

Kchouk c. Tunisie (mesures provisoires) (2022) 6 RJCA 1086

Requête 006/2022, *Salaheddine Kchouk c. République Tunisienne*

Ordonnance du 16 décembre 2022. Faite en arabe, en anglais et en français, le texte en arabe faisant foi.

Juges : ABOUD, TCHIKAYA, KIOKO, MENGUE, CHIZUMILA, BÉNSAOULA, ANUKAM, NTSEBEZA, SACKO et ADJEI

S'est récusé en application de l'article 22 : BEN ACHOUR

Le requérant, citoyen tunisien, a introduit cette requête en alléguant que deux décrets promulgués par l'État défendeur enfreignaient certains droits de l'homme garantis par la Charte africaine et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. La requête a été accompagnée d'une demande de mesures provisoires visant à empêcher l'État défendeur d'organiser certaines élections. Dans cet arrêt, la Cour a rejeté la demande de mesures provisoires présentée par le requérant.

Compétence (compétence *prima facie*, 15-17)

Mesures provisoires (urgence, 22 extrême gravité, 22 ; risque irréparable et imminent, 22-23 ; préjudice irréparable, 24 ; lien entre les mesures demandées et le fond, 30-31)

Opinion dissidente : BÉNSAOULA

Mesures provisoires (conditions d'octroi, 5 ; urgence, 15)

I. Les parties

1. Le sieur Salaheddine Kchouk est un ressortissant tunisien (ci-après désigné le « requérant »). Il allègue que l'État défendeur en promulguant les décrets 54 et 55-2022 a violé les droits de l'égalité entre l'homme et la femme, l'égalité de chances, la liberté d'expression, l'inviolabilité du domicile et la confidentialité des correspondances.
2. La requête est dirigée contre la République tunisienne (ci-après dénommée « l'État défendeur »), qui est devenue partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après désignée la « Charte ») le 21 octobre 1986 et au Protocole le 5 octobre 2007. Elle a également déposé, le 2 juin 2017, la Déclaration prévue à l'article 34(6) du Protocole (ci-après désignée la Déclaration »), par laquelle elle accepte la compétence de la Cour pour recevoir des requêtes émanant d'individus et d'Organisations non-gouvernementales (ONG).

II. Objet de la requête

3. Le requérant allègue que les Décrets présidentiels No. 2022-54 et 55 violent les droits garantis par la Charte, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Constitution de l'État défendeur.

III. Violations alléguées

4. Il ressort du dossier que le requérant allègue la violation des droits à la non-discrimination, à l'égalité, droit au procès équitable, droits à la participation à la direction des affaires publiques, droits garantis par les articles 2,3, 7, 13 et 20 de la Charte, l'article 14 du Pacte international relatif aux droits politiques et civils.
5. Le requérant allègue par ailleurs que lesdits Décrets violent les articles 22,23, 26, 30, 37, 38, 39, 51 et 123 de la Constitution de l'État défendeur du 25 juillet 2022.

IV. Résumé de la procédure devant la Cour de céans

6. Le 25 octobre 2022, le greffe a reçu la requête assortie d'une demande de mesures provisoires.
7. Le 16 novembre 2022, la requête a été notifiée à l'État défendeur, lui demandant de déposer ses observations sur la requête au fond et sur la demande de mesures provisoires dans un délai de respectivement quatre-vingt-dix (90) et sept (7) jours. Il a été également demandé à l'État défendeur de soumettre les noms de ses représentants dans un délai de trente (30) jours.
8. L'État défendeur n'a pas répondu sur la demande de mesures provisoires.

V. Demandes des parties

9. Le requérant demande à la Cour de :
 - i. Se déclarer compétente
 - ii. Déclarer la requête recevable.
 - iii. Ordonner à l'*État défendeur de prendre les mesures nécessaires en vue de surseoir à l'application* des Décrets-lois No. 2022-54 et 2022- 55 ;
 - iv. Dire que les Décrets-lois No. 2022-54 et 55 sont nuls et de nul effet ;
 - v. Ordonner à l'*État défendeur de promulguer un décret portant création de la Cour constitutionnelle* dans un délai de trois (3) mois ;

- vi. Ordonner à l'*État défendeur*, par l'intermédiaire de l'Instance supérieure indépendante pour les élections, de renoncer à organiser les élections législatives prévues pour le 17 décembre 2022, lesdites élections législatives étant basées sur le Décret No. 55 qui est anticonstitutionnel et contraire aux instruments internationaux ratifiés par l'*État défendeur*, et d'ordonner à l'*État défendeur* de ne pas tenir lesdites élections jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle soit créée.

VI. Sur la compétence *prima facie* de la Cour

10. Les deux parties n'ont pas fait d'observations sur la compétence *prima facie* de la Cour.
11. Lorsqu'elle est saisie d'une requête, la Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence, sur la base des articles 3,5(3) et 34(6) du Protocole.
12. L'article 3(1) du Protocole dispose :
La Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et 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.
13. La Règle 49(1) du Règlement prévoit que « La Cour procède à un examen préliminaire de sa compétence (...) conformément à la Charte, au Protocole et au présent Règlement. » Toutefois, s'agissant des mesures provisoires, conformément à sa jurisprudence constante, la Cour n'a pas à s'assurer qu'elle a compétence sur le fond de l'affaire, mais simplement qu'elle a compétence *prima facie*.¹
14. Aux termes de l'article 5(3) du Protocole, « La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle, conformément à l'article 34(6) de ce Protocole. »
15. Comme mentionné au paragraphe 2 de la présente ordonnance, l'État défendeur est partie à la Charte, au Protocole et a également fait la Déclaration acceptant la compétence de la Cour

1 Voir *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste* (mesures provisoires) (25 mars 2011) RJCA 18, § 10 ; *Komi Koutche c. République du Bénin* (mesures provisoires) (2 décembre 2019) 3 RJCA 752, § 14. *Ghati Mwita c. République-Unie de Tanzanie*, CAFDHP, requête No. 12/2019, ordonnance du 9 avril 2020 (mesures provisoires), § 14 ; *Symon Vuwa Kaunda et cinq (5) autres c. République du Malawi*, CAFDHP, requête No. 13/2021 ordonnance (mesures provisoires), 11 juin 2021 § 11.

pour recevoir des requêtes des individus et des organisations non gouvernementales conformément à l'article 34(6) du Protocole lu conjointement avec l'article 5(3) du Protocole.

16. Sur le fond, les droits dont le requérant allègue la violation sont protégés par la Charte, qui est un instrument que la Cour est habilitée à interpréter et appliquer en vertu de l'article 3(1) du Protocole.
17. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut qu'elle a compétence *prima facie* pour connaître des demandes de mesures provisoires.

VII. Mesures provisoires demandées

18. Le requérant sollicite de la Cour au titre de mesures provisoires, qu'elle :
 - i. Ordonne à l'*État défendeur*, par l'intermédiaire de l'Instance supérieure indépendante pour les élections, de renoncer à organiser les élections législatives prévues pour le 17 décembre 2022, lesdites élections législatives étant basées sur le Décret No. 55 qui est anticonstitutionnel et contraire aux instruments internationaux ratifiés par l'*État défendeur*, et d'ordonner à l'*État défendeur* de ne pas tenir lesdites élections jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle soit créée.
19. La Cour rappelle que l'article 27(2) du Protocole dispose :

Dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour ordonne les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes.
20. La Cour note que la Règle 59(1) du Règlement prévoit ce qui suit :

Conformément à l'article 27, alinéa 2 du Protocole, à la demande d'une partie ou d'office, dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour peut ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes, en attendant de statuer sur la requête principale.
21. Il ressort de ce qui précède que la Cour dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour décider dans chaque cas si, au regard des circonstances particulières, elle doit exercer les pouvoirs dont elle est investie en vertu des dispositions susmentionnées.
22. La Cour observe que l'urgence, consubstantielle à l'extrême gravité, s'entend de ce qu'un « risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision

définitive. »²

23. La Cour souligne que le risque en question doit être réel, ce qui exclut le risque purement hypothétique et explique la nécessité d'y remédier dans un proche avenir.³
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.⁴
25. Au regard des dispositions susmentionnées, la Cour rappelle que les mesures provisoires ont un caractère préventif et n'excluent pas une décision sur le fond de la requête.⁵
26. La Cour examine la demande du requérant de surseoir aux élections législatives prévues en décembre 2022.

VIII. Sursis à l'organisation des élections législatives du mois de décembre 2022

27. Le requérant demande à la Cour d'ordonner à l'État défendeur, à travers L'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) de suspendre les élections législatives prévues le 17 décembre 2022, conformément au décret No. 55 de 2022, du fait que ledit décret est inconstitutionnel et contraire aux instruments internationaux ratifiés par l'État défendeur, en enjoignant à l'ISIE le refus de supervision de toutes élections avant la mise en place de la Cour constitutionnelle.
28. La Cour note que cette demande vise à ordonner à l'État défendeur de surseoir aux élections législatives prévues les 15, 16 et 17 décembre 2022 pour élire les membres de l'Assemblée des représentants du peuple.
29. La Cour note que le requérant a déposé sa requête auprès du greffe le 21 octobre 2022. Il vise le décret les deux décrets-lois No. 44 et No. 55 de 2022 du 13 et 15 septembre 2022 relative respectivement à la lutte contre les infractions se rapportant aux systèmes d'information et de communication et la modification de la loi organique No. 2014-16 du 26 mai 2014 relative aux

2 *Hongue Éric Noudehouenou c. Bénin*, CAfDHP, requête No. 00004/2020, ordonnance portant mesures provisoires (15 août 2022) ; *Ajavon Sebastien c. Bénin*, CAfDHP, requête No. 062/2019, ordonnance portant mesures provisoire (17 avril 2020), § 61.

3 *Ibid*, § 27, *Ibid* 62.

4 *Ibid*, 28, *Ibid* 63.

5 § 25.

élections et au référendum.

30. La Cour note que le requérant n'a pas indiqué le lien direct entre la date de la convocation des élections législatives et le Décret-loi faisant l'objet de sa requête. Aussi la demande de mesures provisoires ne peut pas se distinguer des demandes au fond.
31. La Cour fait observer que pour établir l'existence d'un préjudice que la demande de mesures provisoires tend à éviter, il y a lieu de déterminer une connexion entre les mesures demandées et la cause au fond. La Cour note à cet égard qu'il n'existe aucun rapport entre la demande de sursis à la tenue de l'élection concernée et les droits allégués par le requérant dans la requête introductive d'instance. En effet, les violations alléguées ne le sont pas dans le contexte de l'élection dont la suspension est demandée.
32. Par conséquent, La Cour rejette la demande du requérant tendant à faire ordonner qu'il soit sursis à l'organisation de l'élection concernée.
33. Pour éviter tout équivoque, la Cour précise que la présente ordonnance est de nature provisoire et ne préjuge en rien les décisions qu'elle pourrait prendre sur sa compétence, la recevabilité et le fond de la requête.

IX. Dispositif

34. Par ces motifs,
La Cour

À la majorité de neuf (9) pour un (1) contre, la Juge Chafika BENS AOULA étant dissidente,

Rejette la demande d'ordonner à l'État défendeur de surseoir à l'organisation des élections législatives prévues le 17 décembre 2022 jusqu'à ce qu'elle puisse examiner le fond de l'affaire.

Opinion dissidente : BENS AOULA

1. Je ne partage pas les conclusions auxquelles la Cour est parvenue dans son ordonnance sus visé et les motifs exposés quant au rejet de la demande visant à ordonner à l'état défendeur de surseoir à l'organisation des élections législatives prévues le

- 17 décembre 2022 jusqu'à l'examen du fond de l'affaire.
2. J'ai souhaité, pour cela, rédiger cette opinion dissidente car convaincue que la Cour se devait de déclarer la demande fondée pour la simple raison qu'elle répond aux conditions d'urgence que nécessitent les mesures provisoires.
 3. En effet si la règle 27 du protocole dans son alinéa 2 dispose clairement 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. »
 4. La Règle 59 alinéa 1 du règlement prévoit clairement que « conformément à l'article 27 alinéa 2 du protocole, à la demande d'une partie ou d'office, dans les cas d'extrême gravité ou d'urgence et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la cour peut ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes, en attendant de statuer sur la requête principale. »
 5. Il ressort donc de la lecture de ces deux règles que les conditions aux mesures provisoires restent l'urgence ou la gravité des cas et la nécessité d'éviter des dommages irréparables.
 6. La Cour, au paragraphe 22 de son ordonnance, déclare que l'urgence consubstantielle à l'extrême gravité s'entend de ce qu'un risque réel et imminent qu'un préjudice irréparable soit causé avant qu'elle ne rende sa décision définitive.
 7. Et d'ajouter dans son paragraphe 23 que le risque en question doit être réel ce qui exclut le risque purement hypothétique ...
 8. Quant au préjudice irréparable, au paragraphe 24 de l'ordonnance, la cour estime qu'il doit exister une « probabilité raisonnable de matérialisation » eu égard au contexte et à la situation personnelle du requérant.
 9. Il est à noter que la demande de suspension de la tenue des élections législatives du 17 décembre 2022 a été déposée à la Cour le 25 octobre 2022 avec la requête au fond donc plus d'un mois avant la tenue des élections.
 10. Qu'il ressort des demandes du requérant au fond (paragraphe 4 de l'ordonnance) que ce dernier allègue, entre autres, la violation de l'article 20 et 13 de la charte et 14 du pacte international relatif aux droits politiques et civils.
 11. Il ressort clairement de la demande de mesures provisoires que le requérant demande la suspension des élections car basées sur le Décret 55/22 qu'il considère comme anticonstitutionnel.
 12. Il ressort du dossier au fond que le décret en question est un décret-loi portant numéro 2022/55 du 15 septembre 2022 portant modification de la loi organique No. 2014/16 du 26 mai 2014

relative aux élections et aux referendums.

13. Comme il ressort du paragraphe 9 alinéa 4 de l'ordonnance que le requérant, parmi ses demandes au fond, a bien sollicité la suspension et l'annulation de ce décret !
14. il ressort cependant qu'au paragraphe 30 de l'ordonnance la cour a déduit que le requérant n' a pas indiqué le lien direct entre la tenue des élections législatives et le Décret-loi et que donc la demande de mesures provisoires ne peut se distinguer des demandes au fond et plus encore dans son paragraphe 31 que les violations alléguées ne sont pas dans le contexte de l'élection dont la suspension est demandée pour ce, je pense que la cour a dénaturé les demandes du requérant d'une part et a préjugé au fond d' autre part.
15. Il est clair que l'urgence est la ...car tenir des élections alors que des revendications de fond sont en suspend devant la cour détruirait complètement le sens de ces revendications et préjudicierait quant à la décision que la cour aura à rendre.
16. Quant au préjudice réel, il est clair que le requérant est un citoyen tunisien qui aspire à la stabilité des institutions de son pays et que donc organiser des élections prématurées selon ses allégations alors que le parlement dissout verrait son mandat expirer au mois de novembre 2024 seulement ne peut que constituer un préjudice réel impossible à remettre à l'état initial si la cour devait juger les mesures prises par l'état défendeur violations aux principes de la charte.
17. A mon avis les demandes de mesures provisoires doivent garder comme contexte la nature de la demande elle-même !
18. Une demande de suspension d'un acte ne peut qu'être une demande à effets provisoires et momentanés qui perdra de ses effets une fois que la cour aura rendu sa décision au fond.
19. Pour ce, et à mon avis la Cour aurait dû juger la demande de suspension fondée car non seulement provisoire, temporaire et urgente vu que l'évènement était imminent et a porté sans équivoque préjudice au requérant.