

XYZ c. Bénin (mesures provisoires) (2021) 5 RJCA 156

Requête 003/2021, XYZ c. *République du Bénin*

Ordonnance du 8 avril 2021. Fait en anglais et en français, le texte français faisant foi.

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

Dans sa requête introductive d'instance devant la Cour, le requérant allègue que par les actes posés relativement à la tenue de l'élection présidentielle, y compris le maintien de certaines lois et la révision de sa Constitution, l'État défendeur a violé ses droits protégés par la Charte et d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme. Affirmant en outre que l'État défendeur ne s'était pas conformé à certains arrêts antérieurs de la Cour relatifs à la tenue des élections, le requérant a déposé une demande de mesures provisoires visant à suspendre l'élection présidentielle fixée au 11 avril 2021 et à garantir certaines mesures de protection. La Cour a rejeté la demande de mesures provisoires au motif que l'examen de certaines demandes impliqueraient qu'elle se prononce sur le fond de l'affaire alors que concernant d'autres demandes, le requérant n'identifiait pas les victimes ni n'apportait la preuve de leur acquittement par la justice nationale.

Compétence (*prima facie*, 13, 16 ; effet du retrait de la déclaration prévue à l'article 34(6), 15)

Mesures provisoires (urgence, 23, 31 ; risque irréparable et imminent, 23 ; préjudice irréparable, 24, 30-31 ; caractère préventif, 25 ; caractère tardif de la demande, 26-29 ; demande sans objet, 35, 37 ; demande vague et imprécise, 30-31)

I. Les parties

1. XYZ (ci-après dénommé « le requérant ») est un ressortissant de la République du Bénin. Il a requis l'anonymat pour des raisons de sécurité personnelle. Il sollicite des mesures provisoires tendant, entre autres, à la suspension du processus électoral de l'élection présidentielle.
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 dénommée « 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 dénommé « 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 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 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 (CUA) l'instrument de retrait de sa Déclaration. La Cour a précédemment 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 de la Déclaration, un an après son dépôt, soit le 26 mars 2021.¹

II. Objet de la requête

3. Le requérant a saisi la Cour le 18 janvier 2021 d'une requête introductive d'instance datée du 16 janvier 2021 pour violation alléguée par l'État défendeur de ses droits par le maintien de la loi No. 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision de la Constitution (ci-après dénommé « la Constitution révisée ») et toutes les lois subséquentes, notamment la loi No. 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral (ci-après dénommé le « Code électoral ») dans le cadre de l'élection présidentielle du 11 avril 2021.
4. Dans la présente demande de mesures provisoires introduite le 18 janvier 2021, le requérant affirme que la Cour de céans a jugé dans les arrêts rendus dans les requêtes No. 059/2019 – XYZ c. République du Bénin, No.003/2020 – *Houngue Éric Noudehouenou c. République du Bénin* et No.010/2020, XYZ c. République du Bénin, que la Cour constitutionnelle, organe chargé du contentieux de l'élection, n'est pas indépendante et que la Constitution révisée et le Code électoral doivent être abrogées avant toute élection. Il ajoute dans le premier des arrêts invoqués, la Cour de céans a jugé que le Conseil d'orientation et de supervision de la liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) chargé de l'actualisation de la liste électorale n'est pas équilibrée de par sa composition et n'est pas indépendante du pouvoir exécutif.
5. Il allègue que, sans égard aux arrêts suscités, l'État défendeur, par décret No. 2020-563 du 25 novembre 2020 portant

¹ *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, (recevabilité) (3 juin 2016) 1 CAFDHP 540 § 67 ; *Houngue Éric 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.

modalités d'élaboration du calendrier électoral à la présidence de la République dont le premier tour est fixé au 11 avril 2021, a enclenché le processus électoral sur la base des textes dont l'abrogation a été ordonnée.

6. Le requérant soutient qu'en pareille circonstance et afin de ne pas rendre la requête au fond sans objet, il existe une nécessité d'adopter des mesures provisoires.

III. Violations alléguées

7. Le requérant allègue les violations suivantes :
 - i. Violation du droit à la non-discrimination, protégé par l'article 2 de la Charte ;
 - ii. Violation du droit à l'égalité devant la loi et du droit à une égale protection de la loi, protégés par l'article 3 de la Charte ;
 - iii. Violation du droit à la dignité, protégé par l'article 5 de la Charte ;
 - iv. Violation du droit à la liberté d'expression et d'opinion, protégé par l'article 9(2) de la Charte ;
 - v. Violation du droit à la liberté d'association, protégé par l'article 10(1) de la Charte ;
 - vi. Violation du droit de participer librement à la direction des affaires publiques de son pays protégé par l'article 13(1) de la Charte ;
 - vii. Violation du droit de travailler protégé par l'article 15 de la Charte ;
 - viii. Violation du droit de tout peuple à déterminer librement son statut politique protégé par l'article 20(1) de la Charte ;
 - ix. Violation du droit de tout peuple au développement économique, social et culturel, protégé par l'article 22(1) de la Charte ;
 - x. Violation du droit de tout peuple à la paix et la sécurité, protégé par l'article 23(1) de la Charte ;
 - xi. Violation de l'obligation de garantir de l'indépendance des tribunaux prévue par l'article 26 de la Charte ;
 - xii. Violation de l'obligation de reconnaître les droits énoncés dans la Charte prévue par l'article 1er de la Charte ;
 - xiii. Violation de l'obligation de créer des organes indépendants et impartiaux prévue par l'article 17(1) de la CADEG et l'article 3 du Protocole de la CEDEAO ;

IV. Résumé de la procédure devant la Cour

8. La requête introductive d'instance a été déposée le 18 janvier 2021 accompagnées d'une demande de mesures provisoires et

une demande d'anonymat.

9. Le 18 février 2021, la Cour a demandé au requérant d'apporter des informations ou documents additionnels concernant sa demande d'anonymat, dans un délai de 3 jours à compter de la réception de la notification. Le requérant y a répondu le 19 février 2021. L'anonymat lui a été accordée au cours de la 60ème session ordinaire de la Cour (1-26 février 2021).
10. Le 9 mars 2021, la requête au fond et la demande de mesures provisoires ont été communiquées à l'État défendeur pour ses observations, respectivement, dans les délais de quatre-vingt-dix (90) jours et quinze (15) jours à compter de la date de réception.
11. À l'expiration du délai, l'État défendeur n'a pas fait d'observation sur la demande de mesures provisoires.

V. Sur la compétence *prima facie*

12. 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 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.
13. Aux termes de la règle 49(1) du Règlement² « 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 compétence sur le fond de l'affaire, mais seulement qu'elle a compétence *prima facie*.³
14. En l'espèce, les droits dont le requérant allègue la violation sont tous protégés par les instruments de protection des droits de l'homme ratifiés par l'État défendeur. La Cour note, en outre, que l'État défendeur a ratifié le Protocole et déposé la Déclaration prévue par l'article 34(6) du protocole.
15. La Cour rappelle également qu'elle a décidé que le retrait de la Déclaration faite conformément à l'article 34(6) du Protocole n'avait aucun effet rétroactif ni aucune incidence sur les nouvelles affaires introduites avant la date de prise d'effet du retrait⁴ comme c'est le cas dans la présente affaire. La Cour réitère sa position dans son ordonnance du 5 mai 2020 *Houngue Eric c. République*

2 Règlement du 25 septembre 2020.

3 *Komi Koutche c République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 020/2019, Ordonnance du 02 décembre 2019 (mesures provisoires), § 11.

4 *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, (compétence) (03 juin 2016) 1 RJCA 585, § 67.

du Bénin⁵ selon laquelle le retrait de la Déclaration de l'Etat défendeur prendra effet le 26 mars 2021. En conséquence, ledit retrait n'entame nullement la compétence personnelle de la Cour en l'espèce.

16. La Cour en conclut qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître la requête aux fins de mesure provisoire.

VI. Sur les mesures provisoires demandées

17. Le requérant sollicite les mesures provisoires suivantes :
Suspendre le processus électoral en cours et prendre les mesures nécessaires pour :
- Garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle, organe chargé du règlement du contentieux de l'élection présidentielle à travers son remembrement de façon consensuelle.
 - Garantir l'indépendance et l'impartialité de COS-LEPI chargé de l'actualisation de la liste électorale devant servi à l'organisation du scrutin présidentielle.
 - La suppression de l'arrêté interministériel No.023/MJL/DC/SGM/DACPG/SA023SGGG19 du 22 juillet 2019 portant interdiction de délivrance des actes d'autorité aux personnes recherchées par la justice en République du Bénin.
 - La suppression des critères suivants pour la participation à l'élection présidentielle de 2021 : le parrainage, le poste de vice-président, la résidence, l'interdiction des alliances de partis politiques.
 - Arrêter le mandat actuellement en cours de monsieur Patrice Talon au 05 avril 2021 à minuit et permettre la participation de tous les opposants blanchis par la justice internationale à l'élection présidentielle s'ils en exprimaient la volonté.
18. Le requérant fait valoir à cet effet que la Cour de céans a ordonné l'abrogation de la loi portant révision de la Constitution et de la loi portant Code électoral, notamment, en raison du fait qu'ils excluent une grande partie du peuple de la vie politique de leur pays. Il cite en exemple le système de parrainage qui restreint le droit de participer aux élections. Il argue que le parrainage est mené à la discrétion du président de la République qui, au final, est le seul à pouvoir choisir les candidats qui vont se présenter à

5 *Houngue Éric Noudéhouenou c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 003/2020, Ordonnance du 05 mai 2020 (mesures provisoires), §§ 4-5 et corrigendum du 29 juillet 2020.

- la prochaine élection présidentielle.
19. Il ajoute que, par son refus catégorique de mettre en œuvre les arrêts de la Cour de céans en s'arc-boutant sur la Constitution révisée et un code électoral manifestement illégaux, l'État défendeur fait peser sur le pays des risques de déstabilisation dans la mesure où les violations des droits de l'homme se poursuivent et s'accroissent. Il indique que la radicalisation du discours politique observée dans le camp de l'opposition et celui du président de la République en témoigne.
 20. Il argue que cette situation entrainera des conséquences manifestement graves et irrémédiables non seulement sur ses droits civils et politiques dans la mesure où il pourra ni présenter sa candidature, ni voter à l'élection présidentielle et mais encore sur ses droits à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité s'il doit revendiquer pacifiquement l'exécution des décisions que la Cour a rendues à son profit.
 21. Le requérant conclut qu'il existe un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable lui soit causé avant que la Cour de céans n'examine la requête de fond.
 22. La Cour relève que l'article 27(2) du Protocole dispose que « 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 ».
 23. La Cour rappelle que l'urgence, consubstantielle à l'extrême gravité, s'entend de ce qu'un « risque irréparable et imminent soit causé avant qu'elle ne rende sa décision ».⁶ Le risque en cause doit être réel, ce qui exclut le risque supposé ou abstrait. Il s'agit du risque sérieux, qui induit la nécessité d'y remédier dans l'immédiat.⁷
 24. 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.⁸
 25. Au vu des dispositions ci-dessus, la Cour tiendra compte du droit applicable en matière de mesures provisoires, qui ont un caractère préventif et ne préjugent pas du fond de la requête.

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

7 *Ibid*, § 62.

8 *Ibid*, § 63.

A. Sur la mesure de suspension du processus électoral

26. La Cour note qu'alors que l'élection présidentielle a été fixée au 11 avril 2021 par le décret No. 2020-563 du 25 novembre 2020 portant modalités d'élaboration du calendrier électoral, c'est le 18 janvier 2021 que le requérant a saisi la présente Cour de sa demande de mesures provisoires de suspension de ladite élection.
27. Entre la date du décret et celle du dépôt de la requête, il s'est écoulé près de deux (2) mois. Cette période met en doute la réalité de l'urgence dont se prévaut le requérant.
28. La Cour relève que le requérant n'a fourni aucune explication sur son inaction pendant cette durée ou sur l'existence d'un éventuel obstacle à la saisine de la Cour. L'attitude du requérant atteste l'absence d'un risque réel et imminent.⁹
29. La Cour conclut par conséquent qu'il n'y pas urgence.
30. Par ailleurs, s'il s'avère que les droits du requérant n'ont pas été respectés et que l'élection présidentielle est incompatible avec les obligations de l'État défendeur en matière de droits de l'homme, la Cour pourra toujours réparer cette situation lors de l'examen de la requête au fond. L'existence du préjudice irréparable n'est donc pas certaine.
31. La Cour en conclut que les conditions d'urgence et de préjudice irréparable ne sont pas remplies.
32. Par conséquent, la Cour rejette la demande.

B. Sur les mesures à prendre dans le but de garantir l'indépendance et l'impartialité de la Cour constitutionnelle et du COS-LEPI et celle tendant à la suppression des conditions de candidature à l'élection présidentielle

33. La Cour note que dans l'arrêt No. 010/2020, *XYZ c. République du Bénin*,¹⁰ elle a ordonné à l'État défendeur de prendre toutes les mesures législatives et réglementaires afin de garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle. Dans l'arrêt No.

9 *Houngue Éric Noudehouenou c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No.032/2020, Ordonnance (mesures provisoires) (27 novembre 2020) § 37.

10 *XYZ c République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 010/2020, arrêt du 27 novembre 2020 (fond et réparations), § 11§159(xiii).

059/2019, *XYZ c. République du Bénin*,¹¹ elle lui a ordonné de prendre des mesures visant à conformer la composition du COS-LEPI avec les dispositions des articles 17(2) de la Charte africaine sur les élections, la démocratie et la gouvernance et 3 du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie avant toute l'élection.

34. Elle rappelle que dans ces arrêts, elle a également ordonné à l'État défendeur d'abroger la loi No. 2019-40 du 07 novembre 2019 portant révision 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 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral. La Cour précise que ces textes prévoient, notamment, les conditions de candidature aux élections.
35. La Cour observe que la mesure sollicitée recoupe, de par son objet, les décisions déjà rendues par la Cour. Dès lors, la Cour considère que la demande du requérant est sans objet.

C. Sur la mesure d'abrogation de l'arrêté interministériel du 22 juillet 2019

36. La Cour constate que dans l'arrêt rendu dans la requête no. 003/2020, *Houngue Éric Noudehouenou c. République du Bénin*,¹² elle a ordonné à l'État défendeur de prendre toutes les mesures afin d'abroger l'arrêté interministériel No. 023/MJL/DC/SGM/DACPG/SA 023SGGG19 en date du 22 juillet 2019.
37. La Cour en déduit que la mesure sollicitée par le requérant a déjà été ordonnée dans cet arrêt. Cette demande s'en trouve dépourvue d'objet.

D. Sur la mesure tendant à mettre fin au mandat du président de la République et celle tendant à ordonner la participation de tous les opposants à l'élection présidentielle

38. Le requérant sollicite que la Cour mette fin au mandat en cours du président de la République au 5 avril 2021 à minuit, et ordonner la participation de tous les opposants blanchis par la justice

11 *XYZ c République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 059/2019, arrêt du 27 novembre 2020 (fond et réparations), §179(xii).

12 *Éric Houngue Noudehouenou c République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 003/2020, arrêt du 04 décembre 2020 (fond et réparations), §123(xiv).

internationale à l'élection présidentielle.

39. S'agissant de l'arrêt du mandat du président, la Cour estime qu'une telle mesure relève du fond, ce qui ne peut se faire dans le cadre de la présente procédure de mesures provisoires.
40. Concernant la participation des opposants, la Cour observe que le requérant n'apporte aucune précision sur l'identité desdits opposants ni les preuves de leur blanchiment allégué par la justice internationale.
41. La Cour ne peut pas ordonner une mesure sur une demande vague et imprécise.
42. La Cour, en conséquence, rejette la demande.
43. Pour éviter toute ambiguïté, la Cour rappelle que la présente ordonnance a un caractère provisoire et ne préjuge en aucune manière les conclusions de la Cour sur sa compétence, sur la recevabilité de la requête et sur le fond de celle-ci.

VII. Dispositif

44. Par ces motifs,

La Cour,

À l'unanimité

- i. *Rejette* les mesures provisoires sollicitées.