

XYZ c. Bénin (fond) (2020) 4 RJCA 85

Requête 010/2020, XYZ c. *République du Bénin*

Arrêt du 27 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

Le requérant a introduit ce recours en alléguant que l'État défendeur a violé certains droits garantis par la Charte en promulguant de façon illégitime une loi visant à réviser sa Constitution sans respecter le principe du consensus national et sans obtenir l'approbation de la Cour constitutionnelle pour la révision. La Cour a jugé que l'Etat défendeur avait violé les droits concernés.

Compétence (compétence matérielle, 25-26)

Recevabilité (qualité de victime, 48)

Procédure (pouvoir de joindre, 35-36 ; abus de procédure, 42-43 ; intérêt public, 49)

Indépendance du pouvoir judiciaire (membres de, 32 ; indépendance institutionnelle, 63, 66, 67 ; indépendance individuelle, 63, 68-70 ; impartialité, 81, 83)

Modification de la Constitution (consensus national, 101-103)

Droit à l'information (nécessité de droit, 113 ; preuve de non-violation, 118)

Droit au développement économique, social et culturel (perturbation importante du droit, 126-127)

Droit à la paix et à la sécurité nationale (nature de la paix, 133-34)

Réparations (conditions d'attribution, 139-140 ; dommages-intérêts pour préjudice moral, 146-147 ; formes de réparation, 149 ; demande reconventionnelle, 153-154)

I. Les parties

1. Le Sieur XYZ (ci-après dénommé « le requérant ») est un ressortissant béninois. Il a requis l'anonymat pour des raisons de sécurité personnelle. Il conteste la Loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin contre laquelle il allègue la violation de ses droits fondamentaux.
2. La requête est dirigée contre le Bénin (ci-après dénommée « l'État défendeur »), devenue 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. Il 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'État 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 le 26 mars 2021, soit un an après son dépôt.¹

II. Objet de la requête

A. Les faits de la cause

3. Il ressort de la requête introductive d'instance du 12 novembre 2019 que le Parlement béninois a adopté le 30 octobre 2019 la Loi No.2019-40 portant modification de la Loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin. Cette loi a été déclarée conforme à la Constitution par la Décision DCC 19-504 du 6 novembre 2019 de la Cour constitutionnelle et promulguée le 7 novembre 2019.
4. Le requérant expose que la Cour constitutionnelle est une institution partiale du fait que son président est un proche du Président de la République du Bénin et il a défendu, en sa qualité de ministre de la justice, de précédentes révisions de la Constitution qui ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle du Bénin.
5. Il soutient, en outre, que la loi querellée a été adoptée dans le secret, sans que toutes les composantes de la société béninoise y soient conviées alors que les instruments internationaux auxquelles l'État défendeur a adhéré, lui font obligation de s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de la constitution repose sur un consensus national.

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 05 mai 2020 (mesures provisoires), §§ 4- 5 et *Corrigendum* du 29 juillet 2020.

6. Il déclare, enfin, que la révision constitutionnelle adoptée en dehors des règles démocratiques, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, menace la paix et la sécurité des citoyens béninois.

B. Les violations alléguées

7. Le requérant allègue :
 - i. la violation du droit à l'indépendance et l'impartialité des cours et tribunaux prévu par les articles 26 et 7 de la Charte ;
 - ii. la violation du principe du consensus national protégé par l'article 10(2) de la Charte africaine de la démocratie des élections et de la bonne gouvernance (CADEG) ;
 - iii. la violation du droit à l'information consacré par l'article 9(1) de la Charte ;
 - iv. la violation du droit au développement économique, social et culturel protégé par l'article 22(1) de la Charte ; et
 - v. la violation du droit à la paix et sécurité consacré par l'article 23(1) de la Charte.

III. Résumé de la procédure devant la Cour

8. Le requérant a déposé le 14 novembre 2019 la requête introductive d'instance accompagnée d'une demande de mesures provisoires, en l'intitulant « requête additionnelle 021/2019 et 022/2019 ».
9. Au cours de sa 53ème session ordinaire, la Cour a fait droit à la demande d'anonymat du requérant et a informé les parties de sa décision.
10. Le 7 mars 2020, le greffe a informé le requérant que la Cour a décidé de considérer la requête comme une requête à part entière en raison de ce que l'objet et les faits sont différents des requêtes jointes 021/2019 et 022/2019.
11. La requête a été communiquée à l'État défendeur le 13 mars 2020.
12. Le 3 avril 2020, la Cour a rejeté la demande de mesures provisoires de suspension de l'application de 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 pour le motif qu'il n'a pas démontré l'extrême urgence ou le risque de dommages graves et irréparables. L'ordonnance a été dûment notifiée aux parties le 3 avril 2020.

13. Les parties ont déposé leurs conclusions au fond et sur les réparations dans les délais prescrits.
14. Le 9 octobre 2020, les débats ont été clos et les parties en ont été dûment informées.

IV. Mesures demandées par les parties

15. Le requérant demande à la Cour de prendre les mesures suivantes :
 - i. Dire et juger que le Bénin a violé les articles 1, 7, 9(1), 13(1), 20(1), 22(1), 23(1) et 26 de la Charte et de l'article 10(2) de la CADEG ;
 - ii. Dire et juger que le Bénin a perpétré le crime de changement anti-constitutionnel en opérant une révision de la Constitution et en s'accaparant les pouvoirs du législatif et en bricolant les règles sur la vacance du pouvoir en dehors de tout consensus et de tout recours au référendum par l'entremise de neuf (9) membres du comité des experts, des dix (10) députés initiateurs de la révision de la Constitution et des quatre (4) conseillers de la Cour constitutionnelle ;
 - iii. Ordonner au Bénin d'annuler la Décision DCC 2019-504 du 6 novembre 2019 et la Loi No. 2019-40 portant révision de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin et toutes les lois qui en seront dérivées puis de procéder instamment au rétablissement de la Loi No. . 90-032 du 11 décembre 1990 ;
 - iv. Saisir en liaison avec le président de la commission, le conseil de paix et sécurité de l'Union africaine sur la situation afin que des sanctions appropriées soient prononcées contre l'État défendeur, les députés initiateurs et les quatre (4) conseillers.
 - v. Condamner l'État défendeur de lui payer la somme de 1 000 000 000 FCFA à titre de dommages intérêts.
16. L'État défendeur demande à la Cour de prendre les mesures suivantes :
 - i. Déclarer la Cour incompétente ;
 - ii. Déclarer la requête irrecevable ;
 - iii. Constater l'impartialité de la Cour constitutionnelle du Bénin ;
 - iv. Constater que la révision constitutionnelle est intervenue en conformité avec la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ;
 - v. Constater que la loi modificative de la Constitution a été consensuellement votée par la majorité requise des parlementaires ;
 - vi. Constater la vacuité des procédures initiées contre l'État défendeur par le requérant ;
 - vii. Dès lors condamner le demandeur à payer à l'État défendeur, à titre de réparation, la somme d'un milliard (1 000 000 000) FCFA pour l'ensemble des préjudices subis et encourus.

V. Sur la compétence de la Cour

17. La Cour fait observer que l'article 3 du Protocole est libellé comme suit :
 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.
18. Aux termes de la règle 49(1) du Règlement,² « la Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence et de la recevabilité conformément à la Charte, au Protocole et au présent Règlement ».
19. Sur le fondement des dispositions précitées, la Cour doit, dans chaque requête procéder à un examen préliminaire de sa compétence et statuer sur les exceptions d'incompétence, le cas échéant.
20. La Cour note que l'État défendeur soulève une exception relative à l'incompétence matérielle de la Cour.

A. Sur l'exception d'incompétence matérielle

21. L'État défendeur fait valoir que le requérant n'allègue aucune violation des droits de l'homme.
22. Le requérant soutient que l'article 3(1) du Protocole donne compétence à la Cour « 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 Protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés ».
23. Il soutient qu'il a expressément cité les violations de ses droits fondamentaux protégés par la Charte et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ci-après dénommée « la CADEG »)³ et que la Cour est compétente pour examiner ses demandes sur la base de l'article 3 du Protocole. Par conséquent, le requérant soutient que l'objection soulevée par l'État défendeur à cet égard doit être rejetée.

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

3 L'État défendeur est devenu partie à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), le 11 juillet 2012.

24. La Cour note qu'en application de l'article 3(1) du Protocole, elle est compétente 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 ».
25. La Cour considère que pour qu'elle ait la compétence matérielle, il suffit que les droits dont les violations sont alléguées soient protégés par la Charte ou par tout autre instrument des droits de l'homme ratifié par l'État concerné.⁴
26. La Cour note en l'espèce que la requête contient des allégations de violations des droits protégés par les articles 26, 7, 22(1) 23(1) de la Charte et par l'article 10(2) de la CADEG. La Cour rappelle que la CADEG est un instrument de droits de l'homme dans la mesure où elle énonce des droits de l'homme au profit d'individus ou de groupes d'individus et prescrit des obligations en vertu desquelles les États parties doivent prendre des mesures positives pour assurer la mise en œuvre de ces droits.⁵
27. La Cour conclut donc qu'elle a la compétence matérielle et par conséquent, rejette l'exception soulevée par l'État défendeur.

B. Sur les autres aspects de la compétence

28. La Cour ayant constaté que rien dans le dossier n'indique qu'elle n'est pas compétente au regard des autres aspects de la compétence, elle 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 qui permet aux individus et aux organisations non-gouvernementales de saisir directement la Cour. Dans cette optique, la Cour rappelle sa position antérieure selon laquelle le retrait par l'État défendeur de sa déclaration le 25 mars 2020 n'a pas d'effet sur la présente requête, car le retrait a été effectué après le dépôt de la requête devant la Cour.⁶

4 *Franck David Omary et autres c. République-Unie de Tanzanie*, (recevabilité) (28 mars 2014) 1 RJCA 371, § 74 ; *Peter Chacha c. République-Unie de Tanzanie* (recevabilité) (28 mars 2014) 1 RJCA 413, § 118.

5 *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) c. République de Côte d'Ivoire* (fond et réparations) (18 novembre 2016) 1 RJCA 668, §§ 57-65 ; *Suy Bi Gohoré Émile et autres c. Côte d'Ivoire*, CAFDHP, Requête No. 044/2019 (fond et réparations) (2020), § 45.

6 Voir § 2 ci-dessus.

- ii. La compétence temporelle, dans la mesure où les violations alléguées ont été perpétrées, en ce qui concerne l'État défendeur, après l'entrée en vigueur des instruments suscités.
 - 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.
29. Par voie de conséquence, la Cour est compétente pour examiner la présente requête.

VI. Sur les exceptions préliminaires

30. L'État défendeur a soulevé trois exceptions préliminaires tirées de l'absence de lien entre la présente requête et les requêtes jointes 021/2019 et 022/2019, l'abus de droit d'ester en justice et le défaut d'intérêt à agir du requérant.
31. La Cour souligne que même si, au regard du Protocole et du Règlement, ces exceptions ne sont pas spécifiquement prévues, en ce qui concerne la recevabilité en dehors de l'article 56 de la Charte, elle est tenue de les examiner.

A. Sur l'exception tirée de l'absence de lien entre la présente requête et les requêtes jointes No. 021/2019 et 022/2019

32. L'État défendeur affirme qu'une requête additionnelle n'est recevable que si elle se rattache à la requête principale par un lien suffisant. En l'absence de ce lien la requête additionnelle doit être déclarée irrecevable.
33. À cet effet, Il allègue que la présente requête concerne la loi modificative de la Constitution alors que les requêtes jointes No. 021/2019 et 022/2019 sont relatives au Code pénal béninois et à l'annulation de la condamnation de M. Lionel Zinsou. Selon l'État défendeur, il n'existe pas de lien entre la présente requête et les requêtes susdites donc la requête doit être déclarée irrecevable.
34. Le requérant réplique que la jonction des affaires relève de la discrétion de la Cour si elle décide de les joindre ou ne pas les joindre dans l'intérêt de la justice. Il estime donc que cette exception préliminaire doit être rejetée.

35. La Cour note que la jonction des instances introduites devant elle relève de son appréciation discrétionnaire. Elle n'est pas tenue par le titre d'une requête.
36. En l'espèce, ayant constaté que les requêtes jointes 021/2019 et 022/2019 et la présente requête n'ont pas de lien, la Cour a fait application de son pouvoir d'appréciation et décider de traiter cette requête à part entière et l'enregistrer en tant que telle.
37. Par conséquent, la Cour rejette cette exception.

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

38. L'État défendeur fait valoir que sous le couvert de l'anonymat, le requérant a présenté à la Cour plusieurs requêtes en quelques mois avec un usage de fausses pièces et que toutes ces procédures sont initiées uniquement dans le but de se servir de la Cour comme tribune politique. Il estime donc que la présente requête est abusive et doit être déclarée irrecevable.
39. Le requérant soutient que ni la Charte ni le Protocole ni le Règlement intérieur de la Cour ne fixent un nombre maximum de requêtes que le requérant est en droit de soumettre à la Cour.
40. Il estime que le fait de présenter plusieurs requêtes ne constitue pas en soi un abus susceptible de justifier l'irrecevabilité de celle-ci dans la mesure où les requêtes ne portent pas sur les mêmes faits et objets.
41. Le requérant allègue en outre qu'un tel abus ne peut être établi qu'au niveau de l'examen au fond.

42. La Cour note qu'une requête est dite abusive, entre autres, si elle est manifestement frivole ou s'il peut être évident que le 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 noter que le simple fait qu'un requérant dépose plusieurs requêtes ne traduit pas nécessairement un manque de bonne foi de la part du requérant.
43. La Cour note en outre que le fait pour une requête d'avoir été inspirée par des motifs de propagande politique, même s'il était établi, n'aurait pas nécessairement pour conséquence de rendre la requête abusive et qu'en tout état de cause ce fait ne peut être établi qu'après un examen au fond.

44. La Cour rejette par conséquent l'exception préliminaire de l'État défendeur.

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

45. L'État défendeur allègue qu'il est de principe que l'action en justice est conditionnée par la capacité, la qualité et l'intérêt actuel, légitime et personnel à agir. Il soutient que le requérant n'apportant pas la preuve de son intérêt à agir, la requête doit être déclarée irrecevable.
46. Le requérant déclare que la requête a pour objet la Constitution béninoise, notamment le droit de vote des citoyens de ce pays. Il estime qu'il a intérêt à agir en sa qualité de citoyen de ce pays.

47. La Cour fait observer qu'aux termes de l'article 5(3) du Protocole, « la Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission africaine d'introduire des requêtes directement devant elle ».
48. La Cour note que ces dispositions n'obligent pas les individus ou les ONG à démontrer un intérêt personnel dans une requête pour accéder à la Cour surtout lorsqu'il s'agit d'un contentieux de norme. La seule condition préalable est que l'État défendeur, en plus d'être partie à la Charte et au Protocole, ait déposé la déclaration permettant aux individus et aux ONG d'introduire des requêtes devant la Cour. Cela tient compte des difficultés pratiques que les victimes de violations des droits de l'homme peuvent rencontrer pour porter leurs plaintes devant la Cour, permettant ainsi à toute personne de porter ses plaintes devant la Cour sans avoir besoin de démontrer sa qualité de victime ou un intérêt individuel direct dans l'affaire.⁷
49. En l'espèce, le requérant conteste la manière et le contexte dans lesquels la révision de la Constitution béninoise s'est déroulée. À cet égard, la Cour observe que l'amendement de lois telle que

⁷ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Communications 25/89, 47/90, 56/91, 100/9, *Comité des Avocats pour les droits de l'homme, Union Inter africaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah (WTOAT) c. République du Zaïre*, § 51.

la Constitution, qui est la loi suprême du pays,⁸ est d'un intérêt particulier pour tous les citoyens car il a une incidence directe ou indirecte sur leurs droits individuels et la sécurité et bien-être de leur société et de leur pays. En conséquence, étant donné que le requérant lui-même est citoyen de l'État défendeur et que les dispositions révisées de la Constitution ont un impact potentiel sur le droit de chaque citoyen de participer aux affaires politiques de son pays, il est évident qu'il a un intérêt direct dans la matière.

50. La Cour rejette par conséquent cette exception.

VII. Sur la recevabilité

51. L'article 6(2) du Protocole dispose que « la Cour statue sur la recevabilité des requêtes en tenant compte des dispositions énoncées à l'article 56 de la Charte ».

52. Conformément à la règle 50(1) du Règlement,⁹ « la Cour procède à un examen de la recevabilité de la requête conformément à la Charte, au Protocole et au présent Règlement ».

53. La règle 50(2) du Règlement qui reprend en substance l'article 56 de la Charte dispose :¹⁰

Les requêtes introduites devant la Cour doivent remplir toutes les conditions ci-après :

- a. Indiquer l'identité de leur auteur, même si celui-ci demande à la Cour de garder l'anonymat ;
- 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 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 où 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.

8 Voir article 3, Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990.

9 Ancien article 40 du Règlement du 2 juin 2010.

10 *Ibid.*

- 54.** La Cour relève que la conformité de la présente requête aux conditions énoncées à la règle 50(2) du Règlement n'est pas en discussion entre les parties. Toutefois, la Cour se doit d'examiner si ces conditions sont remplies.
- i. La Cour note que la condition énoncée à la règle 50(2)(a) du Règlement a été remplie, le requérant ayant clairement indiqué son identité même s'il a obtenu de la Cour de garder l'anonymat.
 - ii. La Cour constate également que la requête est compatible avec l'Acte constitutif de l'Union africaine et avec la Charte dans la mesure où elle porte sur des allégations de violation des droits de l'homme consacrés par la Charte et donc conforme à la règle 50(2) (b) du Règlement.
 - iii. La Cour observe que la requête n'est pas rédigée dans des termes outrageants ou insultants de sorte qu'elle satisfait à la règle 50(2)(c) du Règlement.
 - iv. La Cour constate que la présente requête n'est pas fondée exclusivement sur des nouvelles diffusées par les moyens de communication de masse mais plutôt concerne des dispositions législatives de l'État défendeur, et par conséquent, remplit la condition énoncée à la règle 50(2) (d) du Règlement.
 - v. La Cour note que la requête a été déposée devant la Cour de céans après que la Loi No. 2019-40 du 31 octobre 2019 portant révision de la Constitution ait été tranchée suivant la Décision DCC 2019-504 du 6 novembre 2019 par la Cour constitutionnelle de l'État défendeur, ladite Cour, conformément à l'article 114 de la Constitution du Bénin,¹¹ est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Rien dans le dossier n'indique que le requérant disposait d'un autre recours judiciaire ordinaire dans le système juridique de l'État défendeur qu'il aurait pu tenter pour obtenir réparation de ses griefs. En conséquence, la Cour constate que le requérant a épuisé les recours internes et que, par conséquent, la requête est conforme à l'article 50 (2) (e) du Règlement.
 - vi. La Cour observe en outre que suite à la Décision de la Cour constitutionnelle DCC 2019-504 en date du 6 novembre 2019, la loi querellée a été promulguée le 7 novembre 2019 et publiée le 13 novembre 2019. La requête a été déposée devant la Cour le 14 novembre 2019, soit huit (8) jours après que la Cour constitutionnelle a rendu sa décision. La Cour estime qu'il n'y a pas de retard déraisonnable de la part du requérant à cet égard et, par conséquent, estime que la requête a été déposée dans un délai raisonnable conformément à la règle 50 (2)(f) du Règlement.¹²

11 Constitution du Bénin du 11 décembre 1990.

12 *Christopher Jonas c. République Unie de Tanzanie* (fond) (2017) 2 RJCA 105 § 52 ; *Norbert Zongo et autres c. République du Burkina Faso* (exceptions préliminaires) (21 juin 2013) 1 RJCA 204, § 121.

- vii. La Cour relève enfin que la présente affaire ne concerne pas un cas qui a déjà été réglé 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 ou de tout instrument juridique de l'Union africaine. Elle remplit donc la condition énoncée à la règle 50(2) (g) du Règlement.
- 55. Compte tenu de ce qui précède, la Cour conclut que la requête remplit toutes les conditions de recevabilité énoncées à l'article 56 de la Charte et la règle 50(2) du Règlement.
- 56. La Cour, en conséquence, déclare la requête recevable.

VIII. Sur le fond

- 57. Le requérant allègue les violations du (A) du droit à l'indépendance de la Cour constitutionnelle, (B) du droit à l'impartialité de la Cour constitutionnelle, (C) du principe du consensus national, (D) du droit à l'information, (E) du droit à la paix et la sécurité nationale et (F) du droit au développement économique, social et culturel.

A. Sur l'allégation de violation de l'obligation de garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle

- 58. Le requérant fait valoir que le manque d'indépendance de la Cour constitutionnelle se situe au niveau de la brièveté et du caractère renouvelable du mandat des juges et une absence d'autonomie financière.
- 59. L'État défendeur n'a pas fait d'observations sur ce point.

- 60. L'article 26 de la Charte dispose « Les États parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des tribunaux (...) ».
- 61. 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 judiciaires à s'acquitter de leurs fonctions sans

ingérence extérieure et sans dépendre d'aucune autre autorité gouvernementale.¹³

62. 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.¹⁴ 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.
63. La Cour observe que l'indépendance institutionnelle est déterminée par 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.¹⁵ D'autre part, 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.¹⁶
64. La Cour note que la Cour constitutionnelle qui dans les pays de tradition francophone, ne fait pas partie du pouvoir judiciaire mais est placée en dehors de ce pouvoir en tant qu'organe constitutionnel,¹⁷ est créée conformément à l'article 114 de la Constitution en tant qu'organe de régulation de toutes les autres

13 *Action pour la protection des droits de l'homme c. Côte d'Ivoire*, (fond et réparations) (18 novembre 2016) 1 RJCA 697, § 117. Voir aussi J Salmon (ed) *Dictionnaire de droit international public* (2001) 562 & 570.

14 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.

15 *Ibid.*

16 *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.

17 L Favoreu *Les Cours constitutionnelles* (1986) 18-19.

institutions publiques ayant la plus haute compétence en matière constitutionnelle.¹⁸

65. La Cour observe en outre 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.¹⁹
66. En ce qui concerne son indépendance institutionnelle, il ne ressort ni de la Constitution ni de la loi organique sur 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.
67. En conséquence, l'indépendance institutionnelle de la Cour constitutionnelle de l'État défendeur est garantie.
68. En ce qui concerne l'indépendance individuelle, l'article 115 de la Constitution de l'État défendeur dispose que la Cour constitutionnelle est composée de sept juges nommés pour une période de cinq (5) ans renouvelables une fois, dont quatre (4) sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale et trois (3) par le Président de la République. Elle exige que les juges aient la compétence professionnelle requise, une bonne moralité et une grande probité. La Constitution stipule 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.
69. La Cour observe que s'il est vrai que les interdictions de l'article 115 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 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 et le Bureau de l'Assemblée nationale conservent un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine.
70. En effet, pour les juges qui sont nommés, le caractère renouvelable du mandat, qui dépend du pouvoir discrétionnaire du Président

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

19 L'article 18 de la Loi No. 91-009 du 04 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 ».

de la République et du bureau de l'Assemblée nationale ne garantit pas leur indépendance,²⁰ d'autant plus que le Président est habilité par la loi à leur renvoyer des affaires.²¹

71. Au regard de ce qui précède, la Cour considère que le caractère renouvelable du mandat des juges de la Cour constitutionnelle de l'État défendeur ne constitue pas une garantie de leur indépendance.
72. 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'allégation de violation de l'obligation de garantir l'impartialité de la Cour constitutionnelle

73. Le requérant déclare que l'impartialité d'un organe juridictionnel est essentielle pour les parties. Il doit être libre de tout préjugé personnel ou parti pris et offrir des garanties suffisantes d'objectivité.
74. Il allègue que la Cour constitutionnelle est une institution partielle du fait que son président, M. Joseph Djogbenou, est un proche du Président de la République du Bénin, il a participé en sa qualité de ministre de la justice à l'approbation de précédentes tentatives de projets de révision de la constitution, a expliqué le bien-fondé de ces révisions et les a défendues devant le Parlement.
75. Il affirme en outre que le Président de la Cour constitutionnelle a porté la double casquette de rapporteur et de président de l'audience qui a déclaré la révision constitutionnelle conforme à la Constitution.
76. Il en conclut que l'impartialité de M. Djogbenou a une incidence sur la Cour constitutionnelle en entier et que par conséquent celle-ci ne pouvait que rendre une décision de conformité à cette révision dont le texte viole ses droits fondamentaux allégués.
77. Le requérant estime par conséquent que la Décision DCC 2019-504 du 6 novembre 2019 viole le principe de l'impartialité des cours et tribunaux consacré par les articles 7(1)(d) de la Charte.
78. L'État défendeur affirme que l'intégrité de la Cour constitutionnelle du Bénin ne souffre d'aucune discussion. Elle est composée de magistrats, de professeurs et praticiens du droit dont la compétence, l'expérience et l'indépendance sont reconnues.

20 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 ».

21 L'article 121 permet au Président de la République de saisir la Cour constitutionnelle.

- 79.** Il soutient en outre que le contrôle de constitutionnalité est effectué en formation collégiale. Les soupçons de partialité ainsi que les déclarations d'un membre ne peuvent préjuger le comportement de la Cour dans son ensemble. En tout état de cause, le requérant ne fait pas la preuve de la partialité.

- 80.** L'article 7 de la Charte dispose :
1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :
.....
d. le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale ;
- 81.** La Cour observe que le concept d'impartialité est un élément important du droit à un procès équitable. Il signifie l'absence de parti pris ou de préjugé et exige que « les juges ne doivent pas entretenir d'idées préconçues sur l'affaire qui leur est soumise et qu'ils ne doivent pas agir de manière à promouvoir les intérêts de l'une des parties ». ²²
- 82.** La Cour note qu'une autorité judiciaire doit offrir des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime tout au long de la procédure judiciaire. ²³ Cependant, la Cour rappelle sa décision antérieure sur ce point où elle a observé que :
[...] L'impartialité d'un juge est présumée et une preuve incontestable est nécessaire pour réfuter cette présomption. À cet égard, la Cour partage le point de vue selon lequel « la présomption d'impartialité a un poids considérable et la loi ne devrait pas invoquer négligemment la possibilité de partialité d'un juge » et que « chaque fois qu'une allégation de partialité ou une crainte raisonnable de partialité est formulée, l'intégrité juridictionnelle non seulement d'un juge individuel, mais aussi de l'ensemble de l'administration de la justice est remise en question. La Cour doit donc examiner la question très attentivement avant de se prononcer. ²⁴

22 Comité des Droits de l'homme, Communication No. 387/1989, *Arvo O. Karttunen c. Finland* (adoptée le 23 octobre 1992), NU doc. GAOR, A/48/40(vol. II), § 7.2.

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

24 *Ibid.*

83. En conséquence, la Cour note qu'une simple allégation d'impartialité d'une autorité judiciaire n'est pas suffisante et que toute perception subjective de l'existence d'un parti pris de la part d'un juge doit être justifiée par une preuve crédible.
84. En l'espèce, la Cour note les allégations du requérant selon lesquelles M. Djogbenou est un ami du Président de la République et qu'il avait défendu la révision de la Constitution alors qu'il était ministre de la Justice, suffisent à le considérer comme partial et, par extension, la Cour constitutionnelle.
85. La Cour note que même si l'amitié entre M. Djogbenou et le Président de la République n'est pas contesté par l'État défendeur, le requérant n'a pas prouvé cependant que les déclarations et opinions faites en 2017 par M. Djogbenou en sa qualité de ministre de la justice portent sur les mêmes points contestés dans le cadre de la révision constitutionnelle du 31 octobre 2019.
86. Bien que la Cour comprenne que l'implication antérieure de M. Djogbenou dans la révision de la Constitution, qui n'est pas contestée par l'État défendeur, aurait pu créer la possibilité d'apparence de partialité puisque c'est lui qui a rédigé la décision de la majorité alors qu'il aurait pu se récuser lors de l'examen de la question, il n'a été que l'un des juges de cette Cour qui ont siégé pour examiner l'affaire. En effet, le requérant n'a pas prouvé que M. Djogbenou avait eu un parti pris préconçu ou, de quelque manière que ce soit, imposé ses opinions sur les autres membres de la Cour.
87. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que l'État défendeur n'a pas violé le droit du requérant à une juridiction impartiale, comme l'exige l'article 7(1)(d) de la Charte.

C. Sur l'allégation de violation du consensus national

88. Le requérant affirme que la loi portant révision de la Constitution n'a pas eu l'adhésion d'une importante partie du peuple béninois et donc n'est pas consensuelle.
89. Il affirme, en effet, qu'à l'issue de la crise découlant des élections législatives du 28 avril 2019, le Président de la République a réuni les 10, 11 et 12 octobre 2019, des assises dénommées « dialogue politique » en l'absence des partis politiques de l'opposition les plus significatifs.
90. À l'issue de ces assises, des recommandations ont été arrêtées et soumises au Président de la République, notamment l'organisation d'élections générales anticipées en 2020 et 2021 précédée du toilettage de la Charte des partis politiques et du Code électoral. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces

- recommandations, un comité d'experts a été mis en place.
91. Le rapport soumis par ce comité au Président de la République présentait plusieurs propositions de lois dans le sens des recommandations, à l'exclusion de la révision de la Constitution.
 92. Il affirme que pendant que le peuple béninois s'attendait à des corrections du Code électoral et de la Charte des partis politiques, une proposition de révision de la Constitution par dix (10) députés a été présentée au Parlement en procédure d'urgence et adoptée nuitamment le 1er novembre 2019 par une Assemblée nationale composée uniquement par des députés du parti présidentiel.
 93. Il soutient qu'un consensus national ne peut être dégagé d'un parlement monocoloré surtout que celui-ci souffre d'une crise de légitimité et du manque de confiance du peuple béninois.
 94. Le requérant estime que conformément aux instruments des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la proposition de révision devait faire l'objet de débat au sein du peuple béninois et obtenir un consensus national à tout le moins être soumise à référendum surtout qu'elle porte sur 49 articles dont certaines portent atteinte aux droits fondamentaux des citoyens et à l'alternance démocratique.
 95. Le requérant, enfin, déclare que la révision constitutionnelle du 1er novembre 2019 est conjoncturelle, unilatérale et clandestine, n'est pas respectueuse des prescriptions de l'article 10(2) de la CADEG.
 96. L'État défendeur fait valoir que l'initiative de la révision constitutionnelle appartient concurremment au Président de la République et à l'Assemblée nationale. Le Parlement du Bénin a le droit d'intervenir sur tous les aspects de la Constitution qu'il lui semble bon de réviser dans la limite du droit constitutionnel et n'est lié, ni limité par la portée ou les conclusions d'une assise.
 97. Il ajoute que le référendum n'est qu'un moyen de révision au même titre que le vote parlementaire. L'Assemblée nationale étant la représentation du peuple, il s'ensuit que le débat public a eu lieu entre le peuple par l'intermédiaire de ses représentants.

- 98.** La Cour souligne que l'article 10(2) de la CADEG 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 ».
- 99.** La Cour relève qu'avant la ratification de la Charte africaine de la démocratie, l'État défendeur avait érigé le consensus national en principe à valeur constitutionnelle à travers la Décision de la Cour constitutionnelle DCC 06–74 du 08 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 État 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.
- 100.** De plus, la même Cour constitutionnelle a donné une définition précise du terme « consensus » à travers ses Décisions DCC 10-049 du 05 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.
- 101.** 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.
- 102.** 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 en vue de parvenir ou si elle avait été suivie, le cas échéant, d'un référendum.

103. 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 »²⁵ et par l'article 10(2) de la CADEG.
104. Dès lors, cette révision constitutionnelle²⁶ a été adoptée en violation du principe du consensus national.
105. En conséquence, la Cour déclare que la révision constitutionnelle objet de la Loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 est contraire au principe du consensus tel qu'édicté par l'article 10(2) de la CADEG.
106. La Cour conclut, par conséquent, que l'État défendeur a violé l'article 10(2) de la CADEG.

D. Sur l'allégation de violation du droit à l'information

107. Le requérant soutient que l'État s'oblige, à travers ses différentes structures et institutions, à garantir à toute personne, l'accès aux sources d'informations notamment publiques. Les services de l'État chargés de cette mission s'engagent par conséquent à fournir tout renseignement, à communiquer tout document et à veiller à faire constituer, au besoin, un dossier de presse à mettre à la disposition des professionnels sur tout sujet intéressant légitimement le public.
108. Il affirme que la loi modificative n'a pas été divulguée avant son adoption par la représentation nationale. Même après l'examen de sa conformité à la Constitution et plusieurs jours après sa promulgation, elle ne se trouvait pas sur le site officiel du gouvernement ce qui a empêché le recours par le peuple contre ladite loi devant la Cour constitutionnelle.
109. Il soutient que l'État défendeur a violé le droit à l'information garanti par l'article 9(1) de la Charte.
110. L'État défendeur allègue que le droit à l'information n'a pas été violé dans la mesure où la loi querellée a été promulguée dans le journal officiel du Bénin.

25 Il s'agit notamment de l'avènement d'une ère d'un renouveau démocratique, la détermination à créer un État de droit et une démocratie de la défense des droits de l'homme, comme mentionné au préambule de la Constitution.

26 Les articles suivants ont été supprimés : 46 et 47. les articles suivants ont été 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, 11, 117, 119, 131, 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

111. La Cour fait observer que l'article 9(1) de la Charte dispose que : « toute personne a droit à l'information ».
112. La Cour note que l'article 9(1) de la Charte consacre le droit de recevoir des informations en rapport avec le droit de diffuser et de disséminer ses opinions dans le cadre des lois et règlements.²⁷
113. La Cour admet que tout citoyen dans un pays démocratique a le droit d'accéder à l'information détenue par l'État. Ce droit est considéré comme nécessaire pour respecter le principe de gouvernement transparent, qui suppose que le public ait accès à l'information pour encourager un débat public productif sur la conduite des affaires du gouvernement.
114. Il s'agit pour la Cour de savoir si au regard de la législation interne du Bénin, le citoyen a eu accès à l'information quant à la proposition de révision de la constitution, à partir des débats parlementaires jusqu'à son adoption et sa promulgation.
115. La Cour observe en l'espèce que conformément à l'article 86 de la Constitution du Bénin, le compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale doit être publié au Journal officiel du Bénin.²⁸
116. En outre, en vertu de l'article 57 de ladite Constitution, le Président de la République assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée nationale.²⁹
117. La Cour note que la législation interne de l'État défendeur offre la garantie du droit à l'information. Il s'agit dans ces conditions de savoir sur qui repose la charge de la preuve lorsque le requérant soutient que l'État défendeur a violé son droit à l'information.
118. La Cour constate qu'il appartient à l'État défendeur d'assurer la publication des débats à l'Assemblée nationale relatifs à une proposition ou à un projet de loi et sa promulgation au Journal officiel. Ainsi, la charge de la preuve que le citoyen a joui de son droit à l'information incombe à l'État.
119. La Cour observe que l'État défendeur ne conteste pas l'allégation que le projet de révision de la loi fondamentale n'a pas fait l'objet

27 *Alex Thomas c. République-Unie de Tanzanie* (fond) (2015) 1 RJCA 482, § 154.

28 Article 86. - Les séances de l'Assemblée ne sont valables que si elles se déroulent au lieu ordinaire de ses sessions, sauf cas de force majeure dûment constaté par la Cour constitutionnelle. Le compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale est publié au Journal officiel.

29 Article 57 : Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale. Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée nationale. Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée nationale.

de dissémination au sein de la population afin de lui permettre de se faire une opinion et de participer au débat quant aux amendements proposés.

- 120. La Cour note en outre que l'État défendeur n'apporte pas la preuve que les débats ont été publiés au Journal officiel.
- 121. La Cour conclut, par conséquent, que l'État défendeur a violé le droit à l'information du requérant.

E. Sur l'allégation de violation du droit au développement économique, social et culturel

- 122. Le requérant soutient que l'État défendeur viole le droit au développement économique, social et culturel consacré par l'article 23(1) de la Charte en adoptant une révision constitutionnelle non consensuelle qui déséquilibre et divise la société béninoise. Il allègue que cette situation est de nature à perturber les fondamentaux du développement économique, social et culturel de son pays que le peuple béninois a durement mis en place depuis l'instauration de la démocratie en 1990.
- 123. L'État défendeur n'a pas fait d'observation sur ce point.

- 124. L'article 22(1) de la Charte dispose :
 - 1. Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité.
- 125. La Cour note que le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel dans lequel fait partie nécessairement le développement politique ;³⁰
- 126. En l'espèce, la Cour a constaté que l'État défendeur a violé des droits fondamentaux de l'homme, notamment une révision constitutionnelle en dehors du processus de consensus national qui avait présidé à l'adoption de la Constitution du Bénin en 1990.

30 Assemblée générale des Nations unies, Déclaration sur le droit au développement 41/128.

- 127. La Cour est d'avis que cette situation peut constituer une perturbation importante du développement économique, social et culturel du Bénin.
- 128. La Cour conclut par conséquent que l'État défendeur a violé le droit au développement économique, social et culturel, protégé par l'article 22(1) de la Charte.

F. Sur l'allégation de violation du droit à la paix et la sécurité nationale

- 129. Le requérant fait valoir que la révision constitutionnelle adoptée en dehors des règles démocratiques, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme, menace la paix du peuple béninois.
- 130. Le requérant estime par conséquent que l'État défendeur a violé le droit à la paix et à la sécurité nationale protégé par l'article 23(1) de la Charte.
- 131. L'État défendeur n'a pas fait d'observation sur ce point.

- 132. L'article 23(1) de la Charte énonce que « Les peuples ont droit à la paix et à la sécurité autant sur le plan national que sur le plan international ».
- 133. La Cour observe que la paix symbolise l'absence d'inquiétude, d'agitation, de conflit ou de violence. Sa symbiose avec la sécurité contribue au bien-être social. En effet l'assurance de vivre sans danger, sans risque d'être affecté dans son intégrité physique et son patrimoine confient aux citoyens la confiance d'une stabilité nationale.
- 134. Lorsqu'on envisage le respect des droits de l'homme comme un outil de prévention du droit à la paix, il est nécessaire de tenir compte de tout l'éventail des droits, non seulement des droits civiques et politiques. La discrimination et les inégalités peuvent entraîner d'importantes violations des droits de l'homme et faire ainsi peser une menace directe sur la paix.³¹

31 Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, « Alerte rapide et droits économiques, sociaux et culturels » du 13 mai 2016, E/2016/58, disponible à https://digitallibrary.un.org/record/833331/files/E_2016_58-FR.pdf.

135. En l'espèce, la Cour a déjà conclu que l'État défendeur a violé l'article 10(2) de la CADEG par la présentation et l'adoption d'une révision de la loi fondamentale du Bénin sans un consensus national mettant ainsi à l'écart une importante frange de la population du Bénin qui peut ne pas se reconnaître dans ladite loi.
136. Ce contexte fait ainsi peser une menace sur la paix, la stabilité du Bénin et la sécurité des citoyens béninois.
137. La Cour en conclut que l'État défendeur a violé le droit à la paix et à la sécurité protégé par l'article 23(1) de la Charte.

IX. Sur les réparations

138. L'article 27(1) du Protocole dispose que :
Lorsqu'elle estime qu'il y 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.
139. La Cour rappelle ses arrêts antérieurs en matière de réparation³² et réaffirme que pour examiner les demandes en réparation des préjudices résultants 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.
140. La Cour tient également compte du principe qu'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.³³
141. 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.³⁴

32 *Ayants droit de feu 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.

33 *Révèrend Christopher Mtikila c. République-Unie de Tanzanie*, (réparations) (13 juin 2014) 1 RJCA 74, § 31.

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

142. Par ailleurs, la Cour réitère qu'elle a déjà établi que les mesures de réparation des préjudices résultants des violations des droits de l'homme doivent tenir compte des circonstances de chaque affaire et l'appréciation de la Cour s'opère au cas par cas.³⁵

A. Sur la réparation demandée par le requérant

143. Le requérant soutient que les violations de ses droits par l'État défendeur lui ont causé des souffrances morales dans la mesure où il a été empêché de se porter candidat indépendant dans le cadre des élections locales de 2020 du fait de la révision non consensuelle de la Constitution qui interdit la participation des candidatures indépendantes aux élections locales et législatives.

144. Il sollicite la condamnation de l'État défendeur à lui payer la somme d'un milliard (1 000 000 000) FCFA à titre de dommages intérêts.

145. l'État défendeur n'a pas fait d'observation sur ce point.

146. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle il y a une présomption de préjudice moral souffert par le requérant dès lors que la Cour a constaté la violation des droits de celui-ci de sorte qu'il n'est plus nécessaire de rechercher les éléments de preuve pour établir le lien entre la violation et le préjudice. La Cour a également jugé que l'évaluation des montants à octroyer au titre de la réparation du préjudice moral devrait être faite sur la base de l'équité en tenant compte des circonstances de chaque affaire.³⁶

147. La Cour fait observer que le montant de la réparation à accorder au requérant, en l'espèce, doit être évalué en fonction du degré de souffrances morales qu'il a dû ressentir en ne participant pas aux élections en qualité de candidat libre.

148. En l'espèce, la Cour constate que le préjudice moral subi par le requérant résulte de la violation par la Loi No. 2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la Constitution du Bénin des articles 9(1), 22(1) et 23(1) de la Charte et de l'article 10(2) de la CADEG.

35 *Ibid.* § 22.

36 *Ibid.* ; *Ayants droit de feus Norbert Zongo et autres c. Burkina Faso*, § 61.

149. La Cour a jugé également que « la constatation des violations précitées par l'État défendeur, constitue en soi une forme de réparation du préjudice moral subi par le requérant ». ³⁷
150. Pour toutes ces considérations, la Cour, usant de son appréciation discrétionnaire, accorde au requérant une réparation du préjudice moral qu'il a personnellement subi, d'un (1) franc symbolique.

B. Sur la demande reconventionnelle de l'État défendeur

151. L'État défendeur soutient que la procédure engagée par le requérant devant la Cour de céans est abusive, dépourvue de motifs sérieux. Il affirme que le requérant a saisi la Cour dans le seul dessein de nuire à son État. Aussi, l'État défendeur, demande-t-il à la Cour de condamner le requérant à lui payer la somme d'un milliard (1 000 000 000) de francs CFA à titre de dommages et intérêts.
152. Le requérant conteste la demande de réparation formulée par l'État défendeur. Il affirme que la procédure qu'il a engagée contre l'État défendeur devant la Cour de céans est justifiée et prie la Cour de rejeter la demande reconventionnelle de celui-ci.

153. La Cour note qu'il ressort du dossier que la demande reconventionnelle de l'État défendeur est basée sur l'allégation selon laquelle le requérant a abusé de son droit de saisine de la Cour.
154. La Cour note cependant qu'elle n'a pas établi que la requête manque de fondement comme l'État défendeur l'affirme. En effet, elle a conclu à des violations des droits du requérant. De plus, la Cour observe que l'État défendeur n'a pas soumis des éléments de preuve pour qu'elle puisse faire droit à sa demande reconventionnelle. De plus, le fait qu'un jugement à l'encontre de l'État défendeur soit rendu par la Cour, même si cela peut nuire à son image, ne confère pas en soi à l'État défendeur le droit de présenter une demande reconventionnelle. La Cour constate en conséquence que le requérant n'a pas abusé de son droit d'ester en justice.

37 *Zongo et autres c. Burkina Faso* (réparations) (5 juin 2015) 1 RJCA 265, § 66.

155. En conséquence, la Cour conclut que cette demande n'est pas fondée et la rejette.

X. Sur les frais de procédure

156. Aucune des parties n'a fait d'observations sur ce point.

157. La règle 32(2) du Règlement dispose « à moins que la Cour n'en décide autrement, chaque partie supporte ses frais de procédure ». ³⁸

158. Compte tenu des dispositions ci-dessus, la Cour décide que chaque partie supporte ses frais de procédure.

XI. Dispositif

159. 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

iii. *Rejette* les exceptions préliminaires ;

iv. *Déclare* la requête recevable.

Sur la recevabilité

v. *Déclare* la requête recevable.

Au fond

vi. *Dit* que l'État défendeur a violé l'obligation de garantir l'indépendance de la Cour prévue par l'article 26 de la Charte ;

vii. *Dit* que l'État défendeur a violé l'obligation de s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de sa Constitution, consacré par l'article 10(2) de la CADEG ;

viii. *Dit* que l'État défendeur a violé le droit à l'information consacré par l'article 9(1) de la Charte ;

38 Article 30(2) de l'ancien Règlement de la Cour du 2 juin 2010.

- ix. *Dit* que l'État défendeur a violé le droit au développement économique, social et culturel, et le droit à la paix et la sécurité protégés par les articles 22(1) et 23(1) de la Charte ;
- x. *Dit* que le droit à l'impartialité de la Cour constitutionnelle protégé par l'article 7(1) n'a pas été violé.

Sur les réparations

Sur les réparations pécuniaires

- xi. *Ordonne* à l'État défendeur de payer au requérant la somme d'un (1) franc CFA symbolique pour le préjudice moral qu'il a subi ;
- xii. *Rejette* la demande reconventionnelle de réparation de l'État défendeur.

Sur les réparations non pécuniaires

- xiii. *Ordonne* à l'État défendeur de prendre toutes les mesures législatives et réglementaires afin de garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne le processus de renouvellement de leur mandat ;
- xiv. *Ordonne* à l'État défendeur de prendre toutes les mesures afin d'abroger la Loi No. 2019-40 du 1er novembre 2019 portant modification de la loi No. 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République 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 CADEG pour toutes autres révisions constitutionnelles ;
- xv. *Ordonne* que ces mesures soient prises avant toute élection.

Sur la mise en œuvre et le rapport

- xvi. *Ordonne* à l'État défendeur de soumettre à la Cour, dans un délai de trois (3) mois à compter de la date de notification du présent arrêt, un rapport sur la mise en œuvre des paragraphes xi à xv du présent dispositif.

Sur les frais de procédure

- xvii. *Décide* que chaque partie supporte ses frais de procédure.

Mwita c. Tanzanie (mesures provisoires) (2020) 4 RJCA 113

Requête 012/2019, *Ghati Mwita c. République-Unie de Tanzanie*

Arrêt du 9 avril 2020. Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi.

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

S'est récusée en application de l'article 22 : ABOUD

La requérante, qui a été reconnue coupable et condamnée à mort pour meurtre, a introduit cette requête en alléguant que les juridictions nationales ont fondé sa condamnation sur des preuves insuffisantes et non fiables et que, par conséquent, l'État défendeur a violé les droits que lui confèrent les articles 4, 7 et 20 de la Charte. La requérante a demandé des mesures provisoires pour empêcher son exécution dans l'attente de la décision sur cette affaire. La Cour a accordé les mesures provisoires demandées.

Compétence (retrait de la déclaration prévue à l'article 34(6), la déclaration n'a pas d'effet rétroactif ; le retrait de la déclaration prend effet 12 mois après, 4 ; compétence *prima facie*)

Mesures provisoires (extrême gravité, urgence and préjudice irréparable, 21)

I. Les parties

1. Ghati Mwita (ci-après dénommée « la requérante »), est citoyenne de la République-Unie de Tanzanie (ci-après dénommée « l'État défendeur »). Elle est actuellement incarcérée à la prison centrale de Butimba à Mwanza, sur le territoire de l'État défendeur.
2. L'État défendeur 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 le 10 février 2006. Il a déposé, le 29 mars 2010, la déclaration prévue à l'article 34(6) du Protocole, par laquelle il accepte la compétence de la Cour pour recevoir des requêtes introduites directement par des individus et des organisations non-gouvernementales.
3. Le 21 novembre 2019, l'État défendeur a déposé auprès de la Commission de l'Union africaine l'instrument de retrait de la déclaration qu'il avait faite en vertu de l'article 34(6) du Protocole.

II. Effet du retrait par l'État défendeur de la déclaration prévue à l'article 34(6) du Protocole

4. La Cour rappelle que dans son arrêt dans l'affaire *Ingabire Victoire c. République du Rwanda*,¹ elle a conclu que le retrait de la déclaration déposée en vertu de l'article 34(6) du Protocole n'a pas d'effet rétroactif et n'a aucune incidence sur les affaires pendantes au moment de la notification du retrait, comme c'est le cas pour la présente requête. La Cour a également confirmé que tout retrait de la déclaration ne prend effet que douze (12) mois après le dépôt de l'instrument de retrait.
5. En ce qui concerne l'État défendeur, l'instrument de retrait ayant été déposé le 21 novembre 2019, le retrait de la déclaration faite en vertu de de l'article 34(6) prendra effet le 22 novembre 2020.

III. Objet de la requête

6. Le 24 avril 2019, la requérante, en personne, a déposé une requête dans laquelle elle allègue que l'État défendeur a violé ses droits prévus aux articles 4, 7 et 20 de la Charte. En particulier, elle affirme que les juridictions de l'État défendeur ont commis une erreur en fondant sa déclaration de culpabilité sur des preuves insuffisantes et non fiables.
7. Il ressort de la requête que, le 19 septembre 2011, la Haute cour de Tanzanie siégeant à Mwanza a déclaré la requérante coupable de meurtre et l'a condamnée à la peine capitale. Le 11 mars 2013, la Cour d'appel, siégeant à Mwanza, a confirmé la sentence de la Haute cour. Le 19 mars 2015, la Cour d'appel a rejeté la demande en révision de sa décision antérieure.
8. Le 29 octobre 2019, la requérante, par le biais d'un avocat commis d'office, a déposé une demande de mesures provisoires comme suit :
 - a. Ordonner à l'État défendeur de surseoir à l'exécution de la requérante tant que sa requête est pendante devant la Cour ;
 - b. Ordonner à l'État défendeur de faire rapport à la Cour dans les trente (30) jours suivant l'ordonnance portant mesures provisoires sur les mesures prises pour sa mise en œuvre ».

1 *Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda* (compétence) (3 juin 2016) 1 RJCA 584, § 67.

IV. Résumé de la procédure devant la Cour

9. Le 10 mai 2019, le greffe de la Cour a demandé à la requérante de déposer d'autres documents ou éléments pertinents à l'appui de la requête.
10. Le 16 août 2019, la requérante a déposé d'autres documents à l'appui de sa requête.
11. Le 30 septembre 2019, la Cour a, de sa propre initiative, accordé à la requérante une assistance judiciaire dans le cadre de son programme d'assistance judiciaire.
12. La demande de mesures provisoires a été déposée le 29 octobre 2019. Elle a été signifiée à l'État défendeur le 23 janvier 2020, lui fixant un délai de quatorze (14) jours pour déposer sa réponse. L'État défendeur n'a pas déposé de réponse.

V. Sur la compétence

13. Lorsqu'elle examine une requête dont elle est saisie, la Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence conformément aux articles 3 et 5 du Protocole.
14. Toutefois, pour rendre une ordonnance portant mesures provisoires, la Cour n'a pas besoin d'établir qu'elle est compétente sur le fond de l'affaire, elle doit simplement s'assurer qu'elle est compétente *prima facie*.²
15. L'article 3(1) du Protocole est libellé comme suit : « 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 ».
16. La Cour constate que les violations alléguées, objet de la présente requête, portent sur des droits protégés par les articles 4, 7 et 20 de la Charte à laquelle l'État défendeur est partie. La Cour estime donc qu'elle a la compétence matérielle pour examiner la présente requête.

2 *Commission africaine des droits et des peuples c. Lybie* (mesures provisoires) (15 mars 2013) 1 RJCA 149, § 10 ; Requête No. 006/2012. *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Kenya* (mesures provisoires) (15 mars 2013) 1 RJCA 200, § 16. Ordonnance du 2 décembre 2019, *Komi Koutché c. République du Bénin*, § 14.

17. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut qu'elle est compétente *prima facie* en l'espèce.

VI. Sur les mesures provisoires demandées

18. La requérante soutient qu'elle est condamnée à mort et qu'il existe une situation d'extrême gravité ainsi qu'un risque de dommage irréparable si la peine de mort venait à être exécutée. Elle affirme en outre que même si l'État défendeur observe un moratoire sur la peine de mort depuis 1994, rien ne l'empêche de reprendre l'exécution des personnes condamnées à la peine capitale. Elle fait valoir en conséquence que le moratoire « n'élimine pas la gravité de l'affaire en l'espèce et le dommage irréparable qui pourrait lui être causé au cas où l'État défendeur venait à mettre un terme à son moratoire sur la peine de mort ».
19. La Cour rappelle que conformément aux articles 27(2) du Protocole et 51(1) du Règlement, elle est habilitée à ordonner des mesures provisoires « dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes » et à ordonner les mesures « qu'elle estime devoir être adoptées dans l'intérêt des parties ou de la justice ».
20. Il appartient notamment à la Cour de décider dans chaque cas si, compte tenu des circonstances particulières, elle doit exercer la compétence qui lui est conférée par les dispositions précitées.³
21. En l'espèce, la Cour relève que l'application de la peine de mort, qui est, par nature, irréversible, pourrait causer un dommage irréparable à la requérante et rendre sans objet toute conclusion de la Cour sur le fond de la présente requête. La Cour constate donc l'existence d'une situation d'extrême gravité et d'urgence qui nécessite l'adoption de mesures provisoires pour éviter à la requérante un dommage irréparable.
22. La Cour décide donc d'exercer les pouvoirs que lui confèrent les articles 27(2) du Protocole et 51(1) du Règlement, et ordonne à l'Etat défendeur de surseoir à l'exécution de la peine de mort jusqu'à ce qu'elle se prononce sur le fond de la présente requête.
23. Pour lever toute équivoque, la présente ordonnance ne préjuge en rien des conclusions que la Cour pourrait tirer concernant sa compétence, la recevabilité et le fond de la présente requête.

3 *Armand Guéhi c. République-Unie de Tanzanie* (mesures provisoires) (18 mars 2016) 1 RJCA 611, § 17.

VII. Dispositif

24. Par ces motifs,

La Cour,

À l'unanimité,

- i. *ordonne* à l'État défendeur de :
- ii. *Surseoir* à l'exécution de la peine de mort prononcée à l'encontre de la requérante, jusqu'à ce que la Cour se prononce sur le fond de la requête ;
- iii. *Faire* rapport à la Cour, dans les soixante (60) jours suivant la réception de la présente ordonnance, sur les mesures prises pour la mettre en œuvre.