

L'inexécution des arrêts de la Cour de justice de la CEDEAO : une entrave à la protection des droits de l'homme dans l'espace communautaire

BILGHO Palakwinde Ted Rodrigue¹

Créée aux termes de l'article 15 du Traité révisé de la Communauté Economiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) du 24 juillet 1993, la Cour de Justice de la CEDEAO a vu ses compétences s'étendre au contentieux de la violation des droits de l'homme par le Protocole additionnel (A/SP.1/01/05) du 19 janvier 2005. Il faut en effet relever qu'à sa création, le mandat de la Cour n'incluait pas la protection des droits de l'homme. Son champ de compétence matériel défini aux termes du Protocole (A/P1/7/91) du 06 juillet 1991 (n'est pas plutôt ce protocole qui crée la Cour ?), incluait essentiellement le contrôle de la légalité des actes des organes de la Communauté.

C'est avec l'amendement du Protocole de 1991 intervenu en 2005 que le mandat de la Cour s'élargit pour inclure la protection des droits de l'homme. L'article 9-4 du Protocole additionnel de 2005 dispose en effet que : « La Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'homme sur le territoire de tous les Etats membres ». Outre cette extension de compétence, le législateur CEDEAO va ouvrir le prétoire du juge communautaire aux citoyens de la Communauté en leur conférant un droit de saisine directe. L'article 10-d du Protocole de 2005 dispose à cet égard que : « Peuvent saisir la Cour (...) toute personne victime de violations des droits de l'homme... ».

Ces amendements vont donner un souffle nouveau à la Cour. Depuis lors, la haute juridiction régionale a vu sa saisine s'accroître à telle enseigne qu'elle apparaît aujourd'hui être un organe protecteur des droits des citoyens de la Communauté. Elle a en effet construit une jurisprudence fort appréciable dans le domaine des droits de l'homme et constitue sans aucun doute une référence continentale.

Toutefois, l'efficacité de sa mission se trouve confrontée à une problématique majeure qui est l'inexécution de ces arrêts. Cette problématique devient aujourd'hui une préoccupation

¹ Magistrat, Master II en droit international des droits de l'homme, Master II en droit international et comparé de l'environnement, Juriste et Assistant Spécial du Président de la Cour de justice de la CEDEAO, tedbilgho@yahoo.fr Les opinions exprimées dans cette publication sont exclusivement celles de l'auteur et n'engagent nullement la Cour de justice de la CEDEAO.

tant la question de l'exécution est centrale non seulement à la pertinence du fonctionnement de la Cour mais, partant, à sa légitimité juridictionnelle. En effet, le taux d'inexécution des arrêts rendus par la Cour, depuis le début de ses activités peut inquiéter, au regard du rôle que cette Cour joue ou doit jouer dans la protection des droits fondamentaux et dans la consolidation de l'Etat de droit, de la paix et de la stabilité dans la sous-région.

Si l'on constate que les arrêts rendus par la Cour concernent pour l'essentiel, la violation des droits de l'homme, leur inexécution par les Etats membres de la CEDEAO, qui sont les principaux condamnés, suscite des interrogations. Il est à se demander si cette inexécution récurrente n'est pas aujourd'hui une entrave à la mission de protection des droits de l'homme de la Cour et partant, de la communauté toute entière ? Le défaut d'exécution ne fait-il pas obstacle à cette volonté affichée de protéger les droits de l'homme ou plutôt n'y a-t-il pas un paradoxe entre cette volonté de protéger les droits de l'homme et l'inexécution des arrêts de la Cour ?

La Communauté, s'est en effet, assigné pour mission, à travers la création de la Cour, de protéger les droits de ses citoyens. Si les arrêts rendus au profit de citoyens en matière de violation de leurs droits ne sont pas exécutés par les Etats membres qui ont eux-mêmes consenti à la création de la Cour et à se soumettre à ses décisions, la protection des droits de l'homme risque d'être gravement compromise dans la perspective générale du projet communautaire. Elle risque de s'identifier à une protection formelle ou textuelle. La protection ne sera en effet effective que si les arrêts de la Cour sont exécutés et les violations des droits de l'homme réparées. L'inexécution des arrêts par les Etats membres qui constitue à notre avis une défiance vis-à-vis des institutions communautaires est contreproductive dans le domaine de la protection des droits de l'homme. Elle annihile les efforts entrepris par la Cour pour jouer son rôle de protecteur.

Il apparaît donc nécessaire de réfléchir sur les solutions qui peuvent contribuer à résoudre ce problème d'inexécution et à donner plein effet à la protection des droits de l'homme dans l'espace communautaire CEDEAO. Il faut en effet que les citoyens de la Communauté puissent obtenir convenablement non seulement la protection de leurs droits mais aussi la réparation de leur violation.

Il y a par conséquent un besoin urgent de mettre en place un mécanisme efficace de suivi de l'exécution des arrêts rendus par la Cour d'une part, et, d'autre part, d'ouvrir aux bénéficiaires desdites décisions, la procédure de recours en manquement en cas de défaut d'exécution.

Relativement au mécanisme à mettre en place, la CEDEAO pourrait par exemple emprunter le modèle politique européen en confiant à son Conseil des Ministres le suivi de l'exécution des arrêts rendus par la Cour. Le Conseil des Ministres veillera donc à ce que les Etats remplissent leur obligation y relative.

La mise en œuvre d'un tel mécanisme nécessitera aussi que les arrêts de la Cour soient notifiés au Conseil des Ministres par le biais du Président de la Commission de la CEDEAO.

Ainsi, à chaque fois qu'un arrêt sera rendu par la Cour, le Greffe pourra notifier ledit arrêt au Président de la Commission pour transmission au Conseil des Ministres qui se chargera de veiller à son exécution par l'Etat concerné. Le Conseil des Ministres pourra interpellier l'Etat en cause sur les mesures qu'il entend prendre à l'effet d'exécuter l'arrêt et le délai dans lequel il le fera.

Si à l'expiration de ce délai, l'arrêt n'est pas entièrement exécuté, le Conseil des Ministres élaborera un rapport à l'attention de la Conférence des Chefs d'Etat, qui devra autoriser le Président de la Commission à saisir la Cour pour constater l'inexécution de l'arrêt et prononcer des sanctions.

La mise en place d'un tel mécanisme peut contribuer considérablement à améliorer le taux d'exécution des arrêts de la Cour.

S'agissant du recours en manquement, il permet à des autorités ou à des organes politiques (Président de la Commission, Conférence des Chefs d'Etats) de saisir la Cour de Justice de la Communauté du manquement d'un Etat membre à ses obligations. Au regard donc de la qualité des personnes pouvant saisir la Cour pour des cas de manquement, il est certain qu'il sera difficile qu'un cas d'inexécution d'un arrêt par un Etat membre puisse faire l'objet d'un tel recours. C'est pourquoi nous préconisons l'ouverture de ce recours aux citoyens, bénéficiaire d'une décision non exécutée.

Cette ouverture permettra donc à toute personne physique ou morale bénéficiaire d'un arrêt non-exécuté de saisir directement le Juge communautaire d'un recours en manquement pour faire constater cette inexécution et prononcer les condamnations qui s'imposent. Il ne sera plus question pour les requérants de dénoncer le manquement au Président de la Commission ou aux autorités nationales chargées de l'intégration, mais

d'engager une action devant la Cour de Justice de la Communauté. De ce fait, il sera mis fin au « monopole » de saisine de la Cour par le Président de la Commission ou les Etats membres relativement au recours en manquement.

Il est essentiel que les citoyens de la Communauté, qui sont les principaux requérants en matière de violation des droits de l'homme, puissent disposer du droit de dénoncer l'inexécution des arrêts devant l'organe judiciaire principal de la Communauté.

Une telle démocratisation de la procédure pourra permettre à la Cour d'avoir une jurisprudence abondante en matière de recours en manquement et contribuer à améliorer le niveau d'exécution de ses arrêts. Elle peut être dissuasive et efficace. Les Etats pouvant craindre des sanctions plus lourdes que celles déjà prononcées, ils seront davantage enclins à l'exécution des arrêts de la Cour.

La volonté politique qui a animé le législateur de la CEDEAO dans l'ouverture du prétoire du Juge communautaire aux personnes physiques et morales devra aussi le déterminer, dans sa volonté de garantir une protection effective des droits de l'homme en général et des droits politiques en particulier, dans l'espace communautaire, à ouvrir un tel recours à ces personnes qui sont impuissantes face aux Etats membres.

Ces quelques solutions pourront, à mon avis, participer à améliorer le taux d'exécution des arrêts de la Cour et assurer l'efficacité de sa mission de protection des droits de l'homme dans l'espace CEDEAO.