

# 304/05 : FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) / Senegal

## Résumé des faits

1. Le Secrétariat de la Commission africaine a reçu le 2 mai la communication introduite par les ONG susvisées, conformément aux dispositions de l' [Article 55](#) de la Charte africaine.

2. La Communication est introduite contre la République du Sénégal (Etat partie<sup>1</sup> à la Charte africaine, ci-après désigné le Sénégal) et elle allègue que la loi promulguée par le gouvernement du Sénégal viole les obligations du gouvernement en vertu de la Charte africaine.

3. Le 7 janvier 2005, l'Assemblée nationale du Sénégal a adopté la loi *Ezzan*. En son article premier, cette loi accorde une amnistie générale pour tous les crimes commis au Sénégal et à l'étranger, et relatifs aux élections générales ou locales ou commis à des fins politiques entre le 1er janvier 1983 et le 31 décembre 2004, que les auteurs aient été jugés ou non.

4. Le 12 février 2005, la Cour constitutionnelle a trouvé inconstitutionnel l'article 2 de la loi et qui accorde une amnistie similaire pour tous les crimes commis relativement à la mort de M. Babacar Sèye, Juge à la Cour constitutionnelle.

## La plainte

5. La communication allègue que l'adoption de la loi *Ezzan* viole l' [Article 7.1.a](#) de la Charte africaine.

6. Les Plaignants demandent à la Commission africaine d'examiner les effets de cette législation et de déterminer s'ils sont conformes aux obligations de l'Etat aux termes de la Charte [africaine].

## La procédure

7. Le Secrétariat a enregistré la plainte sous la référence: Communication 304/05 *FIDH, Organisation nationale des droits de l'homme (ONDH) et Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO)/Sénégal*. Par lettre n° ACHPR/COMM/304/05/SEN/IH du 4 octobre 2005, le Secrétariat de la Commission africaine a accusé réception de la Communication et a fait savoir aux Plaignants qu'elle la mettrait à l'ordre du jour de la Commission africaine pour examen *prima facie*, à sa 38ème Session ordinaire prévue du 21 novembre au 5 décembre 2005 à Banjul, Gambie.

8. A sa 38ème Session ordinaire qui s'est tenue du 21 novembre au 05 décembre 2005, à Banjul, Gambie, la Commission africaine a considéré la Communication et a décidé de s'en saisir.

9. Par lettre de référence ACHPR/COMM/304/05/SEN/IH du 15 décembre 2005, la Commission a demandé aux parties de soumettre leurs observations sur la recevabilité en concordance avec l' [Article 56](#) de la Charte africaine dans les délais de trois (3) mois à partir de la date de notification.

10. Par lettre de référence ACHPR/COMM/304/SEN/IH du 4 avril 2006, le Secrétariat de la Commission africaine a écrit des lettres de rappels aux Parties pour qu'elles soumettent leurs observations sur la recevabilité de l'affaire.

11. Par lettre du 10 avril 2006, le Secrétariat a accusé réception de la correspondance de l'Etat Défendeur soumettant les mémoires sur la recevabilité de la communication 304/05 FIDH et autres/l'Etat du Sénégal, Ministre d'Etat, Garde des sceaux, Ministre de la justice et du Ministre haut commissaire des droits de l'homme.

12. A sa 39ème Session ordinaire qui s'est tenu du 11 au 25 mai 2006 à Banjul, Gambie, la Commission africaine a examiné la communication *304/05 FIDH et autres/l'Etat du Sénégal* et se propose de prendre une décision sur la recevabilité de la plainte à sa 40ème Session ordinaire pour permettre aux Plaignants de soumettre leurs observations sur la recevabilité.

13. Par lettre du 17 Juillet 2006, le Secrétariat de la Commission [africaine] a informé les parties de cette décision de la 39ème Session et a demandé aux Plaignants de lui faire parvenir ses observations sur la recevabilité de cette communication au plus tard le 30 Septembre 2006, afin que la

Commission [africaine] puisse s'y prononcer lors de sa 40ème Session ordinaire prévue du 15 au 29 novembre 2006.

14. Le 10 octobre 2006, le Secrétariat de la Commission [africaine] a reçu les observations des Plaignants sur la recevabilité de la communication 304/05.

## Du droit

### De la recevabilité

#### Arguments des Plaignants

15. La FIDH et ses organisations membres au Sénégal, dans leur demande introductive d'instance, soutiennent que leur communication est introduite contre un Etat partie à la Charte africaine, par des ONG jouissant du statut d'observateur auprès de la Commission africaine, et qu'elle allègue la violation d'une disposition de la Charte, précisément l' [Article 7.1](#) qui dispose que: *"Toute personne a le droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend: 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;"*

16. Les Plaignants prétendent aussi que les voies de recours internes ont été épuisées puisque le Conseil constitutionnel saisi par certains membres de l'Assemblée nationale avait déclaré la loi incriminée conforme à la Constitution à l'exception de l'article 2 qui a été jugé inconstitutionnel par le Conseil. Les Plaignants rappellent qu'aux termes de la Constitution sénégalaise, la décision du Conseil constitutionnel est *"la dernière voie de recours"*.

17. Les Plaignants précisent en outre que la contestation par eux de la loi querellée ne fait l'objet d'aucune autre procédure devant une autre instance juridictionnelle ou quasi juridictionnelle internationale.

#### Arguments de l'Etat

18. L'Etat soutient tout d'abord que son mémoire en défense sur la recevabilité soumis hors du délai de trois mois imparti par la Commission est recevable tant que la Commission n'est pas parvenue à une décision sur la recevabilité, surtout que le Règlement intérieur de la Commission ne prévoit aucune sanction d'ordre procédurale en cas de soumission tardive de mémoire.

19. L'Etat souligne ensuite qu'une communication soumise en vertu de l' [Article 55](#) de la Charte [africaine] doit reposer sur des faits avérés ayant occasionné des dommages, avec des victimes réelles identifiables rendant possible l'épuisement des voies de recours internes. Pour l'Etat, la communication introduite par les Plaignants se fonde sur des violations virtuelles voire hypothétiques puisque ni les auteurs de la communication, ni les parlementaires qui ont introduit le recours devant le Conseil constitutionnel ne sont des victimes et que leur action ne saurait être interprétée comme une tentative d'épuisement des voies de recours.

20. L'Etat sénégalais estime aussi que la communication est incompatible avec la Charte [africaine] en ce que les Requérants ont fait référence soit à des cas qui ont été définitivement tranchés par la justice, soit à des événements qui, s'étant déroulés en 1993, étaient tombés sous le coup de la prescription décennale bien avant la promulgation de la loi contestée.

21. Selon l'Etat, qui se fonde pour ce faire sur la décision du Conseil constitutionnel sur l'affaire n°1-C-2005 du 12 février 2005, les dispositions de la loi n° 2005-05 du 17 février 2005 sont claires, sans ambiguïté et n'ont aucunement pour effet d'interdire les recours devant les juridictions compétentes. Pour l'Etat, en saisissant la Commission, les Demandeurs n'ont d'autre intention que celle de faire interpréter par cette dernière des dispositions d'une loi nationale, compétence que l'Etat conteste à la Commission [africaine].

22. La décision susmentionnée du Conseil constitutionnel a été rendue sur recours des Membres du Parlement après l'adoption de la loi par l'Assemblée Nationale et préalablement à sa promulgation par le Président de la République. Les députés avaient demandé au Conseil constitutionnel de déclarer les articles 1, 2, 4 al 2 et 10 de la loi incriminée non conformes à certaines dispositions de la

Constitution, notamment le préambule et les articles 1, 67, 76 et 88, ainsi qu'à certaines dispositions de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et de la Charte africaine. Tout en déclarant l'article 2 de la loi en cause non conforme à la Constitution, le Conseil Constitutionnel s'est reconnu incompetent pour contrôler la conformité de la dite loi aux traités ratifiés par le Sénégal. Le Conseil a estimé

"... que l'article 74 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel compétence pour se prononcer seulement sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen; ... qu'aux termes de l'article 98 de la Constitution, 'les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celles des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie' » ; que ces dispositions ne prescrivent ni n'impliquent le contrôle de la conventionalité des lois dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution prévu à l'article 74 de celle-ci; ... qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité de la loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international."

**23.** Le défendeur estime par ailleurs qu'affirmer, comme l'ont fait les demandeurs, *"qu'en promulguant la loi d'amnistie 'Ezzan' adoptée par la Représentation nationale le 04 janvier 2005, le Président de la République du Sénégal a permis la mise en vigueur d'une loi qui viole l'article précité (de la Charte)"*

est outrageant à l'égard de l'Etat du Sénégal et de ses institutions démocratiques.

**24.** Dans sa présentation orale devant la Commission [africaine] lors de la 40ème Session, l'Etat Défendeur a réaffirmé que la loi telle que promulguée par le Président de la République après la vérification de sa conformité à la Constitution n'a fait l'objet d'aucun recours juridictionnel, et que ce qui rend un tel recours improbable, c'est l'absence de victimes réelles identifiables. L'Etat a aussi rappelé que la décision du Conseil constitutionnel n'empêche pas les victimes éventuelles de saisir les juridictions compétentes pour demander réparation du préjudice qu'ils auraient subi.

**25.** L'Etat a par ailleurs clarifié la procédure devant le Conseil constitutionnel. Le Conseil peut être saisi par voie d'action (avant la promulgation d'une loi) et par voie d'exception (après la promulgation d'une loi). Par voie d'action, seuls le Président de la République et un dixième des membres de l'Assemblée nationale peuvent déférer une loi adoptée par l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel. Par voie d'exception, n'importe quel citoyen, lors d'un procès auquel il est partie devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation sursoit à statuer et saisit le Conseil constitutionnel qui se prononce d'abord sur la constitutionnalité de ladite loi.

**26.** Par ailleurs, l'Etat Défendeur a expressément [reitéré] les allégations d'utilisation des termes outrageants par les Plaignants.

**27.** L'Etat du Sénégal prie la Commission africaine de déclarer la communication 304/05 irrecevable.

#### Observations des Demandeurs sur le mémoire de l'Etat sur la recevabilité

**28.** Les ONG Demanderesses contestent tout d'abord la recevabilité du mémoire soumis par l'Etat au motif que celui-ci n'a pas été soumis dans le délai de trois mois que la Commission [africaine] a imposé à l'Etat.

**29.** Ensuite les Requérants s'emploient à réfuter une à une les exceptions d'irrecevabilité soulevées par l'Etat Défendeur. Ainsi, à propos de la compatibilité avec la Charte, ils soutiennent, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Commission africaine, notamment sa décision sur la , que pour être compatible avec la Charte [africaine], il suffit qu'une communication invoque les dispositions du texte supposées avoir été violées, et qu'ensuite il [i]"appartient à la Commission africaine, après avoir examiné tous les faits dont elle dispose, de se prononcer sur les droits violés et de recommander le recours approprié pour réinstaller le Plaignant dans son droit". Selon eux, la communication 304/05 vise à dénoncer l'impunité que consacre la loi d'amnistie dite Ezzan en rendant impossible les poursuites contre les auteurs de crimes, en flagrante violation de l' [Article 7.1.a](#) de la Charte [africaine].

**30.** Les Requérants soutiennent aussi que le simple fait de déclarer qu'un Etat partie a violé une disposition de la Charte ne saurait constituer à lui seul un propos 'outrageant', et que *"reconnaître une*

*telle allégation comme outrageante aurait pour conséquence de remettre en cause le principe même d'un recours devant la Commission”.*

**31.** La partie Demanderesse se défend également de fonder sa communication sur des faits “*virtuels ou hypothétiques*”, encore moins de se limiter “*à de simples déclarations en reprenant en écho l’opinion artificielle de l’opposition politique*” ainsi que le prétend l’Etat dans son mémoire. Les faits faisant l’objet de la communication, soutient-elle, sont avérés. Pour les ONGs Requérantes, tant la FIDH et ses affiliées au Sénégal que d’autres instances internationales de protection des droits de l’homme tel que le Comité des droits de l’homme des Nations unies, avaient auparavant dénoncé les violations des droits de l’homme commises dans le contexte des processus électoraux au Sénégal.

**32.** Concernant l’identification des victimes, les ONGs Demanderesses rappellent que l’ [Article 56.1](#) de la Charte exige simplement que l’identité des auteurs d’une communication soit mentionnée. Elles s’appuient sur la position de la Commission [africaine] dans sa décision sur les [communications 54/91-61/91-98/93-164/97 à 196/97-\[2\]10/98 Malawi African Association, Amnesty International, Mme Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l’homme et RADDHO, Collectif des veuves et ayants droits, Association mauritanienne des droits de l’homme c/Mauritanie](#) ]] dans laquelle la Commission [africaine] a estimé que les “*auteurs ne doivent pas nécessairement être les victimes ou des membres de leur famille*”. Les ONGs rappellent aussi en leur faveur la décision de la commission selon laquelle l’ [Article 56.1](#) n’exige pas que les noms “*de toutes les victimes des violations alléguées*” soit indiqués ().

**33.** Sur l’épuisement des recours internes les Requérants rappellent qu’aux termes de la Constitution de la République du Sénégal, les conventions internationales ont une valeur supra-législative, que certaines d’entre elles, dont la Charte africaine, étant cités dans le préambule, font même partie intégrante du bloc de constitutionnalité, et que le Conseil constitutionnel est la seule juridiction compétente pour statuer sur la constitutionnalité d’une loi. Elles rappellent aussi que les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d’aucun recours en appel ou en cassation et que seuls le Président de la République, un dixième des membres de l’Assemblée nationale, le Conseil d’Etat ou la Cour de cassation lorsqu’une exception d’inconstitutionnalité est soulevée devant eux, sont habilités à saisir le Conseil constitutionnel. Ils en concluent donc que la décision du Conseil constitutionnel déclarant la loi querellée conforme à la Constitution rend impossible toute contestation de cette loi devant les instances nationales.

**34.** Les ONG Demanderesses rappellent enfin que leur communication a été introduite dans un délai raisonnable et qu’aucune autre procédure internationale n’a été engagée par leurs soins.

**35.** Dans leur présentation orale devant la Commission africaine lors de la 40ème Session, les Plaignants ont rappelé que la communication n’est pas rédigée en des termes outrageants ou insultants. Ils ont par ailleurs réaffirmé que le Conseil constitutionnel s’est déjà prononcé sur la loi incriminée, et que la décision du Conseil constitutionnel n’est susceptible d’aucun recours. Les Demandeurs estiment en outre que si les recours civils sont garantis par la loi contestée, l’amnistie rend impossible tout recours pénal contre les auteurs des crimes, cautionnant ainsi l’impunité au Sénégal.

**36.** Les Requérants invitent la Commission [africaine] à déclarer la communication recevable.

## Décision de la Commission [africaine]

**37.** La recevabilité des communications soumises conformément à l’ [Article 55](#) de la Charte [africaine] est régie par l’ [Article 56](#) de ladite Charte qui dispose que: “*Les communications visées à l’ [Article 55](#) reçues à la Commission et relatives aux droits de l’homme et des peuples doivent nécessairement, pour être examinées, remplir les conditions ci-après:*

1. Indiquer l’identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Commission de garder l’anonymat;
2. Etre compatibles avec la Charte de l’Organisation de l’unité africaine ou avec la présente Charte;

3. Ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA;
4. Ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse;
5. Etre postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale;
6. Etre introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine;
7. *Ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine et soit des dispositions de la présente Charte.*"

**38.** La Commission [africaine] rappelle que les conditions posées à l' [Article 56](#) sont cumulatives et qu'elles doivent toutes être remplies pour qu'une communication soumise conformément à l' [Article 55](#) soit recevable. Par conséquent, le non-respect d'une seule condition est de nature à rendre une communication irrecevable.

**39.** En l'espèce, la plupart des conditions posées par l' [Article 56](#) semblent de *prima facie* avoir été observées par les auteurs de la communication 304/05: la communication n'est pas anonyme ; elle invoque la violation d'une disposition de la Charte [africaine]; elle n'est pas exclusivement fondée sur des nouvelles diffusées par les mass media ; elle ne fait l'objet d'aucune autre procédure internationale devant un organe juridictionnel ou quasi-juridictionnel ; elle a été soumise dans un délai raisonnable ; et la Commission [africaine] n'y a découvert aucun terme outrageant ou insultant. La seule condition qui pose réellement problème est celle de l' [Article 56.5](#) de la Charte [africaine], c'est-à-dire la question de l'épuisement des voies de recours internes.

**40.** Avant d'examiner la condition de l'épuisement des voies de recours, la Commission [africaine] voudrait aborder la question de l'identité des victimes soulevée par l'Etat Défendeur dans ses arguments. La Commission [africaine] rappelle à ce propos que la Charte africaine n'exige pas que les victimes d'une communication soient identifiées. Aux termes de l' [Article 56.1](#), seule l'identification de l'auteur ou des auteurs de la communication est requise. Il n'est en outre pas nécessaire que l'auteur ou les auteurs soi(en)t la ou les victimes ni même qu'il existe un lien quelconque entre l'auteur et la victime. Cela a d'ailleurs été confirmé par la pratique de la Commission africaine.<sup>2</sup> La souplesse de l' [Article 56](#) de la Charte africaine, qui en cela diffère des autres systèmes internationaux de protection des droits de l'homme, se justifie pleinement dans le contexte africain et "*reflète une sensibilité aux difficultés pratiques auxquelles les individus peuvent être confrontés dans les pays où sont violés les droits de l'homme*".<sup>3</sup>

**41.** Concernant l'épuisement des voies de recours internes, aux termes de l' [Article 56.5](#) : "*Les communications visées à l' [Article 55](#) reçues à la Commission et relatives aux droits de l'homme et des peuples doivent nécessairement, pour être examinées, remplir les conditions ci-après : ... Etre postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale.*"

**42.** Il ne transparaît aucunement des faits à la disposition de la Commission [africaine] que des efforts aient été fournis par les auteurs de la communication pour épuiser les recours internes disponibles contre la Loi n° 2005-05 du 17 février 2005. Le recours exercé par certains membres de l'Assemblée nationale ne saurait constituer, au jugement de la Commission, une tentative d'épuisement des recours internes pour deux raisons principales : D'abord, ce recours a été initié le 12 et 13 janvier 2005 et la décision du Conseil constitutionnel a été rendu le 12 février 2005, c'est-à-dire bien avant que la Loi n° 2005-05 du 17 février 2005 n'entre en vigueur. La Commission estime qu'une loi qui n'est pas en vigueur ne saurait violer un quelconque droit protégé par la Charte [africaine].

**43.** Ensuite, il ressort des faits tels que présentés par les parties, du recours des parlementaires et de la décision du Conseil constitutionnel qui l'a sanctionné, que les victimes conservent toute possibilité pour saisir les juridictions sénégalaises compétentes voire le Conseil constitutionnel par la

voie de l'exception d'inconstitutionnalité. La Commission [africaine] constate qu'au lieu de suivre cette procédure, les Plaignants se sont adressé directement à elle.

44. Si les parties s'accordent pour reconnaître que les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, il n'est pas prouvé que lorsque le Conseil constitutionnel se déclare incompétente en une matière donnée (ici la vérification de la conformité d'une loi à un traité, en l'occurrence la Charte africaine), aucune autre juridiction au Sénégal n'est compétente en la matière. La Commission [africaine] est aussi d'avis que les recours internes auxquels se réfère l' [Article 56.5](#) ne sauraient se limiter au recours pénal. Ils comprennent tous les recours juridictionnels, qu'ils soient civils, pénaux ou administratifs.

45. De ce qui précède, la Commission [africaine] conclut que les Plaignants n'ont pas épuisé toutes les voies de recours internes.

## Décision

**Pour ce motif, la Commission [africaine] déclare la communication irrecevable.**

## Notes

1. Le Sénégal a ratifié la Charte africaine le 13 août 1982.
2. Voir notamment la décision sur les communications [54/91, 61/91, 98/93, 164/97 à 196/97, 210/98](#) *Malawi African Association, Amnesty International, Mme Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'homme et RADDHO, Collectif des veuves et ayants droits, Association mauritanienne des droits de l'homme c/ Mauritanie*.
3. [Idem. # 78](#).