

XYZ c. Bénin (mesures provisoires) (2020) 4 RJCA 46

Requête 010/2020, XYZ c. République du Bénin

Arrêt du 3 avril 2020. Fait en anglais et en français, le texte français faisant foi.

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

Le requérant a introduit cette requête pour contester une loi nationale introduite pour réviser la Constitution de l'État défendeur, au motif que la révision violait certains droits garantis par la Charte. Le requérant a également introduit une demande de mesures provisoires visant à faire suspendre la mise en œuvre de la loi modificative. La Cour a rejeté les mesures demandées.

Compétence (*prima facie*, 11)

Mesures provisoires (urgence et gravité, 26)

I. Les parties

1. XYZ (ci-après désigné le requérant) est un citoyen béninois qui a requis l'anonymat, anonymat qui lui a été accordé par la Cour pendant sa 54^{ème} session ordinaire tenue du 2 au 27 septembre 2019 à Arusha, dans une précédente affaire.
2. Le 14 novembre 2019, il a saisi la Cour d'une requête au fond portant sur la loi No. 2019-40 adoptée par l'Assemblée nationale le 31 Octobre 2019 portant modification de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 qui est la constitution de la République du Bénin. Le requérant demande aussi à la Cour d'ordonner des mesures provisoires.
3. Le Bénin (ci-après dénommé « l'État défendeur »), est devenu partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après désignée « la Charte ») le 21 Octobre 1986. Ensuite, il devenu parti au protocole relatif à la Charte portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après désigné « le Protocole »), le 22 Aout 2014. L'État défendeur a également déposé, le 8 février 2016, la déclaration prévue à l'article 34(6) du Protocole par laquelle il accepte la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes émanant des individus et des organisations non gouvernementales.

II. Objet de la requête

4. Le requérant allègue au fond que le 31 octobre 2019, l'Assemblée de l'État défendeur a voté la loi No. 2019-40 portant modification de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution.
5. Selon le requérant, le 06 novembre 2019, la Cour constitutionnelle a validé la nouvelle loi suite à une saisine du Président de la République.
6. Le requérant estime que le vote cette loi est une révision non consensuelle de la constitution initiée par le « seul » Président de la République pour des intérêts politiques.
7. Il allègue aussi que cette révision de la Constitution viole les droits protégés par les articles 1, 9(1), 13(1) 20(1), 22(1) de la Charte et 10 (2), 23 (5) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ci-après CADEG). Il sollicite donc de la Cour dans sa demande de mesures provisoires, qu'elle ordonne le sursis à l'application de la loi No. 2019-40 portant modification de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin et de toutes les lois dérivées ainsi qu'un retour au statu quo ante.

III. Résumé de la procédure devant la Cour de céans

8. Le 14 novembre 2019, le requérant a soumis une requête demandant à la Cour d'ordonner des mesures provisoires notamment le sursis à l'application de la nouvelle loi portant sur la Constitution de l'État défendeur et toutes les autres lois y découlant et de retourner au statu quo en attendant la décision de la Cour sur le fond de cette.
9. La requête a été communiquée à l'État défendeur qui a soumis sa réponse sur la demande de mesures le 18 mars 2020.

IV. Sur la compétence

10. 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.
11. Toutefois, s'agissant des mesures provisoires et conformément à sa jurisprudence, la Cour n'a pas à s'assurer qu'elle a compétence sur le fond de l'affaire, mais simplement qu'elle a compétence *prima facie*.¹

¹ *Commission africaine des droits et des peuples c. Lybie* (mesures provisoires) (15 mars 2013) 1 RJCA 149, § 10 § 10 ; *Amini Juma c. République-Unie de Tanzanie*

12. L'article 3(1) est libellé comme suit : « La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différents 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 ».
13. La Cour constate que les violations alléguées, qui constituent l'objet de la requête au fond portent sur des droits protégés par les articles 1, 9(1), 13(1) 20(1), 22(1) de la Charte et 10(2), 23(5) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance auxquelles l'État défendeur est partie. La Cour estime donc qu'elle a la compétence matérielle.
14. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître de la requête.

V. Sur les mesures provisoires demandées

15. Le requérant demande à la Cour d'ordonner à l'État défendeur de surseoir l'application de la loi No. 2019-40 du 31 octobre 2019, portant modification de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin et de toutes les lois dérivées ainsi qu'un retour au statu quo en attendant l'examen au fond de la présente requête.
16. Pour soutenir cette demande de mesures provisoires, le requérant avance que le fait que la révision constitutionnelle soit « une pratique reconnue dans le monde » n'empêche pas la Cour de se déterminer à cet égard, en particulier s'il est allégué qu'un État y a eu recours dans les limites où les droits de l'homme tels que contenus dans la Charte ont été violés. Il estime que la Charte est un traité international d'où sa primauté sur la constitution en cas de contradiction.
17. Le requérant dit que le vote de la loi No. 2019-40 du 31 octobre 2019, portant modification de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990, portant Constitution de l'État défendeur a un effet « dévastateur » pour la démocratie dans son pays.
18. Il estime que les dommages sont irréparables pour les béninois parce que cette Constitution vient légitimer le parlement issu des élections législatives entachées de violences et non inclusives du 28 avril 2019.
19. Pour le requérant, la preuve de l'extrême gravité réside dans le fait que cette révision constitutionnelle vient du fait que cette modification introduit de profondes et inédites réformes sans

- l'apparence du moindre consensus.
20. L'État défendeur estime que la modification constitutionnelle est l'œuvre des forces vives du pays qui ont décidé de repenser le système « partisan » en vue de le « professionnaliser ».
 21. Pour l'État défendeur, la demande de mesures provisoires est irrecevable parce qu'elle ne remplit pas les conditions exigées à l'article 27 notamment les exigences d'extrême gravité ou d'urgence et le but d'éviter des dommages irréparables à des personnes. L'État défendeur explique qu'il faut entendre par urgence, le caractère d'un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est porté remède à bref délai, une situation de violence accrue de nature exceptionnelle, un préjudice irréparable pour les populations.
 22. L'État défendeur conclut que la situation présentée par le requérant ne caractérise aucune des conditions exigées pour obtenir des mesures provisoires.
 23. La Cour relève que l'article 27 (2) du Protocole dispose comme suit :
« Dans les cas d'extrême gravité et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes la Cour ordonne les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes ».
 24. L'article 51(1) du Règlement intérieur, par ailleurs, dispose que : « 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 ».
 25. Au vu des dispositions ci-dessus, la Cour tiendra compte des critères exigés en matière de mesures provisoires, qui ont un caractère préventif et ne préjugent pas du fond de la requête. La Cour ne peut les ordonner *pendente lite* que si les conditions de base requises sont réunies : l'extrême gravité, l'urgence et la prévention de dommages irréparables sur les personnes.
 26. La Cour souligne que l'urgence, consubstantielle à l'extrême gravité, s'entend d'un « risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision définitive ». ² Il y a urgence chaque fois que les actes susceptibles

2 Cour internationale de justice, 23 janvier 2020, Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (*Gambie c. Myanmar*), Demande en indication de mesures conservatoires, § 65 ; Cour internationale de justice, 3 octobre 2018, Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (*République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique*), Demande en indication de mesures conservatoires, § 78 ; 7 décembre 2016, Immunités et procédures pénales (*Guinée équatoriale c. France*), Demande en indication de mesures conservatoires, § 78. Recueil 2016 (II) pages 1169, 5 90.

de causer un préjudice irréparable peuvent « intervenir à tout moment » avant que la Cour ne se prononce de manière définitive dans l'affaire.

27. La Cour constate que bien que requérant ait souligné l'importance et la portée de cette modification constitutionnelle pour l'ensemble des citoyens de l'État défendeur, il n'a cependant pas rempli les exigences de l'article 27 du Protocole, il n'a pas démontré l'extrême urgence ou le risque de dommages graves et irréparables que pourrait lui causer cette révision de la Constitution dans un futur immédiat, c'est-à-dire, avant que cette Cour ne se prononce sur le fond.
28. Compte tenu de ce qui précède, la demande de mesures provisoires est rejetée.

VI. Dispositif

29. Par ces motifs,

La Cour,

À l'unanimité,

- i. *Rejette* la demande de mesures provisoires.