

**COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES
AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS**

**Opinion dissidente du Juge Blaise Tchikaya
en l'Affaire**

***Samia Zorgati c. Tunisie*
(Requête n° 016/2021)**

13 novembre 2024

1. Je n'ai pas pu suivre la position majoritaire dans cette *affaire Samia Zorgati*. A mon avis, elle n'était pas recevable. Avec le regret de ne pas être de l'avis de la majorité des honorables juges de la Cour, je formule cette opinion dissidente.

2. *Dame Samia Zorgati*, citoyenne tunisienne, contestait courant 2011, les décisions et initiatives législatives et réglementaires des autorités locales, dont celles prises par la présidence de la république. Elle introduisait une requête à la Cour de Céans le 26 juillet 2021¹. La controverse principale sur cette affaire porte sur la question du délai raisonnable. A notre avis, la sécurité juridique des droits des personnes et la maîtrise de la procédure nous obligent, la Cour n'aurait pas dû rendre une décision au fond² sur cette requête pour forclusion, du fait d'avoir été présentée hors du délai raisonnable³.

3. L'opinion qui sera formulée aborde deux aspects : d'abord, on essaie de comprendre, comment la Cour en est-elle arrivée là ? A des délais de recours a-judiciaires, des délais aussi longs.

¹ Elle fut communiquée à l'État défendeur le 15 octobre 2021.

² CAfDHP, *Samia Zorgati c. Tunisie*, (Requête n° 016/2021), 13 novembre 2024.

³ Sont en cause, les § 55 à 57 de l'arrêt qui affirment que : « De ce qui précède, la Cour estime que le délai de quatre ans, un mois et 24 jours mis par la Requérante en l'espèce, ne peut être considéré comme non raisonnable au sens de l'article 56(6) de la Charte. La Cour en considère par conséquent que la Requête remplit la condition posée à la règle 50(f) du Règlement ».

4. Cette affaire *Zorgati* renforce, en réalité, le *stare decisis* de la Cour en la matière (I.), ensuite, on estimera qu'il y a maintenant l'urgence d'un cadre préalable du délai de saisine. Il y a donc une nécessité de raccourcir les délais et de les contrôler pour le bénéfice de la protection judiciaire des droits de l'homme dans le continent (II.).

I. Sur le délai raisonnable, l'affaire *Zorgati* contribue à un *stare decisis* discutabile

5. S'est mis en place, à la suite de divers précédents à la Cour de Céans, une appréciation du délai de saisine qui se trouve hors des canaux formels habituels. Des délais de saisine hors sol. Une appréciation de ce délai qui n'a plus d'emprise sur les principes qui lui ont donné naissance. Or, le propre même d'un délai est d'être prescriptif et limitatif.

6. Au § 49 de l'arrêt *Samia Zorgati*, la Cour rappelle le principe formulé par la règle 50 du Règlement intérieur. Les requêtes sont introduites :

« ... dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Cour comme faisant commencer à courir le délai de sa saisine »⁴.

7. On discutera la portée de la liberté qu'introduisent ces dernières dispositions en faveur du juge et sur le délai de saisine.

8. En l'espèce, la Cour avait rappelé qu':

« il n'y avait pas de recours interne à épuiser, la Cour doit déterminer la date qu'elle considère comme faisant commencer à courir le délai de sa saisine »⁵.

9. Le fait qu'il n'y ait pas eu en l'espèce, comme le dit la Cour, aucun recours à épuiser ne change pas la question posée. Il est toujours revenu à la Cour

⁴ Cette formulation est celle de l'article 56.6 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

⁵CAfDHP, *Samia Zorgati*, *Op. cit.*, § 50.

de déterminer la date qu'elle considère comme faisant commencer à courir le délai de sa saisine. Ceci depuis que la Cour a une approche libérale du délai de saisine.

10. Si l'on tient compte du constat venu de l'instruction de l'affaire, à savoir que:

« La Cour ayant été saisie le 26 juillet 2021, il s'est écoulé entre la date du dépôt de la Déclaration et celle de la saisine de la Cour, une durée de quatre ans, un mois et 24 jours. C'est donc le caractère raisonnable ou non de ce délai de saisine que doit examiner la Cour »⁶.

11. Il paraît très nettement que la Cour n'a pas l'air de dire dans ses motivations les raisons d'admettre un tel délai, qui paraît manifestement long. Elle aborde la question en deux temps. Dans le premier temps, elle semble s'appuyer sur le contexte social de la requête⁷ et observe qu'elle :

« Soulève des allégations touchant à l'ordre public et la cohésion sociale qui relèvent éminemment de l'intérêt général. La Cour considère que dans de telles circonstances, il convient de faire de l'exigence du délai raisonnable de saisine, une appréciation souple et une application contextualisée ».

12. Dans le deuxième temps, la Cour s'attache aux aspects propres au fond de l'instance. Elle dit que :

« Même à supposer que la Requérante ait pu avoir connaissance du dépôt de la Déclaration, elle a nécessairement dû observer un délai pour décider de l'opportunité de saisir la Cour, mais également d'un temps utile pour la préparation de sa Requête. La démarche y afférente peut nécessiter un temps relativement considérable qui ne saurait être ignoré dans la détermination du caractère raisonnable ou non du délai de saisine ».

⁶ CAfDHP, *Affaire Samia Zorgati c. Tunisie*, Op. cit., § 51.

⁷ Or, toute requête à *a priori* un contexte social, car elle est fondamentalement une réclamation sur des intérêts résultants d'une relation humaine. On peut dire qu'un tel aspect ne singularise pas en soi la plainte.

13. Il résulte de cette argumentation globalisante et, de fait limitée, utilisée par la Cour nombreuses interrogations. Il semble d'abord que le problème majeur que pose le délai de saisine reste posé et est loin d'être saisi, c'est-à-dire la question du temps. Car, on doit souligner que le temps ou le délai pris par le requérant avant de déposer sa plainte devant le juge international n'est pas cerné. Car, la véritable question est en effet, avant tout autre aspect, une question de temps écoulé avant que le requérant ne se manifeste devant le juge.

14. Sur ce point la Cour semble être liée par son *stare decisis*⁸ et, elle se trouve méthodologiquement obligée par ses précédents. Nombreux arrêts permettent de le dire. Outre l'évocation dans le cadre de *l'Affaire libyenne* en 2011⁹, deux arrêts majeurs servent cette lecture de la question. L'un des premiers arrêts reste la décision *Nzongo*¹⁰ qui constitue le *stare decisis* en la matière dont la lecture, à notre avis, a souvent été partielle. La Cour y formulait très clairement son approche libérale du délai de saisine de la cour excluait tout *ratio temporis* limitatif. C'est ce qu'on peut entendre de la formule dorénavant ritualisée :

« Le caractère raisonnable d'un délai de sa saisine dépend des circonstances particulières de chaque affaire, et doit être apprécié au cas par cas »¹¹.

⁸ SFDI (Société Française pour le Droit International), *Le précédent en droit international*, Pédone, 2016, 497 p.

⁹ CAfDHP, *CADHP (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples) c. Libye*, 3 juin 2016 : la Cour y avait simplement fait observer qu'« en s'abstenant de répondre à la requête qui lui a été adressée et en dépit des prorogations de délais accordées, le défendeur n'a fait aucune observation relativement à la question de l'épuisement des voies de recours internes et à celle liée au délai de saisine de la Cour », § 65.

¹⁰ CAfDHP, *Ayants droit de feus Norbert Zongo, Abdoulaye Nikiema alias Ablassé, Ernest Zongo et Blaise Ilboudo et Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples c. Burkina Faso (exceptions préliminaires)*, 21 juin 2013. v. § 121 : « La Cour en vient maintenant à apprécier le caractère raisonnable ou pas du délai de saisine ainsi compris entre le 20 juin 2008 et le 11 décembre 2011, soit un délai de trois ans et cinq mois. A son avis, le caractère raisonnable d'un délai de sa saisine dépend des circonstances particulières de chaque affaire, et doit être apprécié au cas par cas ». Au § 122, la Cour ajoute que : « ...toutes circonstances étrangères aux requérants peut plaider en faveur d'une certaine souplesse dans l'évaluation du caractère raisonnable du délai de saisine ».

¹¹ CAfDHP, *Ayants droit de feus Norbert Zongo et autres c. Burkina Faso (exceptions préliminaires)*, 21 juin 2013.

15. Vint en 2020, la décision *Jebra Kambolé*¹². Assez notoire se trouve la coutume judiciaire ouverte par cette jurisprudence *kambolé*. Elle offrait en effet, le principe suivant lequel le requérant ne pouvait être pris à défaut pour avoir laissé écouler librement le temps avant de saisir la Cour de céans¹³. Cette dernière avait été saisie huit ans et quatre mois après le dépôt par l'État défendeur de la déclaration, mais cette saisine avait été majoritairement considérée comme recevable.

16. L'argument évoqué dans l'espèce *Kambolé* fut également repris par les décisions qui suivirent sur la même question¹⁴. Il s'appuie sur deux idées : la première idée vise à déplorer qu'à l'époque de la commission des violations aucun recours n'était disponible et la deuxième idée est de dire que les violations en cause ont continué et n'avaient jamais cessé¹⁵.

17. Ces idées paraissent d'emblée spécieuses, car normalement, sauf pour élément exceptionnel à déterminer, l'État n'est lié qu'à compter de sa date de sa ratification ou d'adhésion, conformément au droit des traités¹⁶. Même en cas de violation, appréciée comme continue par le juge, un délai raisonnable de saisine est exigé.

18. Aussi pouvons-nous observer qu'il y a urgence de voir poser un cadre afin que cet aspect de la procédure devant la Cour soit maîtrisé.

¹² CAFDHP, *Lucien Ikili Rashidi c. Tanzanie*, 28 mars 2019 ; *Jebra Kambole c. Tanzanie*, 15 juillet 2020.

¹³ Au § 53 de cette décision *Kambolé*, on peut lire que : « La Cour relève qu'en l'espèce, le Requérant l'a saisie huit (8) ans et quatre (4) mois après le dépôt par l'État défendeur de sa déclaration (...) et (...) Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que la présente Requête remplit l'exigence de l'article 40(6) du Règlement et elle rejette en conséquence l'exception soulevée par l'État défendeur ». Autrement dit, la requête est recevable en dépit du temps aussi long écoulé avant la saisine de la Cour.

¹⁴ *Jebra Kambole c. Tanzanie*, 15 juillet 2020 ; CAFDHP, v. notamment CAFDHP, *Dexter Eddie Johnson c. Ghana*, 28 mars 2019 ; v. aussi *l'Affaire Alfred Agbesi Woyome c. Ghana*, 28 juin 2019 (Au cours de laquelle l'affaire la Cour justifiait un dépôt de la requête après deux ans, cinq mois et dix-sept jours après l'épuisement des recours internes ; le même nombre d'années dans l'affaire *Wilfred Onyango Nganyi et 9 autres c. Tanzani*, 4 juillet 201) ; *Tike Mwambipile et Equality Now c. Tanzanie*, 1^{er} décembre 2022.

¹⁵ Une application de la théorie maintenant connue des violations continues. Il reste que cette théorie, même à devoir s'appliquer, reste encadrée.

¹⁶ Article 14. Expression, par la ratification, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité, *Convention de Vienne*, 23 mai 1969 sur le droit des Traités.

II. L'urgence d'un cadre d'appréciation du délai de saisine

19. La question principale à ce stade est d'ordre méthodologique. Il revient, à mon sens, à la Cour de Céans de dire les contours que doivent prendre les deux aspects du délai de saisine. L'un étant connu se logeant dans le raisonnable (le cas d'une saisine dans les six mois suivant la dernière décision nationale) et l'autre lorsque les éléments de fait ou de droit de la violation rendent la saisine si complexe que la Cour doit déterminer, elle-même son délai de saisine.
20. Est en cause, *ratione temporis*, la compétence ou la recevabilité sur une plainte présentée à la Cour. Deux cas de figure dans l'ensemble, les actes ou les faits soumis à la Cour ont eu lieu après la date d'entrée en vigueur du Protocole. Le temps entre la dernière décision interne et la saisine s'inscrit dans une durée convenue et préétablie dans les instruments applicables par la Cour ; soit qu'il parait si long que la Cour doit en discuter, c'est ce qu'essaie aussi d'encadrer l'article 56.6 de la Charte¹⁷ ; soit, il est si bref et, raisonnable qu'il n'y a pas matière à en débattre.
21. Ceci amène à l'idée que le débat sur le délai raisonnable concerne à l'essentiel les cas sujets à frictions, ceux qui dépassent les délais de saisine convenus ou habituellement applicables aux recours. Une bonne administration de la justice doit s'attacher à appliquer certains principes : *l'un d'eux est celui de la sécurité juridique ; le second principe résulte des standards raisonnablement applicables, y compris les aspects pris en compte par le délai conventionnellement applicable*. On comprend que l'urgence réglementaire dans laquelle se trouve la Cour est balisée. Elle est bien encadrée par une lecture attentive du droit.

¹⁷ La requête doit « être introduite 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 », article 6 de la Charte.

22. Sur la sécurisation des droits¹⁸, la Cour devrait se fixer un délai de référence, à inscrire au Règlement, considéré par elle comme acceptable. A la Cour européenne elle est actuellement fixée à 4 mois¹⁹, la Cour interaméricaine tient compte de l'article 46 de la Convention qui précise que :

« La pétition ou communication soit introduite dans les six mois à compter de la date à laquelle l'individu présumé lésé dans ses droits a pris connaissance de la décision définitive »²⁰

23. Ainsi, dans ce système américain, une pétition ne peut être recevable que si elle est présentée dans les 6 mois suivant la date de notification de la décision judiciaire finale rendue après l'épuisement de tous les recours internes. En cas de particularisme dans l'épuisement des recours internes, le délai de six mois n'est pas applicable. Dans ce cas, la pétition devra observer un délai raisonnable.

24. Il semble impératif pour la Cour africaine de prévoir un tel mécanisme afin de rendre moins imprévisible sa procédure judiciaire. Cette affaire *Zorgati* sera encore un exemple. Un délai de saisine étant une condition *si ne qua non*, c'est le point départ du processus de protection judiciaire des droits de l'homme.

25. Il est vrai que si la Cour devrait constater, avant toute chose, le caractère continu d'une violation, se trouverait justifié un allongement du délai de saisine après la dernière décision nationale²¹. La Cour européenne de

¹⁸Piazzon (T.), *La Sécurité juridique*, 2009, 630 p. : « Le contenu auquel elle renvoie (la sécurité juridique) en tant que valeur du droit est en revanche intemporel et universel. Essentiellement ramenée à l'idée de prévisibilité, elle suppose, d'une part, que le droit soit accessible pour permettre aux individus de bâtir des prévisions et, d'autre part, que le droit se montre respectueux des prévisions déjà élaborées. Or, de ces deux points de vue, notre droit positif recèle des failles contre lesquelles il convient de lutter » (note sur l'ouvrage précité) ; Merzouk-Glon (Been E.), *La Sécurité Juridique en droit Positif: Une valeur irréductible à la norme*, Ed. Univ. Européenne, 2010, 676 p.

¹⁹ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, revu, l'Article 4 énonce « A l'article 35, paragraphe 1, de la Convention, les mots « dans un délai de six mois » sont remplacés par les mots « dans un délai de quatre mois ».

²⁰ Convention américaine des droits de l'homme, San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, Article 46.

²¹ Pour le contentieux européen, le délai de six mois ne s'applique pas aux situations continues. v. notamment, *Agrotexim Hellas S.A. et autres c. Grèce*, Décision de la Commission, 12 février 1991, DR 72, p. 148, et *Cone c. Roumanie*, § 22, 24 juin 2008. En cas de violation continue, le délai

Strasbourg a utilement souligné que le requérant doit montrer avoir été dans l'impossibilité de saisir le juge international car il ne se justifierait pas qu'il reste passif face à une situation qui n'évolue pas.

26. Un délai pour saisir la Cour africaine doit préexister à tout recours. Le principe a souvent une source conventionnelle, comme dans la Charte africaine, en son article 56.6²². Ce délai préexiste, il revient à la Cour d'en contrôler l'application.

27. C'est ainsi que une fois que le requérant s'est rendu compte, ou aurait dû se rendre compte, qu'il n'y a pas de perspective réaliste qu'il recouvre l'accès à ses biens et à son domicile dans un avenir prévisible et, qu'il risque, s'il tarde trop et sans raison apparente à saisir la Cour, de voir sa requête rejetée pour tardiveté. On peut autoriser des délais plus étendus pour des situations internes plus difficiles.

28. La Cour dispose sans aucun doute d'une marge d'appréciation sur ce délai²³. Il paraît que le problème pourrait venir des termes de l'article 56.6 de la Charte africaine qui dit que la requête doit :

« Être 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 ».

29. Se trouve manifestement omise dans ce texte de la Charte la durée de ce délai raisonnable. La préposition citée ci-dessous laisse une prérogative à la Cour lorsqu'elle dit :

recommence en fait à courir chaque jour, et ce n'est que lorsque la situation cesse que le dernier délai des six mois commence réellement à courir (...) »

²² Cette réforme, prévue par le Protocole n°15 ratifié par la France en 2016 et entré en vigueur en 2021, a été adoptée compte tenu du « développement de technologies de communication plus rapides, d'une part, et des délais de recours en vigueur dans les États membres d'une durée équivalente, d'autre part ».

²³ Perelman (Chaïm), « Les notions à contenu variable. Essai de synthèse », dans Perelman (CH.) et Vanderelst (R.), (sous la direction de), Les notions à contenu variable en droit, *Travaux du C.N.R.L.*, Bruylant, 1984, p. 365.

« ...ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine »

30. C'est ce dont témoigne à suffisance *l'Affaire Jebra Kambole* précitée. Il n'est pourtant pas douteux de penser que le rédacteur conventionnel de 1981 – année de la Charte - avait à l'esprit, qu'en matière de saisine, les organes de droits de l'homme feraient de cette prérogative un usage plus précis et plus proche de la pratique des autres juridictions internationales existantes en droits de l'homme.

Éléments en guise de conclusion

31. *L'Affaire Samia Zorgati* apporte une regrettable confirmation du *stare decisis* de la Cour dans le domaine du délai raisonnable de saisine. Cette approche remonte aux milieux des années 2010.

32. Il faut sortir de ce *statu quo*. La Cour ne peut continuer à avoir un délai de saisine totalement ouvert, sans limite de référence. Un préalable en durée doit être fixé par le Règlement de la Cour qui servira de référence pour les cas dont le délai de saisine doit être débattu, comme ceux impliquant une violation continue. Il en serait ainsi aussi pour les affaires aux épuisements des recours internes problématiques.

33. Si *l'Affaire Samia Zorgati* a renouvelé la question, il ne restera pas moins vrai que le sujet a son importance liée au délai de saisine de la Cour comme condition d'accès à une justice d'allégations de violation. Le délai de saisine ne sera pas qu'une charge processuelle, mais il garantit une justice fiable des droits de l'homme. Le juge des droits de l'homme, bien qu'étant protecteur des droits violés, ne peut organiser une justice pléthorique, il doit écarter les manœuvres dilatoires ou superflues, pour se rendre raisonnablement disponible pour les cas, souvent nombreux, qui sollicitent son intervention attentive.

34. Cette question du délai raisonnable est déterminante pour l'efficacité du service public international de la justice des droits de l'homme. On espérera que cette *Affaire Samia Zorgati* sonnera le glas de cette approche de la Cour. On sait par ailleurs les exigences d'une relecture de la procédure au niveau conventionnel, mais la Cour pourra user à cet effet de son pouvoir réglementaire interne.

Blaise Tchikaya



Juge à la Cour

Fait à Arusha, ce treizième jour de novembre deux mille vingt-quatre, le texte français faisant foi.

