AFRICAN UNION		UNION AFRICAINE
الاتحاد الأفريقي		UNIÃO AFRICANA
AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES		

AVIS CONSULTATIF

SUR LA DEMANDE N° 001/2020

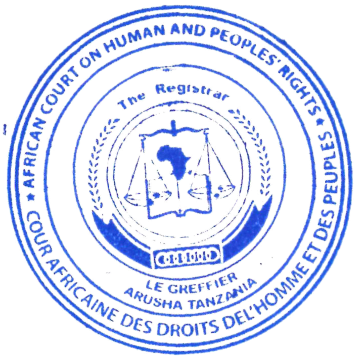
INTRODUITE PAR

L'UNION PANAFRICAINE DES AVOCATS (UPA)

SUR

LE DROIT DE PARTICIPER À LA DIRECTION DES AFFAIRES PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE D'UNE ÉLECTION TENUE LORS D'UNE URGENCE DE SANTE PUBLIQUE OU D'UNE PANDÉMIE, TELLE QUE LA CRISE DE LA COVID-19

16 JUILLET 2021



Sommaire

Sommaire i

I. LA DEMANDERESSE DE L'AVIS 1

II. CIRCONSTANCES ET OBJET DE LA DEMANDE 2

III. RÉSUMÉ DE LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DE CÉANS 4

IV. SUR LA COMPÉTENCE 6

A. Sur la compétence personnelle 7

B. Sur la compétence matérielle 9

V. SUR LA RECEVABILITÉ 11

VI. SUR LES QUESTIONS SOUMISES À LA COUR 12

A. Sur la décision d'organiser ou non des élections dans un contexte d'urgence de santé publique ou de pandémie telle que la Covid-19 15

B. Sur les obligations des États parties d'assurer une protection effective du droit des citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques dans le contexte d'une élection tenue lors d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie, telle que la crise de la Covid-19 18

C. Sur obligations des États parties qui décident de reporter les élections en raison d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie telle que la Covid-19 ... 28

i. Exigences spécifiques pour le report des élections 32

ii. Normes applicables en cas d'expiration du mandat des organes élus sans qu'il y ait eu d'élections 33

VII. DISPOSITIF 34

La Cour composée de : Imani D. ABOUD, Présidente ; Blaise TCHIKAYA, Vice-président ; Ben KIOKO, Rafaâ BEN ACHOUR, Suzanne MENGUE, M-Thérèse MUKAMULISA, Tujilane R. CHIZUMILA, Chafika BENSAOULA, Stella I. ANUKAM, Dumisa B. NTSEBEZA, Modibo SACKO – Juges ; et Robert ENO, Greffier.

Sur la demande d'avis consultatif introduite par

L'UNION PANAFRICAINE DES AVOCATS
représentée par :

i. M^e^ Donald DEYA, Directeur Exécutif de l'Union panafricaine des avocats
ii. M^e^ Ibrahima KANE, Avocat
iii. Prof. Chidi ODINKALU, Avocat

après en avoir délibéré
rend le présent Avis consultatif :

I. LA DEMANDERESSE DE L'AVIS

1. La présente demande d'avis consultatif (ci-après dénommée « la Demande ») est introduite par l'Union panafricaine des avocats (ci-après dénommée « la Demanderesse »).

2. La Demanderesse affirme qu'elle est une organisation africaine basée à Arusha (République-Unie de Tanzanie) et reconnue par l'Union Africaine (ci-après « l'UA »). À l'appui de cette affirmation, elle a fourni à la Cour une copie du Protocole d'accord (ci-après dénommé « le Protocole d'accord ») signé entre elle et l'UA, le 8 mai 2006.

II. CIRCONSTANCES ET OBJET DE LA DEMANDE

3. La demanderesse fait observer que « la crise de Covid-19[1] présente des défis sans précédent pour la gouvernance démocratique et l'État de droit en Afrique » et que, « en réponse à la pandémie de Covid-19, les États membres de l'UA ont, pour la plupart, dans l'optique de garantir le droit à la vie, pris des mesures qui ont eu pour effet pratique de limiter certains droits tels que les libertés de mouvement, de réunion, d'association et d'information, ainsi que le droit des citoyens à participer effectivement à la direction des affaires publiques de leurs pays respectifs, notamment (sans toutefois s'y limiter) à travers des élections régulières, libres et justes.

4. La Demanderesse affirme également que les mesures prises « ont pour effet pratique de restreindre la concurrence démocratique, pourraient empêcher l'observation des élections et perturber à la fois les campagnes électorales et l'exercice du droit de vote ».

5. La Demanderesse fait valoir que « sur l'ensemble du continent, les élections ont invariablement une incidence sur la stabilité. L'acceptation ou le rejet de leurs résultats pourrait être un indicateur utile de l'instabilité ou de l'implosion. En raison de la crise de la Covid-19, tous les pays africains appelés à organiser des élections au cours de l'année [2021] devront faire face à des crises simultanées de santé publique, de tensions budgétaires, de stabilité politique et de légitimité des gouvernants. Dans les pays qui disposent de mécanismes de contrôle institutionnel limités, les conséquences pourraient être imprévisibles pour les citoyens, les pays, les régions et les partenaires de l'Afrique ».

---

[1] D'après l'Organisation mondiale de la santé, la COVID-19 est la maladie causée par un nouveau coronavirus, le SARS-CoV-2. Voir https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019 (Consultée le 11.6.2021).

6. La Demanderesse fait observer que « vingt-deux États membres de l'Union africaine prévoient d'organiser des élections présidentielles et/ou législatives et/ou locales en 2020. Au moins 11 de ces élections visent le poste de président ou de premier ministre ».

7. Elle soutient que s'il est indéniable que les États membres jouissent d'une marge de manœuvre considérable en matière de gestion de cette urgence de santé publique sans précédent, il n'en demeure pas moins qu'en l'absence de dérogation formelle, ils restent liés par leurs obligations de garantir le droit de participer effectivement à la direction des affaires publiques, tel que consacré dans l'Acte constitutif de l'UA, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte) et ses Protocoles, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) et d'autres instruments juridiques relevant de l'UA ou des communautés économiques régionales (CER) reconnues par l'UA.

8. C'est dans ces circonstances et pour les raisons évoquées que la Demanderesse sollicite de la Cour un Avis consultatif sur les questions suivantes :

«

a. La Cour de céans peut-elle être saisie de la question soulevée par la présente demande d'avis consultatif concernant la « Protection du droit de participer à la direction des affaires publiques en vertu des articles 1 et 13(1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, lors des élections en Afrique, un continent aux prises avec la crise de la COVID-19 ? »

b. La Cour de céans peut-elle interpréter et énoncer, en termes de droit conventionnel applicable aux États parties, les normes relatives à la conduite des élections durant la crise de la COVID-19 ou lorsqu'elles sont affectées par la crise de la COVID-19 ?

Si la réponse à l'une ou l'autre des questions ci-dessus, ou aux deux, est affirmative, alors nous demandons à cette Honorable Cour de se prononcer sur les questions suivantes :

a. Quelles sont, le cas échéant, les obligations applicables des États parties pour assurer une protection efficace du droit du citoyen de participer à la direction des affaires publiques dans le cadre d'une élection qui se tient sous un contexte d'état déclaré de catastrophe ou d'urgence de santé publique, telle que la crise de la COVID-19, à la lumière des dispositions expresses des articles 1 et 13 de la Charte africaine, des articles 2(1) (2) (3) (4) (10) et (13), 3(1) (4) (7) (10) et (11), 4, 5, 6, 7, 12, 13, 15, 17, 24, 25 ; des articles 32(7)(8), 38(1) et 39 de la CADEG ?

b. Quelles sont, le cas échéant, les normes juridiques fondées sur le droit des traités applicables aux États parties qui choisissent d'organiser des élections par rapport à ceux qui s'abstiennent de le faire en raison de la crise de la COVID-19 ou des mesures d'urgence ?

c. Quelles sont, le cas échéant, les normes juridiques applicables aux États qui, en raison d'une urgence de santé publique, telle que celle provoquée par la pandémie de COVID-19, ne sont pas en mesure d'organiser des élections qui fondent le mandat démocratique du gouvernement ? »

III. RÉSUMÉ DE LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DE CÉANS

9. La présente demande a été déposée au Greffe de la Cour le 3 juin 2020 en même temps qu'une Requête demandant à la Cour « d'abréger le délai et

la procédure d'obtention de l'avis consultatif ». Cette demande a été rejetée par la Cour le 2 novembre 2020.

10. Le 9 juin 2020, le Greffe a, conformément à l'article 4 du Protocole, demandé à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après « la Commission »), de confirmer que l'objet de la Requête n'était pas lié à une affaire en instance devant elle. Le 14 juin 2021, la Commission a informé le Greffe de la Cour qu'aucune affaire relative à l'objet du présent avis consultatif n'était pendante devant elle.

11. Le 11 août 2020, le Greffe a notifié le dépôt de la présente demande aux entités suivantes : les États membres de l'UA ; la Commission de l'UA ; la Commission africaine ; le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant ; le Parlement panafricain ; le Conseil économique, social et culturel de l'UA ; la Commission du droit international de l'UA ; la Direction Femmes, Genre et Développement de l'UA ; l'Institut africain de droit international ainsi que le Centre des droits de l'homme de l'Université de Pretoria. La Cour leur a fixé un délai de quatre-vingt-dix (90) jours pour soumettre leurs observations éventuelles sur cette demande.

12. Le 28 janvier 2021, les États membres de l'Union africaine et les entités indiquées ci-dessus ont bénéficié d'un délai supplémentaire de quarante-cinq (45) jours pour présenter leurs observations sur la demande. Dans la même lettre, quatre (4) nouvelles entités ont été ajoutées à la liste comme suit : Electoral Law and Governance Institute for Africa, COVID-DEM, Journal of African Law et International IDEA.

13. Le 26 avril 2021, la SOAS Center for Human Rights, au nom de l'African Journal of African Law, a déposé un mémoire en qualité *d'amicus curiae* après avoir obtenu, *suo motu*, une prorogation de délai de sept (7) jours.

En dehors de cette mémoire d'*amicus curiae*, la Cour n'a reçu aucune observation des entités notifiées de la demande.

14. Par une notification daté du 22 juin 2021, la demanderesse ainsi que toutes les entités citées aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus, ont été informés de la clôture des débats.

IV. SUR LA COMPÉTENCE

15. L'article 4 (1) du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après « le Protocole »), dont les dispositions sont reprises en substance à la règle 82(1) du Règlement intérieur de la Cour (ci-après « le Règlement »)[2] est libellé comme suit :

> À la demande d'un État membre de l'OUA, de l'OUA, de tout organe de l'OUA ou d'une organisation africaine reconnue par l'OUA, la Cour peut donner un avis sur toute question juridique concernant la Charte ou tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme, à condition que l'objet de l'avis consultatif ne se rapporte pas à une requête pendante devant la Commission.

16. La Cour fait observer qu'en vertu de la règle 87 du Règlement, « [l]a Cour applique*, mutatis mutandis*, les dispositions du Titre V du [Règlement] à la procédure consultative dans la mesure où elle les estime appropriées. »[3] Conformément à la règle 87 du Règlement, la Cour note en outre que la règle 49(1) du Règlement précise que « la Cour procède à un examen

[2] Article 68 de l'ancien Règlement intérieur de la Cour du 2 juin 2010.
[3] Article 72 de l'ancien Règlement intérieur de la Cour du 2 juin 2010.

préliminaire de sa compétence […] conformément à la Charte, au Protocole et au présent Règlement ».[4]

17. Il découle donc de ce qui précède qu'en matière consultative, la Cour doit s'assurer qu'elle a compétence.

18. La Cour tient à réitérer qu'en matière consultative, étant donné qu'il n'existe pas de contestation sur les faits entre des parties opposées, la question de sa compétence territoriale et temporelle ne se pose pas.[5] Pour cette raison, la Cour se contentera d'examiner si les conditions de compétence personnelle (A) et (B) de compétence matérielle pour connaitre de la présente Demande sont remplies.

A. Sur la compétence personnelle

19. La Demanderesse fait valoir qu' «elle est constituée de cinq (5) associations régionales d'avocats du continent, de cinquante-cinq (55) associations nationales d'avocats et de plus de mille (1000) avocats d'Afrique et de la diaspora ». Citant la jurisprudence de la Cour[6], elle affirme que « du fait d'avoir signé un protocole d'accord avec l'UA … il est en conséquence formellement reconnu par l'UA, répondant ainsi aux critères énoncés par cette honorable Cour ».

20. Pour faire la preuve de ses interventions sur l'ensemble du continent, la Demanderesse affirme qu'elle participe régulièrement aux activités du Bureau du Conseiller juridique de l'Union africaine, du Département des affaires politiques de la Commission de l'Union africaine (CUA), de la Cour

[4] Article 39(1) de l'ancien Règlement intérieur de la Cour du 2 juin 2010.
[5] Demande d'avis consultatif par *Le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant* (5 décembre 2014) 1 RJCA 755, § 38. Voir également l'*Union panafricaine des avocats (UPA),* CAfDHP, Demande d'avis consultatif No. 001/2018, Avis consultatif du 4 décembre 2020, § 19.
[6] Demande d'avis consultatif, *Université de Pretoria et autres* (avis consultatif) (28 septembre 2017) 2 RJCA 644, § 47.

africaine, de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine), de la Commission de l'Union africaine sur le droit international (AUCIL), du Conseil consultatif de l'Union africaine sur la corruption (CCUAC) et du Parlement panafricain (PAP), entre autres.

21. La demanderesse affirme qu'elle collabore également avec les communautés économiques régionales (CER), notamment la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (AIGD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL), en particulier en ce qui concerne leur interaction avec l'UA.

***

22. Pour déterminer sa compétence personnelle, la Cour doit s'assurer que la demande a été déposée par une des entités visées à l'article 4(1) du Protocole.[7] En l'espèce, la question qui se pose est celle de savoir si la Demanderesse est une « organisation africaine reconnue par l'UA » au sens de cette disposition du Protocole.

23. La Cour rappelle qu'elle a établi qu'« une organisation peut être considérée comme étant « africaine » si elle est enregistrée dans un État africain et est dotée de structures aux niveaux sous-régional, régional ou continental, et si elle mène des activités au-delà du territoire dans lequel elle est enregistrée ».[8]

---

[7] Demande d'Avis consultatif par *The Socio-Economic Rights and Accountability Project* (avis consultatif) (26 mai 2017) 2 RJCA 593, § 38.
[8] Demande d'Avis consultatif par *l'Association africaine de défense des droits de l'homme* (avis consultatif) (28 septembre 2017) 2 RJCA 660, § 27.

24. Dans la présente demande, la Cour note que la Demanderesse est enregistrée dans un État membre de l'UA, à savoir la République-unie de Tanzanie, et qu'elle dispose de structures aux niveaux national et régional en tant qu'organisation faîtière d'associations nationales ou régionales d'avocats. La Cour note également que l'UPA mène ses activités au-delà du territoire où elle est enregistrée.

25. La Cour rappelle que, selon confirmation du Conseiller juridique de la Commission de l'UA, le 8 mai 2006, la Demanderesse et l'UA ont signé un Protocole d'accord en vertu duquel elles coopèrent pour entreprendre des activités concernant l'État de droit, la promotion de la paix et de l'intégration, et la protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent. La signature d'un protocole d'accord est un moyen accepté par l'UA pour reconnaître les organisations non gouvernementales.[9] La Cour conclut donc que la Demanderesse est une organisation reconnue par l'UA au sens de l'article 4(1) du Protocole.

26. En conséquence, la Cour conclut qu'elle a compétence personnelle pour connaître de la présente demande.

B. Sur la compétence matérielle

27. La Demanderesse fait valoir que « la présente demande d'avis consultatif porte sur une question juridique, relative aux garanties de protection effective du droit de participer à la direction des affaires publiques dans le contexte de la pandémie et de la crise de Covid-19 ». Elle soutient, en outre, que la demande est également introduite en vertu de l'Acte constitutif de l'UA, du Protocole de Maputo et de la CADEG, qui sont tous des

[9] *The Centre for Human Rights, Université de Pretoria, et autres* (avis consultatif), § 47. Voir aussi *Socio-Economic Rights and Accountability Project* (avis consultatif), §§ 56 à 65.

instruments relatifs aux droits de l'homme au sens de l'article 4 du Protocole.

***

28. La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 4(1) du Protocole, dont les dispositions sont reprises à la règle 82(2) du Règlement,[10] elle peut donner un avis consultatif sur « toute question juridique relative à la Charte ou à tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme (…) ».

29. La Cour observe que dans la présente Demande, il lui est demandé de donner son avis sur l'application des articles 1 et 13 de la Charte, et des articles 2(1)(2)(3)(4)(10) et (13) ; 3(1)(4)(7)(10) et (11) 4, 5, 6,7, 12, 13, 15, 17, 24, 25, 32(7)(8), 38(1) et 39 de la CADEG relatifs au droit des citoyens à participer effectivement à la direction des affaires publiques de leurs pays respectifs, notamment (sans toutefois s'y limiter) à travers des élections régulières, libres et justes, dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Dans ces conditions, la Cour déclare qu'elle a la compétence matérielle pour connaître de la présente Demande.

30. En conséquence, la Cour déclare qu'elle est compétente pour rendre un avis sur la présente Demande. La Cour estime donc avoir répondu à la question posée au paragraphe 8, points a) de la première série des questions du présent avis, consistant à savoir si elle peut être saisie de la question concernant la « protection du droit de participer à la direction des affaires publiques en vertu des articles 1 et 13(1) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, lors des élections en Afrique, un continent aux prises avec la crise de la COVID-19».

[10] Article 68(2) de l'ancien Règlement intérieur de la Cour du 2 juin 2010.

31. La Cour estime également avoir répondu à la question posée au paragraphe 8, points b) de la première série des questions du présent avis, pour déterminer si elle peut « interpréter et énoncer, en termes de droit conventionnel applicable aux États parties, les normes relatives à la conduite des élections durant la crise de la COVID-19 ou lorsqu'elles sont affectées par la crise de la COVID-19. »

V. SUR LA RECEVABILITÉ

32. La Cour rappelle que l'article 4(1) du Protocole, dont les dispositions sont reprises à la règle 82(3) de son Règlement[11] prévoit qu'elle peut rendre un avis consultatif « à condition que [l]'objet de la demande d'avis consultatif ne peut pas se rapporter à une communication pendante devant la Commission ».

33. La règle 82(2) du Règlement, prévoit que « toute demande d'avis consultatif ... précisera ... le contexte ou les circonstances à l'origine de la demande ainsi que les noms et adresses des représentants des entités ayant introduit la demande ».

34. Il résulte de ce qui précède que pour décider de la recevabilité d'une demande d'avis consultatif, la Cour doit déterminer si l'auteur de la demande est correctement identifié, si la demande n'est pas liée à une communication pendante devant la Commission et si les circonstances à l'origine de la demande ont été précisées.

*

35. Selon la Demanderesse, la demande est recevable car elle est correctement identifiée (i), elle ne se rapporte à aucune affaire pendante (ii)

[11] Article 68(3) de l'ancien Règlement intérieur de la Cour du 2 juin 2010.

devant la Commission et les circonstances de la demande ont été précisées (iii).

***

36. La Cour note que la Demanderesse est bien identifiée et que ses représentants sont expressément indiqués.

37. La Cour relève, en outre, que le 14 juin 2021, en réponse à sa demande du 9 juin 2020, la Commission a informé le Greffe de la Cour qu'aucune affaire liée à la présente demande d'avis consultatif n'est pendante devant elle.

38. La Cour confirme également que la Demanderesse a décrit le contexte dans lequel s'inscrit la demande, à savoir la crise politique, économique et sociale provoquée en Afrique et dans le reste du monde par la pandémie de COVID-19, qui pose de graves problèmes en matière de gouvernance démocratique, d'État de droit, de promotion et de protection des droits de l'homme et des peuples, de manière générale, et d'organisation des élections, de manière plus spécifique.

39. Au regard de de ce qui précède, la Cour juge la demande recevable.

VI. SUR LES QUESTIONS SOUMISES À LA COUR

40. La Cour note qu'au paragraphe 8 de sa demande d'avis consultatif, la Demanderesse pose un certain nombre de questions. La première série de questions, qui concerne la compétence de la Cour, a déjà reçu une réponse (voir paragraphes 30 et 31 ci-dessus).

41. S’agissant de la deuxième série de questions (voir paragraphe 8 ci-dessus), la Cour les résume comme suit [12]:

    A. Sur la décision d’organiser ou non des élections dans un contexte d’urgence de santé publique ou de pandémie, comme la Covid-19 ;

    B. Sur les obligations des États parties d’assurer une protection effective du droit des citoyens de participer à la direction des affaires publiques de leur pays dans le contexte d’une élection tenue lors d’une urgence de santé publique ou d’une pandémie, telle que la crise de la Covid-19 ;

    C. Sur les obligations des États parties qui décident de reporter des élections en raison d’une urgence de santé publique ou d’une pandémie, telle que la crise de la Covid-19.

42. La Cour note que les droits des citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays sont très vastes. Ils ne concernent pas uniquement la participation directe et indirecte à la direction des affaires publiques de leur pays par la voie des élections. Cependant, dans la présente espèce, la Demanderesse limite sa question à la participation des citoyens à la direction des affaires publiques de leurs pays respectifs dans un cadre électoral. Ainsi, la réponse de la Cour sera limitée à ce point précis, telle qu’énoncé par la Demanderesse.

[12] L’*Union panafricaine des avocats (UPA)* (avis Consultatif), § 33.

43. En ce qui concerne les instruments invoqués par la Demanderesse, la Cour note que la Charte[13] et la CADEG[14] ont été respectivement ratifiées par cinquante-quatre (54) et trente-quatre (34) des cinquante-cinq (55) États membres de l'UA.

44. La Cour constate que certains États membres de l'UA n'ont pas ratifié les instruments que la Demanderesse l'a invitée à interpréter pour répondre à ses questions. Néanmoins, la Cour note qu'en vertu de l'article 3 (h) de l'Acte constitutif, tous les États membres de l'UA se sont engagés à « promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme. » En prenant cet engagement, ils ont assumé l'obligation de respecter les droits de l'homme en toutes circonstances.

45. Dans l'exercice de sa compétence consultative, la Cour observe qu'elle ne résout pas les différends de fait opposant les parties. Son devoir principal est de donner son avis en répondant aux questions posées par l'auteur de la Demande, comme prévu par l'article 4(1) du Protocole[15]. Toute utilisation d'exemples sert simplement à souligner les dimensions pratiques de l'avis et ne constitue pas une décision sur une situation factuelle décrite dans ces illustrations.[16]

46. La Cour rappelle, en outre, qu'elle peut être invitée à fournir un avis consultatif par tout État membre de l'UA et n'est pas limitée aux États qui ont ratifié le Protocole ou tout autre instrument des droits de l'homme de

---

[13] https://au.int/sites/default/files/treaties/36390-sl-african_charter_on_human_and_peoples_rights_2.pdf (consulté le 25 Mai 2021).

[14] https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-sl-AFRICAN%20CHARTER%20ON%20DEMOCRACY%2C%20ELECTIONS%20AND%20GOVERNANCE.PDF (consulté le 25 Mai 2021)

[15] *Union panafricaine des avocats (UPA*) (Avis consultatif), § 36. Voir aussi, Cour interaméricaine des droits de l'homme, Avis consultatif OC-18/03 du 17 septembre 2003 demandé par les États-Unis du Mexique, *Condition juridique et droits des sans-papiers* §§ 63-65.

[16] *Ibidem*.

l'UA. Par conséquent, la Cour réaffirme que ses avis consultatifs sont conçus pour guider tous les États membres de l'UA dans le respect de leurs engagements internationaux en matière de droits de l'homme.[17]

47. La Cour précise que cet avis ne vise pas à examiner la légalité d'élections spécifiques qui ont été reportées ou qui se sont tenues pendant la pandémie de Covid-19, encore moins à évaluer dans quelle mesure elles étaient libres, justes et transparentes.

A. Sur la décision d'organiser ou non des élections dans un contexte d'urgence de santé publique ou de pandémie telle que la Covid-19

48. La Demanderesse affirme que si la programmation des élections nationales relève de la souveraineté des États parties, la conduite des élections relève du droit des traités continentaux relatifs aux droits des citoyens à participer effectivement à la direction des affaires publiques de leurs pays ainsi que des normes de bonne gouvernance inscrites dans le droit des traités par les États africains.

*

49. Il ressort du mémoire de l'*Amicus Curiae* que les États peuvent décider de tenir des élections dans le contexte d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie. Cependant, il considère que le plus important ces sont des mesures que l'État doit prendre pour garantir que les élections se déroulent conformément aux lois des traités internationaux applicables.

[17] *L'Union panafricaine des avocats (*UPA) (Avis Consultatif), § 37. Voir également, Cour interaméricaine des droits de l'homme, avis consultatif OC-18/03 du 17 septembre 2003 demandé par les États-Unis du Mexique, Condition juridique et droits des sans-papiers, § 64.

***

50. La Cour rappelle que les États membres de l'UA ont adopté la démocratie comme système politique[18] et se sont engagés à respecter les principes de l'État de droit et à promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples en vertu des dispositions de l'article 3(g) et (h)) de l'Acte constitutif de l'UA[19].

51. La Cour considère que l'un des principes essentiels de la démocratie est la tenue régulière d'élections régulières, transparentes, libres et justes[20] visant à créer les conditions rendant possible l'alternance démocratique[21] et, en même temps, à donner à l'électorat la possibilité d'évaluer régulièrement et de sanctionner politiquement la performance des élus, par le suffrage universel.[22] Il s'ensuit que les États parties peuvent décider de procéder à des élections dans les délais prévus par la loi, nonobstant la situation de la pandémie de Covid-19 si cela leur semble possible.

---

[18] CADHP, Communication 318/06 – *Open Society Justice Initiative c. République de Côte d'Ivoire* (27 mai 2016), §164.

[19] Article 3 : « Les objectifs de l'Union sont de : g) promouvoir les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ; h) promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme.

[20] CADEG, Article 2 : « La présente Charte a pour objectifs de : 3. Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement ; Article 3 : « Les États parties s'engagent à mettre en œuvre la présente Charte conformément aux principes énoncés ci-après : 4. La tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes.

[21] CADEG, article 23 : « Les États parties conviennent que l'utilisation, entre autres, des moyens ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union : 4. Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières. 5. Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique. Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières.

[22] CADEG, Article 2 : « La présente Charte a pour objectifs de : « 4. La tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes. »

52. Concernant le report, la Cour note que l'article 13(1) de la Charte, tel que complété par les articles 2 et 3 de la CADEG, en renvoyant au droit interne la détermination des conditions d'exercice par les citoyens du droit de participer librement à la gouvernance de leur pays, donne aux organes compétents de chaque État le pouvoir de décider de reporter les élections conformément au droit interne.

53. La Cour note qu'en l'absence de dispositions spécifiques sur le report des élections, les dispositions concernant la programmation et la tenue des élections, y compris, pendant la situation d'état d'urgence, sont applicables à leur report. En effet, ceux qui peuvent programmer les élections doivent également pouvoir les reporter si les conditions de leur tenue ne sont pas réunies en raison d'une situation d'urgence, comme c'est le cas avec la pandémie de Covid-19. Si nécessaire, une législation appropriée peut être adoptée à cette fin.

54. La Cour estime que même si la décision d'organiser ou non des élections appartient aux organes compétents de l'État concerné, en raison de la situation d'urgence de santé publique ou de pandémie, une consultation des autorités sanitaires et des acteurs politiques, y compris des représentants de la société civile, est nécessaire pour garantir l'approche inclusive du processus[23].

---

[23] CADEG: Article 3: « Les États s'engagent à mettre en œuvre la présente Charte conformément au principe énoncés ci-après : 7: La participation effective des citoyens aux processus démocratique et de développement et à la gestion des affaires publiques." Article 8 : « 1. Les États parties éliminent toutes les formes de discrimination, en particulier celles basées sur l'opinion politique, le sexe, l'ethnie, la religion et la race, ainsi que toute autre forme d'intolérance. 2. Les États parties adoptent des mesures législatives et administratives pour garantir les droits des femmes, des minorités ethniques, des migrants et des personnes vivant avec handicap, des réfugiés et des personnes déplacées et de tout autre groupe social, marginalisé et vulnérable. 3. Les États parties respectent la diversité ethnique, culturelle et religieuse, qui contribue au renforcement de la démocratie et de la participation des citoyens. Article 13 : « Les États parties prennent des mesures pour établir et maintenir un dialogue politique et social, ainsi que la transparence et la confiance entre les dirigeants politiques et les population en vue de consolider la démocratie et la paix. » Article 28 : Les États parties favorisent l'établissement de partenariats solides et du dialogue entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé.

55. La consultation devrait porter non seulement sur la décision d'organiser des élections, mais également sur les mesures nécessaires pour garantir qu'elles se déroulent de manière transparente, libre et équitable. À cet égard, la Cour rappelle que les dispositions du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et les élections, qui exigent l'obtention du consentement d'une majorité des acteurs politiques lorsque des modifications substantielles sont apportées aux lois électorales dans les six (06) mois avant les élections[24], sont une source d'inspiration importante pour les États qui décident de tenir des élections pendant les situations d'urgence de santé publique.

B. Sur les obligations des États parties d'assurer une protection effective du droit des citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques dans le contexte d'une élection tenue lors d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie, telle que la crise de la Covid-19

56. La Demanderesse soutient qu'avec la crise de la Covid-19, tous les pays africains qui tiendront des élections au cours de l'année 2021 « sont confrontés à des crises de santé publique, de tensions budgétaires, de stabilité politique et de légitimité gouvernementale. Dans les pays dotés de mécanismes de contrôle institutionnel limités, les conséquences pourraient être imprévisibles pour les citoyens, le pays, les régions et les partenaires de l'Afrique."

57. La Demanderesse soutient qu'« [e]n réponse à la pandémie de Covid-19, les États membres de l'UA ont pour la plupart pris des mesures pour protéger le droit à la vie en limitant des droits tels que les libertés de circulation, de réunion, d'association et d'information, ainsi que le droit des

[24] Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de résolution des conflits, de maintien de la paix et de sécurité, article 2(1) : Aucune modification substantielle ne sera apportée aux lois électorales dans les six (6) derniers mois avant les élections, sauf avec le consentement d'une majorité d'acteurs politiques.

citoyens à participer effectivement à la direction des affaires publiques de leurs États respectifs, en particulier (sans toutefois s'y limiter) par le biais d'élections régulières, libres et justes. »

58. La Demanderesse affirme que « [c]es mesures ont affecté la jouissance des droits fondamentaux tels que les droits à la liberté de circulation, de réunion, d'association et d'information, ainsi que le droit des citoyens de participer effectivement à la direction des affaires publiques de leurs pays respectifs, en particulier (sans toutefois s'y limiter) par le biais d'élections régulières, libres et justes. Elles ont également pour effet pratique de restreindre la concurrence démocratique, d'empêcher éventuellement l'observation des élections et de potentiellement perturber le déroulement la campagne et l'exercice du droit de vote. »

59. La Demanderesse soutient qu'en l'absence de dérogations formelles, les États parties restent liés par leurs obligations de protéger le droit des citoyens de participer effectivement à la direction des affaires publiques de leurs pays. Dans cette veine, il maintient que des approches harmonisées qui protègent le droit de participer au gouvernement, tel qu'inscrit dans la Charte africaine et la CADEG, entre autres instruments juridiques, devraient être envisagées.

*

60. Selon l'*amicus curiae*, « [s]i des élections doivent avoir lieu, les autorités doivent décider de la manière dont elles doivent être menées en réponse à la menace posée par la Covid-19 ». Il affirme qu'« ils doivent prendre en considération les impératifs de santé publique, le cadre juridique régissant les élections dans le pays concerné, les facteurs politiques, opérationnels et financiers, et les obligations régionales et internationales des États en matière de droits de l'homme. »

61. Citant le rapport de l'International l'IDEA, l'*amicus curiae* affirme qu'« au moins 78 pays et territoires à travers le monde ont décidé de reporter les élections nationales et infranationales en raison de la Covid-19 ; … 52 pays et territoires ont organisé des élections initialement reportées en raison de préoccupations liées à la Covid-19 ; en Afrique, les pays où des élections ont été organisées sont : Algérie, Burkina Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, République centrafricaine, Côte d'Ivoire, Égypte, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Kenya, Libéria, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Seychelles, Tanzanie, Togo et Ouganda au niveau national. »

62. Citant plusieurs sources, l'*amicus curiae* affirme que « [d]ans plusieurs pays où des élections ont eu lieu, les observateurs ont soulevé une série de préoccupations concernant le processus électoral. Ces préoccupations comprenaient des restrictions relatives à la campagne, l'impact négatif sur l'inscription des électeurs, l'incapacité des membres des groupes vulnérables à participer effectivement au processus, les obstacles rencontrés par les observateurs électoraux impartiaux et le risque d'insécurité accrue. »

63. L'*amicus curiae* est d'avis que les États parties, lorsqu'ils décident d'organiser ou de reporter des élections prévues, devraient envisager la possibilité de délibérer (des élections libres et régulières exigent que les électeurs aient la possibilité de délibérer sur les questions en jeu dans l'élection et le temps de formuler des préférences en réponse à des préoccupations individuelles et collectives) ; égalité de contestation ; principe de l'inclusion et la participation sur un pied égal aux élections (y compris pour les groupes vulnérables ou marginalisés de la société) ; système de gestion électorale robuste et institutionnalisation (clarté institutionnelle pour garantir la confiance dans le système et empêcher toute prise de pouvoir antidémocratique).

64. *L'amicus curiae* soutient que « les mesures imposées pour lutter contre la Covid-19 risquent de saper les principes électoraux tels que l'inscription effective des électeurs ou une campagne efficace (sûre). Pour contrer ces risques, les restrictions aux droits à la liberté d'expression, d'information, à la vie privée, de réunion et d'association doivent être réduites au strict minimum nécessaire. Les méthodes de campagne qui impliquent la proximité physique, telles que les visites de porte-à-porte, peuvent être limitées. Garantir la liberté des électeurs de se forger une opinion doit dans de telles circonstances se faire par le biais de méthodes de campagne alternatives, notamment le fait de prendre en compte la manière dont les changements peuvent influencer l'ensemble de l'arène électorale. »

***

65. La Cour note que la période électorale offre un cadre pour la mobilisation générale des partis politiques, des candidats et de leurs partisans, et des institutions publiques impliquées dans le processus électoral, notamment, celles chargées de délivrer les documents et de valider les candidatures. Les observateurs nationaux et internationaux et les organisations de la société civile participant aux campagnes d'éducation civique et électorale sont également impliqués dans le processus électoral.

66. La Cour considère que la conduite d'élections en situation d'urgence, comme c'est le cas avec la pandémie de Covid-19, une maladie facilement transmissible, notamment par contact entre humains et entre humains et objets contaminés, exige que des mesures soient prises pour empêcher sa transmission, sans porter atteinte à l'intégrité du processus électoral.

67. La Cour observe, comme l'ont noté la Demanderesse et *l'amicus curiae*, qu'après que l'OMS ait déclaré la pandémie, un certain nombre d'États qui avaient organisé des élections ont pris des mesures restrictives qui ont eu

un impact négatif sur le droit des citoyens de participer à la direction des affaires publiques de leurs pays par le biais d'élections et sur l'exercice d'autres droits pendant la période électorale. Ces mesures comprennent des restrictions des droits pendant la période électorale, notamment le droit de circulation des candidats et des électeurs, de s'inscrire, d'obtenir les documents nécessaires à la soumission des candidatures, de participer aux réunions liées aux élections, d'accéder aux informations liées au processus électoral, ainsi que l'observation des élections par des observateurs nationaux et internationaux.

68. À la suite également de la déclaration de la pandémie, différentes institutions nationales et internationales, dont l'OMS elle-même, les organes compétents de l'UA, les Communautés économiques régionales (CER) et certaines organisations de la société civile ont émis des instructions ou des lignes directrices sur les mesures à prendre pour atténuer la propagation de la maladie, y compris dans un contexte électoral.

69. La Cour prend note en particulier du Communiqué du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, qui recommande aux États qui décident d'organiser des élections pendant cette période

> de créer les conditions propices nécessaires pour assurer la sûreté et la sécurité de la population contre la Covid-19, conformément aux protocoles de sauvegarde publiés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les CDC Afrique, ainsi que pour préserver les avancées et maintenir l'élan actuel dans la lutte contre la pandémie et autres urgences de santé publique.[25]

[25] Communiqué PSC/PR/COMM.(CMLXXVI) § 3, adopté lors de sa 976e réunion tenue le 29 janvier 2021, sur les lignes directrices de l'UA sur les élections en Afrique dans le contexte de la pandémie du nouveau virus du corona (Covid-19) et autres urgences de santé publique.

70. La Cour prend également note du communiqué de presse de la Commission sur une réponse efficace au nouveau virus Covid-19 en Afrique[26], fondée sur les droits de l'homme, dans lequel elle attire l'attention des États membres sur le fait que les mesures de lutte contre le Covid-19 doivent respecter les droits de l'homme, y compris les principes de la légalité, de but légitime de non-discrimination et de proportionnalité, en vertu de l'article 27(2) de la Charte. Il convient également de rappeler que la Commission avait déjà adopté un certain nombre de résolutions sur les élections en Afrique.[27]

71. Pour sa part, la Cour préconise qu'en tant qu'organe judiciaire, elle n'a pas pour rôle d'articuler des lignes directrices à l'intention des États sur la conduite du processus électoral en période d'état d'urgence, comme celle de la pandémie de Covid-19. La Cour est d'avis que ce rôle incombe essentiellement aux entités qui promeuvent les droits de l'homme aux niveaux national et continental, ce qu'elles font d'ailleurs depuis le déclenchement de la pandémie, comme indiqué ci-dessus.

72. La Cour note que dans un contexte de pandémie, lorsque les États prennent des mesures restrictives des droits de l'homme et des peuples ou reportent des élections, il lui incombe de partager avec les personnes concernées, à travers le présent avis, les normes juridiques applicables aux restrictions ou à la suspension des droits en vertu de la Charte et des autres instruments des droits de l'homme que la Cour interprète et applique.

---

[26] https://www.achpr.org/pressrelease/detail?id=522 (consulté le 2 juin 2021).

[27] CADHP/Res.23(XIX)96 – *Résolution sur le processus électoral et la gouvernance participative* ; ACHPR/Res.138(XXXXIV)08 Résolution sur les élections en Afrique ; ACHPR/Res.164 (XLVII)10 *Résolution sur les élections de 2010 en Afrique* ; ACHPR/Res.232 (EXT.OS/XIII) 2013 Résolution sur les élections en Afrique ; ACHPR/RES 239 (EXT.OS/XIV) Résolution de 2013 sur les élections de 2013 en Afrique ; ACHPR/Res.272 (LV) Résolution de 2014 sur les élections de 2014 en Afrique ; ACHPR/Res.293 (EXT.OS/XVII) Résolution de 2015 sur les élections de 2015 en Afrique ; ACHPR/Res.307 (EXT.OS/ XVIII) Résolution de 2015 sur l'élaboration de lignes directrices sur l'accès à l'information et les élections en Afrique ; CADHP/Rés. 331 (EXT.OS/XIX) 2016 Résolution sur les élections en Afrique.

73. La Cour rappelle que l'une des spécificités de la Charte est qu'elle ne permet pas de dérogation aux droits même dans des situations d'urgence. Cela signifie que les États qui choisissent de tenir des élections en période d'état d'urgence, comme c'est le cas avec la Covid-19, sont tenus de respecter les droits de l'homme. S'ils prennent des mesures restreignant les droits de l'homme, ils doivent respecter les dispositions de l'article 27(2) de la Charte, qui stipule que « [l]es droits et libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun. »

74. La Cour note en outre que les mesures restrictives des droits doivent également être conformes à l'article 2 de la Charte, qui dispose :

> Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale , de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

75. La Cour estime également applicable au régime des restrictions l'article 4(1) et (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), qui dispose :

> 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.[28]

76. Compte tenu de ce qui précède, la Cour réitère sa position selon laquelle les mesures restrictives des droits doivent revêtir la forme d'une loi générale ; elles doivent être proportionnées[29]; elles ne doivent pas porter atteinte au contenu essentiel des droits[30] ; elles ne doivent pas déroger aux droits prévus aux articles 6, 7, 8(1) et (2), 11, 15, 16, et 18 du PIDCP)[31] ; et elles ne doivent pas constituer une forme de discrimination à l'égard des personnes.

77. En ce qui concerne le but poursuivi, la Cour considère que les restrictions imposées pour protéger la santé et la vie des personnes dans le cadre d'élections organisées pendant l'état d'urgence de santé publique ou de pandémie doivent poursuivre un but légitime, qui est l'intérêt collectif, comme l'exige l'article 27(2) de la Charte.

78. En ce qui concerne la proportionnalité, la Cour souligne que les restrictions doivent être appropriées au but recherché, y compris leur étendue territoriale et leur durée dans le temps ; elles doivent être nécessaires dans une société démocratique, en ce sens qu'il n'existe pas d'autres mesures moins contraignantes pour les droits des individus et des peuples[32] ; et elles

---

28 Ces dispositions sont relative, respectivement, au droit à la vie ; l'interdiction de la torture, des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; interdiction de toutes formes de l'esclavage, la traite des esclaves et la servitude ; interdiction de prison pour non-exécution d'un contrat ; le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale ; le droit de toute personne à la personnalité juridique ; le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou d'adopter une conviction.

29 *Tanganyika Law Society, Legal and Human Rights Centre et Révérend Christopher R Mtikila c. Tanzanie* (fond), § 107.1.

30 *Ibidem*.

31 CADHP, Communication 275/03, *Article 19 c. Érythrée* (30 mai 2007), § 98.

32 CADHP, *Kenneth Good c. République du Botswana*, Communication No. 313/05, décision du 26 mars 2010, § 187.

ne sont pas abusives (proportionnalité *stricto sensu*), en ce sens qu'elles sont entourées de garanties afin d'éviter leur application abusive.

79. La Cour considère en outre que les mesures restrictives des droits ne peuvent pas nier le contenu essentiel des droits restreints. En d'autres termes, l'effet pratique des restrictions ne peut impliquer l'annulation des caractéristiques essentielles des droits restreints[33].

80. En l'espèce, la Cour est d'avis que certains aspects font partie du contenu essentiel du droit des citoyens de participer librement à la gouvernance de leur pays par le biais des élections[34]. Ces aspects sont la participation effective au processus électoral, notamment la campagne, l'accès juste et équitable aux médias contrôlés par l'État, le contrôle du processus électoral par les candidats, les partis politiques et les institutions publiques compétentes en matière d'inscription des électeurs, le scrutin secret, la participation au processus du décompte des voix et de publication des

---

[33] CADHP, *Media Rights Agenda et autres c. Nigeria*, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, N°105/93, 128/94, 130/94 et 152/96, du 31 octobre 1998, dans laquelle la Commission a estimé que : 67. Contrairement aux autres instruments internationaux des droits de l'homme, la Charte africaine ne contient pas de clause de dérogation. Par conséquent, les limitations des droits et libertés consacrés par la Charte ne peuvent être justifiées par des urgences ou des circonstances particulières 68. Les seuls motifs légitimes de limitation des droits et libertés de la Charte africaine se trouvent à l'article 27(2), à savoir que les droits de la Charte « s'exercent dans le respect des droits d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun. » 69. Les raisons des limitations éventuelles doivent être fondées sur un intérêt légitime de l'État et les inconvénients des limitations des droits doivent être strictement proportionnés et absolument nécessaires aux avantages que l'on veut obtenir. 70. Plus important encore, une limitation ne peut jamais avoir pour conséquence que le droit lui-même devienne illusoire. »

[34] CADHP, Communication 320/06 - *Pierre Mamboundou c. Gabon* (25 juillet 2013), § 48-49. Voir également l'article 17 de l'ACDEG : Les États parties réaffirment leur engagement à organiser régulièrement des élections transparentes, libres et équitables, conformément à la Déclaration de l'Union sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique. À cette fin, les États parties doivent 1. Mettre en place et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux chargés de la gestion des élections. 2. Établir et renforcer les mécanismes nationaux qui règlent les différends liés aux élections en temps opportun. 3. Garantir un accès juste et équitable des partis et candidats en lice aux médias contrôlés par l'État pendant les élections. 4. S'assurer qu'il existe un code de conduite contraignant régissant les acteurs politiques légalement reconnus, le gouvernement et les autres acteurs politiques avant, pendant et après les élections. Le code doit inclure un engagement des parties prenantes politiques à accepter les résultats de l'élection ou à les contester par des voies exclusivement légales. »

résultats des élections, la possibilité contester les résultats devant des entités administratives et judiciaire compétentes, le cas échéant.

81. Ces aspects du droit des citoyens à participer à la direction des affaires publiques de leur pays ne peuvent être supprimés, même dans une situation d'urgence telle que la pandémie de Covid-19, sans porter atteinte à l'intégrité du processus électoral.

82. La Cour estime qu'une attention particulière doit être accordée au droit à la circulation des personnes pendant la période électorale, de sorte que les restrictions à la circulation ne doivent pas être absolues, et que des mesures soient envisagées pour atténuer les restrictions, telles que la création de conditions permettant la tenue de réunions virtuelles, ce qui nécessite l'amélioration de la couverture du réseau des télécommunications, la levée des restrictions à l'utilisation des plateformes de communication en ligne, à savoir les médias sociaux.

83. Le jour du scrutin et lors d'événements électoraux qui rassemblent des foules, des mesures de protection appropriées telles que la distanciation sociale, le port de masques, l'assainissement des isoloirs et des bulletins de vote, et la protection des agents électoraux sont requises, entre autres mesures du même type que les États peuvent juger appropriées[35].

84. Enfin, les mesures qui restreignent les droits ne doivent pas être discriminatoires. En d'autres termes, un État doit veiller à ce que, dans le cadre général, les mesures prises ne créent pas, dans la pratique, un avantage pour une partie, notamment les partis ou candidats au pouvoir, au détriment d'autres candidats ou partis.

---

[35] https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019 (consulté le 24.6.2021); https://africacdc.org/africa-mask-week-23-30-november-2020/ (consulté le 24.6.2021).

85. Il ressort de ce qui précède que la Cour estime que les États doivent organiser régulièrement des élections dans le cadre du calendrier électoral. Dans une situation d'urgence, telle que la pandémie de Covid-19, il incombe aux États souverains de déterminer quand organiser des élections et prendre les mesures appropriées pour protéger la santé et la vie des personnes sans porter atteinte à l'intégrité des élections.

C. Sur obligations des États parties qui décident de reporter les élections en raison d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie telle que la Covid-19

86. La Demanderesse considère que plusieurs élections dans les États membres de l'UA sont prévues pendant la pandémie de COVID-19. En 2020, des élections ont été programmées dans vingt-deux (22) États membres de l'UA. Elle trouve donc pertinent pour la Cour de répondre aux « appels croissants en faveur d'approches harmonisées qui sauvegardent le droit de participer à la gouvernance, tel que consacré par la Charte africaine et la CADEG, entre autres instruments juridiques », en cas du report des élections.

*

87. *L'amicus curiae* fait valoir que « [d]ans le cas d'un report des élections, il convient de déterminer qui a le pouvoir de décider d'une nouvelle date, selon quel processus et sur la base de quels critères. Ils doivent prendre en considération les impératifs de santé publique, le cadre juridique régissant les élections dans le pays concerné, les facteurs politiques, opérationnels et financiers, ainsi que les obligations régionales et internationales des États en matière de droits de l'homme. »

88. L'amicus *curiae* fait valoir que « les données disponibles indiquent que les États ont pris des décisions principalement en fonction de contextes locaux ou nationaux spécifiques. Des élections nationales ont été reportées au Tchad, en Éthiopie, au Gabon, en Gambie, au Kenya, au Liberia, au Nigeria et en Somalie, et des élections infranationales ont été reportées en Afrique du Sud, au Botswana, en Libye, en Tunisie et au Zimbabwe. Les reports ont varié considérablement, allant d'un mois de retard pour permettre les ajustements effectués au Liberia à un retard d'environ dix mois au Tchad et en Éthiopie. La décision de reporter les élections a été prise par les organes exécutifs, les parlements et les organes électoraux. »

89. *L'amicus curiae* fait valoir que « les experts en matière d'élections ont exprimé des inquiétudes quant au manque de consultation des acteurs concernés et de transparence dans la prise de telles décisions. Des contestations judiciaires ont été introduites dans plusieurs pays en relation avec les élections pendant la période de la Covid-19. L'approbation législative des mesures de santé publique et des calendriers électoraux a été jugée cruciale dans des pays comme le Malawi (*Kathumba et autres c. Président du Malawi*), les États-Unis d'Amérique (U.S.) (*Wisconsin Legislature c. Palm* ; *Republican National Committee c. Democratic National Committee*) et Singapour (*Daniel De Costa Augustin c. Attorney General*) ».

90. Se référant à la Convention européenne des droits de l'homme, cet instrument considère que le report est une restriction à la périodicité des élections en vertu de l'article 3 du Protocole[36] No.1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui doit être prévue par la loi, être nécessaire et proportionnée.

[36] Protocole à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, STE N°009, adopté le 20 mars 1952, entré en vigueur le 18 mai 1954.

***

91. La Cour rappelle qu'il lui est demandé s'il est possible de reporter des élections en raison d'une situation d'urgence, comme c'est le cas avec la pandémie de Covid-19. Tout d'abord, la Cour réaffirme le principe selon lequel les élections doivent être organisées régulièrement dans les délais prévus, comme indiqué au paragraphe 51 ci-dessus. Le report constitue donc une exception à ce principe.

92. La Cour relève que, contrairement à la tenue d'élections en cas d'urgence de santé publique ou de pandémie, où les droits sont restreints afin de protéger la santé et la vie des personnes, le report des élections entraîne la suspension du droit des citoyens de participer régulièrement à la direction des affaires publiques de leur pays par le biais d'élections, comme le prévoient l'article 13(1) de la Charte et les articles 2(3), et 3(4) de la CADEG.

93. La Cour estime que la question peut se poser de savoir si la Charte et les autres instruments qu'elle applique sont susceptibles d'être suspendus entièrement ou en partie dans des situations d'urgence. La Cour estime toutefois que la question de la suspension partielle de la Charte ne se poserait que si l'aspect du droit en cause est directement régi par la Charte. À cette fin, il est nécessaire d'examiner les dispositions pertinentes de la Charte telles que complétées par la CADEG.

94. La Cour rappelle que l'article 13(1), de la Charte dispose que « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, conformément aux règles édictées par la loi. »

95. La Cour relève que l'article 2(3), de la CADEG, instrument complémentaire de la Charte[37], prévoit que « les objectifs de la présente Charte sont les suivants : Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement ». De plus, l'article 3(4) du même instrument prévoit que « les États parties s'engagent à mettre en œuvre la présente Charte conformément aux principes ci-après : La tenue régulière d'élections, transparentes, libres et justes. »

96. La Cour estime que les dispositions susmentionnées renvoient à la législation nationale pour la définition des conditions d'exercice par les citoyens de leur droit de participer à la direction des affaires publiques de leur pays par des élections, y compris notamment leur report. Ces aspects n'étant pas directement réglementés par la Charte et la CADEG, la Cour considère qu'il appartient à la législation nationale de définir les conditions de report des élections, à savoir (i) les exigences spécifiques de report et (ii) le régime applicable en cas d'expiration du mandat des élus sans que des élections aient eu lieu.

97. La Cour rappelle qu'elle a jugé que « si ladite clause envisage l'édiction de règles et règlements pour la jouissance des droits qu'elle consacre, ces règles et règlements ne sauraient être autorisés à annuler les droits et libertés mêmes qu'ils ont pour objet de réglementer. »[38] Ainsi, les réglementations internes doivent se conformer aux normes internationales pour déterminer les conditions d'exercice du droit en question.

---

[37] *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) c. Côte d'Ivoire* (18 novembre 2016) 1 RJCA 697, § 63.

[38] *Tanganyika Law Society, Legal and Human Rights Centre et Révérend Christopher R Mtikila c. Tanzanie* (fond), § 109; CADHP, Amnesty International c. Zambie, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples n°. 212/98 (5 mai 1999), § 50.

i. Exigences spécifiques pour le report des élections

98. La Cour relève que le renvoi à la législation nationale pour définir les critères de report des élections en cas d'urgence déclarée est soumis à certaines conditions. La Cour estime que le régime de restrictions prévu à l'article 27(2) de la Charte est applicable *mutatis mutandis* à la suspension des droits. Le report doit être fait en application d'une loi générale, viser un but légitime, être proportionné au but recherché et ne doit pas porter atteinte au contenu essentiel des droits, comme démontré ci-dessus.

99. En outre, la Cour rappelle que, comme indiqué ci-dessus (voir paragraphe 92), le report d'élections entraîne la suspension du droit des citoyens de participer régulièrement à la direction des affaires publiques de leur pays par le biais d'élections. À cet égard, l'article 4(1) du PIDCP prévoit que :

> Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

100. En conséquence, un État concerné qui invoque une situation d'urgence pour reporter les élections, doit le déclarer par une loi générale[39].

[39] Observation générale No. 29 - États d'urgence (article 4 du Pacte), § 2, adopté par le Comité des droits des Nations Unies le 24 juillet 2001 à sa 1950e session.

101. La Cour considère qu'en l'espèce, le report est légitime s'il vise à protéger la santé et la vie de la population et à permettre la création des conditions nécessaires à la tenue d'élections transparentes, libres et justes.

102. La Cour rappelle que, du point de vue de la proportionnalité, le report des élections doit être un dernier recours, sans lequel il ne sera pas possible de protéger la santé et la vie de la population et d'assurer l'intégrité du processus électoral[40]. En ce sens, la période de report doit être strictement nécessaire pour créer les conditions requises pour que les élections se déroulent dans les meilleures conditions possibles, conformément aux normes internationales acceptables dans un contexte d'urgence.

103. Enfin, la Cour estime que la période de report ne peut être utilisée pour porter atteinte à l'obligation de légitimation régulière des organes élus et devenir une forme de prolongation indue du mandat des organes.

ii. Normes applicables en cas d'expiration du mandat des organes élus sans qu'il y ait eu d'élections

104. La Cour relève que des élections peuvent être reportées et se tenir malgré tout avant la fin du mandat des organes élus. Dans ce cas, seul le calendrier électoral est modifié, sans que cela implique l'expiration du mandat et la déchéance consécutive des organes. Dans le cas où les élections ont lieu après la fin du mandat des organes ou que le processus électoral s'achève après, l'on se trouve dans une situation de forclusion des organes. La question se pose alors de savoir comment résoudre le problème de la vacance apparente du pouvoir.

---

[40] *Ibidem*, § 4.

105. La Cour rappelle qu'elle a déjà indiqué plus haut que les modalités d'exercice du droit des citoyens de participer à la direction des affaires publiques de leur pays sont régies par la législation nationale. Il appartient par conséquent à celle-ci de définir le régime juridique applicable à l'expiration du mandat des élus. En d'autres termes, c'est à la loi de déterminer si des mécanismes de remplacement provisoires sont déclenchés ; si les élus restent en fonction avec les pleins pouvoirs ; ou s'ils restent en fonction, mais dans le cadre d'une gestion intérimaire, c'est-à-dire avec des pouvoirs limités.

106. La Cour rappelle que les situations d'urgence ne constituent ni un phénomène nouveau pour les États, ni un phénomène nouveau pour le droit. Seules les causes à l'origine de leur déclaration varient. Ainsi, en principe, les États doivent disposer d'une législation propre sur les conséquences de l'expiration du mandat des élus sans la tenue d'élections en raison de la déclaration de l'état d'urgence.

107. La Cour estime que si une telle législation existe, elle doit être appliquée, sinon une nouvelle législation doit être adoptée par les organes compétents. Toutefois, la Cour est d'avis (voir paragraphe 54 ci-dessus) que du fait qu'il s'agit d'un contexte spécifique dans lequel les droits d'autres acteurs politiques et sociaux sont en jeu, la consultation de ces derniers est nécessaire avant l'adoption de la législation en question par les organes compétents.

VII. DISPOSITIF

108. Par ces motifs :

LA COUR,

À l'unanimité,

Sur la compétence,

i. *Dit* qu'elle est compétente pour donner l'avis consultatif demandé.

Sur la recevabilité

ii. *Déclare* la demande d'avis consultatif recevable.

Sur le fond

Sur la décision d'organiser ou non des élections dans les situations d'urgence de santé publique ou une pandémie

iii. *Dit* que les États peuvent décider d'organiser ou non des élections dans le contexte de l'urgence de santé publique ou de l'urgence pandémique. Les autorités sanitaires et les acteurs politiques, y compris les représentants de la société civile, doivent préalablement être consultés.

Sur les obligations des États parties d'assurer une protection effective du droit des citoyens à participer à la direction des affaires publiques dans le contexte d'une élection tenue lors d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie, telle que la crise de la Covid-19

iv. *Dit* que les mesures restrictives des droits, appliquées par les États lors d'élections organisées dans les situations d'urgence de santé publique ou d'une pandémie, doivent, conformément à l'article 27(2) de la Charte, revêtir la forme d'une loi générale, poursuivre un but légitime, être proportionnées, ne pas porter atteinte au contenu essentiel des droits, ne pas déroger aux droits prévus aux articles 6, 7, 8(1) et (2), aux articles 11,

15, 16 et 18, conformément à l'article 4(2) du PIDCP, et ne pas être discriminatoires.

Sur obligations des États parties qui décident de reporter les élections en raison d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie telle que la Covid-19

v. *Dit* que le report d'une élection en raison d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie doit être conforme à l'article 27(2) de la Charte *mutatis mutandis,* et à l'article 4(1) du PIDCP.

Sur les normes applicables en cas d'expiration du mandat

vi. *Dit* que la législation nationale doit définir la norme juridique applicable à l'expiration du mandat des élus, y compris le remplacement par intérim, la prolongation du mandat avec les pleins pouvoirs, ou dans le cadre d'un dispositif d'intérim. S'il n'existe pas de législation appropriée au moment d'une urgence de santé publique ou d'une pandémie, une législation peut être adoptée par les organes compétents, sous réserve d'une consultation préalable des acteurs politiques, y compris les représentants de la société civile.

Ont signé :

Imani D. ABOUD, Présidente ;

Blaise TCHIKAYA, Vice-président ;

Ben KIOKO, Juge ;

Rafaâ BEN ACHOUR, Juge ;

Suzanne MENGUE, Juge ;

M-Thérèse MUKAMULISA, Juge ;

Tujilane R. CHIZUMILA, Juge ;

Chafika BENSAOULA, Juge ;

Stella I. ANUKAM Juge ;

Dumisa Buhle NTSEBEZA, Juge ;

Modibo SACKO, Juge ;

et Robert ENO, Greffier.

Fait à Arusha, ce seizième jour du mois de juillet de l'an deux mille vingt-et-un, en anglais et en français, le texte en anglais faisant foi.