

Ajavon c. Bénin (fond et réparations) (2020) 4 RJCA 134

Requête 062/2019, *Sébastien Germain Marie Aïkoue Ajavon c. République du Bénin*

Arrêt du 4 décembre 2020. Fait en anglais et en français, le texte français faisant foi.

Juges : ORÉ, KIOKO, BEN ACHOUR, MATUSSE, MENGUE, CHIZUMILA, BENSAOULA, MUKAMULISA, TCHIKAYA, ANUKAM et ABOUD

Le requérant, qui est un membre de la diaspora, a introduit cette requête pour contester le processus des élections législatives. Il a allégué que ces élections étaient irrégulières et que l'assemblée nationale qui a été constituée par la suite était fondée sur des lois incompatibles avec les obligations internationales de l'État défendeur en matière de démocratie constitutionnelle. Le requérant a également allégué que les révisions constitutionnelles et certaines lois adoptées par le nouveau parlement, ainsi que la composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, étaient contraires aux obligations en matière de droits de l'homme. La Cour a estimé que l'État défendeur avait violé certains des droits concernés.

Compétence (compétence matérielle, 26, 27, 37, 50; instance d'appel 43, 44)

Recevabilité (objections non fondées sur la Charte ou le Règlement, 35; qualité de victime, 58-59; abus de procédure, 64; locus standi, 72; recours internes, 85-86, 99-100)

Liberté d'opinion et d'expression (comme fondement de toute société démocratique, 119; restriction de droit, 119, 120, 122; clause générale de limitation, 123; expressions interdites, 125)

Droit de grève (corollaire du droit au travail, 132; statut dans la Charte 132, 133; non-régression, 135-136; réalisation progressive, 136)

Liberté de réunion (droit limité, 149, 151; nature de la limitation, 150)

Droit à la vie (lien à l'intégrité de la personne, 163, 166; principe de la vie, 166; sources probatoires, 168; violations de notoriété publique, 171)

Liberté d'association (pouvoir discrétionnaire de l'État, 184; limitations injustifiées, 202)

Droit de participer librement (candidature indépendante, 206-207; alliances électorales, 206)

Procès équitable (lien avec le droit à un recours effectif, 228; obligation de l'État 229; lois d'amnistie 230-231, 233, 238)

Gouvernance démocratique (suspension des partis politiques, 245)

Pouvoir judiciaire indépendant (désignation des membres, 278; indépendance institutionnelle, 279; indépendance individuelle, 280; mandat renouvelable 236, 238; présomption d'impartialité 293, 294; autonomie du pouvoir judiciaire, 312)

Démocratie constitutionnelle (consensus national, 335, 337, 339 – 341)

I. Les parties

1. Le Sieur Sébastien Germain Marie Aïkoué Ajavon, (ci-après, dénommé « le requérant »), de nationalité béninoise, est un homme d'affaires, résidant à Paris, France, comme réfugié politique. Il allègue la violation de plusieurs droits civils et politiques en relation avec des lois, notamment, électorales, récemment adoptées en République du Bénin.
2. La requête est dirigée contre le Bénin (ci-après dénommée « l'Etat défendeur »), devenu partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après dénommée « la Charte ») le 21 octobre 1986 et au 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 dénommé « le Protocole »), le 22 août 2014. L'Etat défendeur a, en outre, fait, le 8 février 2016, la déclaration prévue par l'article 34(6) dudit Protocole (ci-après dénommée « la déclaration ») en vertu de laquelle il accepte la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes émanant des individus et des organisations non-gouvernementales. Le 25 mars 2020, l'Etat défendeur a déposé auprès de la Commission de l'Union africaine, l'instrument de retrait de sa déclaration. La Cour a jugé que ce retrait n'a aucun effet, d'une part, sur les affaires pendantes et d'autre part, sur les nouvelles affaires déposées avant l'entrée en vigueur du retrait un an après son dépôt, soit le 26 mars 2021.¹

II. Objet de la requête

A. Faits de la cause

3. Le requérant fait valoir que les élections législatives béninoises du 28 avril 2019 étaient irrégulières et que l'Assemblée nationale qui en est issue a été mise en place suite à une série de lois électorales qui ne sont pas conformes aux Conventions internationales.
4. Le requérant ajoute que le Parlement a adopté, à l'unanimité, dans la nuit du 31 octobre au 1er novembre 2019, une loi portant révision de la Constitution qui, après contrôle de conformité

¹ *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda* (compétence) (3 juin 2016) 1 RJCA 585, § 69 ; *Houngue Eric Noudehouenou c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 003/2020 ordonnance du 5 mai 2020 (mesures provisoires), §§ 4- 5 et *Corrigendum* du 29 juillet 2020.

à ladite Constitution par la Cour constitutionnelle, a été promulguée par le Président de la République et publiée au Journal officiel. Le requérant précise que cette loi et celles qui lui sont subséquentes sont à l'origine de plusieurs violations de droits de l'homme.

B. Violations alléguées

- 5.** Le requérant allègue la violation des droits et libertés suivants :
 - « i. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression, protégé par les articles 9(2) de la Charte et 19(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé « PDCIP ») ;
 - ii. Le droit de grève, protégé par l'article 8(1)(d)(2) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après dénommé « PIDESC ») ;
 - iii. Le droit à la liberté de réunion, protégé par l'article 11 de la Charte ;
 - iv. Le droit à la liberté et à la sécurité, protégé par l'article 6 de la Charte ;
 - v. Le droit à la vie et à l'intégrité physique et morale ainsi que le droit de ne pas être soumis à la torture, protégés, respectivement, par les articles 4 et 5 de la Charte ;
 - vi. Le droit à ce que sa cause soit entendue, protégé par l'article 7(1) de la Charte ;
 - vii. Le droit à la liberté d'association, protégé par les articles 10 de la Charte et 22 (1) du PIDCP ;
 - viii. Le droit à la non-discrimination et le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, protégés, respectivement, par les articles 2 et 13(1) de la Charte ;
 - ix. Le droit à ce que sa cause soit entendue, protégé par l'article 7(1) de la Charte ;
 - x. Le droit reconnu aux partis politiques d'exercer librement leurs activités, protégé par l'article 1(i)(2) du Protocole A/SP1/12/01 de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la démocratie (ci-après dénommé « Protocole de la CEDEAO sur la démocratie ») ;
- 6.** Le requérant invoque également la violation de :
 - « i. L'obligation de créer des organes électoraux indépendants et impartiaux, consacrée par les articles 17(1) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance (ci-après dénommée « CADEG ») et 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie ;

- ii. L'obligation de ne pas modifier unilatéralement les lois électorales moins de six (6) mois avant les élections, consacrée par l'article 2 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie ;
- iii. L'obligation de créer des juridictions indépendantes, consacrée par l'article 26 de la Charte ;
- iv. La violation de l'obligation d'instaurer un État de droit ;
- v. La violation de l'obligation d'adopter une révision constitutionnelle sur la base d'un consensus national, consacrée par l'article 10(2) de la CADEG ;
- vi. La violation de l'obligation de ne pas procéder à un changement anticonstitutionnel de gouvernement et celle de ne pas procéder à une révision constitutionnelle qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, consacrées respectivement par les articles 1(c) du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et 23(5) CADEG.

III. Résumé de la procédure devant la Cour

7. La requête introductive d'instance a été reçue au greffe le 29 novembre 2019.
8. Suite à une demande de mesures provisoires du 9 janvier 2020, la Cour a rendu, le 17 avril 2020 une ordonnance de mesures provisoires dont le dispositif est ainsi conçu :

La Cour,

À l'Unanimité,

- « i. Rejette l'exception préliminaire d'incompétence ;
- ii. Se déclare compétente *prima facie* ;
- iii. Rejette l'exception préliminaire d'irrecevabilité ;
- iv. Ordonne à l'État défendeur de surseoir à la tenue de l'élection des conseillers municipaux et communaux prévue pour le 17 mai 2020 jusqu'à ce que la Cour rende une décision au fond.
- v. Rejette la demande de suspension de l'application des lois votées par l'Assemblée nationale, à savoir, la loi organique No. 2018-2 du 4 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique No. 4-27 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature, la loi No. 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique au Bénin, la loi No. 2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève, la loi No. 2018-16 portant Code pénal, la loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin ainsi que les arrêtés municipaux visés par le requérant.
- vi. Ordonne à l'État défendeur de lui faire un rapport, sur l'exécution de la mesure provisoire, dans un délai d'un mois, à compter de la réception de la présente décision.

9. S'agissant du fond et des réparations, les parties ont déposé leurs écritures dans les délais fixés par la Cour. Celles-ci ont été régulièrement communiquées.
10. Le 12 octobre 2020, les débats ont été clôturés et les parties en ont dûment été informées.
11. Le 15 octobre 2020, le requérant a déposé une deuxième demande de mesures provisoires priant la Cour d'ordonner à l'Etat défendeur de prendre les mesures nécessaires pour lever tous les obstacles à sa participation effective en tant que candidat indépendant à l'élection présidentielle de 2021.
12. Le 12 novembre 2020, le greffe a reçu la réponse de l'Etat défendeur à la demande de mesures provisoires.
13. La Cour estime que l'objet de la demande de mesures provisoires est identique à celui de la requête introductive d'instance. Elle la traitera en même temps que le fond de l'affaire.

IV. Mesures demandées par les parties

14. Le requérant demande à la Cour de :
 - « i. Constater la non conventionalité des lois qui ont favorisé l'installation de l'Assemblée nationale lors des élections législatives du 28 avril 2019 ;
 - ii. Constater l'absence d'indépendance et d'impartialité de la Cour constitutionnelle ;
 - iii. Constater la violation, par le Bénin, du préambule, des articles 2(2), 3(2), 4(1), 10(2), 17(1), 23(5) et 32(8) de la CADEG et 1(i) alinéa 2 du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de paix et de la sécurité.
 - iv. Condamner l'État du Bénin aux dépens de la cause ».
15. Pour sa part, l'État défendeur demande à la Cour de :
 - « i. Constater que la requête est incompatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et la Charte ;
 - ii. Constater l'absurdité des demandes tendant à l'annulation de la loi fondamentale béninoise ;
 - iii. Constater que la Cour (...) n'est pas juge d'appel des décisions des juridictions internes ;
 - iv. Constater que le demandeur sollicite un contrôle de conventionalité abstrait des lois internes du Bénin ;
 - v. Dire que la Cour est incompétente ;
 - vi. Constater que le plaignant multiplie les procédures en guise de propagande politique ;
 - vii. Dire que la requête est irrecevable pour abus de droit ;

- viii. Constaté que la Cour européenne des Droits de l'Homme (« ci-après dénommée CEDH ») a dit qu'une demande est abusive lorsqu'un requérant multiplie les requêtes sans intérêt ;
 - ix. Constaté que suivant les enseignements de la CEDH, est abusif tout comportement d'un requérant manifestement contraire à la vocation du droit de recours établi par la Convention (ici la Charte) ;
 - x. Constaté que la CEDH a dit que la Cour peut également déclarer abusive une requête qui est manifestement dépourvue de tout enjeu réel et/ou (...) de manière générale, est sans rapport avec les intérêts légitimes objectifs du requérant [*Bock c. Allemagne* ; *SAS c. France* [GC] para 62 et 68] ;
 - xi. Constaté que le requérant n'est pas victime au sens de la Charte ;
 - xii. Dire que la requête est abusive et chicanière ;
 - xiii. En conséquence, déclarer la requête irrecevable ;
 - xiv. Constaté qu'une demande en justice doit être portée par un intérêt personnel ;
 - xv. Constaté que le Juge Ouguergouz, Vice-Président de la Cour a souligné, dans une opinion, que l'auteur de la requête doit démontrer en quoi il est victime de ce qu'il impute à l'État comme fait illicite au regard de la Charte ;
 - xvi. Constaté que le demandeur ne justifie pas de l'intérêt à agir ;
 - xvii. Constaté que le demandeur n'a pas qualité de victime au sens du Règlement de la Cour et la Charte ;
 - xviii. Constaté le non-épuisement des recours internes ;
 - xix. Constaté que la requête n'est pas introduite dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ;
 - xx. Constaté l'intention chicanière et l'abus de droit ;
 - xxi. Constaté que le demandeur exerce un recours en manquement ;
 - xxii. Constaté que le demandeur n'a pas intérêt à agir ;
 - xxiii. Dire que la demande est irrecevable ».
- 16. À titre subsidiaire, l'État défendeur demande à la Cour de :**
- i. Constaté que le demandeur n'élève aucune contestation relative à un cas de violation ;
 - ii. Constaté que la loi portant Charte des partis politiques ne fait aucune entrave aux droits de l'homme du requérant ;
 - iii. Constaté que la loi portant Code électoral au Bénin ne porte pas entrave aux droits de l'homme du requérant ;
 - iv. Constaté que la loi portant exercice du droit de grève ne porte pas entrave aux droits de l'homme du requérant ;
 - v. Constaté que la loi portant Code pénal au Bénin est conforme aux engagements internationaux de l'État béninois ;

- vi. Constaté que l'État n'a pas contrevenu à ses obligations internationales en vertu des instruments communautaires de la CEDEAO ;
 - vii. Constaté que la loi fondamentale est légale et constitutionnelle ;
 - viii. En conséquence
 - ix. Dire que la requête est mal fondée ».
- 17.** Au titre des réparations, le requérant sollicite les mesures suivantes :
- i. Ordonner l'invalidation de la 8ème législature issue des élections du 28 avril 2019 ;
 - ii. Ordonner l'invalidation de la Cour constitutionnelle pour défaut d'impartialité et d'indépendance de son président ;
 - iii. Ordonner l'annulation pure et simple de la loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution du Bénin et de toutes les lois qui en sont issues (Charte des partis politiques, Code électoral, Statut de l'opposition, Financement des partis politiques ...);
 - iv. Mettre le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine aux trousseaux des auteurs et complices de ce (...) changement anticonstitutionnel de gouvernement ;

V. Sur la compétence

- 18.** La Cour note que l'article 3 du Protocole dispose :
- 1. La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés.
 - 2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.
- 19.** Aux termes de la règle 49(1) du Règlement,² « la Cour procède à un examen de sa compétence (...) conformément à la Charte, au Protocole et au (...) Règlement ».
- 20.** Sur le fondement des dispositions précitées, la Cour doit, dans chaque requête, procéder à un examen préliminaire de sa compétence et statuer, le cas échéant, sur les exceptions d'incompétence.

2 Article 39(1) de l'ancien Règlement de la Cour du 2 juin 2010.

21. La Cour note que l'Etat défendeur soulève plusieurs exceptions d'incompétence matérielle.

A. Sur les exceptions d'incompétence matérielle

22. L'État défendeur soulève cinq (5) exceptions d'incompétence matérielle. Elles sont tirées de l'absence de violations de droits de l'homme (i), de l'incompatibilité de la requête avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et de la Charte (ii), du caractère déraisonnable des demandes (iii), de la critique de décisions de juridictions internes (iv) et du contrôle de conventionalité *in abstracto* des lois internes (v).

i. Sur l'exception tirée de l'absence de violations de droits de l'homme

23. L'État défendeur soutient, sur le fondement de l'article 34 du Règlement intérieur de la Cour³ (ci-après dénommé « le Règlement »), que la Cour ne peut exercer sa compétence que si un cas de violation de droits de l'homme lui est soumis. Il relève que le requérant doit caractériser les violations alléguées et ne pas se contenter d'invoquer des hypothèses ou circonstances abstraites.
24. Le requérant sollicite le rejet de l'exception en faisant observer que l'article 34(4) du Règlement est relatif aux conditions accessoires de recevabilité et que la compétence matérielle de la Cour s'apprécie plutôt au regard de l'article 3(1) du Protocole et l'article 26(1) du Règlement.⁴
25. Il soutient avoir caractérisé des violations de droits de l'homme personnelles, concrètes et actuelles en citant les articles qui les protègent.

26. La Cour souligne qu'elle a constamment établi que l'article 3(1) du Protocole lui confère l'aptitude d'examiner toute requête

3 Correspond à la Règle 40(2) du nouveau Règlement intérieur entré en vigueur le 25 septembre 2020 (nouveau Règlement intérieur).

4 Correspond à la Règle 29 du nouveau Règlement.

qui contient des allégations de violations de droits de l'homme protégés par la Charte ou par tout autre instrument pertinent des droits de l'homme ratifié par l'État défendeur.⁵

27. En l'espèce, le requérant allègue des violations de droits de l'homme protégés par un ensemble d'instruments des droits de l'homme, à savoir, la Charte, la CADEG, le PDCIP, PIDESC et le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie auxquels l'État défendeur est partie.⁶
28. En conséquence, la Cour rejette cette exception d'incompétence matérielle.

ii. Sur l'exception tirée de l'incompatibilité de la requête avec l'Acte constitutif de l'Union africaine ou avec la Charte

29. L'État défendeur relève qu'une demande qui ne contient pas d'allégations de violations de droits de l'homme doit être jugée incompatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine ou avec la Charte.
30. L'État défendeur souligne qu'en affirmant que le Parlement du Bénin est illégitime, que la Cour constitutionnelle n'est ni indépendante, ni impartiale et que la révision constitutionnelle est intervenue tard dans la nuit, le requérant ne lui reproche pas d'avoir méconnu ses droits de l'homme.
31. Selon le requérant, cette exception doit être rejetée dans la mesure où l'incompatibilité de la requête avec l'Acte constitutif de l'Union africaine ou avec la Charte n'est pas une cause d'incompétence, mais plutôt une cause d'irrecevabilité de la requête.

5 *Yacouba Traoré c. République du Mali*, CAFDHP, Requête 010/2018, Arrêt (compétence et recevabilité) (25 septembre 2020), § 20.

6 L'État défendeur est devenu partie au PDCIP et au PIDESC le 12 mars 1992. Il est devenu partie à la CADEG, le 11 juillet 2012 ainsi qu'au Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de règlement des conflits 20 février 2008.

32. La Cour relève, qu'au sens de l'article 56(2) de la Charte, repris par la règle 50(2)(b) du Règlement,⁷ la compatibilité de la requête avec l'Acte Constitutif de l'Union africaine ou avec la Charte est une condition de recevabilité et non une question liée à la compétence matérielle de la Cour.
33. En conséquence, la Cour traitera cette question au stade de la recevabilité.

iii. Sur l'exception tirée du caractère déraisonnable des demandes

34. L'État défendeur fait valoir, sur le fondement de l'article 26 du Règlement,⁸ que les demandes du requérant sont déraisonnables dans la mesure où la Cour est incompétente pour prononcer l'annulation d'une loi interne, y compris la Constitution, ce qui conduirait à un vide juridique. Il relève que la Cour ne peut, non plus, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.
35. Pour sa part, le requérant soutient que la Cour est compétente pour examiner la conformité des élections législatives, de la Constitution et de la Cour constitutionnelle à la Charte.
36. Il souligne que l'annulation de la loi portant révision de la Constitution ne conduirait pas à un vide juridique puisque la Constitution du 11 décembre 1990 sera remise en vigueur et l'annulation des élections législatives entraînerait leur reprise ainsi que la correction des lois annulées par le nouveau Parlement.

37. La Cour relève que l'incompétence matérielle de la Cour n'est pas tributaire de la qualification faite, par l'une quelconque des parties, des faits allégués dans la requête.
38. La Cour rappelle, en effet, que sa compétence est fondée sur l'article 3(1) du Protocole. Il s'ensuit que la caractérisation, par l'État défendeur, des demandes comme étant déraisonnables ne peut, en conséquence, faire obstacle à l'exercice de la

7 Article 40 de l'ancien Règlement.

8 Règle 29 du nouveau Règlement.

compétence matérielle de la Cour. La Cour rejette, donc, cette exception d'incompétence matérielle.

iv. Sur l'exception tirée de la critique des décisions des juridictions internes

39. L'État défendeur soutient qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de céans, que celle-ci n'est pas une juridiction d'appel des juridictions nationales.
40. D'après lui, la Cour ne peut connaître de la demande tendant à contrôler la légalité de la Décision *DCC 18-270* rendue le 28 décembre 2018 par laquelle la Cour constitutionnelle du Bénin a déclaré conforme à la Constitution la loi No. 2018 -16 du 28 décembre 2018 portant Code pénal.
41. Le requérant estime que la Cour a compétence pour apprécier si cette décision de la Cour constitutionnelle a été rendue conformément aux principes énoncés dans la Charte et dans tout autre instrument international des droits de l'homme applicable.
42. Le requérant ajoute qu'il ne s'agit pas pour la Cour de contrôler la légalité d'une décision interne mais plutôt de constater la violation manifeste des droits de l'homme contenue dans un acte judiciaire. Elle n'aurait agi comme juridiction d'appel que si elle appliquait les mêmes textes que la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur, ce qui, en l'espèce n'est pas le cas.

43. La Cour note que s'il est établi qu'elle n'est pas une juridiction d'appel,⁹ il n'en demeure pas moins qu'elle peut valablement examiner les procédures nationales pertinentes pour déterminer si elles sont conformes aux normes internationales qu'elle est chargée d'interpréter et d'appliquer.¹⁰

9 *Ernest Francis Mtingwi c. République du Malawi* (compétence) (15 mars 2013) 1 RJCA 197, § 14.

10 *Alex Thomas c. République Unie de Tanzanie* (fond) (20 novembre 2015) 1 RJCA 482, § 130.

44. Le fait qu'il soit allégué qu'une décision judiciaire interne viole des droits de l'homme ne saurait donc faire de la Cour de céans une juridiction d'appel, d'où il suit que cette exception est rejetée.

v. Sur l'exception tirée du contrôle de conventionalité *in abstracto* des lois internes

45. L'État défendeur soutient que la Cour est incompétente du fait qu'aucune disposition ne lui confère le pouvoir d'effectuer un contrôle *in abstracto* de la législation interne, notamment, de la loi No. 2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques (ci-après dénommée « Charte des partis politiques ») que le requérant considère comme étant non-conventionnelle.

46. Il explique que celui-ci peut déférer les violations, en premier ressort, devant le juge national, la Cour de céans ne pouvant être saisie qu'à titre subsidiaire et *in concreto*.

47. Le requérant sollicite, pour sa part, le rejet de l'exception argumentant qu'il ne soumet pas à la Cour un contrôle de conventionalité *in abstracto* de la Charte des partis politiques, mais plutôt des articles qui violent son droit de participer aux affaires publiques de son pays.

48. Il rappelle qu'il se plaint d'une violation concrète, en ce que la Cour constitutionnelle a exigé des candidats aux élections législatives du 28 avril 2019, en plein processus électoral, un certificat de conformité à la Charte des partis politiques (ci-après dénommé « certificat de conformité »), pour en exclure, illégalement, des partis politiques.

49. La Cour souligne qu'en vertu de l'article 3(1) du Protocole elle a le pouvoir d'interpréter et d'appliquer la Charte et tout instrument pertinent ratifié par l'État défendeur et de conclure à l'existence ou non de violations de droits de l'homme, y compris, lorsque celles-ci sont la conséquence de l'application d'une norme nationale. A cet égard, la Cour souligne que les conventions internationales ont la primauté sur les normes de droit interne.

50. En l'espèce, le requérant allègue la violation de droits de l'homme, notamment, la violation du droit de participer aux affaires publiques de son pays, comme conséquence de l'adoption et l'application

de certaines lois qu'il a visées et qui ne seraient pas conformes aux instruments internationaux ratifiés par l'Etat défendeur.

51. La Cour estime qu'elle a le pouvoir de contrôler si de telles lois sont conformes aux instruments internationaux de droits de l'homme ratifiés par l'Etat défendeur. Dès lors, cette exception d'incompétence matérielle est rejetée.

B. Sur les autres aspects de la compétence

52. Ayant constaté que rien dans le dossier n'indique qu'elle n'est pas compétente au regard des autres aspects de la compétence, la Cour conclut qu'elle a :
- i. La compétence personnelle, dans la mesure où l'État défendeur est partie à la Charte, au Protocole et a déposé la déclaration. Dans cette optique, la Cour rappelle sa position antérieure selon laquelle le retrait par l'Etat défendeur de sa déclaration le 25 mars 2020 n'a pas d'effet sur la présente requête, dans la mesure où ledit retrait a été effectué après le dépôt de la requête devant la Cour.¹¹
 - ii. La compétence temporelle, dans la mesure où les violations alléguées ont été commises après l'entrée en vigueur, à l'égard de l'Etat défendeur, des instruments cités au paragraphe 28 du présent arrêt.
 - iii. La compétence territoriale, dans la mesure où les faits de la cause et les violations alléguées ont eu lieu sur le territoire de l'État défendeur.
53. Par voie de conséquence, la Cour est compétente pour examiner la présente requête.

VI. Sur les exceptions préliminaires relatives à la recevabilité

54. L'État défendeur soulève plusieurs exceptions préliminaires relatives à la recevabilité de la requête. Elles sont tirées du défaut de qualité de victime durequérant (i), de l'abus du droit d'ester en justice (ii), de l'impossibilité d'exercer un recours en manquement (iii) et du défaut d'intérêt à agir (iv).
55. La Cour souligne que même si, au regard du Protocole et du Règlement, ces exceptions ne sont pas spécifiquement prévues, elle est tenue de les examiner.

11 Voir § 2 ci-dessus

A. Sur l'exception tirée du défaut de qualité de victime du requérant

56. L'État défendeur soutient que le requérant ne se présente pas comme victime de violations de droits de l'homme et qu'il ne peut en être autrement, puisqu'il n'existe aucune entrave à ses droits civiques. En outre, il n'est touché par aucune mesure administrative.
57. Le requérant sollicite le rejet de cette exception en faisant valoir qu'il est établi que l'État défendeur a entravé ses droits civils et politiques. Selon lui, le refus par le Ministre de l'intérieur et de la sécurité publique (ci-après dénommé ministre de l'Intérieur) de délivrer un certificat de conformité à son parti politique atteste de l'inexécution par l'Etat défendeur de l'ordonnance de mesures provisoires rendue par la Cour le 7 décembre 2018, dans la requête 013/2017, *Affaire Sébastien Ajavon c. Bénin*.

58. La Cour note que ni la Charte, ni le Protocole, encore moins le Règlement n'exigent de l'auteur d'une requête qu'il soit la victime des violations qui y sont alléguées.
59. Il s'agit là d'une particularité du système régional africain des droits de l'homme marqué par le caractère objectif du contentieux des droits de l'homme. En conséquence, la Cour rejette l'exception tirée du défaut de qualité de victime.

B. Sur l'exception tirée de l'abus du droit d'ester en justice

60. L'État défendeur souligne qu'en moins d'un mois, le requérant a entrepris une démarche chicanière et abusive en introduisant neuf (9) requêtes qui ne peuvent présenter pour lui un quelconque intérêt du fait de leurs disparités manifestes.
61. Il fait noter qu'en pareille circonstance, l'abus du droit d'ester en justice est manifeste, cette notion devant être comprise dans son sens ordinaire retenu par la théorie générale du droit, à savoir, le fait, par le titulaire du droit, de le mettre en œuvre, de manière préjudiciable, en dehors de sa finalité.
62. Le requérant conclut, pour sa part, au rejet en soutenant que les procédures énumérées par l'État défendeur ne concernent pas

les mêmes violations et qu'en sus, certaines d'entre elles ont été introduites par de tierces personnes.

63. La Cour précise que les requêtes introductives d'instance émanant du requérant sont au nombre de trois (3) et non au nombre de neuf (9).
64. La Cour note qu'une requête est dite abusive si, entre autres, elle est manifestement frivole ou s'il peut être discerné qu'un requérant l'a déposée de mauvaise foi, contrairement aux principes généraux du droit et aux procédures établies de la pratique judiciaire. À cet égard, il convient de souligner que le simple fait qu'un requérant dépose plusieurs requêtes contre le même État défendeur ne traduit pas nécessairement un manque de bonne foi. Il faut davantage de justifications pour établir l'intention de nuire du requérant.
65. En conséquence, la Cour rejette cette exception.

C. Sur l'exception tirée de l'impossibilité pour le requérant d'exercer un recours en manquement

66. L'État défendeur fait valoir qu'en invoquant la violation d'obligations qui découlent du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie, notamment, celles relatives aux organes électoraux, le requérant introduit, en réalité un recours en manquement prévu par l'article 10(a) du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P.1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO (ci-après dénommée « CJ CEDEAO »).¹²
67. Or, poursuit-il, le requérant n'a pas qualité pour introduire une telle demande, d'où l'irrecevabilité de la requête pour défaut de qualité.
68. Le requérant sollicite, en ce qui le concerne, le rejet de cette exception du fait que le recours en manquement est une action attitrée pouvant être exercée devant la Cour de Justice de la CEDEAO. Il souligne que chaque juridiction de droits de l'homme

12 Cet article dispose : « Peuvent saisir la Cour [de Justice de la CEDEAO] a) Tout État membre, à moins que le Protocole n'en dispose autrement, le Secrétaire exécutif, pour les recours en manquement aux obligations des États membres ».

est dotée de son Protocole propre et celui de la Cour de céans donne qualité aux individus pour la saisir.

69. Selon le requérant, la question qui se pose est celle de savoir si le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie, qui fonde l'obligation des Etats de créer des organes électoraux indépendants et impartiaux, est un instrument de protection des droits de l'homme, au sens de l'article 3(1) du Protocole, ce à quoi la Cour de céans a répondu par l'affirmative.

70. La Cour relève qu'au regard de l'article 10-a du Protocole additionnel relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO,¹³ l'action en manquement relève de la compétence de cette Cour de Justice.
71. La Cour rappelle, en outre, que le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie est un instrument de droits de l'homme dans la mesure où il énonce des droits de l'homme au profit d'individus ou de groupes d'individus et prescrit des obligations en vertu desquelles les Etats parties doivent prendre des mesures positives pour assurer la mise en œuvre de ces droits.¹⁴ Dès lors, la violation des droits et obligations qui en découlent peut valablement être invoquée devant la Cour de céans, en vertu de l'article 7 du Protocole.
72. En tout état de cause, ni l'exercice du recours en manquement, ni le défaut de qualité pour l'exercer ne peuvent fonder l'irrecevabilité d'une requête introduite devant la Cour de céans. En conséquence, la Cour rejette cette exception.

D. Sur l'exception tirée du défaut d'intérêt à agir

73. L'État défendeur soutient que le requérant ne motive pas son intérêt personnel, actuel, direct et concret. Or, la Cour de Justice de la CEDEAO a estimé que la qualité pour agir est assujettie à celle de victime de violations de droits de l'homme.

13 Protocole additionnel A/SP1/05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO.

14 *Actions pour la protection des droits de l'homme c. République du Côte d'Ivoire*, Arrêt (fond et réparations) (18 novembre 2016) 1 RJCA 668, §§ 57 – 65.

74. L'État défendeur affirme, en outre, que le requérant articule des griefs dont le bénéficiaire ne peut échoir qu'aux partis politiques et ne prouve pas qu'il a personnellement souffert de violations de droits de l'homme.
75. Le requérant sollicite le rejet de cette exception en faisant remarquer qu'il ressort clairement des pièces du dossier, notamment de la requête introductive d'instance, qu'il allègue la violation de plusieurs de ses droits fondamentaux.

76. La Cour note que bien qu'ayant la vocation commune de protection des droits de l'homme, les Cours des droits de l'homme ne partagent pas les mêmes exigences, notamment, sur les questions de recevabilité.
77. En l'espèce, l'Etat défendeur fonde son exception sur l'exigence de qualité de victime, traduction processuelle de l'intérêt à agir, prévue par l'article 10(d) du Protocole de 2005 relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO.¹⁵ Or, ni la Charte, ni le Protocole, encore moins le Règlement, ne contiennent une disposition similaire. En conséquence, la Cour rejette cette exception.

VII. Sur la recevabilité de la requête

78. L'article 6(2) du Protocole dispose :
La Cour statue sur la recevabilité des requêtes en tenant compte des dispositions énoncées à l'article 56 de la Charte.
79. Conformément à la règle 50(1) du Règlement :
La Cour procède à un examen de la recevabilité (...) conformément aux articles 56 de la Charte et 6(2) du Protocole et au (...) Règlement.
80. La règle 50(2), qui reprend en substance l'article 56 de la Charte est libellée ainsi qu'il suit :
Les requêtes introduites devant la Cour doivent remplir les conditions ci-après :
 - a. Indiquer l'identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Cour de garder l'anonymat ;

15 L'article 10 du Protocole additionnel A/SP/01.05 du 19 janvier 2005 portant amendement du Protocole A/P1/7/91 dispose : « Peuvent saisir la Cour (...) toute personne victime de violations de droits de l'homme ».

- b. Être compatibles avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et la Charte ;
- c. Ne pas être rédigées dans des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'État concerné et de ses institutions ou de l'Union africaine ;
- d. Ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par les moyens de communication de masse ;
- e. Être postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Cour que la procédure de ces recours se prolonge de façon anormale ;
- f. Être introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date à laquelle la Commission a été saisie de l'affaire ;
- g. Ne pas concerner des affaires qui ont été réglées par les États concernés, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, de l'Acte constitutif de l'Union africaine ou des dispositions de la Charte.

A. Sur les conditions de recevabilité en discussion entre les parties

81. L'État défendeur soulève des exceptions d'irrecevabilité tirées du non-épuisement des recours internes (i) et de l'introduction de la requête dans un délai non raisonnable (ii) en relation avec les arrêtés des maires de Parakouet d'Abomey-Calavi.

i. Sur les exceptions tirées du non-épuisement des recours internes et de l'introduction de la requête dans un délai non-raisonnable, en relation avec les arrêtés des maires de Parakou et d'Abomey-Calavi

82. L'État défendeur soulève l'irrecevabilité de la requête pour non-épuisement des recours internes en relation avec les arrêtés des maires de Parakou¹⁶ et d'Abomey Calavi¹⁷ et invoqués par le requérant à l'appui des violations alléguées des articles 3 et 11

16 Cet arrêté interdisait les manifestations publiques à caractère revendicatif au « regard du climat social (...) et dans le souci de préservation de la paix ».

17 Cet arrêté est ainsi libellé « Dans le souci de prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public, et conformément au communiqué radio en date à Abomey-Calavi du 25 février 2019 interdisant toute manifestation publique à caractère revendicatif, j'ai l'honneur de vous notifier l'interdiction de votre marche pacifique de protestation que vous pensez organiser à Abomey-Calavi, le vendredi 25 mars 2019 ».

de la Charte. Selon lui, ces arrêtés sont des actes administratifs pouvant être soumis à la censure des juridictions administratives.

- 83.** Le requérant fait valoir que cette exception doit être rejetée parce que les recours judiciaires dont l'épuisement est exigé doivent être disponibles, efficaces et aptes à régler le litige dans un délai raisonnable. Il précise que les recours liés au contentieux pré-électoral des élections législatives du 28 avril 2019, période à laquelle les arrêtés ont été pris, sont encore pendants devant la Chambre administrative de la Cour d'appel de Cotonou, ce qui est symptomatique d'une prolongation anormale des recours internes et de leur inefficacité.
- 84.** À titre subsidiaire, le requérant sollicite la jonction au fond de l'exception puisque la Cour ne peut se prononcer sur l'efficacité des recours internes sans préjuger sa position au fond de l'affaire, en ce qui concerne l'allégation relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

- 85.** La Cour relève, conformément à sa jurisprudence, que l'exigence de l'épuisement des recours internes préalablement à la saisine d'une juridiction internationale des droits de l'homme est une règle internationalement reconnue et acceptée.¹⁸
- 86.** Il s'y ajoute que les recours internes à épuiser sont des recours de nature judiciaire. Ils doivent être disponibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent être utilisés sans obstacle par le requérant ;¹⁹ efficaces et satisfaisants, en ce sens qu'ils sont à « même de donner satisfaction au plaignant » ou de nature à remédier à la situation litigieuse.²⁰

18 *Diakité c. Mali* (compétence et recevabilité) (28 septembre 2017) 2 RJCA 122, § 41 ; *Lohé Issa Konaté c. République du Burkina Faso* (fond) (5 décembre 2014) 1 RJCA 324, § 41.

19 *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso* (fond), § 96.

20 *Ibid. Konaté c. Burkina Faso*, § 108.

87. La Cour souligne que l'article 53²¹ de la loi No. 2001-37 du 27 août 2002²² donne compétence aux tribunaux de première instance pour connaître du contentieux des actes administratifs, notamment, par la voie du recours pour excès de pouvoir ou celle du recours de plein contentieux.
88. Il en résulte que pour les arrêtés municipaux applicables à Parakou et à Abomey-Calavi, un recours interne était disponible. Ce recours est également efficace puisque qu'il permet de faire annuler les actes litigieux.
89. Pour justifier l'absence de saisine du tribunal compétent, le requérant invoque la prolongation anormale des recours pré-électorales. De l'avis de la Cour, une telle allégation est inopérante, dans la mesure où le requérant n'en apporte pas la preuve.
90. Il s'ensuit, s'agissant des arrêtés des maires de Parakou et d'Abomey-Calavi ayant pris effet à partir du 25 février 2019, que les recours internes n'ont pas été épuisés. En conséquence, la Cour déclare toute allégation relative auxdits arrêtés irrecevable.
91. La Cour estime que, pour cette raison, il devient superfétatoire de se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité tirée de ce que la requête n'a pas été introduite dans un délai raisonnable, en relation avec lesdits arrêtés.

B. Sur les autres conditions de recevabilité

92. La Cour note qu'en l'espèce, les parties ne contestent pas la conformité de la requête avec la règle 50(2)(a)(b)(c)(d)(f)(g) du Règlement.²³ Toutefois, la Cour doit s'assurer que les exigences de ces alinéas ont été remplies.
93. La Cour observe qu'il ressort du dossier que la condition énoncée à la règle 50(2)(a) est remplie, le requérant ayant clairement indiqué son identité.
94. La Cour constate, en outre, que la condition énoncée à la règle 50(2)(b) est également remplie, dans la mesure où la requête n'est en rien incompatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine ou avec la Charte.

21 L'article 53 de la loi No. 2001-37 du 27 août 2002 dispose « En matière administrative, ils (les tribunaux de première instance) connaissent, en premier ressort, du contentieux de tous les actes émanant des autorités administratives de leur ressort ».

22 loi portant organisation judiciaire au Bénin.

23 Article 40 de l'ancien Règlement.

95. Par ailleurs, la Cour relève que la requête ne contient pas de propos injurieux ou insultants à l'égard de l'État concerné, ce qui la rend conforme à la règle 50(2)(c).
96. En ce qui concerne la condition énoncée à la règle 50(2)(d), la Cour note qu'il n'est pas établi que les arguments de fait et de droit développés dans la requête se fondent exclusivement sur des informations diffusées par les moyens de communication de masse.
97. Quant à la condition d'épuisement des recours internes prévue par la règle 50(2)(e), la Cour rappelle qu'elle n'a été soulevée qu'en ce qui concerne les violations des articles 3 et 11 de la Charte du fait des arrêtés municipaux applicables à Parakou et à Abomey-Calavi. L'exception soulevée par l'État défendeur sur ce point a été rejetée. La Cour va donc examiner cette condition en relation avec les autres violations alléguées. La Cour rappelle que les recours internes à épuiser doivent être disponibles, efficaces et satisfaisants.
98. S'agissant de la disponibilité des recours, la Cour souligne qu'en vertu des articles 114,²⁴ et 122²⁵ de la Constitution de l'Etat défendeur, la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur est juge de la constitutionnalité des lois et garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques. Elle connaît en premier et dernier ressort de toute action en violation des droits de l'homme introduite par tout citoyen de l'Etat défendeur. En conséquence, un recours interne existe et est disponible.
99. Relativement à l'efficacité du recours, la Cour souligne qu'il ne suffit pas qu'un recours existe pour satisfaire à la règle de l'épuisement des recours. Un requérant n'est, en effet, tenu d'épuiser un recours qu'autant qu'il est efficace, utile et offre des perspectives de réussite.²⁶
100. La Cour rappelle, en effet, que l'analyse de l'utilité d'un recours ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt

24 L'article 114 de la Constitution béninoise dispose : « La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques (...) ».

25 L'article 122 de la Constitution dispose : « Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction ».

26 *Ayants-droit de feu Norbert Zongo, Aboulaye Nikiema dit Ablasse, Ernest Zongo et Blaise Ilboudo et Mouvement Burkinabé des droits de l'homme et des peuples c. République du Burkina Faso* (fond) (28 mars 2014) 1 RJCA 226, § 68 ; *Ibid.* *Konaté c. Burkina Faso* (fond) 324, §§ 92 et 108.

pas de caractère absolu.²⁷ En outre, l'interprétation de la règle de l'épuisement des recours internes doit prendre en compte de manière réaliste le contexte juridique et politique de l'affaire ainsi que la situation personnelle du requérant.²⁸

101. S'agissant du contexte juridique, la Cour note qu'il résulte des dispositions de l'article 117 de la Constitution béninoise²⁹ qu'avant promulgation, toute loi fait l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale.³⁰
102. À cet égard, la Cour souligne que la Charte est partie intégrante de la Constitution béninoise.³¹ Il en résulte que le contrôle de constitutionnalité qui concerne aussi bien la procédure suivie pour l'adoption de la loi que son contenu³² s'exerce par rapport au « *bloc de constitutionnalité que constituent la Constitution et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* ». ³³ À travers cette procédure, la Cour constitutionnelle du Bénin est tenue de vérifier la conformité de la loi aux instruments de droits de l'homme.
103. En l'espèce, le requérant allègue des violations de droits de l'homme qui tirent leurs sources de lois ayant fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*.
104. La Cour souligne qu'en pareille occurrence, un recours *a posteriori* portant sur des violations de droits de l'homme relativement aux lois visées par le requérant n'offre pas de perspectives de

27 *Tanganyika Law Society, the Legal and Human Rights Centre et Révérend Christopher R. Mtikila c. République-Unie de Tanzanie* (fond) (14 juin 2013) 1 RJCA 34, § 82(1).

28 *Sébastien Germain Ajavon c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 013/2017 (fond), Arrêt du 29 mars 2019, § 110 ; CEDH, Requête No. 21893/93, *Akdivar et autres c. Turquie*, Arrêt du 16 septembre 1996, § 50 ; Voir également CEDH Requête No.25803/94, *Selmouni c. France*, Arrêt du 28 juillet 1999, § 74.

29 Voir également article 19 de la loi No. 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001.

30 Article 121 de la Constitution du Bénin.

31 L'article 7 de la Constitution du Bénin dispose : « Les droits et devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité africaine et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, font partie intégrante de la (...) Constitution et du droit béninois » ; Voir également Cour constitutionnelle du Bénin, Décision *DCC 34-94* du 23 décembre 1994, Recueil 1994, p. 159 et Ss ; Décision *DCC 09-016* du 19 février 2009.

32 L'article 35 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, dans le cadre du contrôle de conformité à la Constitution, dispose : « La Cour constitutionnelle se prononce sur l'ensemble de la loi, tant sur son contenu que sur la procédure de son élaboration ».

33 Haut Conseil de la République (HCR) du Bénin siégeant en qualité de Cour constitutionnelle, Décision *3DC* du 2 juillet 1991.

succès devant la même Cour constitutionnelle³⁴ du fait que cette juridiction a déjà statué sur la constitutionnalité des lois.

105. En tout état de cause, la Cour avait déjà indiqué, dans une affaire qui opposait les mêmes parties, que compte tenu du contexte politique et de la situation personnelle du requérant, celui-ci devait être dispensé de l'épuisement des recours internes puisque les « perspectives de succès de toutes les procédures en réparation des préjudices résultant des violations alléguées étaient négligeables ». ³⁵
106. Dès lors, la requête ne saurait être déclarée irrecevable pour non- épuisement des recours internes du fait de leur inefficacité.
107. En ce qui concerne l'introduction de la requête dans un délai raisonnable, prévue par la règle 50(2)(f), la Cour rappelle qu'elle s'est prononcée sur cette question relativement aux arrêtés municipaux de Parakou etd'Abomey-Calavi.³⁶
108. S'agissant des autres faits allégués à l'appui de la requête, c'est-à-dire, ceux qui ne sont pas en relation avec ces arrêtés municipaux, la Cour souligne qu'ils sont relatifs aux élections législatives du 28 avril 2019, à la Cour constitutionnelle et à la révision constitutionnelle du 7 novembre 2019.
109. La Cour retient, comme date faisant courir le délai de sa propre saisine, celle des élections législatives, c'est-à-dire, le 28 avril 2019. Entre cette date et celle du dépôt de la requête introductive d'instance, c'est-à-dire, le 29 novembre 2019, il s'est écoulé sept (7) mois. La Cour considère que ce délai est raisonnable. En conséquence, la condition prévue par la règle 50(2)(f) est remplie.
110. Enfin, en application de la règle 50(2)(g), la Cour souligne que rien n'indique que la présente requête concerne une affaire déjà réglée par les parties, conformément, soit aux principes de la Charte des Nations unies, soit de l'Acte constitutif de l'Union africaine, soit des dispositions de la Charte.
111. En conséquence de ce qui précède, la Cour déclare la requête recevable.

34 L'article 33 du Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle du Bénin dispose : « La saisine de la Cour constitutionnelle avant la promulgation d'une loi en suspend le délai de promulgation ». L'article 36 dudit Règlement dispose : « Lorsque la Cour constate la conformité à la Constitution, la publication de sa décision met fin à la suspension du délai de promulgation ».

35 *Sébastien Ajavon c. Bénin* (fond), § 116.

36 Para 91 du présent arrêt.

VIII. Au fond

112. Le requérant invoque des violations antérieures ou relatives aux élections législatives du 28 avril 2019 (A), des violations relatives à l'indépendance et à l'impartialité des tribunaux (B) et des violations liées à la révision constitutionnelle, objet de la loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 et aux lois subséquentes (C).

A. Sur les violations relatives aux élections législatives du 28 avril 2019

i. Sur la violation du droit à la liberté d'opinion et d'expression

113. Le requérant soutient que la loi No. 2018-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique au Bénin viole, en ses articles 551, 552 et 553, l'article 19(3) du PIDCP qui consacre le droit à la liberté d'opinion et d'expression.

114. À l'appui, il fait valoir que la sanction des délits touchant à la liberté d'expression est disproportionnée et a un effet paralysant sur le débat public portant sur des questions d'intérêt général. Il souligne que ces dispositions ne satisfont pas à l'exigence de « loi » et que ladite sanction ne vise pas un objectif légitime, nécessaire et proportionné.

115. Pour sa part, l'État défendeur estime qu'il n'y a, en l'espèce, aucune violation des droits de l'homme. Il soutient que les dispositions querellées sont conformes à l'article 27(2) de la Charte.

116. Il fait noter qu'en l'espèce, le but de l'incrimination prévue n'est pas de restreindre les libertés mais de les encadrer, en cas d'infraction.

117. L'article 9(2) de la Charte dispose :

Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements.

118. En outre, l'article 19 du PIDCP prévoit que « nul ne peut être inquiété pour ses opinions » et que « toute personne a droit à la

liberté d'expression », sous réserve de restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires « au respect des droits ou de la réputation d'autrui, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé et de la moralité publique ».

- 119.** Il résulte de ces textes que d'une part, la liberté d'opinion et la liberté d'expression, fondement de toute société démocratique, sont étroitement liées, la liberté d'expression étant le véhicule pour l'échange et le développement des opinions.³⁷ D'autre part, la liberté d'expression n'est pas absolue³⁸ puisqu'elle doit être exercée « dans le cadre des lois ». Elle peut, par conséquent, faire l'objet de restrictions prévues par la loi, lesquelles doivent, en outre, viser un but légitime, être nécessaires et proportionnées. Ces éléments s'apprécient au cas par cas, et dans le contexte d'une société démocratique.³⁹
- 120.** La question qui se pose est celle de savoir si les restrictions en cause sont prévues par la loi et, dans l'affirmative, si elles sont nécessaires, légitimes et proportionnées.
- 121.** En l'espèce, les articles 551, 552 et 553 du Code du numérique répriment le délit d'injure avec une motivation raciste et xénophobe par le biais d'un système informatique et celui d'incitation à la haine et à la violence, à raison de l'appartenance à une race, à une couleur, à une origine nationale ou ethnique et à la religion.
- 122.** La Cour note, d'abord, que les restrictions sont prévues par la loi au sens des normes internationales relatives aux droits de l'homme. En effet, celles-ci exigent des lois nationales qui restreignent la liberté d'expression qu'elles soient claires, prévisibles et conformes à l'objet de la Charte et des instruments internationaux des droits de l'homme. Elles doivent, par ailleurs, être d'application générale,⁴⁰ ce qui est le cas, en l'espèce.
- 123.** Ensuite, concernant la légitimité du but visé par la restriction, la Cour souligne que la clause générale de limitation qu'est l'article 27(2) de la Charte fait référence au respect du droit d'autrui, à la sécurité collective, à la moralité et à l'intérêt commun. La Cour a

37 Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale No.34, § 2.

38 *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda* (fond) (24 novembre 2017) 2 RJCA 171, § 132 ; *Konaté c. Burkina Faso* (fond) (5 décembre 2014) 1 RJCA, 320, §§ 145 à 166.

39 *Ibid.*, *Konaté c. Burkina Faso*, § 145.

40 *Ibid.*, *Umuhoza c. Rwanda*, § 135.

également considéré que la sécurité nationale, l'ordre public et la moralité publique sont des restrictions légitimes.⁴¹

124. La Cour est d'avis que les actes réprimés recourent clairement les limitations érigées par l'article 20 du PDCIP et constituent, à cet égard, une incitation à la discrimination interdite par l'article 7 DUDH.⁴²
125. La Cour estime, au regard de ces éléments, que la restriction imposée vise un but légitime puisqu'elle tend à combattre toute forme d'incitation à la haine ou à la discrimination.
126. La Cour note, enfin, s'agissant des critères de nécessité et de proportionnalité, qu'en l'espèce, les formes d'expression réprimées sont celles qui incitent à la haine, au racisme, à la xénophobie, à la discrimination et à la violence qui, au regard du droit international des droits de l'homme, sont prohibées.
127. Eu égard aux conséquences néfastes que de tels discours peuvent engendrer, la Cour estime que, du fait de leur caractère dissuasif, les peines prévues ne sont pas disproportionnées.
128. En conséquence de ce qui précède, la Cour considère que l'État défendeur n'a pas violé le droit à la liberté d'opinion et d'expression protégé par l'article 9 (2) de la Charte.

ii. Sur la violation du droit de grève

129. Le requérant expose que la loi No. 2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en ses articles 2,⁴³ 14⁴⁴

41 *Ibid.*, *Konaté c. Burkina Faso*, §§ 134 et 135.

42 Cet article dispose : « (...) Tous ont droit à une égale protection contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à la discrimination ».

43 Cet article est ainsi libellé :
« Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnels civils de l'État et des collectivités territoriales ainsi qu'aux personnels des établissements publics, semi-publics ou privés, à l'exception des agents à qui la loi interdit expressément le droit de grève. En raison de la spécificité de leurs missions, les personnels militaires, les personnels paramilitaires (police, douanes, eaux, forêt et chasse...), les personnels de santé ne peuvent exercer le droit de grève. La grève de solidarité est interdite »

44 Cet article dispose :
« Les personnels de la fonction publique et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés essentiels, à qui la loi n'a pas interdit la grève et dont la cessation totale de travail porterait de graves préjudices à la paix, la sécurité, la justice, la santé de la population ou aux finances publiques de l'État, sont tenus d'assurer un service minimum en cas de grève. Sont considérés comme tels, les magistrats, les agents des services judiciaires et pénitentiaires et les agents de l'État en service dans les juridictions, les agents des services de l'énergie, de l'eau, des régies financières, les agents des services de l'énergie, de l'eau, des régies financières de l'État, des transports aériens et maritimes et des

et 17⁴⁵ viole le droit de grève et plus particulièrement l'article 15 de la Charte ainsi que la Convention No.87 de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Il ajoute que les travailleurs privés du droit de grève devraient bénéficier de garanties compensatoires.

- 130.** En réponse, l'État défendeur soutient que la loi querellée n'a fait que réorganiser les modalités du déclenchement des mouvements de grève dans le respect de ses engagements internationaux. Il précise que cette réorganisation est justifiée par les abus notés et que la véritable avancée de la modification de la loi sur le droit de grève tient aux régimes exceptionnels et dérogatoires dont bénéficient les corps professionnels privés du droit de grève.
- 131.** À propos des garanties compensatoires, l'État défendeur souligne que l'OIT n'en a pas dicté le contenu mais en a simplement suggéré quelques-unes. Il ajoute qu'en tout état de cause, ces garanties sont prévues par les articles 25,⁴⁶ 33⁴⁷ à 42⁴⁸ de la loi No. 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des forces de sécurité publique et assimilés ainsi que les articles 18 et 19 du statut de la magistrature.

- 132.** La Cour note que le droit de grève n'est pas expressément prévu par la Charte. Il constitue, toutefois, un corollaire du droit au travail prévu par l'article 15 de la Charte. Le droit de grève est

télécommunications, exception faites des radios et des télévisions privées » ;

- 45 Cet article dispose : « Les personnels de la fonction publique et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère essentiel dont la cessation de travail porterait de graves préjudices à la paix, la sécurité, la justice, la santé de la population ou aux finances publiques de l'État peuvent faire l'objet d'une réquisition en cas de grève ».
- 46 Cet article dispose : « Les fonctionnaires des forces de sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leurs missions en toute circonstance et ne peuvent exercer le droit de grève ».
- 47 Cet article dispose : « Les fonctionnaires des forces de sécurité publique et assimilées peuvent faire partie des groupements constitués pour soutenir les revendications d'ordre professionnel ou des actions d'ordre social et culturel ».
- 48 Cet article dispose : « Les fonctionnaires des forces de sécurité publique et assimilées décédées en mission commandée sont reçus à titre exceptionnel et posthume dans l'Ordre National du Bénin » ;

protégé, de façon expresse, par l'article 8(1)(d)(2) du PIDESC qui dispose :

1. Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer
 - d. Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.
2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres de forces armées, de la police et de la fonction publique.

133. Il résulte de ce texte que ce droit n'est pas absolu puisqu'il doit être exercé « conformément aux lois de chaque pays » et peut être soumis « à des restrictions légales (...) ».

134. En l'espèce, la Cour relève qu'à travers l'article 31 de sa Constitution,⁴⁹ l'État défendeur a reconnu le droit de grève, droit collectif par excellence qui s'exerce par la courroie de l'action syndicale.

135. La Cour note que ce caractère non-absolu du droit de grève doit être combiné avec le principe de non-régression, dont le siège est l'article 5 commun du PIDCP et du PIDESC ; et qui, du reste, irrigue l'ensemble du droit international des droits de l'homme. Cet article dispose :

Il ne peut être admis aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout État partie reconnus dans le[s] présent[s] Pacte[s] (PIDCP et PIDESC) en application de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le[s] présent[s] Pacte[s] (PIDCP et PIDESC) ne les reconnaissent pas ou les reconnaissent à un moindre degré.

136. Le principe de non-régression a pour corollaire l'obligation des États parties au PIDESC d'agir en vue d'« assurer progressivement le plein exercice des droits ».⁵⁰ Le caractère progressif implique qu'il s'agit d'une démarche qui s'inscrit dans le temps mais « qui ne saurait être interprétée d'une manière qui priverait l'obligation en question de tout contenu effectif ».⁵¹

137. La Cour considère que lorsqu'un État partie reconnaît un droit fondamental, toute mesure régressive, c'est-à-dire « toute mesure qui marque directement ou indirectement un retour en arrière au

49 Cet article dispose : « L'État reconnaît le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi ses droits et ses intérêts, soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi ».

50 Article 2(1) PIDESC.

51 Comité des droits économiques et sociaux, Observation générale 3, 1990, § 9.

regard des droits reconnus dans le Pacte »⁵² est une violation du PIDESC lui-même.

- 138.** La Cour note que dès l'instant qu'il a reconnu le droit de grève, l'État défendeur ne peut qu'en encadrer l'exercice. Dès lors, tout acte visant à l'interdire ou à le supprimer contrevient au principe de non-régression et constitue une violation de l'article 8 du PIDESC.
- 139.** Le caractère contraire de l'interdiction du droit de grève à l'article 31 de la Constitution a, d'ailleurs, plusieurs fois,⁵³ été rappelé par la Cour constitutionnelle de l'État défendeur, gardienne du bloc de constitutionnalité. Elle a souligné, notamment, que :
- Le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux qui fait partie du bloc de constitutionnalité précise, en son article 8(2), que la garantie constitutionnelle du droit de grève « n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit pour les membres des forces armées, de la police et de la fonction publique ». (...) Seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à en encadrer l'exercice.
- 140.** Or, l'État défendeur a interdit le droit de grève, à travers plusieurs lois, notamment, la loi no. 2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi no. 2001-09 du 21 juin 2001 portant exercice du droit de grève,⁵⁴ loi no. 2017-43 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi no. 2015-18 du 13 juillet 2017 portant

52 Droits économiques, sociaux et culturels, Manuel destiné aux institutions des droits de l'homme, Nations Unies, New York et Genève, 2004.

53 Cour constitutionnelle du Bénin, Décision *DCC 06-034* du 6 avril 2006, Décision *DCC 17-087* du 20 avril 2017, Décision *DCC 2018-01* du 18 janvier 2018, Décision *DCC 13- 099* du 29 août 2013, *DCC 18-003* du 22 janvier 2018. La seule décision contraire à cette jurisprudence constante est la décision *DCC 18-141* du 28 juin 2018 Nathaniel BA c. Président de la République, rendue suite à une demande « d'interprétation et de réexamen » des Décisions *DCC 18-001* du 18 janvier 2018, *DCC 18-003* du 22 janvier 2018 (déclarant contraire à la Constitution l'article 20 in fine de la loi No. 2018-01 portant Statut de ma magistrature qui interdit le droit de grève) et *DCC 18-004* du 23 janvier 2018 (déclarant contraire à la Constitution l'article 71 de la loi No. 2017-42 portant Statut des personnels de la police républicaine contraire à la Constitution). Or, d'une part, une décision interprétative ne peut être contraire à la décision interprétée et d'autre part, les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours (Art. 124 de la Constitution et 34 de la loi organique No. 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique de la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001) et ne peuvent donc être soumises à réexamen. Il est dès lors clair que la Cour constitutionnelle du Bénin a manifestement outrepassé ses prérogatives.

54 L'article 2 de cette loi dispose : « Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnels civils de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi qu'aux personnels des établissements publics, semi-publics ou privés, à l'exception des agents à qui la loi interdit expressément l'exercice du droit de grève. En raison de la spécificité de leurs missions, les personnels militaires, les personnels paramilitaires (police, douanes, eaux, forêts et chasse...), les personnels des services de santé ne peuvent exercer le droit de grève ».

Statut général de la fonction publique,⁵⁵ la loi No. 2017-42, du 28 décembre 2017 portant Statut des personnels de la police républicaine.⁵⁶

141. En procédant de la sorte, l'État défendeur a retiré à ces travailleurs l'exercice d'un droit qui leur était reconnu, rabaissant ainsi le niveau de protection des droits de l'homme qu'ils sont en droit d'attendre, ce qui constitue une atteinte au principe de non-régression.
142. En conséquence, la Cour considère qu'en interdisant le droit de grève, l'État défendeur a violé l'article 8(1)(d)(2) du PIDESC.

iii. Sur la violation du droit à la liberté de réunion

143. Le requérant soutient qu'à travers la loi No. 2018-016 du 2 juillet 2018 portant Code pénal, notamment en ses articles 237(1)⁵⁷ et 240(1),⁵⁸ l'État défendeur a violé le droit à la liberté de réunion.
144. S'agissant de l'article 237(1) dudit Code, il soutient que l'interdiction d'attroupement résulte d'une décision administrative alors que les libertés individuelles ne peuvent être restreintes que par un juge. En ce qui concerne l'article 240(1) du Code pénal, il souligne que les organisateurs d'un rassemblement public ou leurs partisans ne doivent pas être sanctionnés pour des actes commis par d'autres personnes.
145. En réponse, l'État défendeur soutient qu'il n'y a, en l'espèce, aucune violation du droit à la liberté de réunion en faisant observer que l'article 237(1) du Code pénal n'interdit pas les manifestations publiques mais sanctionne celles qui ont lieu en dépit d'une interdiction fondée sur les risques qu'elles font courir,

55 L'article 50(5) dispose : « (...) Sont exclus du droit de grève, les militaires, les agents des forces de sécurité publique et assimilés (gendarmes, policiers, douaniers, agents des eaux-forêts et chasses, sapeurs-pompiers) ; le personnel de la santé ; le personnel de la justice ; les personnels des services de l'administration pénitentiaire ; les personnels des services de l'administration pénitentiaire ; les personnels de transmission opérant en matière de sûreté et de sécurité de l'Etat ».

56 L'article 71 dispose : « Les fonctionnaires de la Police républicaine sont tenus d'assurer leurs missions en toutes circonstances et ne peuvent exercer le droit de grève ».

57 Cet article dispose : « Est interdit, sur la voie publique (...) tout attroupement non armé interdit qui pourrait troubler la tranquillité publique ».

58 Cet article dispose : « Toute provocation directe à un attroupement non armé, soit par discours proféré publiquement, soit par écrits ou imprimés affichés ou distribués, est puni d'un emprisonnement d'un (1) an si elle a été suivie d'effet et, dans le cas contraire, d'un emprisonnement de deux (2) mois à six (6) mois et d'une amende de cent mille (100 000) francs CFA à deux cent cinquante mille (250 000) francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement. ».

la liberté de manifester devant être mise en œuvre de manière compatible avec la préservation de l'ordre public.

- 146.** En ce qui concerne l'article 24(1) du Code pénal, l'État défendeur souligne qu'il ne limite pas le droit aux manifestations publiques et qu'il faut distinguer l'organisation d'une manifestation sur l'espace public et de la provocation à une manifestation en dehors du cadre légal.
- 147.** L'État défendeur précise que le Code pénal ne restreint aucune liberté publique mais fixe les sanctions judiciairement applicables aux personnes qui décident de ne pas respecter les règles nécessaires à la préservation de l'ordre public.

- 148.** La Cour note que l'article 11 de la Charte dispose :
- Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes.
- 149.** Il résulte de ce texte que le droit à la liberté de réunion, quoique fondamental, n'est pas absolu puisqu'il peut faire l'objet de limitations, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale. Ces limitations doivent être prévues par la loi. Elles doivent être légitimes, nécessaires et proportionnées au but poursuivi.⁵⁹
- 150.** La Cour relève qu'en l'espèce, la limitation du droit à la liberté de réunion est prévue par la loi. Dans la mesure où ces limitations se trouvent être des interdictions préventives, cela n'est pas, en soi, attentatoire au droit à la liberté de réunion.
- 151.** La Cour note, en outre, que le droit à la liberté de réunion doit être exercé de manière compatible avec la préservation de l'ordre public et de la sécurité nationale. Une telle préservation justifie la nécessité des sanctions raisonnables et proportionnées à de

59 *Lohé Issa Konaté c. Burkina Faso* (fond), §§ 125 à 138.

telles infractions. Enfin, rien ne démontre que ces limitations au droit à la liberté de réunion sont, en l'espèce, disproportionnées.

- 152.** Au regard de ce qui précède, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas violé le droit à la liberté de réunion protégé par l'article 11 de la Charte.

iv. Sur la violation du droit à la liberté et à la sécurité

- 153.** Le requérant soutient que l'arrestation de manifestants qui se sont spontanément mobilisés est injustifiée. Il souligne que le caractère non arbitraire d'une détention se résume à la question de savoir si une telle détention est fondée sur une décision de culpabilité.
- 154.** En réponse, l'Etat défendeur relève que le requérant n'indique pas de quelles arrestations il s'agit, ni quelles sont les personnes qui ont été arrêtées.

- 155.** La Cour note que le droit à la liberté et à la sécurité est garanti par l'article 6 de la Charte ainsi qu'il suit :

Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminées par la loi, en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement.

- 156.** La Cour relève que bien qu'ayant allégué la violation du droit à la liberté et à la sécurité, le requérant n'a pas apporté aucun fait précis de nature à permettre à la Cour d'en faire l'examen. Il se contente, en effet, d'évoquer des arrestations sans davantage de précisions. En pareille occurrence, la Cour ne peut conclure à une violation de droits de l'homme.
- 157.** En conséquence, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas violé le droit à la liberté et à la sécurité protégé par l'article 6 de la Charte.

v. Sur les violations du droit à la vie, du droit de ne pas être soumis à la torture et du droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine

- 158.** Le requérant soutient que l'État défendeur a violé le droit à la vie dans la mesure où, le 1er mai 2019, à Kilibo, à Cadjèhoun et le 2 mai 2019 à Tchaourou, à Savé et à Banté, l'armée a tiré à balles réelles sur des manifestants faisant des dizaines de morts.
- 159.** Poursuivant, il a relevé qu'il est établi que deux personnes non identifiées se sont rendues dans les hôpitaux pour ramasser les dossiers médicaux des victimes et empêcher le suivi post-opératoire. Or, il est du devoir de l'État de prendre des mesures pour empêcher la perpétuation des actes allégués.
- 160.** L'État défendeur n'a pas répondu sur ce point.

- 161.** La Cour souligne que l'article 4 de la Charte dispose :
La personne humaine est inviolable. Tout être humain a droit au respect de sa vie et à l'intégrité physique et morale de sa personne. Nul ne peut être arbitrairement privé de ce droit.
- 162.** Ce texte consacre le principe de l'inviolabilité de la personne qui englobe le droit à la vie, « attribut inaliénable de la personne humaine »⁶⁰ et fondement des autres droits et libertés protégés par la Charte.⁶¹
- 163.** La Cour a constamment considéré que :⁶²
Contrairement aux autres instruments relatifs aux droits de l'homme, la Charte établit une connexion entre le droit à la vie et l'inviolabilité et l'intégrité de la personne humaine (...) Cette formulation reflète l'indispensable corrélation entre ces deux droits.
- 164.** Quant à l'article 5 de la Charte, il est libellé ainsi qu'il suit :
Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Toute forme d'exploitation et d'aviilissement de l'homme, notamment (...)

60 CEDH, *Streletz Kessler et Krenz*, Arrêt du 22 mars 2001, § 94.

61 *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya* (fond) (26 mai 2017) 2 RJCA 9, § 152.

62 *Ibid.* CADHP c. Kenya, § 152.

la torture physique ou morale et les peines ou traitements, cruels, inhumains ou dégradants sont interdites.

165. La Cour souligne que ces dispositions consacrent le respect de la dignité humaine, corollaire de l'interdiction absolue de la torture et de tout traitement cruel inhumain ou dégradant qui peut prendre plusieurs formes.⁶³
166. La Cour note que les articles 4 et 5 de la Charte sont intrinsèquement liés et protègent les droits relatifs à l'intégrité de la personne humaine dont le but est de sauvegarder sa vie, son intégrité et sa dignité. Ils consacrent la « protection du principe de la vie ».⁶⁴
167. Par ailleurs, la Cour relève qu'elle a la faculté de se servir de toute source de preuve fiable pour établir la véracité des allégations des parties. Aussi peut-elle « d'office (...) se procurer tous les éléments de preuve qu'elle estime aptes à l'éclairer sur les faits de la cause ».⁶⁵
168. La Cour considère, à l'instar des autres juridictions internationales, notamment, la Cour internationale de justice et la CEDH, que le pluralisme des sources probatoires, considérées comme « fiables et objectives » inclut les données « provenant des agences des Nations unies »⁶⁶ et s'étend aux « faits de notoriété publique ».⁶⁷
169. En l'espèce, la Cour rappelle que les faits allégués concernent les violences qui ont eu lieu après les élections législatives du 28 avril 2019. À cet égard, la Cour note qu'à l'occasion de l'examen du troisième rapport périodique de l'État défendeur devant le Comité contre la torture des Nations unies⁶⁸ qui a eu lieu les 2 et 3 mai 2019, la question desdites violences a été abordée.
170. Plus précisément, il a été révélé qu'après l'annonce des résultats des élections législatives, les forces de l'ordre ont fait usage d'un

63 *Armand Guehi c. République-Unie de Tanzanie* (fond) (7 décembre 2018) 2 RJCA 493, § 132.

64 CADHP, *Noah Kazingachire, John Chitsenga, Elias Chemvura and Batanai Hadzisi c. République du Zimbabwe*, décision du 2 mai 2012, § 122.

65 Article 45 du Règlement du 10 juin 2010, devenu article 55 du nouveau Règlement.

66 CEDH, *Rahimi c. Grèce*, Arrêt du 5 avril 2011, § 65.

67 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, (Nicaragua c. États Unis)*, Arrêt du 27 juin 1986, Rec. 1986, pp 39-44, §§ 59-73 ; CIADH, *Velasquez Rodriguez c. Honduras*, Arrêt du 29 juillet 1998, fond, série C No.4, § 146 ; CIADH, *Espinoza Gonzales c. Pérou*, Arrêt du 20 novembre 2014, Série C, No. 289, §§ 41 et Ss.

68 La Comité contre la torture est l'organe chargé de la surveillance de la Convention contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants.

recours excessif à la force, y compris, par des tirs à balles réelles contre des centaines de manifestants. Le Comité en a fait « une question prioritaire d'une urgence capitale » en donnant à l'État défendeur un délai d'un an, notamment, pour la mise en place d'enquêtes.⁶⁹

171. Ces éléments relatifs aux atteintes au droit à la vie, à la torture, aux traitements cruels inhumains et dégradants, parus dans des communiqués émanant du Comité contre la torture des Nations unies sont accessibles à tous⁷⁰ et sont, pour ainsi dire, de notoriété publique.
172. En tout état de cause, le fait que la loi No. 2019-39 du 7 novembre 2019 portant amnistie des faits criminels, délictuels et contraventionnels commis lors des élections législatives ait été adoptée, atteste de la réalité des atteintes commises au mois de mai 2019.
173. Dès lors, il est établi qu'il y a eu des atteintes au droit à la vie, au droit de ne pas être soumis à la torture et au droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine.
174. Au regard ce qui précède, la Cour considère que l'État défendeur a violé le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture et le droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine, protégés par les articles 4 et 5 de la Charte.

vi. Sur la violation du droit à ce que sa cause soit entendue

175. La Cour note que le requérant soulève des questions relatives à l'impartialité de la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur.
176. La Cour souligne qu'il existe un lien étroit entre cette violation alléguée et celle relative à l'obligation de garantir l'indépendance des tribunaux, protégée par l'article 26 de la Charte. Dès lors, il est plus opportun de traiter ensemble ces questions à la section (B) du présent arrêt.

69 ONU Info, « Bénin : des experts de l'ONU s'inquiètent de la répression post-électorale » (17 mai 2019) <https://news.un.org/fr/story/2019/05/1043671>.

70 *Ibid.*

vii. Sur la violation du droit à la liberté d'association

- 177.** Le requérant allègue qu'à travers les articles 16⁷¹ et 48⁷² de la Charte des partis politiques, le droit à la liberté d'association a été violée. Selon lui, l'État défendeur a justifié le premier de ces textes par le fait qu'il faut empêcher la création et la participation aux élections de partis régionaux qui constituent une menace pour l'unité nationale. Or, poursuit-il, une telle menace n'a pas été démontrée.
- 178.** En outre, il souligne que l'article 48 précité permet au ministre de l'Intérieur, en cas de violation des dispositions de la Charte des partis politiques, de dénoncer les faits au procureur de la République qui saisit la juridiction compétente, en procédure d'urgence, d'une action aux fins de suspension ou de dissolution du parti politique en cause. Or, un parti politique ne peut être dissous ou suspendu pour toute sorte de violations.
- 179.** En réponse, l'État défendeur soutient que l'article 16 précité ne heurte aucune disposition conventionnelle puisqu'il permet d'asseoir un ancrage national des partis politiques dans la mesure où il a décidé d'abandonner le système des micro-partis.
- 180.** Il soutient, par ailleurs, que l'article 48 de ladite loi ne heurte en rien la liberté d'association qui consiste en la possibilité de former ou de rejoindre un groupe pour une durée prolongée. Selon l'État défendeur, les sanctions éventuelles sont laissées à l'appréciation souveraine de la justice.

181. La Cour relève que l'article 10 de la Charte dispose :

1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve

71 Cet article dispose : « Le nombre de membre fondateurs d'un parti politique ne doit pas être inférieur à quinze (15) par commune ».

72 Cet article dispose : « En cas de violation des dispositions de la présente loi par un parti politique, le ministre chargé de l'Intérieur peut dénoncer les faits au procureur de la République aux fins de la suspension ou de la dissolution du parti politique concerné. Le procureur de la République saisit, à cet effet, en procédure d'urgence, la juridiction compétente qui statue sans délai ».

de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29.

182. La Cour note, en outre, que la disposition pertinente est l'article 29(4) de la Charte qui impose aux individus « de persévérer et de renforcer la solidarité sociale et nationale (...) ».
183. La Cour estime que ce texte doit être lu conjointement avec la clause de limitation générale de la Charte contenue en son article 27(2) aux termes duquel « Les 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 ».
184. La Cour souligne, comme elle l'a déjà fait dans l'affaire *Révérénd Christopher Mtikila et autres c. République-Unie de Tanzanie*, que « cette disposition signifie que les Etats parties à la Charte jouissent d'une certaine mesure de discrétion concernant la limitation à la liberté d'association dans l'intérêt commun et qui respecte les droits et libertés d'autrui ». ⁷³
185. La Cour note, à cet égard, qu'elle n'est pas convaincue que la seule exigence relative au nombre de fondateurs d'un parti politique, corroborée par les nécessités sociales invoquées par l'Etat défendeur, est contraire aux exigences des articles 27(2) et 29 de la Charte.
186. En conséquence, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas violé le droit à la liberté d'association protégé par l'article 10 de la Charte.
187. En outre, concernant la possibilité donnée au ministre de l'Intérieur de dénoncer au procureur de la République tout fait non conforme à la Charte des partis politiques, aux fins de dissolution, la Cour estime qu'elle ne constitue pas, en tant que telle, une violation du droit à la liberté d'association.
188. Bien qu'elle ne soit pas prohibée, la dissolution d'un parti politique doit être exceptionnelle et reposer sur des justifications raisonnables et objectives. Il faut, en effet, démontrer l'existence d'un danger réel pour la sécurité nationale et l'ordre démocratique que d'autres mesures ne pouvaient faire cesser. ⁷⁴ En tout état de cause, il appartiendra à un tribunal, et non au Ministre de

73 *Tanganyika Law Society, The Legal Human Rights Center et Révérend Christopher Mtikila c. République-Unie de Tanzanie* (fond) (14 juin 2013) 1 RJCA 34, § 112.

74 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Jeong- Eun Lee c. République de Corée*, constatations du 20 juillet 2005, Communication No.1119/2002, §§ 7(2) ; 7(3) ; CEDH, *Affaire Vona c. Hongrie*, Requête 35943/10, Arrêt (fond) du 9 juillet 2013, §§ 57-58.

l'intérieur, d'apprécier la gravité du non-respect de la loi et d'en juger, après avoir été saisi par le procureur de la République.

189. Dès lors, en conférant au Ministre de l'intérieur une simple opportunité de dénoncer au procureur de la République tout fait qui serait constitutif d'atteinte à la Charte des partis politiques, l'État défendeur n'a pas violé le droit à la liberté d'association protégé par l'article 10 de la Charte.

viii. Sur les violations alléguées du droit à la liberté d'association, du droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, du droit à la non-discrimination, en lien avec les dispositions de la loi No. 2018-31 du 9 octobre 2018 portant Code électoral

190. Le requérant allègue qu'à travers des dispositions du Code électoral de 2018, l'Etat défendeur a violé le droit à la liberté d'association, le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays et le droit à la non-discrimination.
191. Le requérant soutient que l'interdiction d'alliances politiques en vue de présenter des candidatures viole le droit à la liberté d'association. De même, l'interdiction des candidatures indépendantes est contraire, à la fois, au droit à la liberté d'association, au droit à la non-discrimination et au droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays.
192. Il ajoute que ce dernier droit cité a également été violé du fait de l'exigence de certaines conditions d'éligibilité, à savoir : l'exigence d'un quitus fiscal, d'un cautionnement, celle liée à l'âge ainsi qu'à l'obligation de résidence d'une année sur le territoire de l'Etat défendeur pour les béninois d'origine et de dix (10) ans pour les béninois naturalisés.
193. Pour sa part, l'Etat défendeur relève qu'aucune disposition du Code électoral de 2018 ne contraint un candidat à s'associer ou à ne pas s'associer.
194. L'Etat défendeur soutient que le requérant ne démontre pas en quoi les articles 44(2), 46, 233, 242(4), 249(1), 269, 272(1) du Code électoral de 2018 violent plusieurs de ses droits. Il précise que les dispositions en cause ne limitent pas des droits de l'homme visés mais organisent simplement les modalités de leur exercice.

- 195.** La Cour note que les articles querellés sont les suivants : 44(2),⁷⁵ 46(1),⁷⁶ 233,⁷⁷ 242(4),⁷⁸ 249(1),⁷⁹ 269,⁸⁰ 272(1)⁸¹ du Code électoral de 2018.
- 196.** La Cour examinera les violations alléguées d'une part, en lien avec les articles 46, 249(1) et 269(1) du Code électoral de 2018 et d'autre part, celles en lien avec les autres dispositions qui prévoient des conditions plus générales d'éligibilité.
- 197.** La Cour souligne également qu'elle examinera les violations alléguées de ces droits électoraux à la lumière des principes selon lesquels le droit de se porter candidat aux élections est « inhérent à la notion de régime véritablement démocratique »⁸² et que toute restriction à ces droits doit être justifiée, c'est-à-dire qu'elle doit être nécessaire, légitime et proportionnée.⁸³

75 L'article 44(2) dispose : « les alliances électorales ne sont pas autorisées à présenter des listes de candidats ».

76 L'article 46 dispose : « la déclaration de candidature doit comporter les noms, prénoms, profession, date et lieu de naissance et adresse complète du ou des candidats. Elle doit être accompagnée de : une quittance de versement au Trésor public, du cautionnement prévu pour l'élection concernée, un certificat de nationalité, un bulletin No.3 du casier judiciaire datant de moins de trois (3) mois, un extrait d'acte de naissance ou toute pièce en tenant lieu, un certificat de résidence, un quitus fiscal des trois (3) dernières années précédant l'année de l'élection attestant que le candidat est à jour du paiement de ses impôts ».

77 L'article 233 dispose : « Le montant du cautionnement à verser par le candidat à l'élection présidentielle est de 10% du montant maximum autorisé pour la campagne électorale ».

78 L'article 242(4) dispose : « Seules les listes ayant recueilli au moins 10% des suffrages valablement exprimés au plan national, se voient attribuer des sièges, sans que le nombre de listes éligibles ne soit inférieur à quatre (4). Toutefois, si le nombre de listes en compétition est inférieur à quatre (4), toutes les listes sont éligibles à l'attribution de sièges ».

79 L'article 249(1) dispose : « Nul ne peut être candidat s'il n'est âgé de vingt-cinq (25) ans au moins dans l'année du scrutin, si béninois de naissance, il n'est domicilié depuis un (1) an au moins, en République du Bénin, si, étranger naturalisé béninois, il n'est domicilié au Bénin et n'y vit sans interruption depuis dix (10) ans au moins ».

80 L'article 269 dispose : « La déclaration (de candidature aux élections législatives) doit mentionner : le nom du parti, les noms, prénoms, profession, domicile, date et lieu de naissance des candidats ; la couleur, l'emblème, le signe, le logo que le parti choisit pour l'impression des bulletins ».

81 L'article 272 dispose : « Le montant du cautionnement à verser par candidat titulaire aux élections législatives est de 10% du montant maximum autorisé pour la campagne électorale ».

82 CEDH, *Podkolzina c. Lettonie*, Requête No.46726/99, Arrêt du 9 avril 2002, § 35.

83 *Tanganyika Law Society, The Legal Human Rights Center et Révérend Christopher Mtikila c. Tanzanie* (fond) (14 juin 2013) 1 RJCA 34, §§ 107(1) et 107(2).

a. Sur les violations alléguées en lien avec les articles 44(2), 249(1) et 269(1) du Code électoral de 2018

b. Sur le droit à la liberté d'association

198. La Cour relève que l'article 10 de la Charte dispose :

1. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association sous réserve de l'obligation de solidarité prévue à l'article 29.

199. La Cour rappelle que, conformément à sa jurisprudence

Il y a atteinte à la liberté d'association dès lors qu'un individu est contraint de s'associer avec d'autres personnes (...) La liberté d'association signifie que chacun est libre de s'associer ou est libre de ne pas le faire.⁸⁴

200. La Cour note que les dispositions querellées sont les articles 44(2) du Code électoral aux termes duquel « les alliances électorales ne sont pas autorisées à présenter des listes de candidats » et l'article 269 du même Code qui exige que la déclaration de candidature mentionne le nom du parti auquel appartient le candidat.

201. La Cour relève que le premier de ces textes interdit les alliances électorales en vue du dépôt de candidature et interdit aux citoyens de s'associer les uns aux autres, tandis que la deuxième disposition oblige tout individu qui veut faire acte de candidature à être membre d'un parti politique et donc, à s'associer avec d'autres citoyens.

202. La Cour souligne que l'Etat défendeur n'a donné aucune justification à ces restrictions si ce n'est celle de contester que les dispositions en cause ne limitent pas les droits de l'homme mais organisent simplement les modalités de leur exercice.

203. La Cour estime que cette simple affirmation est inopérante, de sorte que les limitations imposées ne sont pas justifiées. La Cour considère donc que l'Etat défendeur a violé le droit à la liberté d'association protégé par l'article 10 de la Charte.

84 *Ibid.* § 113.

c. Sur la violation du droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays

- 204.** La Cour note que l'article 13 de la Charte dispose :
- Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leurs pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi.
- 205.** La Cour rappelle que l'article 44(2) du Code électoral interdit les alliances électorales, tandis que l'article 269(1) du même Code oblige tout candidat à être membre d'un parti politique, ce qui constitue une interdiction des candidatures indépendantes.
- 206.** La Cour souligne, conformément à sa jurisprudence,⁸⁵ que faire de la qualité de membre de parti politique une exigence pour être candidat aux élections présidentielles, législatives ou locales et donc, interdire les candidatures indépendantes, est une violation du droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays. De même, interdire les alliances électorales en vue d'une présentation de candidature est une atteinte à ce droit.
- 207.** La Cour souligne, en outre, que l'Observation générale No.25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur le droit de participer à la direction des affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, à des fonctions publiques, en son paragraphe 17, est libellée ainsi qu'il suit :
- Le droit de se présenter à des élections ne devrait pas être limité de manière déraisonnable en obligeant les candidats à appartenir à des partis ou à un parti déterminé. Toute condition exigeant un nombre minimum de partisans de la présentation de candidature devrait être raisonnable et ne devrait pas servir à faire obstacle à la candidature. Sans préjudice du paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte (PIDCP), l'option politique ne peut pas servir de motif pour priver une personne du droit de se présenter à une élection.
- 208.** La Cour relève que l'Etat défendeur n'a donné aucune justification à ces limitations. Dès lors, la Cour considère qu'en interdisant les candidatures indépendantes ainsi que les alliances électorales, l'Etat défendeur a violé le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, protégé par l'article 13 de la Charte.
- 209.** La Cour note, par ailleurs, qu'au sens de l'article 249(1) du Code électoral de 2018, tout candidat aux élections législatives doit, s'il est béninois d'origine, résider sur le territoire de l'Etat défendeur,

85 *Ibid.* § 111.

un (1) an avant le scrutin. S'il est béninois naturalisé, cette durée est portée à dix (10) années ininterrompues.

- 210.** La Cour reconnaît que la distinction entre résident et non-résident est fondée sur la présomption selon laquelle le citoyen non-résident est concerné moins directement ou moins continuellement par les problèmes quotidiens de son pays ou qu'il les connaît moins bien.⁸⁶
- 211.** La Cour souligne, toutefois, qu'il ne s'agit que d'une présomption simple, surtout que dans le contexte africain, beaucoup d'opposants exilés du fait de craintes justifiées, continuent, même de loin, à s'intéresser, à la situation de leurs pays d'origine et ont pu, dès leur retour d'exil, se présenter à des élections.
- 212.** La Cour estime que, pour cette raison, en appréciant le caractère légitime, nécessaire et proportionné d'une telle exigence, elle ne peut faire abstraction des raisons pour lesquelles celui qui souhaite être candidat n'a pas résidé sur le territoire de l'Etat défendeur selon la durée prévue. Une distinction doit, en effet, être faite entre ceux qui ont volontairement quitté leur pays et ceux qui l'ont fait sous la contrainte.
- 213.** Plus spécifiquement, la Cour estime qu'une telle condition ne peut être exigée de ceux qui sont contraints de quitter le territoire de leur pays. A cet égard, la Cour note qu'en 2018, le requérant a été obligé de quitter le territoire de l'Etat défendeur pour s'exiler en France du fait de craintes de violations de droits de l'homme à son encontre.
- 214.** Nul ne peut contester que les raisons d'une telle crainte ont été confirmées dans la mesure où, non seulement, la Cour de céans a jugé que l'Etat défendeur avait commis de telles violations,⁸⁷ mais également, le requérant a obtenu le statut de réfugié politique dans son pays d'exil. Il se présente d'ailleurs comme tel dans la présente requête, ce que ne conteste pas l'Etat défendeur.
- 215.** La Cour estime que rester dans son pays d'origine aurait été risqué pour le requérant et aurait rendu impossible l'exercice de tout droit politique ou de nature politique.⁸⁸ Il s'ensuit que

86 Commission européenne des droits de l'homme, *Nicoletta Polacco et Alessandro Garofalo c. Italie*, Requête No.23450/94, Décision du 15 septembre 1997 sur la recevabilité de la Requête.

87 *Sébastien Germain Ajavon c. Bénin* (fond) (2019), § 292.

88 Voir, dans le même sens, CEDH, *Melnitchenko c. Ukraine*, Requête No. 17707/02, Arrêt du 19 octobre 2004, § 65.

l'obligation de résidence, comme condition d'éligibilité de ceux qui ont été contraints de quitter leur pays, n'est pas justifiée.

- 216.** En conséquence, la Cour considère que l'Etat défendeur a violé le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, protégé par l'article 13 de la Charte.

d. Sur le droit à la non-discrimination

- 217.** La Cour note que l'article 2 de la Charte dispose :

Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans discrimination 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.

- 218.** La Cour souligne qu'en interdisant les candidatures indépendantes, l'Etat défendeur, a créé une différenciation dans le traitement entre les citoyens béninois membres d'un parti politique qui peuvent être candidats aux élections et ceux qui n'appartiennent à aucune formation politique et qui en sont exclus.

- 219.** La Cour note, comme déjà souligné, que l'Etat défendeur n'a pas justifié cette différence de traitement. Dès lors, la Cour considère que l'Etat défendeur a violé le droit à la non-discrimination protégé par l'article 2 de la Charte.

- 220.** La Cour note que cette violation s'étend également à l'obligation de résidence systématiquement imposée à tout candidat aux élections.

e. Sur les violations alléguées en lien avec les articles 46, 233,⁸⁹ 242(4)⁹⁰ 272(1)⁹¹ du Code électoral de 2018

- 221.** S'agissant des autres conditions relatives aux élections prévues aux articles 46, 233, 242(4) et 272(1) du Code électoral de 2018,

89 L'article 233 dispose : « Le montant du cautionnement à verser par le candidat à l'élection présidentielle est de 10% du montant maximum autorisé pour la campagne électorale ».

90 L'article 242(4) dispose : « Seules les listes ayant recueilli au moins 10% des suffrages valablement exprimés au plan national, se voient attribuer des sièges, sans que le nombre de listes éligibles ne soit inférieur à quatre (4). Toutefois, si le nombre de listes en compétition est inférieur à quatre (04), toutes les listes sont éligibles à l'attribution de sièges ».

91 L'article 272 dispose : « Le montant du cautionnement à verser par candidat titulaire aux élections législatives est de 10% du montant maximum autorisé pour la campagne électorale ».

notamment, le cautionnement, le quitus fiscal, l'âge, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré en quoi elles sont déraisonnables.

- 222.** En conséquence, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas violé les droits de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, ni le droit à la non-discrimination protégés, respectivement, par les articles 13(1) et 2 de la Charte.

ix. Sur la violation du droit des victimes des violences post-électorales à ce que leurs causes soient entendues

- 223.** Le requérant soutient qu'à travers la loi No. 2019-39 du 7 novembre 2019 portant amnistie des faits criminels commis lors des violences consécutives aux élections législatives du 28 avril 2019, l'État défendeur a violé l'article 7(1) de la Charte.
- 224.** Il souligne que le Comité des droits de l'homme des Nations unies, la Sous-Commission de la prévention de la discrimination et de la protection des minorités des Nations unies ainsi que la Commission ont estimé que les lois d'amnistie constituent un obstacle pour les victimes d'obtenir justice et sont contraires aux droits de l'homme.
- 225.** En ce qui le concerne, l'État défendeur conclut au rejet de cette allégation en relevant qu'à l'occasion des législatives du 28 avril 2019, des violences ont éclaté au Bénin à l'initiative de quelques personnes.
- 226.** Selon l'État défendeur, les forces républicaines ont contenu les violences et rétabli l'ordre public, plusieurs personnes ayant été interpellées. Pour l'Etat défendeur, c'est à la faveur du dialogue politique d'octobre 2019, qu'il a été recommandé d'amnistier tous les auteurs des violences. Il en déduit qu'il n'y a aucune violation des droits de l'homme dans une mesure prise par le Parlement pour préserver la cohésion sociale.

- 227.** L'article 7(1) de la Charte dispose :
1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :
 - a. Le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois règlements et coutumes en vigueur (...).
- 228.** Il résulte de ce texte que le droit à ce que sa cause soit entendue correspond au droit à un recours effectif. Il s'agit de la prérogative dont bénéficie toute personne qui se prétend victime de violation de ses droits fondamentaux de saisir la justice.
- 229.** Parallèlement, le droit à un recours effectif entraîne pour l'État, d'une part, une obligation d'enquêter et de punir les violations des droits de l'homme tout en assurant à la victime une réparation équitable⁹² et, d'autre part, une obligation de ne pas entraver l'exercice de ce recours.
- 230.** La Cour souligne, en outre, que l'amnistie, cause d'extinction de l'action publique,⁹³ est :⁹⁴
La mesure par laquelle le législateur décide de ne pas poursuivre les auteurs de certaines infractions.
- 231.** L'amnistie constitue donc un obstacle à la saisine des juridictions pénales ou à la poursuite d'une action engagée devant celles-ci qui, en même temps qu'elles se prononcent sur l'action publique, statuent sur les réparations civiles.
- 232.** En l'espèce, le 7 novembre 2019, l'État défendeur a promulgué la loi No. 2019-39⁹⁵ « portant amnistie des faits criminels, délictuels et contraventionnels commis à l'occasion des élections législatives d'avril 2019 ».
- 233.** La Cour note, d'une part, que le titre de la loi est révélateur de l'existence de faits criminels, délictuels ou contraventionnels qui ont été commis à l'occasion des élections législatives du 28 avril

92 CIDH, *Affaire Barrios Altos c. Pérou* (fond), 14 mars 2001, Série C No.15.

93 L'article 7 du Code de procédure pénale béninois dispose : « L'action publique pour l'application de la peine s'éteint par (...) l'amnistie (...) ».

94 J Salmon (dir.) *Dictionnaire de Droit International Public* (2001) 63.

95 Cette loi est composée de trois articles. Article 1 : « Sont amnistiés, tous les faits constitutifs de crimes, de délits ou de contraventions commis au cours des mois de février, mars, avril, mai et juin 2019 à l'occasion du processus des élections législatives du 28 avril 2019 » ; Article 2 : « Par application des dispositions de l'article 1er de la présente loi, toutes les procédures engagées sont dépourvues d'objet, les jugements ou arrêts prononcés non avenus et les personnes détenues à titre provisoire ou en exécution des jugements ou arrêts prononcés sont mises en liberté, si elles ne sont retenues pour autres causes légales » ; Article 3 : « La présente loi d'amnistie sera publiée au journal officiel et exécutée comme loi d'État ».

2019 et d'autre part, que son contenu atteste qu'aucune mesure n'a été prise en faveur des victimes desdits actes.

234. La Cour rappelle que la Commission africaine des droits de l'homme a estimé que :

Les lois d'amnistie ne peuvent exonérer l'Etat qui les adopte de ses obligations internationales (...). L'interdiction de la poursuite des auteurs de violations graves des droits de l'homme par le biais d'amnisties amènerait les Etats non seulement à promouvoir l'impunité, mais ôterait toute possibilité d'enquêter sur ces abus et priverait les victimes de ces crimes d'un recours effectif aux fins d'obtention de réparations.⁹⁶

235. La Cour relève que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a affirmé ce qui suit :

Les amnisties prononcées pour des violations flagrantes des droits de l'homme (...) sont incompatibles avec les obligations contractées (article 3-a, à savoir garantir que toute personne dont les droits et libertés sont violés dispose d'un recours utile) en vertu du PIDCP.⁹⁷

236. Quant à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, elle a jugé : Inadmissibles les dispositions d'amnistie, les dispositions de prescription et l'établissement des dispositions visant l'exclusion de responsabilité ayant pour objet d'empêcher l'enquête et la sanction des responsables des violations graves des droits de l'homme telles que la torture (...) car elles contreviennent aux droits indérogeables reconnus par le droit international des droits de l'homme. (...) Ces lois empêchent les victimes et leurs familles de connaître la vérité et d'obtenir la réparation correspondante.⁹⁸

237. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, au sujet d'amnisties non accompagnées de mesures au profit des victimes, que

Le droit international tend de plus en plus à considérer (les) amnisties (...) comme inacceptables car incompatibles avec l'obligation universellement reconnue pour les Etats de poursuivre et de punir les auteurs des violations graves des droits fondamentaux de l'homme. A supposer que les amnisties soient possibles lorsqu'elles s'accompagnent de circonstances particulières telles qu'un processus

96 CADHP, Communications 54/91, *Malawi African Commission c. Mauritanie*, 61/91, *Amnesty International c. Mauritanie*, 98/93, *Mme Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'homme et RADDHO c. Mauritanie*, 164/97 à 196/97, *Collectif des veuves et ayants – droit c. Mauritanie*, 210/98, *Association mauritanienne des droits de l'homme c. Mauritanie*, 11 mai 2000, § 83.

97 Comité des droits de l'homme, *Hugo Rodriguez c. Uruguay*, Communication No.322/1988.

98 CIADH, *Affaire Barrios Altos c. Pérou*, Arrêt du 14 mars 2001, §§ 41-43, voir dans le même sens *Affaire Gelman c. Uruguay*, § 195 ; *Gomes Lund et autres c. Brésil*, § 171.

de réconciliation et/ou une forme de réparation pour les victimes, l'amnistie octroyée au requérant n'en resterait pas moins inacceptable puisque rien n'indique la présence de telles circonstances, en l'espèce.⁹⁹

- 238.** Au regard de ce qui précède, la Cour considère qu'une loi d'amnistie n'est compatible avec les droits de l'homme que si elle est accompagnée de mesures réparatrices au profit des victimes. Or, en l'espèce, l'État défendeur qui soutient que « c'est à la faveur du dialogue politique d'octobre 2019 » que la loi d'amnistie a été votée, n'apporte par la preuve de telles mesures.
- 239.** La Cour considère, en conséquence, qu'en adoptant la loi d'amnistie No. 2019-39 du 7 novembre 2019 sans l'assortir de mesures au profit des victimes, l'État défendeur a violé le droit à ce que la cause de chaque victime des violences relatives aux élections législatives du 28 avril 2019 soit entendue, protégé par l'article 7 de la Charte.

x. Sur la violation de l'article 1(i) du Protocole additionnel A/SP1/12/01 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance.

- 240.** Le requérant souligne que l'article 27(2) de la Charte des partis politiques viole l'article 1(i) du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie qui donne aux partis politiques le droit de participer sans entrave ni discrimination au processus électoral.
- 241.** En réponse, l'État défendeur soutient que le texte invoqué par le requérant n'entrave en rien le droit reconnu aux partis politiques de participer librement aux élections, car il ne pose ni interdiction, ni restriction. Selon lui, le texte invoqué prévoit des conditions dans lesquelles un parti politique perd les droits qu'il avait délaissés.

- 242.** La Cour note qu'aux termes de l'article 1(i) du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie :

[Les partis politiques] participent librement et sans entrave ni discrimination à tout processus électoral.

- 243.** La Cour relève que l'article 27 de la Charte des partis politiques dispose Tout parti politique perd son statut juridique s'il ne présente pas de candidats à deux élections législatives.
- 244.** La Cour est d'avis que la question de la perte du statut juridique d'un parti politique doit être abordée, non point, sous l'aspect du processus électoral mais plutôt sous celui des causes de dissolution ou de suspension du parti politique, en lien avec le droit à la liberté d'association.
- 245.** La Cour rappelle que la dissolution ou la suspension d'un parti politique doit être exceptionnelle et reposer sur des motifs raisonnables et objectifs¹⁰⁰ comme l'existence d'un danger réel pour la sécurité nationale et l'ordre démocratique que d'autres mesures ne pouvaient faire cesser.
- 246.** La Cour estime que le simple fait de ne pas présenter de candidats à deux élections législatives consécutives n'entre pas dans ce cadre et ne constitue donc pas un motif raisonnable et objectif pour suspendre ou dissoudre un parti politique.
- 247.** Il s'ensuit qu'en rendant possible la perte du statut de parti politique pour cette cause, l'État défendeur a violé le droit à la liberté d'association protégé par l'article 10 de la Charte.

xi. Sur la violation de l'obligation de créer des organes électoraux indépendants et impartiaux

- 248.** Le requérant fait valoir que l'Etat défendeur a violé l'obligation de créer et de renforcer des organes électoraux, indépendants et impartiaux prévue par les articles 17(1) de la CADEG et 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie.
- 249.** Le requérant souligne qu'il résulte de la Décision *EL-19-001* rendue le 1er février 2019 par la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur, que le Ministre de l'intérieur, qui était candidat aux élections législatives, apparaît comme un véritable organe électoral. Il souligne que cette décision a conféré à ce ministre le pouvoir de délivrer le certificat de conformité en vue du dépôt des candidatures aux élections législatives.
- 250.** Pour l'État défendeur, la question qui se pose à la Cour est celle de savoir si le fait pour un membre du gouvernement d'avoir une affiliation politique suffit à conclure à la partialité des services qu'il administre. Il relève que pour répondre à cette question, le

100 Voir dans le même sens § 197 du présent arrêt.

requérant se contente d'évoquer la notion de « crainte légitime », ce qui ne peut équivaloir à ladite violation.

- 251.** Il s'y ajoute, selon lui, que l'examen des dossiers a conduit non seulement au rejet de candidats de tous bords politiques, mais aussi à la délivrance de certificats de conformité aussi bien aux candidats se réclamant de la mouvance présidentielle qu'à ceux de l'opposition.
- 252.** Il relève, en outre, qu'il existe une possibilité de recours contre la décision du Ministre de l'intérieur en la matière et que l'organe électoral par excellence est la Commission électorale nationale autonome (CENA).

- 253.** La Cour note que l'article 17(1) de la CADEG dispose :

(...) Tout État partie doit :

1. Créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections (...).

- 254.** Quant à l'article 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie, il dispose :

Les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres pour avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique (...).

- 255.** La Cour note, que le simple fait que la délivrance du certificat de conformité soit dévolue au Ministre de l'intérieur ne fait pas de lui un organe électoral. La Cour note que l'organe électoral de l'Etat défendeur est constitué par le Conseil d'orientation et de supervision de la liste électorale permanente informatisée (ci-après dénommé « COS-LEPI ») et la CENA.

- 256.** A cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence dans l'affaire XYZ c. Bénin (Requête No.059/2019) relative à l'indépendance et à l'impartialité de l'organe électoral de l'Etat défendeur à savoir le COS-LEPI et la CENA. Dans cette affaire, elle a jugé que le COS-LEPI n'offre pas suffisamment de garanties d'indépendance et d'impartialité requises et ne peut être perçu comme offrant de telles garanties.¹⁰¹

101 Affaire XYZ c. Bénin, CAfDHP, Requête 059/2019, Arrêt (fond et réparations) (27 novembre 2020), § 123.

257. En conséquence, la Cour considère que l'Etat défendeur a violé l'obligation de garantir l'indépendance et l'impartialité des organes électoraux, prévue par les articles 17 de la CADEG et 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie.

xii. Sur la violation de l'obligation de ne pas modifier unilatéralement la loi électorale moins de six (6) mois avant les élections

258. Le requérant allègue que l'exigence du certificat de conformité qui n'est prévu ni par la Charte des partis politiques, ni par le Code électoral comme condition de participation aux élections résulte de la Décision *EL 19-001* du 1er février 2019 rendue par la Cour constitutionnelle, à moins de six (6) mois des élections législatives du 28 avril 2019, ce qui constitue une violation de l'article 2(1) du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie.

259. Pourtant, souligne-t-il, la même Cour constitutionnelle a réaffirmé dans sa décision *DCC 15-086* du 14 avril 2015, la soumission de l'État défendeur à l'article 2(1) du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie.

260. En réponse l'État défendeur relève que le requérant fait une fausse interprétation de la décision rendue par la Cour constitutionnelle en ce qui concerne le certificat de conformité.

261. Il souligne que la Charte des partis politiques donne pouvoir au Ministre de l'intérieur de procéder à un contrôle de conformité à ladite charte et de délivrer ou non un certificat de conformité, cette décision étant susceptible de recours.

262. La Cour note que l'article 2 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie dispose :

Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques.

263. La Cour souligne, d'une part, que la loi à prendre en compte, en l'espèce, est la Charte des partis politiques, entrée en vigueur le 20 septembre 2018. Elle ne peut donc fonder son examen sur la décision judiciaire *EL 19-001* du 1er février 2019 de la Cour constitutionnelle du Bénin invoquée par le requérant. D'autre

part, les élections invoquées sont les élections législatives du 28 avril 2019.

- 264.** La Cour note qu'entre l'entrée en vigueur de la Charte des partis politiques et les élections législatives du 28 avril 2019, il s'est manifestement écoulé plus de six mois.
- 265.** Dès lors, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas violé son obligation de ne pas modifier la loi électorale dans les six (6) mois précédant les élections.

B. Sur la violation alléguée de l'obligation de l'État défendeur de créer des juridictions indépendantes et impartiales

- 266.** Le requérant allègue que la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur n'est ni indépendante, ni impartiale (i). En outre, il soutient que le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant (ii).

i. Sur la violation alléguée de l'indépendance et de l'impartialité de la Cour constitutionnelle

- 267.** Le requérant souligne que la Cour constitutionnelle n'est ni indépendante, ni impartiale, dans la mesure où son président, M. Joseph Djogbenou, est également le conseiller du chef de l'État dont il est l'avocat depuis quinze (15) ans, ce qui atteste qu'il existe entre eux, une forte proximité.
- 268.** Le requérant estime que la partialité du président de la Cour constitutionnelle est établie puisqu'il a siégé lorsque ladite Cour a déclaré la loi sur le droit de grève et la loi portant Code pénal conformes à la Constitution. Etant Ministre de la Justice et de la Législation, M. Joseph Djogbenou a, non seulement, tenu des conférences sur la légalité du droit de grève mais encore, a participé activement à l'élaboration et à la présentation des projets de loi sur l'exercice du droit de grève et celle portant Code pénal.
- 269.** Il ajoute que le cabinet d'avocats de M. Joseph Djogbenou, actuel président de la Cour constitutionnelle conseille le Gouvernement et défend l'État défendeur dans des procédures judiciaires. Selon lui, il existe des appréhensions de manque d'impartialité de ladite Cour.
- 270.** En réponse, l'État défendeur soutient le contraire en révélant que les actuels membres de la Cour constitutionnelle ont été nommés avant l'arrivée au pouvoir de l'actuel chef de l'État par un Parlement qui s'était opposé à différents projets du Gouvernement, dont la

révision de la Constitution et la levée de l'immunité d'un ancien ministre.

- 271.** Pour l'État défendeur, le fait qu'un ancien Ministre de la Justice devienne juge à la Cour constitutionnelle n'est ni inédit, ni irrégulier. Cette situation a existé dans d'autres pays de sorte que l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle ne peuvent être remises en cause pour ces raisons. En outre, poursuit-il, l'indépendance des juges s'apprécie sur la base de critères statutaires et non en fonction de l'autorité de nomination.
- 272.** L'Etat défendeur affirme que le fait pour un Ministre de la Justice d'avoir un avis sur la légalité d'une loi proposée par le gouvernement, ne peut être interprété comme un parti pris lorsque celui-ci devient juge puisqu'en cette qualité, il officie sur d'autres principes.
- 273.** Il ajoute que l'impartialité s'apprécie selon une double démarche consistant, d'une part, à déterminer la conviction personnelle du juge et d'autre part, à s'assurer qu'il offrait des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à l'égard. Or, en l'espèce, le contrôle de constitutionnalité est fait par une juridiction collégiale dont la partialité n'a pas été démontrée.

- 274.** L'article 26 de la Charte dispose :
Les États parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux (...).
- 275.** La Cour relève qu'à cet égard, le terme « indépendance » doit être compris conjointement avec celui d'« impartialité » et le terme « tribunal », comme toute instance juridictionnelle.
- 276.** La question que la Cour de céans est appelée à trancher est celle de savoir d'une part, si la Cour constitutionnelle de l'État défendeur, en tant que juridiction collégiale, bénéficie de toutes les garanties d'indépendance et d'autre part, si l'impartialité du président de la Cour, dans l'hypothèse où elle serait établie, est de nature à influencer sur celle de la juridiction constitutionnelle toute entière.

a. Sur l'indépendance de la Cour constitutionnelle de l'État défendeur

- 277.** La Cour note que l'indépendance du pouvoir judiciaire est l'un des piliers fondamentaux d'une société démocratique. La notion d'indépendance judiciaire implique essentiellement la capacité des juridictions à s'acquitter de leurs fonctions sans ingérence extérieure et sans dépendre d'aucune autre autorité.¹⁰²
- 278.** Il convient de noter que l'indépendance judiciaire a deux aspects principaux : institutionnels et individuels. Alors que l'indépendance institutionnelle implique le statut et les relations du pouvoir judiciaire avec les pouvoirs exécutif et législatif, l'indépendance individuelle se rapporte à l'indépendance personnelle des juges et à leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions sans crainte de représailles.¹⁰³ L'obligation de garantir l'indépendance des tribunaux et cours énoncée à l'article 26 comprend à la fois les aspects institutionnels et individuels de l'indépendance.
- 279.** La Cour observe que l'indépendance institutionnelle est déterminée en référence à des facteurs tels que l'institution légale du pouvoir judiciaire en tant qu'organe distinct des pouvoirs exécutif et législatif avec une compétence exclusive en matière judiciaire, l'indépendance administrative dans sa gestion quotidienne, le fonctionnement sans ingérence inappropriée et injustifiée, et les ressources adéquates pour permettre au pouvoir judiciaire de s'acquitter correctement de ses fonctions.¹⁰⁴
- 280.** La Cour souligne d'autre part, que l'indépendance individuelle se reflète principalement dans le mode de désignation et la sécurité d'emploi des juges, en particulier l'existence de critères clairs de sélection, de désignation, de durée du mandat et la disponibilité de garanties adéquates contre les pressions extérieures. L'indépendance individuelle exige, en outre, que les États veillent à ce que les juges ne soient pas mutés ou démis de leurs fonctions au gré ou à la discrétion de l'exécutif ou de toute autre autorité gouvernementale ou privée.¹⁰⁵

102 *Action pour la protection des droits de l'homme c. Côte d'Ivoire* (fond) (18 novembre 2016) 1 RJCA 697, § 117. Voir aussi Salmon, *op. cit.*, 562 et 570.

103 Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Directives et principes sur le droit à un procès équitable en Afrique, § 4 (h)(i). Voir aussi Principes 1-7, NU Principes de base de l'indépendance judiciaire, Résolutions 40/32 de l'Assemblée Générale du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

104 *Ibid.*

105 *Ibid.* Voir aussi CEDH, *Campbell et Fell*, § 78, arrêt du 28 juin 1984 ; *Incal v. Turkey*, arrêt du 9 juin 1998, Rapport 1998-IV, p. 1571, § 65.

- 281.** La Cour note que la Cour constitutionnelle qui, dans les pays de tradition francophone, ne fait pas partie du pouvoir judiciaire mais est placé en dehors de ce pouvoir en tant qu'organe constitutionnel,¹⁰⁶ est créée conformément à l'article 114 de la Constitution en tant qu'organe de régulation de toutes les autres institutions publiques ayant la plus haute compétence en matière constitutionnelle.¹⁰⁷
- 282.** La Cour observe qu'en plus de la Constitution, la loi organique No.91-009 du 4 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle contient des dispositions garantissant l'autonomie administrative et financière de la Cour constitutionnelle.¹⁰⁸
- 283.** En ce qui concerne son indépendance institutionnelle, il ne ressort ni de la Constitution ni de la loi organique de la Cour constitutionnelle qu'elle peut faire l'objet d'une ingérence directe ou indirecte ou qu'elle est sous la subordination d'un ou de plusieurs pouvoirs dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles.
- 284.** En conséquence, l'indépendance institutionnelle de la Cour constitutionnelle de l'État défendeur est garantie.
- 285.** En ce qui concerne l'indépendance individuelle, l'article 115 de la Constitution de l'État défendeur prévoit que la Cour constitutionnelle est composée de sept (7) juges, nommés pour une période de cinq (5) ans renouvelable une fois, dont quatre (4) sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et trois (3) par le président de la République. Ce texte exige que les juges aient la compétence professionnelle requise, une bonne moralité et une grande probité. La Constitution prévoit également que les juges sont inamovibles pendant la durée de leur mandat et ne peuvent être poursuivis ou arrêtés sans l'autorisation de la Cour constitutionnelle elle-même et du Bureau de la Cour suprême siégeant en session conjointe, sauf en cas d'infraction flagrante.
- 286.** La Cour observe que s'il est vrai que les interdictions de l'article 115 de la Constitution contre la révocabilité et les poursuites injustifiées et les exigences en matière de qualifications professionnelles et déontologiques des membres de la Cour constitutionnelle sont une garantie d'indépendance individuelle, on ne peut pas en dire autant du caractère renouvelable de leur mandat. En effet aucune

106 L Favoreu *Les Cours constitutionnelles* (1996) 18-19.

107 Article 114 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

108 L'article 18 de la loi No. 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle dispose « Sur proposition du Président de la Cour Constitutionnelle, les crédits nécessaires au fonctionnement de ladite Cour sont inscrits au Budget National. Le Président de la Cour est ordonnateur des dépenses ».

disposition de la Constitution ou de la loi organique ne précise les critères de renouvellement ou de refus de renouvellement du mandat des juges de la Cour constitutionnelle. Le président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale conservent un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine.

- 287.** Pour des juges qui sont nommés, le renouvellement du mandat, qui dépend du pouvoir discrétionnaire du président de la République et du bureau de l'Assemblée nationale ne garantit pas leur indépendance,¹⁰⁹ d'autant plus que le président de la République est habilité par la loi à les saisir.¹¹⁰
- 288.** La Cour souligne que le caractère renouvelable du mandat des membres de la Cour constitutionnelle est de nature à affaiblir leur indépendance, s'agissant, en particulier des juges qui souhaitent être reconduits. À cet égard, il est important de noter que l'apparence est aussi importante que le fait réel de l'indépendance judiciaire.
- 289.** Au regard de ce qui précède, la Cour considère que le caractère renouvelable du mandat des juges de la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur n'est pas une garantie de leur indépendance.
- 290.** La Cour en conclut que l'indépendance de la Cour constitutionnelle n'est pas garantie et, par conséquent, l'État défendeur a violé l'article 26 de la Charte.

b. Sur l'impartialité de la Cour constitutionnelle de l'État défendeur

- 291.** Selon le dictionnaire de droit international public, impartialité est l'« absence de parti pris, de préjugé et de conflit d'intérêt chez un juge (...) par rapport aux parties se présentant devant elle ».¹¹¹
- 292.** La Cour note que, selon le Commentaire des principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire :¹¹²
- Les valeurs, la philosophie ou les convictions personnelles d'un juge au sujet du droit ne sauraient constituer un parti pris. Le fait qu'un juge sesoît forgé une opinion générale sur une question juridique ou sociale ayant un rapport direct avec l'affaire en cours ne le rend pas

109 D Rousseau *La Justice constitutionnelle en Europe* (1992), « Le caractère non renouvelable d'un mandat est une garantie d'indépendance car les autorités de nomination ne peuvent échanger une bonne décision contre des nominations et les juges eux-mêmes n'ont aucun intérêt à solliciter les faveurs de ces autorités ».

110 L'article 121 permet au président de la République de saisir la Cour constitutionnelle.

111 Salmon, *op. cit.*, 562.

112 Commentaire des Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire, § 60.

inapte à présider. L'opinion, qui est acceptable, devrait être distinguée du parti pris qui, lui, ne l'est pas.

- 293.** La Cour estime que, pour s'assurer de l'impartialité, le tribunal doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime à cet égard. Elle fait, cependant, observer que l'impartialité d'un juge est présumée et que des preuves incontestables sont nécessaires pour réfuter cette présomption.
- 294.** À cet égard, la Cour est d'avis que cette présomption d'impartialité a une importance considérable, et les allégations relatives à la partialité d'un juge devraient être examinées avec beaucoup de prudence. Chaque fois qu'une allégation de partialité ou une crainte raisonnable de parti pris est formulée, l'intégrité décisionnelle, non pas seulement d'un juge pris individuellement, mais de l'administration judiciaire dans son ensemble, est remise en question.¹¹³
- 295.** En l'espèce, la Cour note que l'État défendeur n'a pas contesté les allégations du requérant selon lesquelles, avant d'être nommé à la Cour constitutionnelle, M. Joseph Djogbenou, a publiquement tenu des propos favorables à l'interdiction du droit de grève. Au surplus, en sa qualité de Ministre de la justice et de la législation, il a présenté et suivi l'élaboration des projets de lois en cause, à savoir celle portant sur l'exercice du droit de grève et celle portant Code pénal.
- 296.** Devenu président de la Cour constitutionnelle, il a siégé lorsque ces lois ont été déclarées conformes à la Constitution.
- 297.** Il n'est dès lors pas contestable qu'il avait une opinion préconçue et devrait, pour cette raison, se récuser, conformément aux Directives et Principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique.¹¹⁴ Une telle attitude est profondément troublante et est symptomatique du fait qu'il ne se conforme pas aux principes d'une bonne administration de la justice.
- 298.** Cependant, la Cour note, comme le suggèrent ces Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique que Pour déterminer l'impartialité d'une instance juridictionnelle, il convient de tenir compte de trois facteurs pertinents :
1. Si le juge est en mesure de jouer un rôle essentiel dans la procédure ;

113 Requête No. 001/2017, CAFDHP, Arrêt du 28 juin 2019 (fond et réparations), *Alfred Agbesi Woyome c. République du Ghana*, § 128.

114 Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique, § 5(4).

2. Si le juge peut avoir une opinion préconçue risquant de peser lourdement sur la décision ;
3. Si le juge doit statuer sur une décision qu'il a prise dans l'exercice d'une autre fonction.¹¹⁵

299. La Cour souligne, toutefois, qu'aucune de ces conditions n'est, en l'espèce, remplie. En tout état de cause, la Cour estime que les remarques ou l'opinion d'un seul juge sur une composition de sept juges ne peuvent, objectivement, être considérées comme suffisantes pour influencer la Cour constitutionnelle toute entière. Il s'y ajoute que le requérant n'a pas démontré en quoi les propos tenus par le président de la Cour constitutionnelle, lorsqu'il était Ministre de la Justice et de la Législation auraient pu influencer sur les décisions de ladite Cour.

300. En conséquence, la Cour considère qu'il n'a pas été prouvé que la Cour constitutionnelle du Bénin n'est pas impartiale.

ii. Sur la violation alléguée de l'indépendance du pouvoir judiciaire

301. Le requérant allègue qu'à travers les articles 1¹¹⁶ et 2¹¹⁷ de la loi organique No. 2018-02 du 4 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique No. 94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature (ci-après dénommée « loi organique relative au CSM » ou « loi querellée »), l'Etat défendeur viole l'indépendance de la magistrature.

302. Selon lui, il résulte de ces articles que le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après dénommé « CSM ») qui est composé de trois (3) magistrats de la Cour suprême, un (1) député élu par l'Assemblée nationale, une (1) personnalité n'appartenant à aucun

115 *Ibid.*

116 L'article 1er dispose : Le Conseil supérieur de la magistrature, institué par l'article 127(2) de la Constitution du 11 décembre 1990 comprend : a) les membres de droit : 1. Le président de la République, 2. le président de la Cour suprême, premier vice-président, 3. le Garde des sceaux, ministre de la Justice, 2ème vice-président, 4. les président de chambre de la Cour suprême, membres, 5. Le procureur général près ladite Cour, 6. Un président de Cour d'appel, membre, 7. Un procureur général de Cour d'appel, membre, 8. le Ministre chargé de la fonction publique, membre, 9. le Ministre chargé des finances, membre ; b) les autres membres : 10. Quatre (4) personnalités extérieures à la magistrature connues pour leurs qualités intellectuelles et morales, membres, 11. Deux (2) magistrats dont un (1) du Parquet. Les membres autres que ceux de droit sont nommés par décret du président de la République. La désignation du président de la Cour d'appel ainsi que celle du Procureur général, prévue aux points 6 et 7 est effectuée par tirage au sort.

117 Cet article prévoit que les personnalités extérieures à la magistrature et leurs suppléants sont nommées (...) par le Bureau de l'Assemblée nationale.

des trois pouvoirs, choisie par le président de la République en raison de sa compétence, enregistre deux autres membres, le ministre de l'Économie et celui de la Fonction publique.

- 303.** Il relève qu'à travers la décision *DCC 18-005* du 23 janvier 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré la loi organique No. 2018-02 du 4 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique relative au CSM contraire, en partie, à la Constitution.
- 304.** Le requérant soutient que, toutefois, à la faveur du renouvellement des membres, la Cour constitutionnelle a, par décision *DCC 18-142* du 28 juin 2018, déclaré cette loi conforme à la Constitution.
- 305.** Le requérant fait remarquer que l'invasion du CSM par des personnes nommées par le président de la République ainsi que par des membres du gouvernement affecte le critère de la séparation des pouvoirs et donc, l'indépendance de la magistrature.
- 306.** En réponse, l'Etat défendeur fait valoir que la loi querellée ne viole pas les droits de l'homme et que la justice béninoise est indépendante, ainsi que cela résulte de l'article 125 de la Constitution.¹¹⁸ Il ajoute que les magistrats du siège sont inamovibles et que l'Etat défendeur a même été condamné par la justice nationale.
- 307.** Pour l'Etat défendeur, la modification de la loi portant CSM vise à assurer l'efficacité de cet organe, puisque lorsqu'il était dominé par les hommes du milieu judiciaire, il suscitait une méfiance laissant penser que les dérives éventuelles des juges étaient couvertes par un organe constitué des pairs.
- 308.** En outre, l'Etat défendeur fait valoir que le fait que les membres du pouvoir exécutif (qui paie le salaire des magistrats, assure leur promotion, organise leur carrière, veille à leur sécurité et à leur avancement, protègent leur retraite) soient présents dans l'organe de discipline des magistrats n'est pas contraire à l'article 26 de la Charte.

118 Cet article dispose : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ».

- 309.** La Cour rappelle que l'article 26 de la Charte dispose : « Les Etats (...) ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux (...) ».
- 310.** La Cour note que cette disposition consacre non seulement l'indépendance des tribunaux pris séparément, en tant qu'instances juridictionnelles, mais également, celle du pouvoir judiciaire dans son ensemble, à l'instar du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif
- 311.** La Cour note qu'il résulte des articles 125 et 127 de la Constitution de l'Etat défendeur que le pouvoir judiciaire, exercé par la Cour suprême, les cours et tribunaux, est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et que le président de la République est le garant de l'indépendance de la Justice.
- 312.** La Cour estime donc que le pouvoir judiciaire ne devrait dépendre d'aucune autre autorité. Il s'ensuit que ni pouvoir exécutif, ni le pouvoir législatif ne doivent s'immiscer, directement ou indirectement, dans la prise de décisions relevant de la compétence du pouvoir judiciaire, y compris celles concernant la gestion de la carrière des magistrats qui l'incarnent.
- 313.** A cet égard, la Cour fait sienne la position de la Commission selon laquelle
(...) La séparation des pouvoirs exige que les trois (3) piliers de l'Etat exercent leurs pouvoirs de manière indépendante. Le pouvoir exécutif doit être considéré comme distinct du pouvoir judiciaire et du Parlement. De même, afin de garantir son indépendance, le judiciaire doit être perçu comme indépendant de l'exécutif et du législatif.¹¹⁹
- 314.** La Cour souligne, en l'espèce, qu'il résulte de l'article 11 de la loi organique relative au CSM que celui-ci est l'organe de gestion de la carrière des magistrats du jour de leur prestation de serment jusqu'à leur retraite.
- 315.** La Cour note que selon l'article 1er de la loi querellée, le CSM est composé de trois catégories de membres : les membres de droit, parmi lesquels le président de la République, le Garde des sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre de la Fonction publique et celui des Finances, les membres autres que ceux de droit prévus et les personnalités extérieures.
- 316.** La Cour précise que, se prononçant sur la conformité à la Constitution de la loi 2018-02 modifiant et complétant la loi organique No. 94-027 du 18 mars 1999 relative au CSM, la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur a, par décision DCC 18-005

119 CADHP, *Kevin Mgwanga Gunme et autres c. République du Cameroun*, Communication 266/03, §§ 211 et 212, 45ème session ordinaire, 13-27 mai 2009.

du 23 janvier 2018, déclaré l'article 1 de ladite loi contraire à la Constitution sous le motif qui suit :

La composition de ce conseil doit refléter le souci d'indépendance du pouvoir judiciaire. En retenant comme membre de droit, outre le président de la République, garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire et le Garde des sceaux, ministre ayant en charge la gestion de la carrière des magistrats, le ministre chargé de la Fonction publique et le ministre chargé des Finances, l'article 1er de la loi est contraire à la Constitution.

317. S'agissant de l'article 2 de la même loi, la même Cour constitutionnelle a considéré que :

Le législateur, dans le souci d'indépendance du pouvoir judiciaire, doit prévoir un certain équilibre de la composition du CSM (...) Il importe de préciser que les personnalités extérieures susceptibles d'être désignées par le Bureau de l'Assemblée nationale doivent l'être à parité sur la base de propositions émanant de la minorité et de la majorité parlementaire.

318. La Cour relève que le fait que cette la loi querellée ait été, par la suite, déclarée conforme à la Constitution par la Décision *DCC 18-142* du 28 juin 2018 de la Cour constitutionnelle, constituée de nouveaux membres, suivant une procédure d'interprétation est inopérant. En effet, une décision d'interprétation ne peut remettre en cause le bien-fondé de la décision interprétée. Cela est d'autant plus avéré que les décisions de la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités ainsi que cela résulte de l'article 124 (2) de la Constitution.

319. La Cour souligne que, d'une part il résulte de l'article 1er de la loi querellée que le président de la République est le président du CSM et d'autre part que le rôle du CSM consiste à assister le président de la République.¹²⁰

320. La Cour estime que faire du CSM un organe d'assistance du président de la République est réducteur et que par une telle assistance, cet organe, ne peut être que sous la dépendance du pouvoir exécutif.

321. Une telle dépendance est exacerbée par le fait que, non seulement, des membres du Gouvernement sont membres de droit du CSM, mais également, les membres, autres que ceux de droit, sont nommés par décret du président de la République.

¹²⁰ Il résulte de ce texte que le CSM assiste le président de la République dans sa mission de garant de l'indépendance de la Justice.

322. La Cour estime, à l'instar de la Commission,¹²¹ que la présence du président de la République comme président du CSM et celle du ministre de la Justice constituent une preuve manifeste que le pouvoir judiciaire n'est pas indépendant.
323. En outre, la Cour est d'avis que le choix des personnalités extérieures qui n'appartiennent ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir législatif, ne devrait être dévolu à aucun autre pouvoir, si ce n'est le pouvoir judiciaire.
324. Au regard de ce qui précède, la Cour considère qu'il existe une immixtion du pouvoir exécutif de l'Etat défendeur au CSM.
325. En conséquence, la Cour considère que l'Etat défendeur a violé l'article 26 de la Charte.

C. Sur la violation alléguée de l'obligation d'adopter une révision constitutionnelle sur la base d'un consensus national

326. Le requérant soutient que l'Assemblée nationale issue du scrutin législatif du 28 avril 2019 et acquise au chef de l'État n'a ni légitimité, ni mandat pour réviser la Constitution. Cette révision a été faite sans consensus national et aurait dû, plutôt, être faite par voie référendaire.
327. Il explique que l'opposition a été exclue des élections législatives et que seules deux composantes du parti unique acquis au Chef de l'État ont été autorisées à participer à ce scrutin, de sorte que l'élection n'était pas démocratique puisque le scrutin n'était ni libre, ni ouvert.
328. Il relève que cette révision a instauré un système d'élections générales, institué un poste de Vice-Président, élu en binôme avec le Président et mis en place un système de parrainage pour tout candidat à une élection présidentielle. Selon lui, le système d'élections générales rallonge le mandat du président de la République de cinquante (50) jours.
329. Le requérant soutient que cette révision est contraire au principe de l'Etat de droit qui implique, non seulement, une bonne législation conforme aux prescriptions des droits de la personne, mais également une bonne justice.

121 CADHP, *Kevin Mgwanga Gunme et autres c. Cameroun*, Communication 266/03, § 212, 45^{ème} session ordinaire, 13-27 mai 2009.

- 330.** Il fait remarquer, qu'il y a une confiscation du pouvoir, ce qui n'est rien d'autre qu'un changement anti-constitutionnel de gouvernement prohibé par l'article 25 de la CADEG.
- 331.** En réponse, l'État défendeur estime que le fait qu'une loi votée après que les débats publics se sont prolongés n'est pas une violation des droits de l'homme. Il souligne que la Cour de céans ne peut pas remettre en cause l'ordre constitutionnel d'un Etat.
- 332.** Par ailleurs, au sujet de la prétendue rallonge de cinquante (50) jours au mandat présidentiel, l'État défendeur souligne que le referendum n'est qu'un moyen de révision de la Constitution au même titre que le vote parlementaire à la majorité qualifiée prévu par la loi fondamentale prévu par l'article 155 de la Constitution.
- 333.** L'État défendeur souligne qu'à cet égard, l'article 155 de la Constitution dispose : « la révision n'est acquise qu'après avoir été approuvée par referendum, sauf si le projet ou la proposition en cause a été approuvé à la majorité des quatre cinquièmes des membres composant l'Assemblée nationale ».

- 334.** La Cour précise que les questions relatives à la violation de l'Etat de droit et au changement anti-constitutionnel de gouvernement sont sous – jacentes à celle de la révision constitutionnelle.
- 335.** La Cour souligne que le point qu'elle doit trancher n'est pas celui de savoir si elle peut ou non remettre en question l'ordre constitutionnel d'un État. Elle est plutôt appelée à considérer si la révision constitutionnelle du 7 novembre 2019 a été faite suivant un consensus national tel que prévu par l'article 10(2) de la CADEG.¹²²
- 336.** Cet article dispose :
- Les États parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum.
- 337.** La Cour relève qu'avant la ratification de la CADEG, l'Etat défendeur avait érigé le consensus national en principe à valeur

122 Dans sa décision *APDH c. Côte d'Ivoire*, la Cour de céans a considéré que « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance et le Protocole de la CEDEAO sur la démocratie sont des instruments relatifs aux droits de l'homme, au sens de l'article 3 du Protocole et qu'elle a, en conséquence, compétence pour les interpréter et les faire appliquer ».

constitutionnelle à travers la décision de la Cour constitutionnelle *DCC 06-74* du 8 juillet 2006, en ces termes :

Même si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle.

338. De plus, la même Cour constitutionnelle a donné une définition précise du terme « consensus » à travers ses décisions *DCC 10-049* du 5 avril 2010 et *DCC 10-117* du 8 septembre 2010. Elle y affirme :

Le consensus, principe à valeur constitutionnelle, tel qu'affirmé par la Décision *DCC 06-074* du 8 juillet 2006 (...) loin de signifier l'unanimité, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; (...) il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes.

339. La Cour observe que l'expression « plus grand nombre de personnes » concomitante à la notion de « consensus national » exige que le peuple béninois soit consulté, soit directement, soit par l'intermédiaire des leaders d'opinion et de toutes les parties prenantes incluant les représentants du peuple si ceux-ci représentent véritablement les différentes forces ou composantes de la société, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque tous les députés de l'Assemblée nationale appartiennent à la mouvance présidentielle.

340. Il n'est pas discuté que la loi No.2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision constitutionnelle a été adoptée selon la procédure d'urgence. Une révision consensuelle n'aurait pu être acquise que si elle avait été précédée d'une consultation de toutes les forces vives et de différentes sensibilités ou si elle avait été suivie, le cas échéant, d'un référendum.

341. Le fait que cette loi ait été adoptée à l'unanimité ne saurait occulter la nécessité du consensus national commandé par « les idéaux qui ont prévalu à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 » et par l'article 10(2) de la CADEG.

342. Dès lors, cette révision constitutionnelle¹²³ a été adoptée en violation du principe du consensus national.

343. En conséquence, la Cour déclare que la révision constitutionnelle objet de la loi No.2019-40 du 7 novembre 2019 est contraire

123 Les articles suivants ont été supprimés : 46 et 47. Les articles suivants ont été

au principe du consensus tel qu'édicté par l'article 10(2) de la CADEG.

344. La Cour conclut, par conséquent, que l'Etat défendeur a violé l'article 10(2) de la CADEG.

IX. Sur les réparations

345. Le requérant sollicite de la Cour qu'elle constate que les lois ayant favorisé l'installation de l'Assemblée nationale ne sont pas conformes aux Conventions internationales. Il demande également l'invalidation de la 8ème législature issue des élections du 28 avril 2019 ainsi que la dissolution de la Cour constitutionnelle. Il sollicite, en outre, que soient annulée la loi No. 201940 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution ainsi que toutes les lois qui en sont issues. Il demande, enfin, de mettre le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine aux troussees des auteurs et complices de ce qu'il qualifie de changement anti-constitutionnel de gouvernement.

346. Par ailleurs, le requérant déclare qu'il renonce à la réparation pécuniaire d'un montant de cent milliards (100 000 000 000) de francs CFA qu'il avait sollicitée.

347. Pour sa part, l'État défendeur fait valoir que le requérant doit être débouté de toutes ses demandes.

348. La Cour note que l'article 27 du Protocole dispose :

Lorsqu'elle estime qu'il a eu violation d'un droit de l'homme ou des peuples, la Cour ordonne toutes les mesures appropriées afin de remédier à la situation, y compris le paiement d'une juste compensation ou l'octroi d'une réparation.

349. La Cour rappelle ses arrêts antérieurs en matière de réparation¹²⁴ et réaffirme que pour examiner les demandes en réparation

modifiés ou créés : 5, 15, 26, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 54-1, 56, 62, 62-1, 62-3, 62-4, 80, 81, 82, 92, 99, 112, 117, 119, 131, 132, 134-1, 134-2, 132, 134-1, 134-2, 134-3, 134-4, 134-5, 134-6, 143, 145, 151, 151-1, 153-1, 153-2, 153-3, 157-1, 157-2, 157-3, Titre VI (I-1 et I-2) ont été modifiés ou créés.

¹²⁴ *Ayants droit de feus Norbert Zongo, Abdoulaye Nikiema dit Ablassé, Ernest Zongo et Blaise Ilboudo et Mouvement Burkinabé des droits de l'homme et des peuples c. Burkina Faso*, (réparations) (5 juin 2015) 1 RJCA 265, § 22.

des préjudices résultant des violations des droits de l'homme, elle tient compte du principe selon lequel l'État reconnu auteur d'un fait internationalement illicite a l'obligation de réparer intégralement les conséquences de manière à couvrir l'ensemble des dommages subis par la victime.

- 350.** La Cour tient également compte du principe selon lequel il doit exister un lien de causalité entre la violation et le préjudice allégué et fait reposer la charge de la preuve sur le requérant qui doit fournir les éléments devant justifier sa demande.¹²⁵
- 351.** La Cour a aussi établi que « la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis ». En outre, les mesures de réparation doivent, selon les circonstances particulières de chaque affaire, inclure la restitution, l'indemnisation, la réadaptation de la victime et les mesures propres à garantir la non répétition des violations, compte tenu des circonstances de chaque affaire.¹²⁶
- 352.** Par ailleurs, la Cour réitère qu'elle a déjà établi que les mesures de réparation des préjudices résultant des violations des droits de l'homme doivent tenir compte des circonstances de chaque affaire et que l'appréciation de la Cour s'opère au cas par cas.¹²⁷
- 353.** En l'espèce, la Cour relève que le requérant a renoncé à sa demande de réparation pécuniaire. Elle lui en donne acte.
- 354.** Par ailleurs, la Cour souligne qu'elle ne peut ordonner des mesures de réparations fondées sur des allégations pour lesquelles aucune violation des droits de l'homme n'a été établie.
- 355.** Concernant la demande consistant à « mettre le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine aux troussees des auteurs et complices » de ce que le requérant qualifie de changement anticonstitutionnel de gouvernement, la Cour souligne que cet organe peut recevoir directement des informations émanant de toutes les sources, y compris du requérant lui-même. En conséquence, il n'est pas nécessaire d'ordonner une mesure sur ce point.
- 356.** Au sujet de la demande d'annulation des lois, la Cour considère qu'elle ne peut se substituer au législateur de l'État défendeur. Elle souligne, au demeurant, qu'elle peut ordonner des mesures

125 *Révèrend Christopher Mtikila c. République-Unie de Tanzanie* (réparations) (14 juin 2014) 1 RJCA 74, § 31.

126 *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda* (réparations) (7 décembre 2018) 2 RJCA 209, § 20.

127 *Ibid.*, § 22.

dont le but sera d'abroger lois ou de modifier ces lois pour qu'elles soient conformes aux normes internationales des droits de l'homme.

- 357.** La Cour estime que de telles mesures qui s'analysent en garanties de non-répétition sont les plus appropriées en l'espèce.
- 358.** À cet égard, la Cour ordonne à l'État défendeur d'abroger, dans un délai de trois (3) mois à compter de la notification du présent arrêt ou, en tout cas, avant toute élection, les textes suivants :
- i. L'article 27(2) de la loi No. 2018-23 du 18 septembre 2018 portant Charte des partis politiques ;
 - ii. Les articles 1 et 2 de la loi organique No. 2018-2 du 4 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique No. 94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature ;
 - iii. La loi No. 2019-39 du 31 juillet 2019 portant amnistie des faits criminels, délictuels et contraventionnels commis lors des élections législatives du 28 avril 2019 et de diligenter toutes les enquêtes nécessaires pouvant permettre aux victimes d'obtenir la reconnaissance de leurs droits et réparation ;
 - iv. La loi constitutionnelle No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution et toutes les lois subséquentes, notamment la loi No. 2019 – 43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.
- 359.** Par ailleurs, la Cour ordonne à l'Etat défendeur d'abroger, dans un délai de six (6) mois à compter de la notification du présent arrêt, toutes les dispositions interdisant le droit de grève. Il s'agit, notamment, de l'article 50(5) de la loi No. 2017-43 du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi No. 2015-18 du 13 juillet 2017 portant Statut général de la fonction publique, l'article 2 de la loi No. 2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2001 portant exercice du droit de grève, de l'article 71 de la loi No. 2017-42 du 28 décembre 2017 portant statut des personnels de la police républicaine, dans un délai de six (6) mois à compter de la notification du présent arrêt ;
- 360.** En outre, la Cour estime que le requérant ne fournit aucune justification en ce qui concerne la demande de dissolution de la Cour constitutionnelle. Il s'y ajoute que les textes régissant cette juridiction ne font pas partie de ceux révisés par la loi constitutionnelle No. 2019-40 du 7 novembre 2019. En conséquence, la Cour rejette cette demande.
- 361.** En revanche, il est établi que l'État défendeur a violé son obligation d'assurer l'indépendance de la Cour constitutionnelle, dès lors, la Cour de céans ordonne à l'État défendeur de prendre toutes les mesures nécessaires pour que le mandat des juges de la Cour

constitutionnelle soit empreint des garanties d'indépendance conformément aux normes internationales des droits de l'homme.

X. Sur la demande des mesures provisoires

- 362.** La Cour rappelle que le 20 octobre 2020, le requérant a introduit une deuxième demande de mesures provisoires.
- 363.** La Cour rappelle qu'elle ne s'est pas prononcée sur la deuxième demande de mesures provisoires dans la mesure où son objet est identique aux demandes formulées au fond.
- 364.** Or, en l'espèce, à travers le présent arrêt, la Cour de céans a rendu une décision au fond qui rend sans objet les mesures provisoires sollicitées. Dès lors, il n'est plus nécessaire de se prononcer sur la demande de mesures provisoires.

XI. Sur les frais de procédure

- 365.** Le requérant a sollicité que l'État défendeur soit condamné aux dépens.
- 366.** Pour sa part, l'État défendeur a conclu au débouté.

- 367.** La Cour note qu'aux termes de la Règle 32 (2) « A moins que la Cour n'endécide autrement, chaque partie supporte ses frais de procédure ». La Cour estime, en l'espèce, qu'il n'y a aucune raison de s'écarter du principe posé par ce texte.
- 368.** En conséquence, chaque partie supporte ses frais de procédure.

XII. Dispositif

369. Par ces motifs,
LA COUR

À l'Unanimité

Sur la compétence

- i. *Rejette* les exceptions d'incompétence ;
- ii. *Se déclare* compétente ;

Sur les exceptions préliminaires sur la recevabilité ;

- iii. *Rejette* les exceptions préliminaires ;

Sur la recevabilité

- iv. *Rejette* les exceptions d'irrecevabilité ;
- v. *Déclare* la requête recevable ;

Au fond

- vi. *Dit* que l'État défendeur n'a pas violé le droit à la liberté d'opinion et d'expression, protégé par les articles 9(2) de la Charte ;
- vii. *Dit* que l'Etat défendeur n'a pas violé le droit à la liberté de réunion, protégé par l'article 11 de la Charte ;
- viii. *Dit* que l'État défendeur n'a pas violé le droit à la liberté et à la sécurité, protégé par l'article 6 de la Charte ;
- ix. *Dit* que l'Etat défendeur n'a pas violé l'obligation de ne pas modifier la loi électorale dans les six (6) mois précédant les élections législatives du 28 avril 2018, prévue par l'article 2 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie ;
- x. *Dit* que l'Etat défendeur n'a pas violé le droit à la non-discrimination et le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, protégés, respectivement, par les articles 2 et 13(1) de la Charte, du fait des conditions d'éligibilité relativement au cautionnement, au quitus fiscal, à l'âge ;
- xi. *Dit* que l'Etat défendeur n'a pas violé l'obligation de garantir l'impartialité de la Cour constitutionnelle ;
- xii. *Dit* que l'Etat défendeur a violé le droit de grève, protégé par l'article 8(1)(d)(2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ;
- xiii. *Dit* que l'État a violé le droit à la vie, à l'intégrité physique et morale ainsi que le droit de ne pas être soumis à la torture, protégés, respectivement par les articles 4 et 5 de la Charte ;
- xiv. *Dit* que l'Etat défendeur a violé le droit des victimes des violences post-électorales à ce que leurs causes soient entendues, protégé par l'article 7(1) de la Charte ;
- xv. *Dit* que l'État défendeur a violé le droit à la liberté d'association, protégé par l'article 10 de la Charte, du fait de la possibilité de dissolution d'un parti politique qui n'a pas participé à deux élections législatives successives et du fait de l'interdiction des alliances électorales et les candidatures indépendantes ;
- xvi. *Dit* que l'État défendeur a violé le droit à la non-discrimination et le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, protégés respectivement par les articles 2 et 13(1) de la Charte, du fait de l'interdiction des candidatures indépendantes et de l'obligation de résidence imposée à tout candidat ;
- xvii. *Dit* que l'État défendeur a violé l'obligation de créer des organes électoraux indépendants et impartiaux, prévue par l'article 17(1) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la

gouvernance ainsi que par l'article 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance ;

- xviii. *Dit* que l'État défendeur a violé l'obligation de garantir l'indépendance de sa Cour constitutionnelle et du pouvoir judiciaire prévue par l'article 26 de la Charte ;
- xix. *Dit* que l'État défendeur a violé l'obligation de procéder à une révision constitutionnelle fondée sur le consensus national protégée par l'article 10(2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ;

Sur les réparations

Sur les réparations pécuniaires

- xx. *Donne* acte au requérant de ce qu'il renonce à sa demande de réparation pécuniaire

Sur les réparations non - pécuniaires

- xxi. *Rejette* la demande de saisine du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine ;
- xxii. *Rejette* la demande de dissolution de la Cour constitutionnelle ;
- xxiii. *Rejette* la demande d'invalidation des élections législatives du 28 avril 2019 ;
- xxiv. *Ordonne* à l'État défendeur de prendre toutes les mesures nécessaires, dans un délai de trois (3) mois à compter de la notification du présent arrêt, en tout cas avant toute élection, pour abroger :
 1. L'article 27(2) de la loi No. 2018-23 du 18 septembre 2018 portant Charte des partis politiques ;
 2. Les articles 1 et 2 de la loi organique No. 2018-2 du 4 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique No. 94-27 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature.
 3. La loi No. 2019-39 du 31 juillet 2019 portant amnistie des faits criminels, délictuels et contraventionnels commis lors des élections législatives du 28 avril 2019 et de diligenter toutes les enquêtes nécessaires pouvant permettre aux victimes d'obtenir la reconnaissance de leurs droits et réparation ;
 4. La loi constitutionnelle No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution du Bénin et toutes les lois subséquentes, notamment, la loi No. 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral, et de se conformer au principe du consensus national édicté par l'article 10(2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance pour toute autre révision constitutionnelle.
- xxv. *Ordonne* à l'Etat défendeur de prendre toutes les mesures nécessaires pour abroger, dans un délai de six (6) mois à compter de la notification du présent arrêt, toutes les dispositions interdisant le droit de grève, notamment, l'article 50(5) de la loi No. 2017-43

- du 2 juillet 2018 modifiant et complétant la loi No. 2015-18 du 13 juillet 2017 portant Statut général de la fonction publique, l'article 2 de la loi No. 2018-34 du 5 octobre 2018 modifiant et complétant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2001 portant exercice du droit de grève, de l'article 71 de la loi No. 2017-42 du 28 décembre 2017 portant Statut des personnels de la police républicaine, dans un délai de six (6) mois à compter de la notification du présent arrêt ;
- xxvi. *Ordonne* à l'État défendeur de prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter son obligation de garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle et du pouvoir judiciaire.
- xxvii. *Ordonne* à l'État défendeur de publier le dispositif du présent arrêt pour dans un délai d'un (1) mois, à compter de la date de sa notification, sur les sites internet du gouvernement, du Ministère des Affaires étrangères, du Ministère de la Justice et de la Cour constitutionnelle, et pendant six (6) mois

Sur la mise en œuvre et le rapport

- xxviii. *Ordonne* à l'Etat défendeur de soumettre à la Cour, dans un délai de trois (3) mois pour le point xxiv et dans un délai de six (6) mois pour les points xxv, xxvi et xxvii un rapport sur la mise en œuvre des points du présent dispositif Ces délais courent à compter de la notification du présent arrêt.

Sur la demande de mesures provisoires

- xxix. *Dit* que la demande de mesures provisoires est sans objet

Sur les frais de procédure

- xxx. *Ordonne* que chaque partie supporte ses frais de procédure.

**Sandwidi c. Burkina Faso et 3 autres (jonction d'instances)
(2020) 4 RJCA 204**

Requête 014/2020, *Elie Sandwidi c. Burkina Faso et 3 autres*

Requête 017/2020, *Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples c. Burkina Faso et autres*

Arrêt du 26 juin 2020. Fait en anglais et en français, le texte français faisant foi.

Juges : KIOKO, BEN ACHOUR, MATUSSE, MENGUE, CHIZUMILA, BÉNSAOULA, MUKAMULISA, TCHIKAYA, ANUKAM et ABOUD

S'est récusé en application de l'article 22 : ORÉ

Sur la base des observations selon lesquelles l'objet de la requête introduite par les requérants dans les deux actions distinctes était similaire et que les deux actions étaient dirigées contre les mêmes États défendeurs, la Cour a ordonné la jonction des deux instances.

Procédure (jonction d'instances, 5 - 10)

I. Après en avoir délibéré

1. Vu la requête du 24 février 2020 introduite par le sieur Elie Sandwidi (ci-après, « le premier requérant »), dirigée contre le Burkina Faso, la République du Bénin, la République de Côte d'Ivoire et la République du Mali (ci-après, « les États défendeurs ») et enregistrée au greffe, le 3 mars 2020.
2. Vu la requête en date du 30 avril 2020 introduite par le Mouvement burkinabè des droits de l'homme et des peuples (ci-après, « le deuxième requérant ») dirigée contre les États défendeurs et enregistrée au greffe, le 11 mai 2020.
3. Considérant que dans ses écritures du 2 mai 2020, reçues au greffe le 3 juin 2020, le Mali a sollicité, sur le fondement de l'article 54 du Règlement, la jonction de deux instances au moyen que les deux requêtes ont le même objet, c'est-à-dire, la demande de réintégration et, à défaut, l'indemnisation d'Elie Sandwidi, ce qui crée un lien suffisant entre les deux litiges pour permettre de les juger ensemble.
4. Considérant que l'article 54 du Règlement Intérieur (ci-après, « le Règlement ») dispose : « A toute phase de la procédure, la Cour peut, d'office ou à la requête d'une des parties, ordonner la jonction des instances connexes lorsqu'une telle mesure est appropriée en fait et en droit ».

5. Considérant qu'il résulte de ce texte que le pouvoir discrétionnaire dont dispose la Cour pour ordonner la jonction d'instances s'exerce lorsqu'elle est saisie de deux ou plusieurs instances non identiques mais telles qu'il est de bonne justice de les instruire et juger en même temps afin d'éviter des solutions qui pourraient être inconciliables. Une telle jonction doit être, non seulement, conforme au principe de bonne administration de la justice mais aussi aux impératifs d'économie judiciaire.¹
6. Considérant qu'en l'espèce, les requêtes sont dirigées contre les mêmes États défendeurs, à savoir le Burkina Faso, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Mali.
7. Considérant, en outre, que les faits à l'appui des deux requêtes sont similaires. Ils tirent leur origine du recrutement du premier requérant à la Cour de Justice de l'Union économique et monétaire ouest africaine (CJ-UEMOA) et de son licenciement dont il a contesté, sans succès, la légalité devant le Comité consultatif de la Commission de l'UEMOA (CCP UEMOA), le Conseil des ministres et la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA ainsi que devant ladite Cour.
8. Considérant, par ailleurs, que la qualification juridique tirée des faits, est la même, de part et d'autre. Les requérants allèguent, en effet, les mêmes violations : violation du droit à une égale protection de la loi consacrée, du droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine, du droit à ce que sa cause soit entendue et du droit de propriété, respectivement, consacrés par les articles 3(2), 5, 7 et 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
9. Considérant, enfin, que les requérants formulent les mêmes demandes au fond et sollicitent, *pendente lite*, le bénéfice des mêmes mesures provisoires.
10. Considérant qu'il s'infère de ce qui précède, que la jonction de ces deux instances est appropriée en fait et en droit, en application de l'article susvisé et est conforme aux principes gouvernant une bonne administration de la justice.
11. Considérant qu'il y a lieu, dès lors, d'ordonner la jonction des instances introduites par le premier requérant et par le deuxième requérant contre les mêmes États défendeurs, à savoir, Burkina Faso, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Mali.

1 CIJ, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)*, jonction d'instances, ordonnance du 17 avril 2013, § 18.

II. Dispositif

12. Par ces motifs,

La Cour,

À l'unanimité ordonne

- i. *La jonction des instances introduites par les requérants.*
- ii. *Que les deux instances ainsi jointes seront intitulées « Jonction des instances dans les affaires requête No. 014/2020 et 017/2020 - Elie Sandwidi et le Mouvement burkinabé des droits de l'homme des peuples c. Burkina Faso et Trois autres États ».*
- iii. *Que la présente ordonnance et les pièces relatives aux instances jointes seront signifiées aux parties.*