

## Zinsou c. Bénin (mesures provisoires) (2021) 5 RJCA 329

Requête 006/2021, *Romarc Jesukpego Zinsou c. République du Bénin*

Ordonnance du 10 septembre 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

Le requérant a introduit cette requête alléguant que la mise en quarantaine systématique afin d'éviter la propagation de la pandémie du COVID-19 était discriminatoire et en violation du droit international des droits de l'homme. Concurrément avec la requête introductive d'instance, le requérant a demandé des mesures provisoires visant à ordonner à l'État défendeur de rétrocéder les frais de mise quarantaine par suite de résultat positif au COVID-19 à toutes les personnes qui ont été victimes de discrimination. La Cour a rejeté la demande de mesures provisoires au motif qu'elle préjugerait le fond de l'affaire.

**Compétence** (*prima facie*, 11, 12, 14 ; effet du retrait de la déclaration prévue à l'article 34(6), 13)

**Mesures provisoires** (conditions de mesures provisoires, 22 ; urgence, 23, 25 ; préjudice irréparable, 24, 25 ; préjuger du bien-fondé, 26, 27)

### I. Les parties

1. Le Sieur Romarc Jésuskégo Zinsou (ci-après, le « requérant ») est un citoyen béninois, résident actuellement à Cotonou. Il a déposé une requête accompagnée d'une demande de mesures provisoires visant à obtenir une ordonnance de rétrocession des frais de quarantaine liés à la COVID-19 à toutes les personnes ayant été victimes de discrimination.
2. La requête est dirigée contre la République du Bénin (ci-après dénommé « 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 08 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.<sup>1</sup>

## II. Objet de la requête

3. Il ressort de la requête introductive d'instance que le 17 mars 2020, lors de la réunion du conseil des ministres, l'État défendeur a pris une série de mesures afin d'éviter la propagation de la pandémie du COVID-19 dans le pays, parmi lesquelles : la mise en quarantaine systématique et obligatoire de toute personne venant au Bénin par voie aérienne ; et la réquisition d'un millier de chambres d'hôtel pour héberger les passagers en quarantaine.
4. Selon le requérant, l'État défendeur a décidé que « les frais de quarantaine des nationaux seront assurés par l'État tandis que les non nationaux supporteront eux-mêmes, lesdits frais ». Cette mesure est contestée par le requérant devant la Cour comme étant discriminatoire par rapport aux non nationaux du Bénin.
5. C'est pourquoi le requérant, au titre de mesures provisoires, sollicite que la Cour ordonne à l'État défendeur de rétrocéder des frais de quarantaine de toutes les victimes de discrimination.

### I. Violations alléguées

6. Le requérant allègue la violation des articles 2 et 3 de la Charte et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politique (PIDCP).

## II. Résumé de la procédure devant la cour

7. La requête introductive d'instance a été déposée au greffe le 3 mars 2021 accompagnée d'une demande de mesures provisoires.
8. Le 9 mars 2021, la requête 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

1 *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda* (recevabilité) (3 juin 2016) 1 RJCA 540, § 67 ; *Houngue Éric Noudehouenou c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No.003/2020 Ordonnance du 5 mai 2020 (mesures provisoires), §§ 4- 5 et corrigendum du 29 juillet 2020.

quinze (15) jours à compter de la date de réception.

9. Le 28 avril 2021, l'État défendeur a déposé sa réponse à la demande de mesures provisoires, qui a été transmise au requérant, le 4 mai 2021, à titre d'information.

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

10. 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.
11. Aux termes de la règle 49(1) du Règlement<sup>2</sup> « la Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence... ». Toutefois s'agissant de mesures provisoires, la Cour n'a pas à assurer qu'elle a compétence sur le fond de l'affaire, mais seulement qu'elle est compétente *prima facie*.<sup>3</sup>
12. En l'espèce, les droits dont le requérant allègue la violation sont tous protégés par les instruments de protection des droits de l'homme dont l'État défendeur est partie. La Cour note, en outre, que l'État défendeur est partie au Protocole et déposé la Déclaration prévue par l'article 34(6) du protocole.
13. La Cour rappelle également avoir 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 retrait.<sup>4</sup> La Cour réitère sa position selon laquelle le retrait de la Déclaration de l'État défendeur ayant pris effet le 26 mars 2021,<sup>5</sup> n'entame nullement sa compétence personnelle en l'espèce, car la requête introductive d'instance a été déposée le 3 mars 2021.
14. La Cour en conclut qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître la requête aux fins de mesures provisoires.

### III. Sur les mesures provisoires demandées

15. Le requérant demande à la Cour « d'ordonner une mesure provisoire de rétrocession des frais de prises en charge de la quarantaine à toutes les personnes ayant été victimes » de

2 Règlement du 25 septembre 2020.

3 *Komi Koutche c République du Bénin*, CAFDHP, Requête No.020/2019, Ordonnance du 2 décembre 2019 (mesures provisoires), § 11.

4 *Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda* (compétence), § 67.

5 *Houngue Éric Noudéhouenou c. Bénin* (mesures provisoires), §§ 4-5.

**discrimination.**

16. L'État défendeur soutient que, conformément à l'article 27(2) du Protocole et à la règle 51 du Règlement, une mesure provisoire ne peut être ordonnée qu'en cas d'urgence ou d'extrême gravité et lorsque les dommages sont irréparables.
17. En se référant à la jurisprudence de la Cour, il allègue qu'il y a « extrême urgence lorsque le requérant est condamné à une peine capitale<sup>6</sup> ou « lorsqu'il est détenu dans des conditions déplorables, soumis à toutes sortes de tortures ... »<sup>7</sup> Il affirme qu'en l'espèce, non seulement aucune urgence ou extrême gravité ne ressort de la mesure provisoire sollicitée, mais aussi que le requérant, qui n'est pas l'une des victimes alléguées, n'explique pas comment une mesure urgente est demandée un (01) an après la prise des décisions querellées.
18. En ce qui concerne le caractère irréparable des dommages, il soutient que le préjudice n'est irréparable que quand « les conséquences ne peuvent pas être effacées, réparées ou compensées par un procédé quelconque, fût-il indemnitaire ». Il soutient qu'en l'espèce, le préjudice allégué ne résulte pas des mesures prises par le gouvernement, d'une part, et que les victimes alléguées ont été informées de la mesure avant de prendre l'avion pour atterrir au Bénin, d'autre part.
19. L'État défendeur allègue, enfin, que « la rétrocession des frais sollicitée par le requérant préjudice le fond de l'affaire de ce qu'elle « devrait être la conséquence de la reconnaissance de la violation alléguée », ce qui, selon lui, est contraire à la jurisprudence de la Cour de céans.
20. Il s'ensuit, selon l'État défendeur, que la mesure provisoire demandée ne remplit pas les exigences d'urgence ou d'extrême gravité ainsi que le caractère irréparable des dommages, et doit donc être rejetée par la Cour de céans.
21. 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 ».
22. La Cour note qu'il ressort de cette disposition, qu'elle ne peut ordonner les mesures provisoires que si les conditions de l'extrême gravité ou l'urgence et de la prévention de dommages

6 *Dexter Eddie Johnson c. République du Ghana* (mesures provisoires) (27 septembre 2017) 2 RJCA 161.

7 *Léon Mugesera c. Rwanda* (mesures provisoires) (27 septembre 2017) 2 RJCA 155.

- irréparables à des personnes sont réunies.
23. Elle 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 ». <sup>8</sup> Le risque en cause doit être réel et induire à la nécessité d'y remédier dans l'immédiat. <sup>9</sup>
  24. En ce qui concerne le préjudice irréparable, il doit exister une « probabilité raisonnable de matérialisation » eu égard au contexte et à la situation personnelle du/des requérant(s). <sup>10</sup>
  25. La Cour souligne qu'il appartient au demandeur de mesures provisoires d'apporter la preuve de l'urgence ou de l'extrême gravité ainsi que celle du préjudice irréparable. <sup>11</sup>
  26. La Cour rappelle qu'elle « n'est tenue de vérifier l'existence desdites conditions que s'il est établi que les mesures sollicitées ne préjugent pas le fond de la (des) requête(s) ». <sup>12</sup> À cet égard, la Cour a estimé qu'une demande de mesures provisoires préjuge le fond de la requête « lorsqu'elle lui est identique, lorsqu'elle vise à obtenir le même résultat ou, en tout état de cause, lorsqu'elle touche une question sur laquelle la Cour devra nécessairement se prononcer lorsqu'elle abordera le fond de l'affaire. » <sup>13</sup>
  27. La Cour fait observer que sur le fond de la présente l'affaire, le requérant lui demande de constater la discrimination contre les voyageurs non nationaux qui supportent leurs frais de quarantaine, pendant que les mêmes frais imposés aux nationaux sont pris en charge par le Gouvernement. La Cour estime que la rétrocession des frais de quarantaine à tous les étrangers ne saurait être envisagée que si elle constate qu'ils ont été victimes de discrimination. Il s'ensuit que la Cour ne peut pas se prononcer sur la mesure provisoire demandé sans préjuger le

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

9 *Ibid*, § 62.

10 *Ibid*, § 63.

11 *Romarc Jesukpego Zinsou et autres c. République du Bénin*, CAFDHP, Requête No. 008/2021, Ordonnance du 10 avril de 2021, § 20.

12 *Elie Sandiwidi et Mouvement Burkinabe des droits de l'homme et des peuples c. Bénin*, CAFDHP, Requête No. 014 et 017/2020, Ordonnance du 25 septembre 2020 (mesures provisoires), § 65.

13 *Elie Sandiwidi et Mouvement Burkinabe des droits de l'homme et des peuples c. Bénin* (mesures provisoires), § 66. Voir aussi *Jean de Dieu Ngajigimana c. République-unie de Tanzanie*, CAFDHP, Requête No. 024/2019, Ordonnance du 26 septembre 2019 (mesures provisoires), § 25.

fond de l'affaire.

28. En conséquence, il y a lieu de rejeter cette demande de mesures provisoires.
29. 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.

#### **IV. Dispositif**

30. Par ces motifs,

La Cour

*À l'unanimité*

- i. *Rejette* la mesure provisoire sollicitée.