



ACHPR
African Commission on
Human and Peoples' Rights

Human Rights our
Collective Responsibility

COMMUNICATION 836/24

**Landry Angelo Adelokoun, Romaric
Zinsou, Miguele Houeto,
Frejus Attindoglo, Et Conaïde
Akouedenoudje**

C

Republique du Bénin

*Adoptée par la
Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
Fait lors de la 84^{ème} Session Ordinaire, tenue virtuellement, du 21 au 30 juillet 2025.*



**Commissaire Idrissa Sow
Président de la Commission
africaine des droits
de l'homme et des peuples**



**Mme Abiola Idowu-Ojo
Secrétaire Exécutive de la
Commission africaine des droits
de l'homme et des peuples**



ACHPR
African Commission on
Human and Peoples' Rights

Human Rights our
Collective Responsibility

PROJET DE DECISION DE LA COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES SUR LA RECEVABILITE

COMMUNICATION 836/24-LANDRY ANGELO ADELAKOUN, ROMARIC ZINSOU, MIGUELE HOUETO, FREJUS ATTINDOGLLO, ET CONAÏDE AKOUEDENOUDJE C. REPUBLIQUE DU BENIN

Résumé des faits

1. Le 29 décembre 2023 le Secrétariat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a reçu une Plainte introduite par Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Miguèle HOUETO, Fréjus ATTINDOGLLO, et Conaïde AKOUEDENOUDJE (les Plaignants), contre la République du Bénin (Etat défendeur), Etat ayant ratifié la Charte africaine le 20 janvier 1986.
2. Les Plaignants exposent que par décision N°23-031/HAAC du 08 août 2023 portant mesure conservatoire contre le Groupe de Presse " La gazette du Golfe ", le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a suspendu tous les moyens de communication de masse du groupe (Golfe Télévision, Golfe FM, l'hebdomadaire Gazette du Golfe et leurs canaux digitaux), jusqu'à nouvel ordre.
3. Ils affirment que ladite décision fait référence au communiqué 23/HAAC/PT/SG/SCS du 03 août 2023 invitant les acteurs des médias à faire preuve de plus de professionnalisme et au respect scrupuleux des dispositions constitutionnelles et légales dans le traitement de l'information relative à l'apologie des coups d'État en Afrique et dans la sous-région.



4. Les Plaignants ajoutent que la HAAC a considéré que le groupe de presse “ à travers ses moyens de communication de masse ne s’est pas exécuté” et que considérant la “ gravité des faits et l’urgence”, des mesures conservatoires doivent d’être prises. Ces mesures étant la suspension jusqu’à nouvel ordre des activités du groupe.
5. Les Plaignants précisent que cette suspension est intervenue suite à l’actualité relative au coup d’Etat au Niger.
6. Les Plaignants soutiennent que si tel que rappelé dans le premier considérant de la décision N°23-031/HAAC du 08 août 2023, toute tentative de renversement d’un régime constitutionnel est un crime dont l’apologie est inadmissible, intolérable dans toute société démocratique, il appert de relever que loin d’être une réponse à la promotion des principes et valeurs démocratiques, cette décision est plutôt attentatoire aux libertés fondamentales et surtout au droit à l’information et la liberté de presse pierres angulaires de toute démocratie sérieuse.
7. Les Plaignants affirment qu’ils ont initié un recours en inconstitutionnalité de la décision du Président de la HAAC devant la Cour constitutionnelle sur le fondement des articles 3 ; 117 ; 120 et 121 de la loi N° 2019 - 40 du 07 Novembre 2019 portant révision de la loi n° 90- 32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, et 28 de la loi 2022-09 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle.
8. Ils allèguent que par décision DCC 23-234 du 02 novembre 2023 la Cour constitutionnelle a dit et jugé qu’« il n’y a pas violation de la Constitution ».

Violations alléguées

9. Sans citer les dispositions pertinentes de la Charte, les Plaignants allèguent la violation de la liberté expression et du droit à l’information. Se référant à la Charte, les droits allégués avoir été violés renvoient à l’article 9.

Requêtes des plaignants

10. Les Plaignants demandent à la Commission d’accorder les mesures suivantes :

Sur la forme :

- i. Se déclarer compétente
- ii. Déclarer la plainte recevable



Au fond :

Dire que le Bénin à travers la décision N°23-031/HAAC du 08 août 2023 portant mesure conservatoire contre le Groupe de Presse “ La gazette du Golf “a violé les dispositions de la Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples.

La procédure

11. La plainte a été reçue au Secrétariat de la Commission le 29 décembre 2023.
12. Par lettre du 15 avril 2024, le Secrétariat a informé les plaignants de la décision d’admission de la plainte et les a également requis de soumettre leurs arguments sur la recevabilité et le fond dans un délai de soixante (60) jours conformément à la règle 116 (1) du règlement intérieur de la Commission.
13. Par Note Verbale du 15 avril 2024, le Secrétariat a informé l’État Défendeur de la décision d’admission de la plainte et l’a également informé que les Plaignants ont été invités à soumettre leurs arguments sur la recevabilité et le fond.
14. Par mail du 20 juin 2024, les Plaignants ont transmis à la Commission leurs observations sur la recevabilité et le fond.
15. Par lettre du 27 juin 2024, la Commission a accusé réception des observations des plaignants sur la recevabilité et le fond.
16. Par Note Verbale du 08 aout 2024, la Commission a transmis à l’Etat défendeur les arguments et preuves des plaignants sur la recevabilité et le fond.
17. Par lettre du 04 septembre 2024, l’Etat a transmis son mémoire en défense à la Commission.
18. Par Note Verbale du 05 septembre 2024, la Commission a accusé réception du mémoire en réponse de l’Etat défendeur et constaté qu’il ne contenait pas des observations sur le fond et lui a accordé un délai supplémentaire de trente (30) jours pour soumettre un mémoire en réponse contenant des observations sur la recevabilité et le fond.
19. Par lettre du 16 octobre 2024, l’Etat défendeur a déposé un mémoire en réponse contenant des observations sur la recevabilité et le fond. La Commission en a accusé réception par Note verbale du même jour. Ce mémoire a été transmis aux Plaignants le même jour.
20. La Commission n’a pas reçu de duplique de la part des Plaignants.

DU DROIT

Recevabilité de la Communication

Les moyens des Plaignants sur la recevabilité de la Communication



21. Dans la présente Communication, les Plaignants affirment avoir épuisé tous les recours internes car ils ont saisi la Cour constitutionnelle qui, par Décision DCC 24-040 du 14 mars 2024, avait dit qu'« il n'y a pas violation de la Constitution » et que conformément à l'article 114 de la Constitution, "les décisions de la Cour sont sans recours et s'imposent aux pouvoirs publics".
22. S'agissant des autres conditions de recevabilité prévues à l'article 56 de la Charte africaine, les Plaignants n'ont développé aucun argumentaire.

Observations de l'Etat défendeur sur la recevabilité de la Communication

23. L'Etat du Bénin, Etat défendeur, sollicite de la Commission le rejet de la plainte au motif que les requérants ne disposent pas de la qualité pour agir en l'espèce et qu'ils n'ont pas épuisé les voies de recours internes.

De l'irrecevabilité de la Communication pour défaut de qualité

24. L'Etat défendeur rappelle qu'en droit, la recevabilité de l'action est essentiellement subordonnée du point de vue de la personne du plaideur à deux conditions : la qualité et l'intérêt, et que la qualité à agir se ramène à justifier d'un intérêt direct et personnel.
25. L'Etat défendeur soutient que les Plaignants n'ont pas indiqué à quel titre ils ont saisi la Commission et qu'ils ne démontrent nullement le lien qui les rattache au groupe de presse "La Gazette du Golfe" et en vertu duquel ils auraient l'habilitation légale pour agir contre la décision de la HAAC.

De l'irrecevabilité de la Communication pour défaut d'épuisement des recours internes

26. L'Etat défendeur affirme que les Plaignants, en se fondant sur la décision de la Cour constitutionnelle ont conclu à tort à l'épuisement de tous les recours internes. Il ajoute qu'il subsiste au plan interne au moins un recours non encore épuisé.
27. L'Etat défendeur relève que l'action des requérants est dirigée contre la décision n° 23-031/HAAC du 08 août 2023 du Président de la HAAC du Bénin, entérinée par la décision n° 23-032/HAAC prise par les conseillers de la HAAC et qu'étant une décision administrative, elle est susceptible de recours devant le juge administratif au sens des dispositions des articles 43 et 54 de la loi n° 2022-13 du 05 juillet 2022 portant loi



organique sur la HAAC ainsi que celles de l'article 818 de la loi n° 2008-07 portant Code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes.

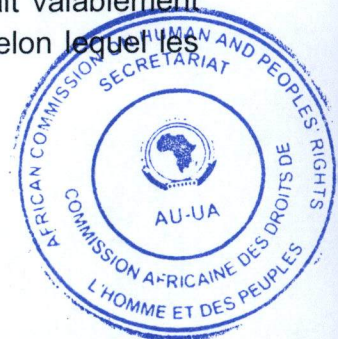
28. L'Etat défendeur soutient qu'en dehors du recours en inconstitutionnalité exercé par les requérants, la décision querellée devait être soumise au préalable à la censure de ce juge avant d'être déférée à la Commission et que n'ayant pas procédé ainsi, les requérants n'ont pas épuisé tous les recours internes.

Analyse de la Commission sur la recevabilité de la Communication

29. La recevabilité des communications introduites auprès de la Commission africaine est régie par les conditions stipulées dans l'article 56 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Cet article prévoit 7 conditions qui doivent cumulativement être remplies par le Plaignant pour que sa communication puisse être déclarée recevable.

Article 56(1)

30. L'article 56(1) de la Charte exige qu'une communication indique l'identité de ses auteurs, même si ceux-ci demandent l'anonymat.
31. La présente communication a été introduite par Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Miguèle HOUETO, Fréjus ATTINDOGLO, et Conaïde AKOUEDENOUDJE.
32. L'État défendeur ne remet pas en cause l'identité des auteurs, mais conteste leur qualité de représentants du groupe *La Gazette du Golfe*. Il soutient que les Plaignants ne fournissent aucune preuve établissant l'existence d'un mandat officiel ou d'un consentement permanent des victimes pour agir en leur nom.
33. La Commission souhaite rappeler que, s'agissant du *locus standi*, elle a adopté une approche libérale quant à la qualité pour agir de ceux qui peuvent la saisir sur la base des droits consacrés par la Charte.
34. Dans la présente Communication, la Commission observe que l'État défendeur remet en cause devant elle, une qualité procédurale pourtant reconnue aux Plaignants par sa propre juridiction nationale. En effet, ainsi qu'il ressort tant des observations de l'État défendeur que de celles des Plaignants, la Cour constitutionnelle du Bénin a admis leur plainte et statué sur le fond de leurs prétentions. Il en découle que l'État défendeur, ayant omis de contester la qualité des Plaignants au stade interne, ne saurait valablement soulever cette exception devant la Commission. Dès lors, l'argument selon lequel les



Plaignants n'auraient pas qualité pour agir au nom du groupe de presse concerné est inopérant.

35. La Commission souhaite également rappeler que l'article 56 (1) exige seulement que l'auteur ou les auteurs d'une communication soient identifiés. Les auteurs de cette communication étant clairement identifiés et au vu des précédents développements, la Commission considère que cette condition est remplie.

Article 56(2)

36. L'article 56(2) de la Charte exige que la communication soit compatible avec la Charte de l'OUA (Acte constitutif de l'Union africaine) ou avec la Charte africaine elle-même.
37. Dans la communication **Michael Majuru c. Zimbabwe**, la Commission avait explicité que « compatibilité » signifie « conforme » ou « en conformité avec » ou « non contraire » ou « non contre », de même qu'elle a dit que « *selon la jurisprudence de la Commission, il n'est pas nécessaire que les plaignants précisent quels articles de la Charte ont été violés, ni même quel droit est invoqué, pour autant qu'ils aient soulevé le fond du problème en question.* »¹
38. La Commission a interprété l'article 56(2) de la Charte comme exigeant la compatibilité avec l'Acte constitutif de l'Union africaine ou la Charte, et avec les quatre (4) aspects de sa compétence, à savoir la compétence *ratione personae, materiae, temporis et loci*². En ce qui concerne le premier aspect, la Commission note que cette communication vise la protection des droits de l'homme, qui est l'un des objectifs de l'Acte constitutif de l'Union africaine, prévu à l'article 3 (h) de celui-ci. En outre, aucun élément des observations et de la plainte des requérants ne révèle une incompatibilité avec la Charte. En ce qui concerne la compétence, la Commission note que l'État défendeur est partie à la Charte (compétence *ratione personae*), que la plainte allègue des violations prima facie des droits protégés par la Charte en l'occurrence la liberté d'expression et le droit à l'information (compétence *ratione materiae*). La communication a par ailleurs été introduite pour des violations qui ont eu lieu après la ratification de la Charte par l'État défendeur, sur le territoire de ce dernier (compétence *ratione loci*) et que les faits ont eu lieu après que l'État défendeur est devenu parti à la Charte le 20 janvier 1986 (compétence *ratione temporis*).

¹ Communication 308/05_ Michael Majuru c. Zimbabwe, para 73

² Voir Communication 346/07- Mouvement du 17 mai c. République Démocratique du Congo, para 34 ; Communication 383/10 - Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad c. Djibouti, paras 129-133 Communication 709/19 - Sénateur Jean-Pierre Bemba Gombo c. la République démocratique du Congo



39. La Commission considère dès lors la condition de l'article 56(2) satisfaite.

Article 56(3)

40. En vertu de l'article 56 (3), les communications ne doivent pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'État mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA (UA).
41. Dans sa jurisprudence subséquente et notamment dans ***Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe c. République du Zimbabwe***, la Commission avait affirmé que les termes outrageants ou insultants « *doivent être dirigés contre l'État partie concerné, ses institutions ou l'Union africaine* »³.
42. La Commission est d'avis que les termes utilisés dans la Communication ne sont pas outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'UA et pour ces raisons, la Commission estime que la condition de l'article 56(3) de la Charte africaine a été remplie.

Article 56(4)

43. L'article 56(4) prévoit que la communication ne doit pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse. Dans la présente communication, les plaignants ont fourni des preuves documentaires constituées des décisions de la HAAC et de la Cour constitutionnelle du Bénin. Par ailleurs, aucun élément de leurs soumissions n'indique que les allégations qu'elle contient reposent exclusivement sur des informations diffusées par des moyens de communication de masse. En conséquence, la Commission estime que la condition énoncée à l'article 56(4) de la Charte africaine est remplie.

Article 56(5)

³ Communication 284/03 Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe c République du Zimbabwe, para 88.



44. L'article 56(5) exige que les communications ne soient examinées qu'après épuisement des voies de recours internes, à moins que ces voies de recours ne soient indûment prolongées.
45. La Commission rappelle que « *La règle exigeant l'épuisement des voies de recours internes comme condition de la présentation d'une réclamation internationale est fondée, entre autres principes, sur l'affirmation selon laquelle l'État défendeur doit d'abord avoir la possibilité de réparer par ses propres moyens, dans le cadre de son propre système juridique interne, le tort prétendument causé à l'individu.* »⁴.
46. Pour l'Etat défendeur, les plaignants ont eu tort de considérer la saisine de la Cour constitutionnelle et la décision de cette dernière comme l'ultime recours, censé satisfaire la condition de l'épuisement des recours internes. Il ajoute que la décision querellée était susceptible de recours devant le juge administratif et la Cour suprême car émanant d'un organisme administratif à caractère juridictionnel.
47. La Commission souhaite ici rappeler la décision de la Cour constitutionnelle sur le recours en inconstitutionnalité introduit par les Plaignants, telle que rapportée par ces derniers ainsi que par l'Etat défendeur : « EN CONSEQUENCE, Article 1 : Dit qu'elle est incompétente pour connaître de la violation du code de l'information et de la communication et du code de déontologie de la presse. Article 2 : Se déclare compétente pour statuer sur la violation du droit à l'information, la liberté de presse, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, le droit au travail ainsi que sur celle des dispositions de l'article 35 de la Constitution. Article 3 : Dit qu'il n'y a pas violation de la Constitution. ».
48. La Commission reconnaît que, dans certains cas, l'exigence d'épuisement des voies de recours internes peut être satisfaite même si toutes les voies théoriquement disponibles n'ont pas été empruntées, à condition que le Plaignant ait exercé les recours qui apparaissent comme les plus pertinents, efficaces et suffisants dans les circonstances de l'espèce.
49. En effet, dans *Sir Dawda K. Jawara c. Gambie*, la Commission a précisé que les recours doivent être effectifs et ne pas être indûment prolongés et que pour être

⁴ Communication 71/92-Rencontre africaine pour la défense des droits de l'Homme (RADDHO) / Zambia, para 10.



conformes à l'article 56(5), ces recours doivent être disponibles, efficaces et satisfaisants⁵.

50. En l'espèce, les plaignants n'ont pas démontré que la saisine du tribunal administratif, et en cas d'insatisfaction, l'exercice d'un pourvoi devant la Cour suprême, plus haute juridiction de l'ordre judiciaire du Bénin, aurait été excessivement long ou inefficace. Ils n'ont pas non plus démontré leur futilité comme l'avait dit la Commission dans *Cudjoe c. Ghana*.⁶
51. Si le contrôle de constitutionnalité et des droits fondamentaux relève de la Cour constitutionnelle, la Commission est d'avis avec l'Etat défendeur que d'autres voies de recours étaient disponibles pour les requérants tenant compte de la qualité de l'autorité ayant pris la décision querellée et de l'organisation judiciaire de l'Etat défendeur.
52. Dans ses précédentes décisions, la Commission avait déjà établi que les recours internes sont les recours ordinaires de droit commun qui existent dans les juridictions et sont normalement accessibles aux personnes en quête de justice et qu'ils s'appliquent aux tribunaux de nature judiciaire⁷. Sur cette question la Commission reste guidée par et réaffirme sa position adoptée dans l'affaire *Jean-Claude Roger Gbago c. Côte d'Ivoire*⁸, selon laquelle l'absence de recours à une voie judiciaire disponible entraîne l'irrecevabilité d'une communication.

Par ailleurs, la Cour constitutionnelle n'avait pas vidé tout le fond de l'affaire, s'étant déclarée incompétente pour connaître de la violation du code de l'information et de la communication et du code de déontologie de la presse. La Commission estime que les Plaignants auraient dû au préalable s'adresser au tribunal administratif puis à la Cour suprême avant de la saisir. Dans ***Selembothokgo Magdeline Rachidi c. Afrique du sud***, la Commission avait conclu au défaut d'épuisement des voies de recours internes car « la Commission reconnaît que la décision de la Haute Cour de radier sa plainte du rôle des affaires urgentes n'était pas une décision définitive. Comme l'a fait valoir l'Etat défendeur, la plaignante pouvait encore réinscrire son affaire au rôle normal. Au lieu de cela, la requérante a décidé de s'adresser à la Cour constitutionnelle où sa plainte a été rejetée en raison de l'absence de fondement et d'urgence. Il est donc clair pour la Commission, comme le soutient l'Etat

⁵ Communication 147/95-149/96 - *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia* (2000), paras 25 et 26

⁶ Communication 297/05, para 56

⁷ Communication 242/01- Institute of Human Rights and Development in Africa et Interights c/ Mauritanie (2004), ACHPR para 27; Communication 221/98 - Alfred B. Cudjoe c/ Ghana (1999), ACHPR para 14.

⁸ Communication 348/07-Jean-Claude Roger Gbago c. Côte d'Ivoire, para 60



défendeur, que la requérante dispose d'autres voies de recours internes dans le cadre de la législation nationale ».⁹

53. En l'espèce, les Plaignants se sont abstenus de saisir les mécanismes internes compétents et n'ont pas apporté la preuve de l'indisponibilité, de l'inefficacité ou de l'insuffisance de ces recours, telle qu'exigée par l'article 56(5) de la Charte. La Commission considère en définitive que cette communication ne remplit pas le critère de recevabilité tel que prévu par l'article 56(5) de la Charte

Article 56(6)

54. L'article 56(6) exige qu'une communication soit présentée dans un délai raisonnable après l'épuisement des voies de recours internes.

S'agissant de cette condition, ni le plaignant ni l'État défendeur n'ont présenté d'observations.

55. Dans des affaires antérieures, la Commission, a généralement estimé qu'un délai de six mois était un délai raisonnable pour présenter une communication.¹⁰ La Commission a également jugé qu'en l'absence de délai spécifique dans la Charte, ce qui constitue un "délai raisonnable" doit être évalué au cas par cas, en tenant compte des circonstances de la plainte, de la nature de la procédure nationale et du fait que le requérant justifie ou non tout retard¹¹. Il s'ensuit que le Plaignant doit justifier tout délai excédant six (6) mois.
56. La Commission estime que, lorsque le Plaignant n'a manifestement pas épuisé les recours internes disponibles, efficaces et suffisants, il est inutile d'analyser la condition relative au respect du délai raisonnable. En effet, le point de départ du calcul de ce délai ne saurait être fixé qu'à compter de l'épuisement effectif des voies de recours internes ou de la démonstration convaincante de leur indisponibilité ou inadéquation. En l'absence de cette condition préalable, l'examen du délai raisonnable est prématuré et dénué de pertinence.¹²

Article 56(7)

⁹ Communication 785/22_ Selemabothokgo Magdeline c. Afrique du sud, para.59

¹⁰ Communication 308/05- Michael Majuru c. Zimbabwe (2008), para 109.

¹¹ Communications n° 147/95 et 149/96 - Jawara c. la Gambie, para. 32

¹² Communication 833/24 Apôtre Joseph KITWA NSENGA c. République Démocratique du Congo, para.50



57. L'article 56(7) dispose que « les communications visées à l'article 55 reçues à la Commission et relatives aux droits de l'homme et des peuples doivent (...) ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et soit des dispositions de la présente Charte. ».

58. Dans l'affaire Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. Sudan¹³, la Commission a estimé qu'une question est considérée comme réglée si un organe juridictionnel international doté d'un mandat ou d'une compétence en matière de droits de l'homme a pris une décision à ce sujet et a conféré à la plainte l'autorité de la chose jugée.

59. Dans la présente communication, rien dans le dossier indique que l'affaire a déjà été réglée par un organe juridictionnel international. La Commission conclut que la condition posée à l'article 56(7) est satisfaite.

Décision de la Commission sur la recevabilité de la Communication

60. A la lumière de ce qui précède, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples :

- i. Déclare la communication irrecevable pour non-conformité aux dispositions de l'article 56(5) de la Charte africaine.
- ii. Informe les parties de sa décision conformément à l'article 118(4) de son Règlement intérieur (2020).

Adoptée à la 84^e session ordinaire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples tenue virtuellement du 21 au 31 juillet 2025.

¹³ Communications 279/03 et 296/05 - Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) / Sudan, para. 107

