

Adélakoun et autres c. Bénin (mesures provisoires) (2021) 5 RJCA 180

Requête 009/2021, *Landry Angelo Adélakoun et autres c. République du Bénin*

Ordonnance du 25 juin 2021. Fait en anglais et en français, le texte français faisant foi.

Juges : ABOUD, TCHIKAYA, KIOKO, BEN ACHOUR, MENGUE, MUKAMULISA, CHIZUMILA, BENSAOULA, ANUKAM, NTSEBEZA, et SACKO.

Les requérants ont introduit une requête alléguant que leurs droits avaient été violés par une décision de la Cour constitutionnelle par laquelle elle a déclaré inopposable à l'État défendeur un protocole portant création de la Cour de justice de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et nulles, avec effet rétroactif, toutes les décisions rendues par ladite Cour en vertu de la mise en œuvre du protocole concerné. Dans cette demande de mesures provisoires, les requérants ont demandé à la Cour d'ordonner la suspension des effets de la décision contestée de la Cour constitutionnelle de l'État défendeur. La Cour a rejeté la demande de mesures provisoires au motif que les requérants n'avaient ni développé d'argument, ni produit la preuve de l'urgence ou de l'extrême gravité et du préjudice irréparable. Dans son opinion individuelle, la juge Bensaoula a estimé cependant que l'ordonnance portant mesures provisoires devrait être basée sur une présomption simple aussi bien du dommage que du préjudice ce qui rendrait l'urgence facilement appréciable.

Compétence (*prima facie*, 14, 19 ; effet du retrait de la déclaration prévue à l'article 34(6), 18)

Mesures provisoires (urgence, 24, 26-27 ; préjudice irréparable, 25)

Opinion individuelle : BENSAOULA

Mesures provisoires (présomption de nécessité, 11)

I. Les parties

1. Les sieurs Landry Angelo Adélakoun, Romaric Jesukpego Zinsou et Fifamin Miguèle Houeto (ci-après dénommés « les requérants ») sont des ressortissants de la République du Bénin. Ils invoquent la violation du droit d'accès à la justice communautaire et celle du principe de non-régression, du fait de la Décision 20-434 rendue le 30 avril 2020 par la Cour constitutionnelle de la République du Bénin (ci-après, « Décision du 30 avril 2020 »).
2. La requête est dirigée contre la République du Bénin (ci-après dénommée « l'État défendeur »), devenue partie le 21 octobre 1986 à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

(ci-après désignée « la Charte ») et le 22 août 2014 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 désignée « le Protocole »). L'État défendeur a, en outre, fait le 8 février 2016 la Déclaration prévue par l'article 34(6) dudit Protocole (ci-après, « 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 ayant le statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. 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, d'une part, aucun effet sur les affaires pendantes, d'autre part, sur les affaires nouvelles déposées avant l'entrée en vigueur du retrait, un an après son dépôt, soit, le 26 mars 2021.¹

II. Objet de la requête

3. Dans leur requête introductive d'instance, les requérants font valoir que le 30 avril 2020, la Cour constitutionnelle du Bénin a rendu la décision DCC 20-434 par laquelle elle a déclaré inopposable à l'État défendeur le Protocole additionnel A/SP.1/01/05 portant révision du préambule et des articles 1er, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO (ci-après, « Protocole de 2005 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO ») et nulles, avec effet rétroactif, toutes les décisions rendues par la Cour de Justice de la CEDEAO en vertu de la mise en œuvre du Protocole.
4. Ils soutiennent qu'à l'appui de sa décision, la Cour constitutionnelle a estimé que la procédure de ratification du Protocole de 2005 relatif à la Cour de Justice de la CEDEAO était imparfaite, au regard de l'article 145 de la Constitution de l'État défendeur.
5. Pour les requérants, cette décision est contraire non seulement, à l'article 11 du Protocole de 2005 relatif à la Cour de justice de la CEDEAO² en vertu duquel les États membres de la CEDEAO

1 *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, Arrêt (compétence) (3 juin 2016) 1 RJCA 585, § 67 ; *Houngue Eric Noudehouenou c. République du Bénin*, CAfDHP, Requête No. 003/2020, Ordonnance (mesures provisoires) (5 mai 2020), §§ 4-5 et Corrigendum du 29 juillet 2020.

2 Cet article dispose : « Le présent Protocole Additionnel entre en vigueur à titre provisoire, dès sa signature, par les Chefs d'État et de gouvernement. En conséquence, les États membres signataires et la CEDEAO s'engagent à commencer la mise en œuvre de ses dispositions »

ont accepté son entrée en vigueur provisoire mais également à l'article 46(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.³

6. À titre de mesures provisoires, les requérants sollicitent la suspension des effets de la Décision DCC 20-434 du 30 avril 2020.

III. Violations alléguées

7. Les requérants allèguent la violation du :
 - i. Droit d'accès à la justice, protégé par l'article 7 de la Charte
 - ii. Principe de non-régression, consacré par l'article 5 commun au Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ci-après, « PIDESC ») et au Pacte International relatif aux droits civils et politiques (ci-après, « PIDCP »)

IV. Résumé de la procédure devant la Cour

8. La requête introductive d'instance qui contient une demande de mesures provisoires a été reçue au greffe le 11 mars 2021.
9. Le 16 mars 2021, le greffe en a accusé réception et demandé aux requérants de fournir des informations relatives à leur adresse et aux mesures de réparations sollicitées.
10. Le 2 avril 2021, les requérants ont répondu à la correspondance susvisée.
11. Le 9 mai 2021, la requête introductive d'instance contenant une demande de mesures provisoires ainsi que le complément d'information sur l'adresse des requérants et leur demande de réparation ont été communiqués à l'État défendeur. Les délais de quinze (15) jours et de quatre-vingt-dix (90) jours ont été fixés, respectivement, pour sa réponse sur la demande de mesures provisoires et celle au fond.
12. Jusqu'à l'expiration du délai de réponse sur la demande de mesures provisoires, l'État défendeur n'a pas déposé d'écritures.

V. Sur la compétence *prima facie*

13. L'article 3(1) du Protocole dispose
La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation

3 Cet article dispose : « Le fait que le consentement d'un État à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, ne peut être invoqué par cet État comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale ».

et l'application de la Charte, du Protocole et tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés.

14. En outre, aux termes de la Règle 49(1) du Règlement : « la Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence... ». Toutefois s'agissant des mesures provisoires, la Cour n'a pas à s'assurer qu'elle a la compétence au fond, mais simplement qu'elle a la compétence *prima facie*.⁴
15. En l'espèce, les requérants allèguent la violation des articles 7 de la Charte et 5 commun du PIDESC et du PIDCP, instruments que la Cour peut interpréter ou appliquer,⁵ en vertu de l'article 3 susvisé.
16. La Cour note que l'État défendeur a ratifié la Charte, le PIDESC et le PIDCP.⁶ Il a également fait la Déclaration prévue par l'article 34(6) du Protocole.
17. La Cour observe, comme mentionné au paragraphe 2 de la présente ordonnance que le 25 mars 2020, l'État défendeur a déposé l'instrument de retrait de sa Déclaration faite conformément à l'article 34(6) du Protocole.
18. La Cour rappelle que ledit retrait de la Déclaration n'avait aucun effet rétroactif sur les affaires pendantes, ni aucune incidence sur les affaires introduites avant la prise d'effet dudit retrait,⁷ comme c'est le cas dans la présente affaire. La Cour a réitéré sa position dans son Ordonnance du 5 mai 2020 *Houngue Eric Noudhouenou c. République du Bénin*⁸ selon laquelle le retrait de la Déclaration de l'État défendeur prend effet le 26 mars 2021. En conséquence, ledit retrait n'a aucune incidence sur la compétence personnelle de la Cour, en l'espèce.
19. La Cour en conclut qu'elle a la compétence *prima facie* pour connaître la demande de mesures provisoires.

VI. Sur les mesures provisoires demandées

20. Les requérants sollicitent la suspension de la prise d'effet de la

4 *Ghati Mwita c. République Unie de Tanzanie*, CAFDHP, Requête No. 012/2019, Ordonnance du 09 avril 2020 (mesures provisoires), § 13.

5 *Sébastien Germain Marie Aikoué Ajavon c. République du Bénin*, Requête No. 065/2019, Arrêt (fond et réparations) du 29 mars 2021, § 28.

6 L'État défendeur est devenu partie au PIDESC et au PIDCP le 12 mars 1992.

7 *Ingabire Victoire Umuhoya c. République du Rwanda*, CAFDHP, Arrêt (compétence) (3 juin 2016) 1 RJCA 585, § 67.

8 *Houngue Eric Noudhouenou c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 003/2020, Ordonnance (mesures provisoires) du 5 mai 2020, § 4-5 et Corrigendum du 29 juillet 2020.

Décision DCC 20-434 du 30 avril 2020 afin de permettre aux citoyens béninois de continuer à bénéficier de l'accès à la justice communautaire.

21. Selon eux, les citoyens béninois pourront, ainsi, continuer à attirer l'État défendeur devant la Cour de Justice de la CEDEAO vu qu'avec l'effectivité du retrait de la Déclaration, leur accès aux juridictions supranationales sera quasiment impossible.
22. L'État défendeur n'a formulé aucune réponse.
23. La Cour relève qu'aux termes de l'article 27(2) du Protocole : « 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. La Cour rappelle que l'urgence, consubstantielle à l'extrême gravité, s'entend de ce qu'un « risque irréparable et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision définitive ». ⁹ Le risque en cause doit être réel, ce qui exclut le risque purement hypothétique et explique la nécessité d'y remédier dans l'immédiat. ¹⁰
25. En ce qui concerne le préjudice irréparable, la Cour estime qu'il doit exister une « probabilité raisonnable de matérialisation » eu égard au contexte et à la situation personnelle du requérant. ¹¹
26. La Cour souligne qu'il appartient aux requérants qui sollicitent des mesures provisoires d'apporter la preuve de l'urgence ou de l'extrême gravité ainsi que celle du préjudice irréparable.
27. La Cour note, en l'espèce, qu'à l'appui de leur demande de mesures provisoires, les requérants n'ont ni développé d'argument, ni produit la preuve de l'urgence ou de l'extrême gravité et du préjudice irréparable. Ils se sont, en effet, bornés à formuler la demande sans démontrer l'existence des conditions exigées par l'article 27(2) du Protocole. En pareille occurrence, la Cour estime qu'il ne peut être fait droit à leur demande. ¹²
28. En conséquence, la Cour rejette la demande de mesures provisoires.
29. Pour lever toute équivoque, la Cour rappelle que la présente ordonnance est de nature provisoire et ne préjuge, en rien, la décision de la Cour sur sa compétence, sur la recevabilité et sur

9 *Sébastien Ajavon c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 062/2019, Ordonnance (mesures provisoires) du 17 avril 2020, § 61.

10 *Ibid*, § 62.

11 *Ibid*, § 63.

12 *Romarc Jesukpego Zinsou et autres c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No.008/2021 Ordonnance (mesures provisoires) du 10 avril 2021, § 21.

le fond de l'affaire.

VII. Dispositif

30. Par ces motifs

La Cour

À l'Unanimité

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

Opinion individuelle : BENSAOULA

1. Je ne partage pas les conclusions auxquelles la Cour est parvenue dans son ordonnance et les motifs exposés. Je souhaiterais, pour cela, formuler une brève observation à caractère général et exprimer quelques considérations un peu plus détaillées sur la question des prérogatives de la Cour en matière de mesures provisoires.
2. Dans la requête en mesures provisoires jointe à celle au fond, les requérants ont sollicité de la Cour la suspension de la prise d'effet de la décision DCC 20/43 du 30 avril 2020 rendue par la Cour constitutionnelle,
3. Cette décision violerait le droit d'accès à la justice communautaire et celle du principe de non régression selon leurs allégations, car la Cour constitutionnelle de l'Etat défendeur aurait déclaré nulles toutes les décisions rendues par la Cour de justice de la communauté économique des états d'Afrique de l'ouest et inopposable à l'Etat défendeur.
4. Ces faits constitueraient la violation du droit d'accès à la justice protégé par l'article 7 de la Charte et le principe de non régression consacré par l'article 5 commun au Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels et au pacte international relatif aux droits civils et politiques.
5. Aux termes de l'article 27/2 du Protocole il est clairement mentionné que les mesures provisoires sont prises dans les cas d'extrême gravité et s'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables. Les mesures ordonnées doivent être

- jugées pertinentes par la cour.
6. La Cour, se fondant sur sa jurisprudence en la matière, définit l'urgence consubstantielle à l'extrême gravité comme un risque irréparable et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision définitive. » Insistant sur le fait que le risque en cause doit être réel et nécessitant d'y remédier dans l'immédiat (paragraphe 24).
 7. Au paragraphe 26, la Cour note qu'il appartient aux requérants d'apporter la preuve de l'urgence ou de l'extrême gravité ainsi que celle d'un préjudice irréparable.
 8. Enfin la Cour souligne que les requérants n'ont pas ramené de preuves de tous ces éléments et par conséquent elle rejette la demande,
 9. Mon constat est que souvent, en matière de mesures provisoires, la Cour les rejette sur la base que les demandeurs n'ont pas ramené la preuve de l'existence des conditions exigées pour ses mesures.
 10. Il est clair qu'à l'exemple des juridictions internationales, américaines et européennes, les faits qui engendreraient la prise des mesures provisoires devraient être liés aux droits fondamentaux, essentiellement le droit à la vie et le droit à l'intégrité personnelle (physique, psychique et morale), au sens où elles cherchent éviter des dommages irréparables à la personne humaine comme sujet du droit international des droits de l'homme car essentiellement un droit de protection de l'être humain.
 11. Je pense que la Cour au lieu de motiver ses ordonnances sur « un manque de preuves » pourrait souvent et pour certaines mesures d'urgence demandées, appliquer la présomption selon laquelle les mesures de protection demandées sont nécessaires et qu'une démonstration substantielle et raisonnable prouvant la réalité des faits, n'est pas de mise, car l'objet même des demandes de mesures est de nature urgent avec un risque de préjudice réel.
 12. Autant plus qu'il ne me semble pas exister, du point de vue juridique et épistémologique, d'obstacle quelconque pour étendre à d'autres droits de l'homme, la prise de mesures urgentes, ceux-ci étant tous indissociables et indivisibles.
 13. La protection provisoire internationale ne pourra, au mieux, qu'éviter une aggravation des violations des droits de l'homme déjà commises par l'Etat dans ces autres droits mis à l'écart par les institutions judiciaires internationales quant à la possibilité qu'ils fassent objet de mesures provisoires,
 14. Le bon sens me fait dire que le fait que le législateur ait exigé qu'une demande de mesures provisoires soit liée à une demande

au fond, vu que leurs effets disparaîtront avec le prononcé de la décision au fond, n'est pas anodin, car à mon avis, il serait souvent pratique de se référer à ces demandes au fond pour juger de la gravité, de l'urgence et du préjudice liés à la demande de mesures provisoires sans pour autant juger le fond de l'affaire.

15. En effet, dans l'ordonnance objet de la déclaration, il est clair que les requérants reprochent à la décision prise par l'Etat défendeur, en la personne de la Cour constitutionnelle, d'avoir violé leur droit d'accès à la justice et le principe de la non rétroactivité des lois, tous deux consacrés respectivement dans les articles 7 de la Charte et 5 commun au PIDESC et PDCIP.
16. Bien qu'au paragraphe 20 de l'ordonnance il est clairement rapporté par les requérants que la suspension de l'exécution de la décision prise par l'Etat défendeur permettrait aux citoyens béninois de continuer à bénéficier de l'accès à la justice communautaire, la Cour au paragraphe 27 note que les requérants n'ont pas développé d'arguments ni produit de preuves de l'urgence ou de l'extrême gravité ainsi que du préjudice irréparable. D'où le rejet par la Cour de la demande au paragraphe 28 de l'ordonnance.
17. L'article 27/2 sur lequel se réfère la Cour au paragraphe 23, donne prérogative à la cour de prendre les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes, si elle considère qu'il y a extrême gravité et nécessité d'éviter des dommages irréparables à des personnes. A mon avis, au paragraphe suscité, le pouvoir de la pertinence des mesures provisoires y est attribué à la Cour, avec compétence exclusive pour déterminer l'extrême gravité, l'urgence et les dommages irréparables,
18. Il est évident, alors que le juge des référés étant juge de l'évidence et de l'incontestable, la Cour ne peut se dessaisir de son pouvoir de définir la pertinence des mesures provisoires aux profits des requérants et dans tous les cas, à ces derniers.
19. Comme je l'ai souligné plus haut, il arrive que la nature même de la demande des mesures provisoires soit urgente voire grave et qui ferait éviter des dommages irréparables.
20. Si un juge ne peut se saisir lui-même d'une requête, une fois saisi, sa compétence s'étend là où il doit dire le droit et rendre justice. Une décision qui fait fi du droit à l'accès à la justice et du principe de non rétroactivité des lois de par les allégations des requérants et qui ne suscite aucune réplique de l'Etat défendeur ne peut qu'être urgente grave et causant des dommages irréparables.
21. Les requérants de par leur réplique au paragraphe 20, ont fait un résumé qui ne porte aucune équivoque, sur l'urgence la gravité et les dommages irréparables et n'avaient aucun besoin de s'étaler sur leur motivation car de par ses prérogatives, la Cour pouvait

déduire les éléments d'urgence de la nature même des faits reprochés sans faire fi au principe de neutralité.

22. En effet, Le trouble causé par la décision objet de la requête étant manifestement illicite, car mettant à néant des droits acquis et des droits protégés par la Charte, le pouvoir du juge des référés serait lié car limité à ce qui est manifeste. D'autant plus qu'en ce qui concerne l'affaire au fond, la Cour est liée par la procédure et l'intérêt d'une bonne justice qui nécessitent une instruction méticuleuse de l'affaire qui souvent reste longue.
23. Les mesures d'urgence resteront pour moi un moyen de traiter l'urgence née du retard d'une justice lente par obligation. Le seul souci qu'aurait la Cour serait le style de rédaction de l'ordonnance car en effet, s'il lui est fait obligation de ne pas préjuger au fond, l'ordonnance rendue doit être basée sur de simples présomptions de dommages et du préjudice ce qui rendrait l'urgence facilement appréciable. Comme dire par exemple « qu'il semblerait que, si l'allégation des requérants est jugée fondée par la Cour au fond, le préjudice et les dommages allégués seraient certains... » Ou « qu'il semblerait de la décision objet des demandes provisoires que si elle venait d'être mise en exécution le préjudice qui en découlerait et les dommages seraient certains..... »