

Ajavon c. Bénin (mesures provisoires) (2020) 4 RJCA 124

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

Arrêt du 17 avril 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 avait allégué, dans sa requête principale, que l'État défendeur avait violé un certain nombre de ses droits, a demandé des mesures provisoires visant à reporter les élections nationales en cours et à suspendre certaines lois nationales au motif que les actes et omissions de l'État défendeur faisaient peser un risque imminent sur son droit de participer aux affaires de son pays et sur son droit à la vie. La Cour a partiellement accordé les mesures provisoires demandées.

Mesures provisoires (conditions de recevabilité pas nécessaires, 30 ; exclusion du risque hypothétique, 62 ; non-exécution du jugement, 67 ; risque d'exclusion des élections, 68)

I. Les parties

1. Sébastien Germain Marie Aïkoué Ajavon, (ci-après « le requérant »), de nationalité béninoise, est administrateur de société, résidant à Paris, France, sous le statut de réfugié politique.
2. La requête a été introduite contre la République du Bénin (ci-après « l'État défendeur »), devenue partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après 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, « le Protocole »), le 22 août 2014. L'État défendeur a également déposé, le 8 février 2016, la déclaration prévue par l'article 34(6) dudit Protocole par laquelle il accepte la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes émanant des individus et des organisations non gouvernementales.
3. L'État défendeur a également ratifié le Pacte international sur les droit civils et politiques le 12 mars 1992, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le 28 juin 2012 ainsi que le Protocole A/SP1/12/01 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des

conflits, de maintien de la paix et de la sécurité le 21 décembre 2001.

II. Objet de la requête

4. Dans sa requête introductive d'instance, le requérant invoque la violation de ses droits consacrés aux articles 3, 4, 5, 6, 7(1)(c), 10, 11, 13, 15 et 26 de la Charte, 2(2), 3(2), 4(1), 10(2), 23(5) et 32(8) de la Charte africaine de la démocratie, 25 du Pacte international sur les droits civils et politiques et 22 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.
5. Dans sa requête aux fins de mesures provisoires, le requérant allègue la violation du droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays et du droit à la vie. Il fait valoir que les élections législatives du 28 avril 2019 étaient irrégulières et que l'Assemblée nationale béninoise qui en est issue a clandestinement adopté plusieurs lois dans la nuit et le grand public n'en a eu connaissance qu'après leur publication.
6. Il ajoute que c'est dans ce contexte que l'élection des conseillers municipaux et communaux (ci-après, « l'élection du 17 mai 2020 ») est prévue pour le 17 mai 2020, suite à la convocation du corps électoral en Conseil des ministres du 22 janvier 2020. Le requérant estime que sa non-participation à cette élection lui causera un préjudice irréparable.

III. Résumé de la procédure devant la Cour

7. La requête introductive d'instance a été déposée le 29 novembre 2019 et la requête aux fins d'octroi de mesures provisoires, le 09 janvier 2020.
8. Le 16 janvier 2020, le greffier a communiqué à l'État défendeur copies desdites requêtes, en application de l'article 35(2) du Règlement de la Cour (ci – après, « Le Règlement », en lui demandant de bien vouloir soumettre sa réponse sur les mesures provisoires dans un délai de quinze (15) jours à compter de la date de réception.
9. Le 20 février 2020, la Cour a reçu une demande de prorogation de soixante (60) jours émanant de l'État défendeur pour répondre à la requête aux fins de mesures provisoires.
10. Cette demande a été communiquée au requérant pour observations à formuler dans un délai de sept (7) jours. Aucune observation n'a été reçue du requérant.

11. L'État défendeur a formulé sa réponse à la requête aux fins d'octroi de mesures provisoires par écritures du 10 mars 2020.

IV. Sur la compétence

12. L'État défendeur soulève l'incompétence de la Cour de céans en expliquant que la vérification de la compétence *prima facie* de la Cour est objective et suppose l'existence de violations plausibles de droits de l'Homme.
13. Par ailleurs, il soutient que le critère de compétence matérielle, tiré de l'article 34(4) du Règlement, exclut toute hypothèse ou circonstances abstraites dans la mesure où le requérant doit caractériser les violations alléguées, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas.
14. Poursuivant, l'État défendeur souligne que le requérant reste dans des conjectures lorsqu'il considère que son parti politique l'Union sociale libérale (USL) qui n'existait pas lors des élections législatives de 2019, ne pourrait pas prendre part à l'élection présidentielle de 2021.
15. Selon l'État défendeur, cette élection relativement à laquelle il n'a posé aucun acte de nature à limiter les droits des tiers, n'est pas à l'ordre du jour.
16. Le requérant soutient, sur le fondement des articles 27(2) du Protocole et 51(1) du Règlement qu'en matière de mesures provisoires, la Cour n'a pas à se convaincre qu'elle a compétence sur le fond de l'affaire mais simplement qu'elle a compétence *prima facie*.
17. Se référant à l'article 3(1) du Protocole, il estime que la Cour est compétente en ce que l'État défendeur est partie à la Charte ainsi qu'au Protocole et a fait la déclaration prévue par l'article 34(6) du Protocole. Il a, en outre, invoqué la violation du droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays et de son droit à la vie, protégés par la Charte.
18. Lorsqu'elle est saisie d'une requête, la Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence sur la base des articles 3, 5(3) et 34(6) du Protocole mais n'a pas besoin, en matière de mesures provisoires, de vérifier qu'elle a compétence au fond, mais simplement qu'elle a compétence *prima facie*.
19. L'article 3 (1) du Protocole dispose : « La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation ou l'application de la Charte, du (...) Protocole ou de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés ».

20. L'État défendeur est partie à la Charte et à d'autres instruments internationaux dont la violation est alléguée.¹
21. La Cour souligne, relativement à l'argument du défendeur selon lequel les violations alléguées doivent être caractérisées, qu'il est prématuré, à ce stade, d'examiner le caractère plausible des violations auquel l'État défendeur fait référence. Ce caractère plausible renvoie au lien entre les mesures provisoires et la demande au fond ne s'apprécie, au besoin, que lorsqu'il est question de faire droit ou non aux mesures provisoires sollicitées.
22. A la lumière de ce qui précède, la Cour rejette l'exception préliminaire d'incompétence et conclut qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître de la requête.

V. Sur la recevabilité

23. L'État défendeur soulève l'irrecevabilité de la requête tirée de l'absence d'urgence ou d'extrême gravité et de dommage irréparable.
24. A l'appui, il fait valoir que par urgence, il faut entendre, « le caractère d'un état de fait susceptible, s'il n'y est porté remède à bref délai, de causer un préjudice irréparable », tandis que l'extrême gravité est une situation de violence accrue et de nature exceptionnelle justifiant que la Cour y mette un terme.
25. Citant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de laquelle les mesures provisoires sont des « mesures d'urgence qui ne s'appliquent que lorsqu'il y a un risque imminent de dommage irréparable », il soutient que lesdites mesures visent à contenir des situations exceptionnelles présentant un caractère d'urgence ou une gravité extrême.
26. L'État défendeur soutient, en outre, que l'allégation du requérant selon laquelle il y a « extrême urgence parce qu'il serait arrivé troisième aux élections législatives et que la Constitution du Bénin prévoit un parrainage des candidats par les autorités politiques élues » n'est qu'hypothétique et ne peut justifier l'octroi de mesures provisoires.
27. En ce qui concerne le dommage irréparable, l'État défendeur fait noter qu'il se distingue du préjudice difficilement réparable et se réfère à l'action dont les conséquences ne peuvent être effacées, réparées ou compensées, même par une indemnisation.
28. Selon l'État défendeur, les mesures provisoires ne sont envisageables qu'à titre exceptionnel, lorsqu'un requérant est

1 Voir § 3 de la présente ordonnance.

exposé à un risque réel de dommage irréparable, comme une menace à la vie ou de mauvais traitements prohibés par les instruments juridiques internationaux ou une violation grave et manifeste de ses droits.

29. Enfin, l'État défendeur soutient que les lois évoquées par le requérant ne lui ont causé aucune entrave en tant que citoyen.
30. La Cour souligne qu'en matière de mesures provisoires, ni la Charte, ni le Protocole, n'ont prévu de conditions de recevabilité, l'examen desdites mesures n'étant assujéti qu'au préalable de la détermination de la compétence *prima facie*, ce qui en l'espèce, a été fait.
31. Les articles 27(2) du Protocole et 51(1) du Règlement auxquels se réfère l'État défendeur pour asseoir l'irrecevabilité de la requête constituant, en réalité, les conditions qui permettent à la Cour de faire droit ou non à une demande de mesures provisoires.
32. En conséquence, la Cour rejette l'exception d'irrecevabilité.

VI. Sur les mesures provisoires demandées

33. Le requérant sollicite le sursis à la tenue de l'élection du 17 mai 2020. Il demande, également, la suspension de l'application des lois suivantes : la loi organique No. 2018-02 du 04 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique No. 04-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la Magistrature (4 articles), la loi No. 2017-20 du 20 avril 2018 portant Code du numérique (647 articles), la loi No. 2018-34 du 05 octobre 2018 modifiant et complétant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève (6 articles), la loi 11 No. 2018-016 portant code pénal (1008 articles), la loi No. 2019-40 du 07 novembre 2019 (47 articles) portant révision de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin, soit mille sept cent douze (1712) articles. Il demande, enfin, la suspension des arrêtés municipaux qui, à son avis, interdisent les manifestations publiques à caractère revendicatif.
34. A l'appui de ses prétentions, il expose qu'il existe une extrême urgence résultant de ce qu'il risque d'être privé de participer à ladite élection.
35. Il soutient que l'article 44 in fine de la loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution du Bénin subordonne la présentation de candidatures à l'élection présidentielle à un parrainage qui, selon le nouveau code électoral, est de dix pour cent (10%) des députés et élus locaux, soit seize (16) députés ou élus locaux.

36. Le requérant explique que faute de certificat de conformité, son parti politique, l'Union sociale libérale (USL), n'a pas pu prendre part aux législatives du 28 avril 2019 et que sans la participation à l'élection du 17 mai 2020, il ne pourra pas prétendre à la présidentielle de 2021.
37. Il fait valoir qu'en dépit de l'ordonnance de mesures provisoires rendue le 20 décembre 2018 par la Cour de céans, la condamnation à vingt (20) ans d'emprisonnement dont il a fait l'objet est toujours inscrite sur son casier judiciaire.
38. Selon le requérant, une décision du Tribunal de première instance de Cotonou a écarté son parti politique des législatives pour le même motif, ce qui, à son avis, est symptomatique du manque d'indépendance de la justice qui n'est que la résultante de la loi organique No. 2018-02 du 4 janvier 2018 modifiant la loi No. 94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature.
39. Par ailleurs, le requérant souligne qu'il existe d'autres situations d'extrême gravité générée par la loi No. 2017-20 du 20 avril 2018 portant code du numérique qui réprime les délits de presse et autorise la garde-à-vue des journalistes pour diffamation.
40. Cette gravité est confortée, à son avis, par les propos du Procureur de la République près le tribunal de première instance de Cotonou qui, lors d'une conférence de presse, a, entre autres, affirmé que « les lois sur la question sont imprécises (...) ce code du numérique, c'est comme une arme qui est braquée sur la tempe de chaque journaliste, de chaque web activiste (...) ».
41. Il s'y ajoute, toujours selon le requérant, que la loi No. 2018-34 du 05 octobre 2018, modifiant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève qui a été élaborée et déclarée conforme à la Constitution par une même personne, Joseph Djogbenou, ancien garde des sceaux, ministre de la justice et actuel Président du Conseil constitutionnel, sape la démocratie en empêchant toutes formes de revendication.
42. Il estime que la loi No. 2018-31 du 09 octobre 2018 portant code électoral, sous l'empire de laquelle ont eu lieu les législatives du 28 avril 2019 ainsi que la révision constitutionnelle de 2019, est irrégulière.
43. À son avis, cette loi rend possible l'organisation d'une présidentielle sans les grands candidats de l'opposition à cause du parrainage et permet au gouvernement de ne pas exécuter les décisions rendues le 29 mars 2019 et le 28 novembre 2019 par la Cour de céans.
44. Il révèle que la loi No. 2018-016 portant code pénal restreint les libertés de manifestation, de réunion pacifique et d'activités de son parti politique.

45. Le requérant estime qu'il existe une situation d'extrême gravité et un risque de violations irréparables de ses droits civils et politiques protégés par la Charte, en l'occurrence, le droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays et le droit à la vie.
46. Ce report ne sera pas le premier puisque l'élection des conseillers municipaux et communaux de 2013 avait été décalée de deux (2) ans, en raison de l'indisponibilité de la liste électorale permanente informatisée (LEPI).
47. Il affirme, par ailleurs, que l'État défendeur a adopté, en Conseil des ministres du 22 janvier 2020, le décret portant convocation du corps électoral en vue de l'élection du 17 mai 2020 qui était initialement prévue pour le mois de juin 2020.
48. Dans la même veine, il déclare que la Commission électorale nationale autonome (CENA) a publié le calendrier électoral, alors même qu'elle a fait l'objet d'un recours en dissolution pour manque d'indépendance et d'impartialité devant la Cour de Justice de la CEDEAO.
49. Selon ce calendrier, le dépôt des candidatures a eu lieu du 2 au 11 mars 2020.
50. À son avis, cette élection viole l'article 2(1) du Protocole de la CEDEAO qui dispose : « Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une majorité des acteurs politiques ». Il estime qu'il est temps de mettre un terme à ce processus électoral qu'il qualifie d'anti-démocratique.
51. Dans ses conclusions additionnelles du 14 février 2020, le Requérant a précisé que le code électoral béninois ne permet pas la présentation de candidatures indépendantes à l'élection du 17 mai 2020 puisqu'il exige de tout candidat qu'il soit membre d'un parti politique.
52. Il ajoute, en outre, que du fait de l'inexécution du jugement rendu le 29 mars 2019 par la Cour de céans, il ne peut obtenir la délivrance des « actes d'autorité », notamment, les actes d'état civil, titre de voyage ou documents administratifs.
53. Il souligne qu'un complot a été ainsi fomenté contre sa personne pour l'écarter du processus électoral en le contraignant à l'exil.
54. Le requérant soutient que, dans ces circonstances, sa participation à l'élection du 17 mai 2020 est entravée puisqu'il ne peut obtenir aucune des pièces qui constituent le dossier de candidature à déposer impérativement auprès de la CENA entre les 2 et 11 mars 2020.
55. En réponse, l'État défendeur a sollicité le rejet des mesures provisoires. Il a soutenu que l'allégation du requérant relative à l'absence d'indépendance de la Cour constitutionnelle n'est pas fondée.

56. Il affirme qu'il s'agit d'une juridiction dont l'indépendance et la technicité ne souffrent d'aucune discussion tant du point de vue de la nomination de ses membres, majoritairement, choisis par le Bureau de l'Assemblée nationale que du point de vue de leur compétence puisque cinq (5) parmi les sept (7) ont une compétence juridique élevée.
57. L'État défendeur relève que le nombre de membres, leur profil (exigence de compétence, d'expérience professionnelle et de probité), la garantie de l'inamovibilité, la forme de nomination (majorité accordée par le Parlement), le mode de désignation du Président (élection par les pairs constituent suffisamment d'éléments qui démontrent l'impossibilité objective d'exercer des pressions sur cette juridiction.
58. La Cour relève que l'article 27 (2) du Protocole dispose ainsi qu'il suit : « Dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour ordonne les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes ».
59. L'article 51(1) du Règlement dispose : « [...] La Cour peut, soit à la demande d'une partie ou de la Commission, soit d'office, indiquer aux parties toutes mesures provisoires qu'elle estime devoir être adoptées dans l'intérêt des parties ou de la justice ».
60. Au regard de ce qui précède, la Cour tient compte du droit applicable en matière de mesures provisoires qui ont un caractère préventif. Elle ne peut les ordonner *pendente lite* que si les conditions de base requises sont réunies : l'extrême gravité ou l'urgence et la prévention de dommages irréparables à des personnes.
61. La Cour observe que l'urgence, consubstantielle à l'extrême gravité, s'entend de ce qu'un « risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision définitive ». ² Il y a, donc, urgence chaque fois que « les actes susceptibles de causer un préjudice irréparable peuvent « intervenir à tout moment » avant que la Cour ne se prononce de manière définitive dans l'affaire ». ³

2 Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de Génocide (*Gambie c. Myanmar*), § 65, Cour internationale de Justice, 23 janvier 2020 ; Violations alléguées du Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (*République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique*), 3 octobre 2018 ; Immunités et procédures pénales (*Guinée équatoriale c. France*), 7 décembre 2016, § 78, Cour internationale de Justice.

3 *Infra*, note 3.

62. La Cour souligne que le risque en cause doit être réel,⁴ ce qui exclut le risque purement hypothétique et explique la nécessité d'y remédier dans l'immédiat.
63. En ce qui concerne le préjudice irréparable, la Cour estime qu'il doit exister une « probabilité raisonnable de matérialisation »⁵ eu égard au contexte et à la situation personnelle du requérant.
64. La Cour note, d'une part, qu'en dépit de son ordonnance de mesures provisoires du 07 décembre 2018, l'État défendeur n'avait pas sursis « à l'exécution de l'arrêt No. 007/3C.COR du 18 octobre 2018 rendu par la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme, établie par la loi No. 2018-13 du 02 juillet 2018 » et n'a pas pris, non plus, « toutes les mesures nécessaires pour annuler l'arrêt No. 007/3C. COR rendu le 18 octobre 2018 par la CRIET de manière à en effacer tous les effets », nonobstant l'arrêt rendu le 29 mars 2019 par la Cour de céans.
65. La Cour relève que c'est pour cette raison que la condamnation du requérant à une peine de vingt (20) ans d'emprisonnement prononcée par la CRIET demeure inscrite sur son extrait de casier judiciaire.
66. La Cour souligne, en outre, que l'État défendeur n'a pas contesté l'allégation selon laquelle cette mention de la condamnation de vingt (20) ans sur le casier judiciaire du requérant a empêché celui – ci de se présenter aux élections législatives du 28 avril 2019 et que son parti politique, l'USL, s'est vu refuser, de l'intérieur, la délivrance du certificat de conformité, élément du dossier de candidature auxdites élections.
67. La Cour considère que l'inexécution de l'arrêt du 29 mars 2019 est génératrice d'un préjudice à l'encontre du requérant dans la mesure où, sans un casier judiciaire vierge, il lui est impossible de déposer sa candidature sur la liste de son parti.
68. La Cour souligne qu'il ne peut, dès lors, être contesté que le risque pour le requérant de ne pouvoir se présenter à l'élection du 17 mai 2020 est réel, tant et si bien que le caractère irréparable du préjudice qui en résultera est indiscutable.
69. En conséquence, la Cour considère que, pour empêcher la survenance d'un dommage irréparable au requérant, il doit être sursis à la tenue de l'élection du 17 mai 2020 jusqu'à ce qu'elle rende une décision sur le fond.

4 Voir dispositif de l'Ordonnance rendue le 7 décembre 2018 par la Cour de céans.

5 Voir dispositif de l'arrêt du 29 mars 2019 rendu par la Cour de céans

70. S'agissant de la suspension des lois énumérées par le requérant, la Cour estime qu'une telle mesure requiert une analyse approfondie du contenu de ces lois, ce qui ne peut se faire que lors de l'examen de la requête au fond et non dans la présente procédure de mesures provisoires.
71. En conséquence, la Cour rejette la demande de suspension de l'application des lois sollicitée par le requérant.
72. Pour lever toute équivoque, la Cour précise que la présente ordonnance est de nature provisoire et ne préjuge en rien les conclusions qu'elle pourrait prendre sur sa compétence, sur la recevabilité de la requête et sur le fond.

VII. Dispositif

73. Par ces motifs,

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. 2018-02 du 04 janvier 2018 modifiant et complétant la loi organique No. 4-027 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 05 octobre 2018 modifiant et complétant la loi No. 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève, la loi No. 2018-016 portant code pénal, la loi No. 2019-40 du 07 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, dans un délai d'un mois, à compter de la réception de la présente décision, sur l'exécution des mesures provisoires.