuples.

principes que les décisions finales de la Chambre de la Fédération. Ainsi, aussi bien le Conseil d'enquête que la Chambre de la Fédération sont tenus de procéder au contrôle de constitutionnalité et de décider selon le droit. Leurs décisions sont juridiquement contraignantes et tous les organismes et responsables gouvernementaux sont légalement tenus de les mettre en œuvre.

71. Fait notable, l'État défendeur renvoie la Commission à l'affaire *Melaku Fenta* pour montrer que le recours du contrôle de constitutionnalité fonctionne dans la pratique.⁵⁵ Dans cette affaire, l'article 8 (1) de la loi 25/1996 a été déclaré inconstitutionnel pour incompatibilité avec les droits au recours et à une égale protection de la loi. En conséquence, le procès de M. Melaku Fenta devant la Cour suprême fédérale a été évité et l'affaire renvoyée devant la Haute Cour fédérale. La Commission considère ce cas comparable à la présente plainte en ce que certaines dispositions de la loi 621/2009 (une loi fédérale) et les mesures prises en vertu de celle-ci (gel des comptes bancaires par l'Agence des OSC, un organisme gouvernemental) sont contestées comme violant des droits fondamentaux consacrés par la Charte, lesquels droits sont également garantis par la Constitution éthiopienne.

72. La Commission est convaincue que la procédure du contrôle de constitutionnalité est à l'évidence une action en justice qui peut conduire à la réparation des griefs du plaignant au niveau national⁵⁶, et à cet égard elle est conçue pour la défense de droits, plutôt que pour l'obtention de faveurs. Aussi, un contrôle de constitutionnalité aurait dû être exercé et épuisé au niveau national. Les plaignants n'ont même pas tenté de s'en prévaloir malgré cette possibilité dans le cadre de procédures devant les tribunaux ordinaires voire en dehors de ces procédures. Au lieu de cela, le premier plaignant a complètement fait fi du contrôle de constitutionnalité se fondant sur sa propre opinion qu'une telle procédure était sans rapport avec ses griefs. Cet argument, comme l'a indiqué la Commission ci-dessus, n'est pas étayé par la nature de la plainte et du contrôle de constitutionnalité en tant que recours.

73. Compte tenu de la nature, du caractère pratique et de l'efficacité du contrôle de constitutionnalité analysés ci-dessus et démontrés par l'affaire *Melaku Fenta*, l'avis des plaignants à propos de l'inefficacité d'un contrôle de constitutionnalité équivaut à des appréhensions purement théoriques. Comme déclaré dans l'affaire *Anuak Justice Council c. Éthiopie*, ces appréhensions ne peuvent pas décharger un plaignant

⁵⁵ Voir paragraphes 35 et 36 ci-dessus

⁵⁶ Communication 299/05 - Anuak Justice Council c. Éthiopie (2006) CADHP paragr. 50

de l'obligation de poursuivre et d'épuiser les recours internes qui présentent une chance d'aboutissement.⁵⁷ Le premier plaignant a carrément ignoré le contrôle de constitutionnalité comme voie de recours et opté pour des procédures devant les tribunaux ordinaires qui ne disposent pas de la compétence de connaître le type de plainte dont la Commission est actuellement saisie. Ce faisant, le premier plaignant a agi comme s'il n'était pas lésé par les dispositions de la loi sur les OSC. Dans sa contestation des mesures à l'origine de plainte, il n'a même pas invoqué la violation d'un seul droit fondamental garanti par la Constitution éthiopienne, pour ensuite plaider une telle cause pour la première fois devant la Commission. Ainsi, il n'a pas été donné à l'État défendeur l'occasion d'examiner la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les OSC et des mesures en cause sous le prisme des droits fondamentaux. Aussi, la Commission estime que la présente communication n'est pas conforme aux dispositions de l'article 56 (5) de la Charte concernant l'épuisement des recours internes. Les plaignants sont libres de saisir la Commission si un contrôle de constitutionnalité de la loi sur les OSC et les mesures prises à l'égard du premier plaignant ne donne pas la réparation qu'ils recherchent.

Décision de la Commission sur la recevabilité

74. Pour les raisons qui précèdent, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples déclare la présente Communication irrecevable au regard de l'article 56 (5) de la Charte pour non-épuisement du recours interne applicable.

Fait à Nairobi, Kenya, ce 31 juillet 2015 lors de la 18^{ème} Session extraordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, tenue du 29 juillet au 8 août 2015

⁵⁷*Id.*, paragr. 58;