

Dicko et autres c. Burkina Faso (mesures provisoires)  
(2020) 4 RJCA 792

Requête 037/2020, *Harouna Dicko et 4 autres c. Burkina Faso*

Arrêt du 20 novembre 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

Les requérants ont introduit une requête alléguant que la modification de certaines dispositions du Code électoral de l'État défendeur constituait une violation du droit des citoyens à participer aux élections. Les requérants ont par ailleurs déposé une demande de mesures provisoires pour faire suspendre l'application de certaines dispositions du Code électoral modifié. La Cour a estimé que les circonstances ne justifiaient pas qu'elle ordonne les mesures provisoires demandées.

**Mesures provisoires** (extrême gravité ou urgence, 24-25 ; préjudice irréparable à la personne, 26 ; charge de la preuve du préjudice irréparable, 30)

## I. Les parties

1. Les sieurs Harouna Dicko, Aristide Ouedraogo, Bagnomboé Bakiono, Lookmann Mahamoud Sawadogo et dame Apsatou Diallo (ci-après dénommés « les requérants ») sont des ressortissants burkinabés. Ils allèguent la violation du droit du peuple burkinabé à participer aux élections suite aux amendements apportés au Code électoral.
2. La requête est introduite contre le Burkina Faso (ci-après désigné « État défendeur ») qui est devenu partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après « la Charte ») le 21 octobre 1986 et au Protocole à la Charte portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après « le Protocole ») le 25 janvier 2004. L'État défendeur a également déposé, le 28 juillet 1998, la déclaration prévue à l'article 34(6), du Protocole, par laquelle il accepte la compétence de la Cour pour recevoir des requêtes émanant des individus et des organisations non-gouvernementales (ONG).

## II. Objet de la requête

3. Dans la requête introductive d'instance, les requérants allèguent qu'au mois de juillet 2019, le Président de la République a signé

un décret portant tenue d'un dialogue national en préparation des élections prévues pour 2020. Ce dialogue qui s'est tenu du 5 au 22 juillet 2019 a été sanctionné par un rapport.

4. Les requérants soutiennent que le 23 janvier 2020, le gouvernement a déposé devant l'Assemblée nationale, un projet de loi portant modification du Code électoral sur la base du rapport issue du dialogue, alors que les populations de plusieurs régions du territoire de l'Etat défendeur avaient fui leur localité pour se réfugier dans les régions frontalières avec les pays voisins en raison de l'insécurité qui prévalait dans le pays. De même, plusieurs maires avaient quitté leurs villes pour la même raison. Par ailleurs, le 5 février 2020, le gouvernement a procédé à l'établissement des listes électorales et fixé la date des élections au 22 novembre 2020.
5. En réaction à cette décision, divers acteurs politiques se sont réunis pour discuter de la question et ont publié un rapport proposant le report des élections.
6. À la lumière de ce rapport, le gouvernement a déposé devant le l'Assemblée nationale un projet de loi introduisant de nouveaux amendements visant à lever les obstacles juridiques à la tenue des élections à la date initialement prévue. Ledit projet a ensuite été retiré le 13 juillet 2020 dans le but de promouvoir le dialogue politique.
7. Cependant, et selon les requérants, le 20 juillet 2020, sans organiser un nouveau dialogue politique, et sur la base de consultations tenues avec seulement quelques membres du Comité de suivi du dialogue national, le gouvernement a déposé à nouveau le projet de loi d'amendement devant l'Assemblée nationale.
8. Les requérants allèguent que, le 10 août 2020, ils ont tenté en vain de faire rejeter le projet qui a été finalement adopté le 25 août 2020 et promulgué par le Président de la République, le 28 août 2020. Par suite des amendements introduits, le gouvernement a été autorisé à invoquer le cas de force majeure ou de circonstance exceptionnelle pour tenir les élections en dépit des préoccupations soulevées par les requérants.
9. Le 16 septembre 2020, les requérants ont déposé devant le Conseil constitutionnel un recours en inconstitutionnalité contre les amendements au Code électoral. Le 16 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré ledit recours irrecevable pour avoir été introduit contre une loi déjà promulguée.
10. Dans leur demande de mesures provisoires, les requérants sollicitent de la Cour de céans d'ordonner « le sursis de la mise en application des dispositions des articles 148 et 155 nouveaux

de cette loi No. 034- 2020/AN compte tenu de l'imminence de la violation du droit inaliénable du peuple burkinabè dans son entièreté de pouvoir participer par le biais du suffrage universel aux élections couplées du 22 novembre 2020 tel que édicté à l'article 4(2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ».

### **III. Résumé de la procédure devant la Cour**

11. La requête introductive d'instance a été introduite le 5 novembre 2020 conjointement avec une demande de mesures provisoires.
12. Le 10 novembre 2020, le greffe a accusé réception de la requête. Le même jour, le greffe a notifié la requête à l'Etat défendeur en le priant de déposer ses observations sur la demande de mesures provisoires dans les trois (3) jours, de transmettre les noms de ses représentants dans un délai de trente (30) jours et de transmettre sa réponse à la requête au fond dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours suivant la réception de la notification.
13. A l'expiration du délai qui lui a été accordé à cet effet, l'Etat défendeur n'a pas fait d'observations sur la demande de mesures provisoires.

### **IV. Violations alléguées**

14. Dans la requête au fond, les requérants allèguent qu'en modifiant le code électoral comme il l'a fait à travers les nouveaux articles 148 et 155 précités de la loi No. 034-2020 du 25 août 2020 portant modification de la loi No. 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral, l'État défendeur a violé le droit du peuple burkinabè à participer aux élections, garanti par l'article 4(2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ci-après « CADEG »).

### **V. Sur la compétence *prima facie***

15. 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 et de la règle 49(1) du Règlement intérieur (ci-après dénommé « le Règlement »).

16. Toutefois, s'agissant des mesures provisoires, la Cour n'a pas à s'assurer qu'elle a compétence sur le fond de l'affaire mais seulement qu'elle a compétence *prima facie*.<sup>1</sup>
17. L'article 3(1) du Protocole dispose que  
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 présent Protocole ou de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés.
18. Aux termes de l'article 5(3) du Protocole  
La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle, conformément à l'article 34(6) de ce Protocole.
19. En l'espèce, les requérants allèguent la violation de dispositions de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, instrument auquel l'Etat défendeur est partie<sup>2</sup> et que la Cour a considéré comme un instrument des droits de l'homme qu'elle a compétence pour interpréter et appliquer en vertu de l'article 3(1) du Protocole.<sup>3</sup>
20. La Cour note en outre, comme établi au paragraphe 2 de la présente ordonnance, que l'État défendeur est partie à la Charte, au Protocole et a également fait la déclaration par laquelle il accepte la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes émanant des individus et des ONG conformément à l'article 34(6) lu conjointement avec l'article 5(3) du Protocole.
21. La Cour en conclut qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître de la requête aux fins de mesures provisoires.

1 *Guillaume Kigbafori Soro et autres c. République de Côte d'Ivoire*, CAFDHP, Requête No. 012/2020, Ordonnance du 15 septembre 2020 (mesures provisoires), § 17 ; *Babarou Bocoum c. République du Mali*, CAFDHP, Requête No. 023/2020, Ordonnance du 23 octobre 2020 (mesures provisoires), § 14 ; *Suy Bi Gohore Emile et autres c. République de Côte d'Ivoire*, CAFDHP, Requête No. 044/2019, Ordonnance du 28 novembre 2019 (mesures provisoires), § 18 ; *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Libye* (mesures provisoires) (2013) 1 RJCA 149, § 10 ; *Amini Juma c. République-Unie de Tanzanie* (mesures provisoires) (2016) 1 RJCA 687, § 8.

2 L'Etat défendeur est devenu partie audit instrument le 28 novembre 2013.

3 *Association pour la Protection des Droits de l'Homme c. Côte d'Ivoire* (fond) (2016) 1 RJCA 697, § 52 ; *Suy Bi Gohoré Emile et autres c. Côte d'Ivoire*, CAFDHP, Requête No. 044/2019, Arrêt du 15 juillet 2020 (fond), § 45.

## VI. Sur les mesures provisoires demandées

22. Les requérants demandent à la Cour d'ordonner « le sursis de la mise en application des dispositions des articles 148 et 155 nouveaux de cette loi No. 034- 2020/AN compte tenu de l'imminence de la violation du droit inaliénable du peuple burkinabè dans son entièreté de pouvoir participer par le biais du suffrage universel aux élections couplées du 22 novembre 2020 tel qu'édicte à l'article 4(2) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ».
23. La Cour relève que l'article 27(2) du Protocole dispose : « 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 ».
24. En outre, aux termes de la règle 59(1) du Règlement  
[...] A la demande d'une partie ou d'office, 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 peut ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes, en attendant de statuer sur la requête principale.
25. La Cour fait observer qu'il ressort de ces dispositions qu'en examinant une demande de mesures provisoires, elle considère l'extrême gravité ou l'urgence et le caractère irréparable du préjudice encouru.
26. Sur le point de l'urgence, la Cour rappelle que l'extrême gravité ou l'urgence suppose l'existence d'un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision au fond. A cet égard, il y a urgence chaque fois que la constatation de la violation lors de l'examen de l'affaire au fond par la Cour de céans risque d'intervenir trop tard et que le dommage ne pourra plus être réparé.<sup>4</sup>
27. En l'espèce, la Cour relève que la demande de mesures provisoires est relative aux élections présidentielle et législatives prévues pour le 22 novembre 2020. La Cour note qu'alors que la décision du Conseil constitutionnel rejetant leur recours en inconstitutionnalité est intervenue le 16 octobre 2020, les requérants n'ont saisi la Cour de céans que le 5 novembre 2020. Ceci dit, la Cour fait observer que la procédure de mesures provisoires telle qu'en dispose l'article 27(2) du Protocole vise

4 *Guillaume Kigbafori Soro et autres c. Côte d'Ivoire* (mesures provisoires) 15 septembre 2020, § 29 ; *XYZ c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 057/2019 ; Ordonnance du 2 décembre 2019 (mesures provisoires), § 24. *Komi Koutché c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 020/2019, Ordonnance du 2 décembre 2019 (mesures provisoires), § 31.

éminemment à éviter des « dommages irréparables à des personnes ».

28. Dans la présente affaire, l'introduction de la requête au fond et de la demande de mesures provisoires a précédé le jour de la tenue des élections et lesdites élections se tiendront avant même que la Cour ne se soit prononcée au fond.
29. La Cour en conclut qu'en l'espèce, l'urgence est établie par l'imminence de la tenue des élections.
30. La Cour rappelle qu'en matière de mesures provisoires, il ne suffit pas que soit établie l'urgence mais il faudrait encore qu'une telle urgence soit corroborée par l'éventualité quasi certaine d'un préjudice irréparable.
31. S'agissant de l'existence d'un préjudice irréparable, la Cour rappelle qu'il peut être constitué dès lors que les actes dont se plaint le requérant sont susceptibles de compromettre gravement les droits dont la violation est alléguée de sorte que la décision de la Cour au fond soit dépourvue d'effet.<sup>5</sup> La preuve du caractère irréparable du préjudice est à la charge dans tous les cas du requérant.
32. La Cour rappelle qu'en l'espèce, les requérants avancent que l'application des amendements au Code électoral causeraient un préjudice irréparable au peuple burkinabè dans son entièreté en ce qu'ils l'empêcheraient de participer auxdites élections. Selon les requérants, un tel préjudice est encouru du fait du déplacement à l'intérieur du pays d'une importante proportion de populations et de maires de certaines localités ainsi que de l'absence de consensus politique sur la tenue de l'élection à la date du 22 novembre 2020.
33. La Cour note qu'aux termes des amendements concernés, « en cas de force majeure ou de circonstance exceptionnelle dûment constatée par le Conseil constitutionnel sur saisine du Président du Burkina Faso, après rapport circonstancié de la Commission électorale nationale indépendante, entraînant l'impossibilité d'organiser les élections présidentielle ou législatives sur une partie de la circonscription électorale, l'élection est validée sur la base des résultats de la partie non affectée par la force majeure ou de circonstance exceptionnelle ».<sup>6</sup>

5 *Guillaume Kigbafori Soro et autres c. Côte d'Ivoire* (mesures provisoires) 15 septembre 2020, § 29.

6 Articles 148 et 155 de la loi No. 034-2020 du 25 août 2020 portant modification de la loi No. 014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant code électoral.

34. La Cour fait observer que les moyens avancés par les requérants au soutien de leur demande de mesures provisoires touchent essentiellement à : i) la proportionnalité entre les personnes qui seraient privées de la participation aux élections et le reste du peuple burkinabè ; et ii) la détermination de la notion de consensus politique national et son application dans les circonstances de la cause. En outre, et à la lumière des amendements au Code électoral, il se pose la question de l'applicabilité du principe de force majeure auquel ont recouru les autorités de l'Etat défendeur pour parer aux empêchements soulevés par les requérants.
35. A la lumière de ces éléments, la Cour estime que l'évaluation du caractère irréparable du préjudice en l'espèce procéderait nécessairement d'un examen de ces différentes questions qui relèvent éminemment du fond de la cause. A cet égard, la Cour rappelle que sur le fond, les requérants allèguent que les amendements au Code électoral violent le droit du peuple à participer aux élections tel que garanti à l'article 4(2) de la CADEG. Dans ces circonstances, la Cour ne pourrait se prononcer sur la demande de mesures provisoires formulées par les requérants sans risquer de préjuger la substance de la requête au fond.
36. Au vu de ce qui précède et eu égard aux circonstances de la cause, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'ordonner qu'il soit sursis à l'application des amendements portés au Code électoral en vue de l'organisation des élections du 22 novembre 2020.
37. En conséquence, la Cour considère que les circonstances de l'affaire n'exigent pas le prononcé de mesures provisoires en application de l'article 27(2) du Protocole et de l'article 59(1) du Règlement.
38. Pour lever toute ambiguïté, la présente ordonnance est de nature provisoire et ne préjuge en rien les conclusions que la Cour formulera sur sa compétence, la recevabilité et le fond de la requête introductive d'instance.

## VII. Dispositif

39. Par ces motifs,

La Cour,

À l'unanimité,

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