



ROBERTO VIRZO\*

## LA CONDITION DU «DOMMAGE IRRÉPARABLE À DES PERSONNES» DANS LES ORDONNANCES SUR LES MESURES PROVISOIRES DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES\*\*

SOMMAIRE : 1. Introduction. – 2. Applicabilité de la condition du «dommage irréparable à des personnes» à toutes les catégories de droits protégés par la Charte de Banjul. – 3. Violation alléguée des droits de l'homme protégés par «tout autre instrument pertinent (...) ratifié par l'État concerné» et applicabilité de la condition du «dommage irréparable à des personnes». – 4. Conclusions.

### 1. Introduction

Dans un nombre croissant d'ordonnances sur les mesures conservatoires, plusieurs tribunaux internationaux ont valorisé la condition du préjudice irréparable et ont fait pleinement usage de leur liberté d'appréciation<sup>1</sup> soit pour étendre la portée et l'efficacité des droits de l'homme applicables aux requérants, soit pour assurer la protection de ces droits aux particuliers, n'ayant pas, devant certaines juridictions internationales, la qualité pour introduire des recours.

Ce deuxième objectif a été par exemple poursuivi par de récentes ordonnances de la Cour internationale de justice (CIJ), qui, comme on le sait, ne peut exercer sa compétence en matière contentieuse que pour le règlement de différends interétatiques. Parmi les ordonnances les plus emblématiques, on peut citer celle relative à l'*Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis)*, où la CIJ a souligné que: «un préjudice peut être considéré comme irréparable lorsqu'il touche des personnes séparées de leur famille, de manière temporaire ou potentiellement continue, qui, de ce fait, endurent une souffrance psychologique; lorsqu'il touche des élèves ou

---

\* Professeur associé de Droit international à l'Université du Sannio.

\*\* Texte révisé de la communication présentée au Colloque international «La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: bilan et avenir», organisé le 24 et 25 juin 2021 à l'Université de Rennes I.

<sup>1</sup> D'après G. LE FLOCH, *L'urgence devant les juridictions internationales*, Paris, 2008, p. 109, le raisonnable, le préjudice irréparable, ou encore l'examen *prima facie* sont «des notions susceptibles de différents degrés d'appréciation».

étudiants qui sont empêchés de partir ou qui ne peuvent poursuivre leur études parce que les écoles ou universités refusent de leur communiquer leur dossier scolaire ou universitaire; et lorsqu'il touche des personnes qui sont empêchées de comparaître dans le cadre d'une procédure ou de contester toute mesure qu'elles jugent discriminatoire»<sup>2</sup>.

Toujours à titre d'exemple, on peut rappeler que la protection des droits de l'homme a été un des facteurs pris en considération pour la reconnaissance d'un préjudice irréparable au droit de l'Ukraine de ne pas faire l'objet d'opérations militaires de la part de la Fédération de Russie<sup>3</sup>. Dans son ordonnance du 16 mars 2022, la CIJ a considéré que «la population civile touchée par le conflit actuel est extrêmement vulnérable. De nombreux civils ont été tués ou blessés dans le cadre de l'«opération militaire spéciale» conduite par la Fédération de Russie, qui a également occasionné d'importants dégâts matériels, notamment la destruction de bâtiments et d'infrastructures. Les attaques, qui sont toujours en cours, rendent les conditions de vie de la population civile de plus en plus difficile. Nombreux sont ceux qui n'ont pas accès aux produits alimentaires de première nécessité, à l'eau potable, à l'électricité, à des médicaments essentiels ou au chauffage. Un très grand nombre de personnes tentent de fuir les villes les plus durement touchées dans des conditions extrêmement dangereuses»<sup>4</sup>.

S'agissant des cours internationales des droits de l'homme qui subordonnent l'adoption de mesures conservatoires également à l'existence de la condition du dommage/préjudice irréparable<sup>5</sup>, l'interprétation moins restrictive de cette condition répond évidemment au premier objectif. Au demeurant, une telle interprétation peut s'ajouter à celle de type téléologique des dispositions concernant la compétence à ordonner de mesures conservatoires; compétence que, en effet, les juges de ces cours exercent en tenant dûment compte de l'objet et du but des traités relatifs aux droits de l'homme.

Comme on le verra en se référant spécifiquement à la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), cette approche herméneutique aboutit souvent à l'adoption de mesures conservatoires – «revêtues (...) d'un caractère non pas uniquement préventif mais proprement tutélaire»<sup>6</sup> – visant à réaliser l'objectif ambitieux de garantir une protection renforcée des droits fondamentaux de l'individu.

<sup>2</sup> CIJ, *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis)*, mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, *CIJ Recueil 2018*, p. 431, par. 69.

<sup>3</sup> CIJ, *Allégations de génocide au titre de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Ukraine c. Fédération de Russie)*, mesures conservatoires, ordonnance du 16 mars 2022, par. 77.

<sup>4</sup> *Ibidem*, par. 75.

<sup>5</sup> Cela vaut également pour la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après Cour EDH), bien que la disposition de son Règlement concernant les mesures provisoires (art. 39, alinéa 1), ne mentionne pas la condition de dommage/préjudice irréparable: «La chambre, ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence (...) peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre partie intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure». Sur l'importance de la condition du préjudice irréparable dans les ordonnances de la Cour EDH, voir A. SACCUCCI, *Interim Measures at the European Court of Human Rights: Current Practice and Future Challenges*, in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures Issued by International Courts and Tribunals*, The Hague/Berlin, 2021, p. 218.

<sup>6</sup> En ce sens, et sans limiter son analyse à la CIJ, le juge Cançado Trindade: CIJ, *Violations alléguées du Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (Iran c. États-Unis d'Amérique)*, mesures conservatoires, ordonnance du 23 juillet 2018, opinion individuelle CANÇADO TRINDADE, *CIJ Recueil 2018*, p. 664, par. 32. Dans l'ordonnance en question (par. 91) la CIJ a ordonné aux États-Unis de supprimer toute entrave à l'exportation de denrées alimentaires, de médicaments, de dispositifs médicaux et des équipements nécessaires à la sécurité de l'aviation civile résultant des sanctions unilatérales imposées à l'Iran. La Cour a observé que «un préjudice peut être considéré comme irréparable lorsque la santé et la vie des personnes concernées sont mises

L'interprétation favorable aux requérants de la notion de «préjudice irréparable à des personnes» – qui dans les ordonnances de la CADHP remplace souvent celle de «dommage irréparable à des personnes»<sup>7</sup> prévue par le Protocole de Ouagadougou<sup>8</sup> (ci-après «Protocole») et par le Règlement intérieur de la Cour<sup>9</sup> – dépend, à notre avis, d'au moins deux facteurs. Le premier réside dans l'applicabilité de cette condition d'octroi des mesures provisoires à *tous* les droits prévus par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>10</sup> (ci-après «Charte» ou «Charte de Banjul»). Le deuxième se rattache à l'art. 3 du Protocole, qui confère à la Cour une large «compétence pour connaître de toutes les affaires et de toutes 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. Applicabilité de la condition du «dommage irréparable à des personnes» à toutes les catégories de droits protégés par la Charte de Banjul

Le pouvoir de la CADHP d'ordonner des mesures provisoires<sup>11</sup> est établi par l'art. 27, alinéa 2, du Protocole et l'art. 59, alinéa 1 du Règlement intérieur.

En vertu de l'art. 27, alinéa 2 du Protocole<sup>12</sup>, «[d]ans 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».

---

en danger». A ce sujet, R. VIRZO, *La Corte internazionale di giustizia e l'incompatibilità con fini umanitari di talune sanzioni economiche unilaterali*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 229-307.

Avec référence spécifique à la Cour d'Arusha, voir l'analyse du juge Ben Achour, qui partage l'opinion du juge Cançado Trindade: CADHP, *XYZ c. Benin, mesures provisoires*, ordonnance du 2 décembre 2019, n° 059/2019, opinion dissidente BEN ACHOUR, par. 9.

<sup>7</sup> L'expression «dommage irréparable» est utilisée surtout dans les ordonnances moins récentes. Voir, par exemple, CADHP, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Libye, mesures provisoires*, ordonnance du 25 mars 2011, n° 004/2011, par. 22. Voir toutefois CADHP, *Symon Wuda Kuanda et cinq (5) autres c. Malawi, mesures provisoires*, ordonnance du 11 juin 2021, n° 013/2021, par. 28.

<sup>8</sup> 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, adopté le 10 juin 1988 et est entré en vigueur le 25 janvier 2004.

<sup>9</sup> Le Règlement de la CADHP actuellement en vigueur a été amendé le 1 septembre 2020.

<sup>10</sup> Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

<sup>11</sup> V. notamment G.J. NALDI, *Interim Measures of Protection in the African System for the Protection of Human Rights*, in *Afr. Hum. Rights Law Jour.*, 2002, pp. 1-10; A. SACCUCCI, *Le misure provvisorie nella protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2006, pp. 72-76; R. NEMEDEU, *Article 27*, in M. KAMTO (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et le Protocole y relatif portant création de la Charte africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2011, pp. 1466-1480; G. PASCALE, *Gli effetti delle misure provvisorie della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in G. CONTALDI, F. MARONGIU BONAIUTI, M.I. PAPA, A. ZANOBETTI (a cura di), *Liber amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, pp. 1959-1984; S.T. EBOBRAH, *Provisional Measures in the African Human Rights System: Lingering Questions of Legitimacy*, in E. RIETER, K. ZWAAN (eds.), *Urgency and Human Rights: The Protective Potential and Legitimacy of Interim Measures*, The Hague/Berlin, 2021, pp. 87-113; G. PASCALE, *Provisional Measures Under the African Human Rights System*, in F.M. PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures*, cit., pp. 253-275.

<sup>12</sup> L'art. 27 du Protocole d'Ouagadougou s'inspire de l'art. 63, alinéa 2 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (San José, 22 novembre 1969; entrée en vigueur: 18 juillet 1978). En effet, en vertu de ce dernier, «[d]ans les cas d'extrême gravité requérant la plus grande célérité dans l'action, et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour [interaméricaine des droits de l'homme]

L'art. 59 du Règlement intérieur ajoute que la CADHP peut ordonner les mesures provisoires «à la demande d'une partie ou d'office» et précise que la Cour exerce ce pouvoir «en attendant de statuer sur la requête principale»<sup>13</sup>.

Comme mentionné précédemment, surtout dans les ordonnances les plus récentes, la CADHP tend à préférer, pour la langue française, le recours au terme «préjudice» au lieu de celui de «dommage»<sup>14</sup>. Bien qu'ils puissent être utilisés comme synonymes, la préférence accordée au terme «préjudice» semble dictée par la volonté d'assouplir la condition requise par le Protocole et par le Règlement intérieur. En effet, en apparaissant malléable<sup>15</sup>, le terme «préjudice» peut laisser une plus grande liberté d'appréciation. Cela notamment lorsque les juges estiment que, *pendente liti*, il est nécessaire non seulement d'éviter qu'une ou plusieurs personnes ne subissent la violation d'un droit ou d'une liberté protégés par les normes internationales applicables dans l'affaire soumis à la Cour, mais également de renforcer la protection d'un tel droit ou d'une telle liberté.

L'intention de la CADHP n'est évidemment pas de créer de l'incertitude. Au contraire, la Cour ne cesse de réitérer qu'elle peut ordonner des mesures provisoires si les deux conditions requises par l'art. 27 du Protocole sont réunies. A cet égard 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” Le risque en cause doit être réel et induire à la nécessité d'y remédier dans l'immédiat. 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>16</sup>.

Il s'agit d'une ligne jurisprudentielle bien établie, qui pour le moment ne fait l'objet d'aucun type de revirement<sup>17</sup>. Mais, tout en restant dans le périmètre qu'elle a tracé, la Cour étend au maximum la portée *ratione materiae* de l'art. 27 du Protocole et procède à l'évaluation de l'existence du préjudice par rapport à *tous* les droits protégés par la Charte africaine et par les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par les États concernés.

---

pourra, à l'occasion d'une espèce dont elle est saisie, ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes. S'il s'agit d'une affaire dont elle n'a pas encore été saisie, elle pourra prendre de telles mesures sur requête de la Commission».

<sup>13</sup> Cette disposition (texte français) diffère de l'art. 100 du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (texte français), amendé le 4 mars 2020, principalement pour l'utilisation des termes «dommage irréparable à des personnes» au lieu de ceux de «préjudice irréparable à la victime». Conformément à l'art.100, alinéa 1, du Règlement de la Commission, «[à] tout moment après réception d'une Communication et avant d'en déterminer le bien-fondé, la Commission peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une partie à la Communication, prendre, aussi rapidement que la situation le requiert, des mesures conservatoires que l'État concerné adoptera afin de prévenir tout préjudice irréparable à la victime ou aux victimes de la violation alléguée». Pour quelques réflexions sur la pratique des mesures provisoires adoptées par la Commission africaine, voir C. ZANGHI, L. PANELLA, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*<sup>4</sup>, Torino, 2019, pp. 435-436.

<sup>14</sup> En revanche, dans la versions en langue anglaise de ses ordonnances, la Cour tend à rester attachée à l'expression «irreparable harm».

<sup>15</sup> Le critère du «préjudice irréparable» est par exemple qualifié comme malléable par G. LE FLOCH, *L'urgence devant les juridictions internationales*, cit., p. 109; A. SACCUCCI, *Le mesure provisoire*, cit., p. 286, observe qu'il s'agit d'un critère caractérisé par une «intrinseca genericità».

<sup>16</sup> V., par exemple, CADHP, *Romarc Jesukpego Zinsou c. Benin, mesures provisoires*, ordonnance du 10 septembre 2021, n° 006/2021, paragraphes 23-24.

<sup>17</sup> V, en général, G. LE FLOCH, M. LEMEY (dir.), *Le revirement de jurisprudence international*, Paris, 2021.

Si dans le cadre d'un contentieux du provisoire la CADHP estime qu'également l'autre condition – cumulative et «consubstantielle» – de l'urgence est remplie, elle ne voit pas la raison pour laquelle des mesures provisoires ne devraient être ordonnées que quand certains droits fondamentaux sont en jeu. En revanche, en estimant que le préjudice est susceptible de se produire par rapport à un «éventail hétéroclite»<sup>18</sup> de situations, la Cour entend préserver tous les droits de l'homme dont peut bénéficier le requérant.

Ainsi, d'une part, la CADHP a adopté des mesures provisoires «traditionnelles»<sup>19</sup>, en ordonnant aux États défendeurs de surseoir à l'application de la peine capitale prononcée à l'encontre du requérant<sup>20</sup> (indépendamment du fait que le requérant ait lui-même demandé des mesures provisoires<sup>21</sup>) ou «de s'abstenir de tout acte qui pourrait entraîner des pertes en vie humaines ou une atteinte à l'intégrité physique des personnes»<sup>22</sup>.

D'autre part, elle a également adopté des mesures provisoires «plus novatrices», visant à éviter au requérant le préjudice qui pourrait résulter, par exemple, de la privation de ses biens mobiliers et immobiliers ou de l'interdiction de se présenter aux élections des conseillers municipaux et communaux et qui pourrait avoir un «caractère irréversible»<sup>23</sup>.

Il convient alors de se pencher sur ces deux derniers types des mesures provisoires.

En ce qui concerne les mesures ordonnées pour protéger les biens du requérant, elles sont parmi les plus représentatives de la volonté de la Cour d'Arusha de considérer l'art. 27 du Protocole comme applicable à toutes les catégories des droits protégés par la Charte. Il

<sup>18</sup> En ce sens, L. BURGORGUE-LARSEN, G.-F. NTWARY, *Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2020)*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2021, p. 1024.

<sup>19</sup> En ce sens, G. CITRONI, T. SCOVAZZI, *La tutela dei diritti umani*, in T. SCOVAZZI (a cura di) *Corso di diritto internazionale*. Parte III<sup>2</sup>, Milano, 2022, p. 229.

<sup>20</sup> Voir, entre autres, CADHP, *Dexter Eddie Johnson c. Ghana, mesures provisoires*, ordonnance du 28 septembre 2017, n° 016/2017, paragraphes 16-18. Il convient de souligner que, les juges Niyungeko et Ben Achour, auraient souhaité que la Cour n'ait pas accordé au Ghana deux mois de délai pour surseoir à l'application de la peine capitale à l'encontre du requérant. Dans leur *opinion (partiellement) dissidente*, par. 13, ils ont mis en évidence que «lorsque la vie et la santé sont en jeu (...) l'application de la mesure provisoire est immédiate, urgente et à la minute près».

<sup>21</sup> En effet, comme on l'a observé ci-dessous, la Cour peut exercer sa compétence pour prescrire des mesures conservatoires même d'office. Cela s'est produit, par exemple, dans le cadre de certaines affaires contre la Tanzanie présentées par des personnes condamnées à la peine capitale. Dans leurs requêtes, les requérants n'ont pas demandé à la Cour d'ordonner des mesures provisoires. Néanmoins, la Cour a estimé que dans un tel cas le risque d'exécution de la peine de mort est «susceptible de porter atteinte à la jouissance des droits prévus par les articles 3 et 7(1) de la Charte» et, en conséquence, elle «a décidé d'exercer ses pouvoirs en vertu de l'art. 27(2) du Protocole». CADHP, *Deogratius Nicholas Jeshi c. Tanzanie, mesures provisoires*, ordonnance du 3 juin 2016, n° 017/2016, par. 17. Voir, aussi, entre autres, les ordonnances sur les mesures provisoires *John Lazaro c. Tanzanie*, du 18 mars 2016, n° 003/2016, par. 16; *Evoitus Rutechura c. Tanzanie*, du 18 mars 2016, n° 004/2016, par. 16; *Ally Rajabu et autres c. Tanzanie*, du 18 mars 2016, n° 007/2015, par. 18; *Armand Guébi c. Tanzanie*, du 18 mars 2016, n° 001/2015, par. 19. A ce sujet, L. BURGORGUE-LARSEN, G.-F. NTWARY, *Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2015-2016)*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2018, pp. 159-161.

<sup>22</sup> CADHP, *Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Libye*, n° 004/2011, cit., par. 25. Voir D. JUMA, *Provisional Measures under the African Human Rights System: The African Court' Order against Libya*, in *Wisconsin Int. Law Jour.*, 2012, pp. 344-373; S. VEZZANI, *L'ordinanza sulle misure cautelari della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nell'affare libico*, in *Federalismi.it.*, 2012, www.federalismi.it.; E. POLYMEPOULOU, *African Court on Human and Peoples' Rights, African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriyah*, Order for Provisional Measures 25 March 2011, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2012, pp. 767-775; G. PASCALE, *Gli effetti delle misure provvisorie*, cit., pp. 1966-1970.

<sup>23</sup> Pour quelques réflexions sur le caractère irréversible du dommage que les victimes des violations de droits de l'homme pourraient subir, voir O. DE SCHUTTER, *La protection juridictionnelle provisoire devant la Cour européenne des droits de l'homme*, in H. RUIZ FABRI, J.-M. SOREL (dir.), *Le contentieux de l'urgence et l'urgence dans le contentieux devant les juridictions internationales: regards croisés*, Paris, 2001, pp. 110-113.

s'agit de mesures sollicitées par des requérants dans le cadre de plaints concernant (également ou exclusivement) d'atteintes au droit de propriété, susceptibles de leur causer des dommages patrimoniaux.

Or, cette jurisprudence «*pro victimas*»<sup>24</sup> et plus généralement «*pro personas*»<sup>25</sup>, en dépit de sa qualification progressiste, trouve, à notre avis, un fondement solide dans l'art. 27 lui-même, selon lequel le respect de la condition de dommage/préjudice irréparable doit être évalué en tenant compte directement de la situation des personnes concernées. Comme on l'a vu, les mesures provisoires adoptées sur la base de cet article visent en effet à «éviter des dommages irréparables à des personnes». En conséquence, une mesure peut être ordonnée par la CADHP si le requérant risque un préjudice, dont on éprouve «la nécessité d'y remédier dans l'immédiat»<sup>26</sup> et cela même lorsque l'effective violation d'un droit ayant une fonction patrimoniale est en tout cas «réparable».

A cet égard, les ordonnances du 27 mars 2020, *Charles Kajoloweka c. Malawi* et du 29 mars 2021, *Sébastien Germain Marie Aïkone Ajavon c. Bénin* peuvent être citées. En ce qui concerne l'affaire contre le Malawi, Charles Kajoloweka avait saisi les juridictions de son Pays pour engager une action civile contre le Ministre de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Ce dernier avait été impliqué dans un scandale allégué de corruption, éclaté suite à l'achat de maïs par le gouvernement du Malawi auprès d'une société zambienne non identifiée. Le requérant contestait le fait que le Ministre n'avait pas démissionné alors que des investigations menées par une commission d'enquête instituée en relation à ce scandale étaient en cours. Toutefois, non seulement le recours avait été rejeté, mais la Cour suprême d'appel du Malawi avait condamné Charles Kajoloweka aux dépens, évalués, de surcroît, à plus de 21 millions Kwachas du Malawi. En conséquence, dans sa demande de mesures provisoires, le requérant avait sollicité la CADHP à prescrire au Malawi de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de la Cour suprême d'appel.

Or, la Cour d'Arusha a fait droit à cette demande, en estimant que les deux conditions de l'urgence et de l'existence d'un préjudice/dommage irréparable avaient été remplies<sup>27</sup>. La CADHP a en effet observé que «si l'État défendeur venait à exécuter l'ordonnance de condamnation aux dépens rendue par la Cour suprême d'appel contre le requérant, celui-ci pourrait perdre ses biens mobiliers et immobiliers qu'il ne pourrait jamais récupérer»<sup>28</sup>.

Quant à l'autre ordonnance, elle a été rendue dans le cadre d'un des nombreux recours de Sébastien Ajavon contre le Bénin. Probablement, l'activisme du requérant a également eu une influence sur la décision souverainiste du Bénin du 25 mars 2020 de retirer la déclaration d'acceptation de la compétence de la CADHP<sup>29</sup>. Dans le même temps, ce retrait a fini pour

<sup>24</sup> En ce sens, S.M.S.M. DABIRÉ, *Les ordonnances de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en indication de mesures provisoires dans les affaires Sébastien Ajavon c. Bénin et Guillaume Soro et autres c. Côte d'Ivoire : souplesse ou aventure?*, in *Ann. Afr. droits hom.*, 2020, p. 494 et M. SOGNIBÉ-SANGBANA, *Chronique de jurisprudence internationale*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2020, p. 406.

<sup>25</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, *Les trois Cours régionales des droits de l'homme in context. La justice qui n'allait pas de soi*, Paris, 2020, p. 224.

<sup>26</sup> CADHP, *Romarc Jesukpego Zinsou c. Bénin*, n° 006/2021, cit., par. 24 (italiques ajoutés).

<sup>27</sup> CADHP, *Charles Kajoloweka c. Malawi, mesures provisoires*, ordonnance du 27 mars 2020, n° 055/2019, paragraphes 20 et 23.

<sup>28</sup> *Ibidem*, par. 19.

<sup>29</sup> Le Bénin a déposé le 24 mars 2020 l'instrument de retrait de sa Déclaration d'acceptation de la compétence de la CADHP pour recevoir les requêtes introduites par les individus et les Organisations Non Gouvernementales dotées du statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (déclaration faite le 22 mai 2014 conformément de l'art. 34, alinéa 6. du Protocole d'Ouagadougou). Sur ce retrait voir L. BURGORGUE-LARSEN, *Les trois Cours régionales*, cit., pp. 113-114; L. BURGORGUE-LARSEN,

alimenter davantage l'activisme du requérant. En effet, suite au retrait, il n'a été possible de déposer des recours contre le Bénin que pour une année supplémentaire et donc jusqu'au 25 mars 2021<sup>30</sup>. Or, la requête introductive de la nouvelle instance accompagnée de la demande de mesure provisoires – dont découle l'ordonnance qui nous intéresse ici – a été déposée le 4 janvier 2021, c'est-à-dire presque à l'expiration de ce délai.

Sébastien Ajavon est un homme d'affaire et, surtout, un opposant politique de Patrice Talon, actuel Président de la République du Bénin. Accusé en décembre 2016 par les autorités béninoises de trafic international de drogue, Sébastien Ajavon a été condamné par contumace (avec un mandat d'arrêt international) en octobre 2018. La condamnation – à vingt ans de prison ferme et à cinq millions de francs CFA d'amende – a été prononcée par une nouvelle juridiction nationale béninoise, créée seulement deux mois avant (en juillet 2018), et dénommée «Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme» (CRIET). Par effet de la peine de l'amende, d'une part, des procédures de redressements fiscaux ont été initiées contre le requérant et contre les sociétés dont il est actionnaire et, d'autre part, de saisies de ses biens en vue de leur confiscation ont été ordonnées par la Cour suprême du Bénin. De surcroît, par effet de la condamnation, Sébastien Ajavon n'a point pu se porter candidat aux élections législatives de 2019 et aux élections des conseillers municipaux et communaux de 2020.

Ainsi, certaines des recours introduits devant la CADHP par Sébastien Ajavon concernaient les prétendues violations du droit à un procès équitable, tandis que d'autres concernaient des restrictions alléguées de ses droits politiques. En particulier, la requête déposée en janvier 2021 est liée aux différentes violations du droit à un procès équitable; violations qui avaient déjà été établies par la CADHP dans son arrêt du 29 mars 2019<sup>31</sup>,

---

G.-F. NITWARY, *Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2020)*, cit., pp. 992-994; PH. FRUMER, "Je suis venu te dire que je m'en vais..." : La dénonciation des traités régionaux de protection des droits de l'homme, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2021, pp. 281-282; S. B. TRAORÉ, P. A. LETA, *Le marge national d'appréciation dans la jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples: entre effleurements et remises en cause*, in *Swiss Rev. Int. Eur. Law*, 2021, pp. 439-440.

<sup>30</sup> Voir, par exemple, CADHP, *Hongue Eric Noudouhouenou c. Benin, mesures provisoires*, ordonnance du 5 mai 2020, n° 003/2030, paragraphes 4-5, où la Cour a rappelé que «dans son arrêt dans l'affaire *Ingabiré Victoire c. République du Rwanda*, 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. En ce qui concerne l'État défendeur, l'instrument de retrait ayant été déposé le 25 mars 2020, le retrait de la Déclaration faite en vertu de l'article 34 (6) prendra effet le 25 mars 2021». Dans l'affaire *Ingabiré Victoire Umubozu c. Rwanda*, arrêt sur la compétence du 3 juin 2016, par. 65, la CADHP a déclaré que, pour établir le délai de douze mois à partir duquel le retrait prend effet, elle s'est inspirée de la pratique de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de l'art. 56, alinéa 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (appliqué, bien entendu par analogie, compte tenu du fait que la déclaration faite en vertu de l'art. 34, alinéa 6 du Protocole doit être attribuée à la catégorie des actes unilatéraux des États). En général sur les questions procédurales liées aux récentes dénonciations de traités multilatéraux, voir M. BUSCEMI, L. MAROTTI, *Obblighi procedurali e conseguenze del recesso dai trattati: quale rilevanza della Convenzione di Vienna nella prassi recente?*, in *Riv. dir. int.*, pp. 919-976; PH. FRUMER, "Je suis venu te dire que je m'en vais..." , cit.; M. BUSCEMI, *Escaping without an Exit Door? Some remarks on Article 56 of the Vienna Convention on the Law of Treaties in Light of the Recent Practice*, in G. PASCALE, S. TONOLO (eds.), *The Vienna Convention of the Law of Treaties. The Role of the Treaty on Treaties in Contemporary International Law*, Napoli, 2022, pp. 157-185.

<sup>31</sup> CADHP, *Sébastien Germain Ajavon c. Benin*, arrêt du 29 mars 2019, n° 013/2017, par. 292 (dispositif). Voir aussi paragraphes 140-141: «La Cour estime que, quand bien même la compétence matérielle de la CRIET est de connaître des cas de trafic de drogue, l'affaire qui a concerné le Requêteur échappait à la compétence de la CRIET à la date où celle-ci a été saisie. Il s'en suit qu'en l'espèce, la CRIET n'était pas compétente pour

auquel est suivi, le 28 novembre 2019, un arrêt sur les réparations<sup>32</sup>. Dans ce dernier arrêt, la Cour a ordonné à l'État défendeur, entre autres, de «lever, sans délai, les saisies opérées sur son compte et sur ceux des membres de sa famille»<sup>33</sup>. L'inexécution des arrêts de la CADHP<sup>34</sup> a contraint Sébastien Ajavon à déposer la nouvelle requête introductive d'instance, où, il a également demandé à la Cour d'Arusha, au titre des mesures provisoires, de prescrire au Bénin la suspension de toute ordonnance de saisie de ses biens.

Cette fois encore, la CADHP a fait droit à la demande du requérant: «La Cour estime que de telles saisies seront également de nature à priver le Requérent ainsi que sa famille des moyens de subsistance, ce qui leur causera un préjudice irréparable, alors même que ni lui, ni aucun membre de sa famille n'ont été parties aux instances ayant abouti aux trois arrêts de la Cour Suprême. Eu regard, de ce qui précède, la Cour constate qu'il existe un risque imminent d'un préjudice irréparable»<sup>35</sup>.

Si, comme mentionné ci-dessous, on souscrit à cette politique jurisprudentielle, l'argument selon lequel il est fort douteux que des mesures provisoires puissent être ordonnées «pour protéger des biens dont le préjudice est *a priori* réparable par *restitutio in integrum* ou par indemnisation»<sup>36</sup> semble trop restrictif.

En premier lieu, il s'agit d'une opinion critique qui nous paraît être restée ancrée au critère énoncé en 1927 par la Cour permanente de justice internationale (CPJI), selon laquelle les mesures conservatoires ont pour objet de protéger des droits dont la violation «ne saurait être réparée moyennant le versement d'une simple indemnité ou par une autre prestation matérielle»<sup>37</sup>; critère que, toutefois, la CIJ n'utilise aujourd'hui que rarement<sup>38</sup>.

En deuxième lieu, comme d'autres auteurs l'ont déjà fait remarquer, il faut plutôt se demander si la CADHP, «sans le dire, ne prend pas en considération les réalités juridiques et politiques existantes au sein des États africains, lesquelles empêcheraient, concrètement, à la *restitutio in integrum* ou à l'indemnisation de voir le jour»<sup>39</sup>.

En troisième lieu, il nous semble que les mesures accordées dans les deux ordonnances sont substantiellement conformes au libellé de l'art. 27, alinéa 2 du Protocole, selon lequel l'appréciation de l'irréparable doit se faire par rapport à la personne et non à la nature du droit dont on craint la violation. Autrement dit, les mesures conservatoires peuvent sans aucun doute protéger aussi des droits généralement réparables *ex post* par restitution ou par

---

connaître de l'affaire. De ce qui précède, la Cour conclut que le droit du Requérent d'être jugé par un juridiction compétente garanti à l'article 7(1) (a) de la Charte a été violé».

<sup>32</sup> CADHP, *Sébastien Germain Ajavon c. Benin*, arrêt (réparations) du 28 novembre 2019, n° 013/2017.

<sup>33</sup> *Ibidem*, par. 111.

<sup>34</sup> En général, sur les questions d'exécution des arrêts et ordonnances de la CADHP, voir G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, pp. 268-282 et ID., *Gli effetti delle misure provvisorie*, cit.

<sup>35</sup> CADHP, *Sébastien Germain Marie Aïkoue Ajavon c. Benin, mesures provisoires*, ordonnance du 29 mars 2021, n° 002/2021, paragraphes 45-46.

<sup>36</sup> En ce sens, M. SOGNIBÉ-SANGBANA, *Chronique de jurisprudence internationale*, cit., p. 406.

<sup>37</sup> CPJI, *Dénonciation du Traité sino-belge du 2 novembre 1865, mesures conservatoires*, ordonnance du 8 janvier 1927, *Série A, Recueil 1927*, p. 7.

<sup>38</sup> Sur ce point, y compris pour la référence aux ordonnances pertinentes de la CIJ, v. G. LE FLOCH, *Requirements for the Issuance of Provisional Measures*, in PALOMBINO, R. VIRZO, G. ZARRA (eds.), *Provisional Measures*, cit., pp. 41-42.

<sup>39</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, G.-F. NTWARY, *Chronique de jurisprudence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (2020)*, cit., p. 1024.

indemnisation financière<sup>40</sup> si cela s'avère nécessaire pour atteindre le but principal «d'éviter des dommages irréparables à des personnes». Or, la privation des moyens de subsistance qui entraîne un risque de préjudice grave et irréparable à la personne avant même qu'au droit de propriété de biens faisant l'objet de saisie relève précisément de cette hypothèse.

3. *Violation alléguée des droits de l'homme protégés par «tout autre instrument pertinent (...) ratifié par l'État concerné» et applicabilité de la condition du «dommage irréparable à des personnes»*

Les droits de l'homme que la CADHP peut protéger préventivement par des mesures conservatoires ne sont pas seulement ceux visés par la Charte africaine.

Tout d'abord, c'est le Protocole qui permet à la Cour d'Arusha d'appliquer «les dispositions de la Charte ainsi que tout autre instrument pertinent relatifs aux droit de l'homme et ratifié par l'État concerné» (art. 7). Ensuite, le Protocole va encore plus loin, en conférant à la Cour la «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» (art. 3, alinéa 1)<sup>41</sup>.

Enfin, le critère herméneutique de l'intégration systémique, codifié par l'art. 31, alinéa 3, lit c), de la Convention de Vienne sur le droit des traités et souvent défini par la Commission de droit international comme un principe<sup>42</sup>, joue également un rôle. Comme il a été observé, «[l]e traité international n'est pas conclu et ne déploie pas ses effets dans le vide (*in vacuo iuris*), dans un désert juridique: au contraire, il existe et fonctionne grâce et dans un système juridique»<sup>43</sup>.

Les cours et tribunaux internationaux utilisent fréquemment le critère interprétatif de l'intégration systémique.

<sup>40</sup> Se référant aux juridictions nationales italiennes, A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, VII ed., Napoli, 2021, p. 637, a observé que «finché (...) l'irreparabilità è considerata con esclusivo riferimento al diritto e non, anche e prima, alla persona titolare del diritto per il tramite della funzione che il diritto istituzionalmente, o in concreto, è destinato ad assolvere, tutti i criteri elaborati ed elaborabili saranno incapaci di porsi a quel livello di effettività in cui la misura cautelare dei provvedimenti d'urgenza per definizione si pone».

<sup>41</sup> A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localism?*, Bari, 2015, p. 188.

<sup>42</sup> Voir, par exemple, CDI, *Texte des projets de directive sur la protection de l'atmosphère*, adopté en 2021, directive 9, paragraphe 1: «Les règles de droit international relatives à la protection de l'atmosphère et les autres règles de droit international pertinentes, y compris, *inter alia*, les règles du droit international du commerce et de l'investissement, du droit de la mer et du droit international des droits de l'homme, devraient, dans la mesure du possible, être déterminées, interprétées et appliquées de manière à faire apparaître un ensemble unique d'obligations compatibles, en conformité avec les principes de l'harmonisation et de l'intégration systémique et dans l'objectif d'éviter les conflits. Cela devrait être fait conformément aux règles pertinentes énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, notamment à l'article 30 et au paragraphe 3, c) de l'article 31, ainsi qu'aux principes et règles du droit international coutumier».

<sup>43</sup> G. DISTEFANO, *L'interprétation évolutive de la norme internationale*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2011, pp. 373-396, p. 383. Voir aussi F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*<sup>6</sup>, Milano, 2021, pp. 214-217.

Par exemple<sup>44</sup>, la CIJ a souligné à cet égard qu'un «traité n'est pas un instrument figé et est susceptible de s'adapter à des nouvelles normes du droit international»<sup>45</sup> et, *inter alia*, que «tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu»<sup>46</sup>.

La Cour EDH a également recouru à cette méthode d'interprétation dans de nombreux arrêts<sup>47</sup>. En effet, «[l]a Cour n'a jamais considéré les dispositions de la Convention [européenne des droits de l'homme] comme la seule référence pour l'interprétation des droits et des libertés qui y sont consacrés (...). Elle dit depuis longtemps que l'un des principes essentiels en matière d'application des dispositions de la Convention est qu'elles ne s'appliquent pas dans le vide (...). Notamment, en tant que traité international, la Convention doit s'interpréter à la lumière des règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités»<sup>48</sup>.

La CADHP, quant à elle, s'appuie sur les articles 7 et 3 du Protocole pour s'ouvrir – par ce que l'on a appelé une opération de «décloisonnement»<sup>49</sup> – à «un éventail extrêmement varié de sources extérieures»<sup>50</sup>. Par exemple, dans l'affaire *Lobé Issa Konaté c. Burkina Faso*<sup>51</sup>, la Cour, après avoir établi sa compétence matérielle en la fondant (conformément à l'art. 3 du Protocole) sur la Charte, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>52</sup> et le Traité révisé de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>53</sup>, a été d'avis que: «des articles 109 et 110 du Code de l'information et l'article 178 du Code pénal burkinabé sur la base desquelles le Requéranant a été condamné à une peine privative de la liberté ne sont pas compatibles avec les prescriptions de l'article 9 de la Charte et de l'article 19 du Pacte. Le Requéranant ayant en outre invoqué l'article 66(2)(c) du Traité révisé de la CEDEAO, aux termes duquel les États parties s'engagent à “respecter les droits

<sup>44</sup> Parmi les autres tribunaux internationaux, on peut mentionner ici la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins du Tribunal international du droit de la mer (TIDM). Voir TIDM, *Responsabilité et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la Zone (demande d'avis consultatif soumise à la Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins)*, avis consultatif du 1<sup>er</sup> février 2011, rôle des affaires n°17, par. 135.

<sup>45</sup> CIJ, *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c. Slovaquie)*, arrêt du 25 septembre 1997, CIJ Recueil 1997, p. 7, par. 112.

<sup>46</sup> CIJ, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, CIJ Recueil 1971, p. 1, par. 53.

<sup>47</sup> A ce sujet, voir, *i.a.*, V.V. TZEVELEKOS, *The Use of Article 31(3)(C) of the VCLT in the Case Law of the ECtHR: An Effective Anti-Fragmentation Tool or a Selective Loophole for the Reinforcement of Human Rights Teleology?*, in *Mich. Jour. Int. Law*, 2010, pp. 621-690.

<sup>48</sup> Cour EDH, *Rantsev c. Chypre et Russie*, arrêt du 7 janvier 2010, n° 25965/04, par. 283

<sup>49</sup> L. BURGORGUE-LARSEN, *Les trois Cours régionales*, cit., p. 247 ss.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 258, où sont énumérés les principaux instruments de *hard* et *soft law* «mobilisés» par la CADHP, ainsi que les références faites par celle-ci à la jurisprudence de la Cour EDH et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Voir, en outre, R. BEN ACHOUR, *La mobilisation des sources extérieures par la Cour africaine des droits de l'homme. Le cas de la liberté d'expression*, in L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *Les défis de l'interprétation et de l'application des droits de l'homme. De l'ouverture au dialogue*, Paris, 2017, pp. 223-239; A. RACHOVITSA, *On New “Judicial Animals”: The Curious Case of an African Court with Material Jurisdiction of a Global Scope*, in *Hum. Rights Law Rev.*, 2019, pp. 255-289; G. PASCALE, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione africana e nella giurisprudenza della Corte africana dei diritti umani e dei popoli*, in S. TONOLO, G. PASCALE (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2020, pp. 100-106.

<sup>51</sup> CADHP, *Lobé Issa Konaté c. Burkina Faso*, arrêt du 5 décembre 2014, n° 004/2013, paragraphes 35-37.

<sup>52</sup> Adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 23 mars 1976.

<sup>53</sup> Adopté le 24 juillet 1993 et entré en vigueur le 23 août 1995.

du journaliste», la Cour considère que l'État défendeur a également manqué à son obligation en la matière (...)»<sup>54</sup>.

La large ouverture aux sources extérieures<sup>55</sup> est confirmée par la propension de la CADHP à établir sa compétence matérielle même lorsque «la Requête n'indique pas les articles ou les instruments de droits de l'homme qui garantissent les droits dont le Requérant allègue la violation»<sup>56</sup>. En effet, la Cour a affirmé que ces droits «ne doivent nécessairement pas être précisés dans la Requête»<sup>57</sup> et «qu'il suffit que l'objet de la Requête soit en rapport avec des droits garantis par la Charte ou par tout autre instrument pertinent des droits de l'homme ratifié par l'État concerné»<sup>58</sup>.

Évidemment, les possibilités d'appliquer des sources extérieures augmentent lorsque la CADHP exerce la compétence à prescrire des mesures provisoires, car – comme la Cour elle-même l'a souligné à maintes reprises – elle n'a pas besoin «de vérifier qu'elle a compétence au fond, mais simplement qu'elle a compétence *prima facie*»<sup>59</sup>. De plus, «ni la Charte, ni le Protocole n'ont prévu de conditions de recevabilité, l'examen desdites mesures n'étant assujéti qu'au préalable de la détermination de la compétence *prima facie*»<sup>60</sup>.

L'application des sources extérieures a été déterminante dans l'ordonnance sur les mesures provisoires du 17 avril 2020, concernant les prétendues violations des droits politiques de Sébastien Ajavon. Par ailleurs, alors qu'elles sont énumérées dans la section relative à l'objet de la requête<sup>61</sup>, ces sources extérieures ne sont pas mentionnées dans les paragraphes où la Cour motive l'existence du préjudice irréparable à l'encontre du requérant. Et cela bien que le risque de causer un dommage irréparable à Sébastien Ajavon découle précisément de la violation d'un droit qui est, en réalité, protégé par le PIDCP.

Aux paragraphes 67-69 de l'ordonnance – où est fait référence à l'arrêt du 29 mars 2019 dans lequel la CADHP a établi la violation par le Bénin de l'obligation de garantir au requérant un procès équitable<sup>62</sup> – on lit: «La Cour considère que l'inexécution de l'arrêt du 29 mars 2019 est génératrice d'un préjudice à l'encontre du Requérant dans la mesure où, sans un casier judiciaire vierge, il lui est impossible de déposer sa candidature sur la liste de son parti. La Cour souligne qu'il ne peut, dès lors, être contesté que le risque pour le Requérant de ne pouvoir se présenter à l'élection du 17 mars 2020 est réel, tant et si bien que le caractère irréparable du préjudice qui en résultera est indiscutable. En conséquence, la Cour considère que, pour empêcher la survenance d'un dommage irréparable au Requérant, il doit être sursis à la tenue de l'élection du 17 mai 2020 jusqu'à ce qu'elle rende une décision sur le fond».

Il ressort de ces paragraphes que, d'après la CADHP, le droit à protéger en l'espèce n'est pas celui dont le champ d'application est le plus large et dont le contenu est aussi le plus vague, à savoir le droit de tous les citoyens de «participer librement à la direction des affaires

<sup>54</sup> CADHP, *Lobé Issa Konaté c. Burkina Faso*, n° 004/2013, cit., par. 164.

<sup>55</sup> En ce qui concerne l'ouverture de la CADHP à la jurisprudence extérieure, voir R. BEN ACHOUR, *Inter-fertilisation jurisprudentielle: quand le juge de la Cour africaine dialogue avec ses homologues européen et interaméricain*, in *questa Rivista*, 2021, pp. 1144-1153.

<sup>56</sup> CADHP, *Anudo Chieng Anudo c. Tanzanie*, arrêt du 22 mars 2018, n° 012/2015, par. 34.

<sup>57</sup> *Ibidem*, par. 36.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Voir, *inter alia*, CADHP, *Sébastien Germain Marie Aïkone Ajavon c. Benin, mesures provisoires*, ordonnance du 17 avril 2020, n° 062/2019, par. 18.

<sup>60</sup> *Ibidem*, par. 30.

<sup>61</sup> *Ibidem*, par. 4.

<sup>62</sup> Voir, *supra*, note 31.

publiques de leur pays», consacré dans l'art. 13, alinéa 1 de la Charte. La Cour, en revanche, a identifié le risque d'un préjudice irréparable au requérant dans l'atteinte d'un droit plus «spécifique» bien que non prévu expressément par la Charte. Il s'agit du droit de tout citoyen «de voter et d'être élu», énoncé, entre autres, à l'art. 25, alinéa 2, lit b) du PIDCP<sup>63</sup>.

La CADHP a également utilisé des sources extérieures dans l'affaire *Laurent Gbagbo c. Côte d'Ivoire*<sup>64</sup>. Le requérant – que, en octobre 2019, par jugement d'itératif défaut, le Tribunal correctionnel d'Abidjan a condamné à vingt ans d'emprisonnement fermes pour des faits de complicité de vol en réunion à main armée – est l'un des principaux adversaires politiques<sup>65</sup> de l'actuel Président de la Côte d'Ivoire, Alassane Ouattara.

Pour mieux contextualiser l'affaire, il convient de rappeler que, déjà en 2011, le Procureur de la Cour pénale internationale (CPI) avait été autorisé à ouvrir une enquête sur les crimes contre l'humanité commis durant les violences éclatées en Côte d'Ivoire en 2010 et 2011 après les élections opposant Laurent Gbagbo à Alassane Ouattara. L'enquête du Procureur portait tant sur les actes accomplis par les forces *pro* Gbagbo, que par les forces *pro* Ouattara. Or, en ce qui concerne Laurent Gbagbo, le 15 janvier 2019, la Chambre de première instance I de la CPI, avec une décision rendue oralement, l'avait acquitté de toutes les charges de crimes contre l'humanité<sup>66</sup>.

Malgré les développements dans le procès parallèle devant la CPI, en août 2020, la Commission électorale indépendante de la Côte d'Ivoire avait décidé qu'en raison de la condamnation prononcée par le Tribunal correctionnel d'Abidjan, Laurent Gbagbo avait perdu sa qualité d'électeur et ne pouvait pas se présenter aux élections présidentielles du 31 octobre 2020.

Par conséquent, dans la requête en indication de mesures provisoires, datée du 4 septembre 2020, Laurent Gbagbo a demandé à la CADHP d'ordonner à la Côte d'Ivoire, entre autre, d'expurger son casier judiciaire ou de suspendre de celui-ci la mention de la condamnation pénale non irrévocable, prononcée en octobre 2019.

En statuant en faveur de cette demande, la Cour a déclaré: «Le Requêteur fait face à différentes procédures internes et internationales. La Cour constate que les droits dont il se prévaut sont des droits civils et politiques de nature essentielle que la Cour de céans a compétence de protéger. Les condamnations et mentions pénales ont un impact certain sur les droits en cause. La Cour estime qu'il est nécessaire d'ordonner que soient prises des

<sup>63</sup> D'après L. BURGORGUE-LARSEN, *Les trois Cours régionales*, cit., p. 113, la CADHP «est devenue, au regard de l'ampleur de sa compétence *ratione materiae*, un juge électoral».

<sup>64</sup> CADHP, *Laurent Gbagbo c. Côte d'Ivoire, mesures provisoires*, ordonnance du 25 septembre 2020, n° 025/2020.

<sup>65</sup> Déjà dans l'affaire *Guillaume Kigbafori Soro et autres c. Côte d'Ivoire, mesures provisoires*, ordonnance du 22 avril 2022, n° 012/2020, la CADHP a estimé que l'exécution de mandats d'arrêt contre des opposants politiques, y compris l'ancien Premier ministre, Guillaume Soro risquait de compromettre gravement l'exercice des libertés et des droits politiques des requérants. Selon la Cour, les requérants n'avaient pas eu la possibilité de se défendre devant les juridictions nationales et les mandats d'arrêt avaient été émis en violation du principe de présomption d'innocence. Or, parmi les conséquences graves et irréparables qui auraient pu découler de l'exécution des mandats d'arrêt, il y avait l'impossibilité, pour Guillaume Soro, de se présenter aux élections présidentielles en Côte d'Ivoire et, pour les autres requérants, de faire campagne électorale. En conséquence, la Cour a ordonné à l'État défendeur de surseoir à l'exécution des mandats d'arrêt émis contre les requérants.

<sup>66</sup> Une fiche d'information de la décision orale d'acquiescement de la Chambre de première instance I de la CPI est disponible en ligne: <http://www.icc-cpi.int/fr/cdi/gbagbo-goude>. Voir aussi l'opinion dissidente de Madame le Juge Herrera Carbuca, relative à la décision rendue oralement par la Chambre le 15 janvier 2019 (ICC-02/11-01/15). Les motifs écrits ont été déposés le 16 juillet 2019. Il convient de rappeler que le 31 mars 2021 la Chambre d'appel a confirmé la décision d'acquiescement du 15 janvier 2019. Voir CPI, Chambre d'appel, *Le Procureur c. Laurent Gbagbo et Charles Blé Goudé*, arrêt du 31 mars 2021, n° ICC-02/222-01/15A.

mesures afin de préserver les droits du Requéranant garantis dans les instruments des droits de l'homme cités afin de lui éviter un préjudice irréparable et ce en expurgant son casier judiciaire de la mention de sa condamnation pénale<sup>67</sup>.

Voilà donc un décloisonnement total. La CADHP a adopté un approche *pro victima* et a valorisé les clauses d'ouverture des articles 3 e 7 du Protocole. Par le critère herméneutique de l'intégration systémique, elle a interprété la Charte en la coordonnant avec d'autres traités. Ainsi, la Cour protège l'ensemble des droits pertinents pour l'affaire, à savoir les «droits garantis dans les instruments des droits de l'homme», en vue d'éviter un préjudice irréparable au requérant. Autrement dit, les traités sur les droits de l'homme ratifiés par la Côte d'Ivoire et certains actes de *soft law* constituent un *système* dans lequel la Charte africaine *s'intègre* et, plutôt que de déployer ses effets de manière isolée, se coordonne avec chacun de ces instruments.

En effet, parmi «les instruments des droits de l'homme cités» dans l'ordonnance *Laurent Gbagbo c. Côte d'Ivoire*<sup>68</sup> figurent, en premier lieu, la Charte de Banjul, le PIDCP, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG)<sup>69</sup> et le Protocol CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance<sup>70</sup>. Ces deux derniers traités présentent un intérêt particulier dans la mesure où, contrairement à la Charte et au PIDCP, ils n'énoncent pas (au moins directement) des droits de l'homme mais établissent des obligations de comportement pour les parties contractantes. En deuxième lieu, parmi ces instruments figurent aussi la Déclaration universelle des droits de l'homme, une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies et une déclaration adoptée par la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernements de l'Union africaine<sup>71</sup>.

En définitive, dans cette ordonnance, la Cour a estimé que la condition d'éviter un préjudice irréparable à Laurent Gbagbo était remplie et a prescrit à l'État défendeur d'expurger le casier judiciaire du requérant des condamnations pénales, ayant, en effet, «un impact certain sur les droits en cause»<sup>72</sup>. Dès lors, la mesure conservatoire adoptée revêt «un caractère non pas uniquement préventif mais proprement tutélaire»<sup>73</sup> d'un ensemble, voire d'un «système», de droits de l'homme qui comprend le droit de participer librement à la direction des affaires publiques et le droit de voter et d'être élu. La protection de ces droits est recommandée par des actes non contraignants ; elle est consacrée par la Charte et/ou le PIDCP et elle existe en faveur de Laurent Gbagbo également en vertu de l'obligation de «tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes», assumée par la Côte d'Ivoire par la ratification de la CADEG (art. 17) et du Protocole CEDEAO (art. 6).

---

<sup>67</sup> CADHP, *Laurent Gbagbo c. Côte d'Ivoire*, n° 025/2020, cit., par. 35.

<sup>68</sup> *Ibidem*, par. 7.

<sup>69</sup> Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012.

<sup>70</sup> Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, complémentaire au Protocole relatif au mécanisme de prévention et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté le 21 décembre 2001 et entré en vigueur le 20 février 2008.

<sup>71</sup> CADHP, *Laurent Gbagbo c. Côte d'Ivoire*, n° 025/2020, cit., par. 7. Il s'agit «de la résolution A/RES/55/96 de l'Assemblée Générale de l'ONU portant promotion et consolidation de la démocratie et (...) de la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002)».

<sup>72</sup> *Ibidem*, par. 33.

<sup>73</sup> CIJ, *Violations alléguées du Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955*, opinion individuelle CANÇADO TRINDADE, cit., par. 32.

#### 4. *Conclusions*

L'un des traits les plus saillants de la politique jurisprudentielle de la CADHP consiste à adopter des mesures provisoires qui visent à éviter des préjudices irréparables aux personnes résultant d'un risque de violation de tout droit de l'homme. La portée de l'obligation étatique de protection des droits de l'homme ne peut être circonscrite aux droits prévus par la Charte, mais doit être étendue aux droits qui la complètent, en définissant mieux sa véritable raison d'être.

Cette politique jurisprudentielle peut exiger le recours au critère interprétatif de l'intégration systémique. Parfois, le recours est si prononcé que le «décloisonnement» ne nécessite même pas que l'on indique exactement à quelle source extérieure faut-il s'ouvrir. Ainsi, à propos des techniques interprétatives des organes de protection des droits de l'homme, la doctrine a noté que «une déclinaison de l'interprétation systémique par la prise en compte d'un environnement normatif en référence à son contenu matériel. Sans appliquer une convention externe ou reprendre une solution préétablie, l'interprète s'en inspire néanmoins et (...) contribue, par le jeu d'une interprétation croisée de droit de nature similaire, à un renforcement de la protection des droits individuels par la concrétisation d'une interdépendance normative qui va au-delà des normes de la Convention en reliant, par la technique d'interprétation, les différentes normes internationales en matière de protection des droits de l'homme consacrées dans plusieurs traités»<sup>74</sup>.

Dans les ordonnances sur les mesures provisoires, l'élargissement du périmètre du cercle des droits de l'homme permet à la CADHP d'exploiter au mieux le potentiel inhérent à la condition du préjudice irréparable. Si le but est d'éviter ce dernier *aux personnes*, alors il faut briser plusieurs maillons de la chaîne désormais rouillée qui lie le caractère irréparable du préjudice à la nature du droit susceptible d'être violé.

Les ordonnances commentées dans le § 2 ont mis en exergue que les mesures conservatoires peuvent sans aucun doute protéger aussi des droits généralement réparables *ex post* par restitution ou par indemnisation financière. Lorsqu'en raison de la persistance d'un comportement étatique apparemment contraire aux obligations internationales en matière de droits de l'homme, le requérant est privé de ses moyens de subsistance ou risque de perdre injustement des biens qui ne lui seront plus restitués mais tout au plus indemnisés, le préjudice qu'il subit ne peut qu'être considéré comme irréparable.

En outre, lorsque – pour reprendre les expressions utilisées par la CIJ – on se trouve face à des personnes «exposées à un risque grave de préjudice irréparable»<sup>75</sup> ou à des personnes «touchées»<sup>76</sup> par un préjudice irréparable, les craintes d'éventuels effets

---

<sup>74</sup> S. TOUZÉ, *Les techniques interprétatives des organes de protection des droits de l'homme*, in *Rev. gén. dr. int. pub.*, 2011, p. 525.

<sup>75</sup> Voir, entre autres, CIJ, *Affaire du différend frontalier (Burkina Faso c. Mali)*, mesures conservatoires, ordonnance du 10 janvier 1986, *CIJ Recueil 1986*, p. 10, par. 21: «Considérant que les faits qui sont à l'origine des demandes des deux Parties en indication de mesures conservatoires exposent les personnes et les biens se trouvant dans la zone litigieuse, ainsi que les intérêts des deux États dans cette zone à un risque sérieux de préjudice irréparable (...)» (sur cette ordonnance, voir les observations de R. HIGGINS, *Interim Measures for the Protection of Human Rights*, in *Col. Jour. Trans. Law*, 1998, pp. 101-102); CIJ, *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Arménie c. Azerbaïdjan)*, mesures conservatoires, ordonnance du 7 décembre 2021, par. 82.

<sup>76</sup> CIJ, *Application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Qatar c. Emirats arabes unis)*, cit., par. 69.

secondaires des ordonnances, y compris ceux de réactions souverainistes de l'État défendeur ou de risque de non-exécution de la mesure provisoire à adopter, ne doivent pas affecter la liberté du juge international.

Ainsi, en dernière analyse, il faut se féliciter que la CADHP, à l'instar de certains autres tribunaux internationaux, n'ait pas succombé à cette tentation et ait adopté des mesures provisoires, qui, dans le cadre d'un processus d'humanisation du contenu des normes internationales<sup>77</sup>, « atteignent effectivement leur plénitude »<sup>78</sup> donnant une place centrale à la personne humaine.

---

<sup>77</sup> U. VILLANI, *Nel settantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in *Com. int.*, 2018, p. 597.

<sup>78</sup> A. CANÇADO TRINIDADE, *Les mesures provisoires de protection dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*, disponible en ligne, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26311.pdf>, p.14.