

## DECISION DCC 05 - 003 DU 25 JANVIER 2005

HODONOU Armand

Contrôle de constitutionnalité. «Violation par le gouvernement des articles 47 et 48 de la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin». Liste électorale permanente informatisée (Iepi). Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994. Relevé des décisions du conseil des ministres du 15 octobre 2003. N° 42/SGG/REL. Recensement électoral approfondi (REA). Violation de la Constitution.

*S'il est loisible au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de prendre l'initiative des lois conformément aux termes de l'article 105 de la Constitution et de la modification d'une loi électorale, il n'en demeure pas moins qu'à la date d'aujourd'hui, seule la loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 est celle en vigueur. Aux termes de ladite loi, c'est la Commission électorale nationale autonome (CENA) et son Secrétariat administratif permanent (SAP-CENA) qui sont, en vertu des dispositions des articles 47 et 48 précités, habilités à faire procéder à l'informatisation des listes électorales.*

*En conséquence, les décisions administratives adoptées par le Conseil des ministres en sa séance du 13 octobre 2003, objet du relevé n°42/SGG/REL, suite à l'examen de la communication n°1327/03 présenté par le ministre chargé des relations avec les institutions, la société civile et les béninois de l'extérieur, décisions par lesquelles il est demandé entre autres au MCRI-SCBE d'assurer l'élaboration de la liste électorale permanente informatisée, d'assurer, en collaboration avec le MAEIA, l'organisation et la réalisation du recensement électoral approfondi (REA) des béninois de l'extérieur, de saisir, en collaboration avec le MAEIA, l'occasion de la réalisation du recensement électoral approfondi des béninois de l'extérieur... constituent des empiètements sur les prérogatives de la CENA. Dès lors, il y a lieu de dire et juger qu'en agissant comme il l'a fait, le gouvernement a violé la Constitution.*

## **La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 07 avril 2004 enregistrée à son Secrétariat le 09 avril 2004 sous le numéro 0645/051/REC, par laquelle Monsieur Armand HODONOU introduit un recours en inconstitutionnalité pour « violation par le gouvernement des articles 47 et 48 de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin » ;

**VU** la Constitution du 11 décembre 1990 ;

**VU** la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

**VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que le requérant expose que depuis quelques mois, il est observé au niveau du gouvernement des actes entrant dans le processus d'élaboration de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) ; qu'il développe que, courant mars 2004, le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur a laissé entendre aux journalistes que le Ministère dont il a la charge est le coordonnateur des activités de mise en place de la LEPI ; qu'il précise que le Chef de l'Etat, lors de son message sur l'état de la Nation devant la représentation nationale, a fait état d'une avancée significative dans le processus de mise en place de la LEPI ; que le dimanche 04 avril 2004, sur l'émission « Ma part de Vérité », émission radio-télévisée sur la chaîne Golfe-FM, le Ministre Alain ADIHOU a présenté au peuple les actes jusque-là accomplis qui concourent à la mise en place de ladite liste ; que le requérant poursuit que « le processus de la confection de la LEPI est mis en marche par le gouvernement, et ce, conformément à quelle loi ? » ; qu'il

affirme par ailleurs que « la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 étant toujours en vigueur, tout acte qui entre dans une facette du processus électoral devrait s'y conformer, au risque d'être entaché d'inconstitutionnalité » ; qu'il conclut qu'en procédant comme il le fait, « le gouvernement s'est approprié une prérogative dévolue, aux termes des articles 47 et 48 de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 toujours en vigueur, au Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome (SAP/CENA) » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de dire et juger anti-constitutionnels tous ces actes, de dire et de juger la structure compétente, au regard de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 toujours en vigueur, pour réaliser la liste électorale permanente informatisée, de procéder à une interprétation des articles 47 et 48 de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 et de se fonder sur la Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 pour affirmer que la CENA est une autorité administrative indépendante... » ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution : « *La Cour Constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* » ; que selon l'article 117 : « *La Cour Constitutionnelle*

- *Statue obligatoirement sur :*

- ...

- **\*les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat.**

- *Veille à la régularité de l'élection du Président de la République ; examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin ; statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats :*

- *Statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives ;*

- *Fait de droit partie de la Haute Cour de Justice à l'exception de son Président. » ;*

**Considérant** que l'article 40 de la Loi n° 2000-18 du 31

janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin édicte : « ... La Commission Electorale Nationale **Autonome** (CENA) dispose d'une réelle **autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels, au Parlement et à la Cour Constitutionnelle** sous réserve des dispositions des articles 46, 81 alinéa 2 et 117, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> tirets, de la Constitution du 11 décembre 1990 et des articles 42, 52 et 54 de la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle **modifiée par la loi du 31 mai 2001**.

Elle jouit également d'une autonomie de gestion de son budget. Elle dispose d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP). » ; que la Cour Constitutionnelle dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 a dit et jugé que : « La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) s'analyse comme une **autorité administrative, autonome et indépendante** du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; que la création de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), en tant qu'autorité administrative indépendante, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler, dans l'Administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. » ; que selon l'article 47, alinéa 1, 3<sup>ème</sup> tiret de la même loi : « La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) dispose d'un Secrétariat Administratif Permanent (SAP) chargé entre deux élections :

- ...**de faire procéder à l'informatisation de la liste électorale par des structures professionnelles dont la compétence est avérée et ce par appel à la concurrence**. Les représentants dûment mandatés des candidats ou des partis politiques concernés sont autorisés à s'assurer de la validité et de la fiabilité des programmes informatiques utilisés lors de la réalisation des listes électorales informatisées. » ; que l'article 48 de cette loi énonce : « Le Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome (SAP/CENA) est composé de quatre (04) membres : un (01) secrétaire administratif permanent chargé de la coordination des activités du Secrétariat Administratif Permanent, assisté de trois (03) adjoints qui ont respectivement les attributions suivantes : ...3) **la supervision des structures**

**professionnelles chargées de l'informatisation des listes électorales... » ;**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Ministre chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur, Monsieur Alain François ADIHOU, transmet à la Cour un memorandum dans lequel il a indiqué que : « ...La Loi n° 2000-18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin avait déjà disposé (article 11) que les listes électorales sont permanentes et informatisées. Mais cette disposition n'a jamais été respectée, l'Assemblée Nationale l'ayant toujours contournée par le vote à chaque élection, des lois dérogatoires. A y voir de près, le législateur en consacrant cette disposition n'avait pas pris soin de légiférer sur les conditions de réalisation d'une véritable liste électorale permanente dont l'élaboration est fonction d'un recensement électoral approfondi basé sur une cartographie censitaire et un système d'information géographique. En un mot, les textes électoraux recelaient des carences qui empêchent la réalisation d'une LEPI fiable et crédible. En tout état de cause, pour que notre pays se dote d'un tel instrument une étude de faisabilité s'impose... En effet, il s'agit d'identifier les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de cet instrument... A cet effet, la loi fondamentale réserve le droit d'initiative au Président de la République et aux députés à l'Assemblée Nationale. Saisissant ce droit qui lui est reconnu par la Constitution, le Président de la République, Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement m'a instruit aux fins **d'étudier et de mobiliser tous les moyens nécessaires à l'élaboration d'une liste électorale permanente informatisée dans la perspective de l'élection présidentielle de 2006 dans notre pays...** Au total, le Gouvernement en entreprenant le processus devant aboutir à la confection de la LEPI veille dans sa démarche au respect des dispositions constitutionnelles en vigueur en République du Bénin et ne fera rien qui ne soit pas prévu par les textes. Il se borne à concevoir le projet de faisabilité d'un tel mécanisme et attend que l'Assemblée Nationale légifère pour que les nouveaux textes qui seront issus de la réforme puissent servir de fondement à la confection de la LEPI et que chaque instance puisse jouer

convenablement son rôle » ;

**Considérant** que dans une autre correspondance parvenue au Secrétariat de la Cour le 06 octobre 2004, le Ministre Alain ADIHOU apporte un complément à son memorandum ; qu'il relève, au regard des articles 47 et 48 de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, un « conflit d'attributions et d'intérêts » entre la CENA et le SAP/CENA ; que par ailleurs, il précise : « Ce conflit d'attributions et d'intérêts a été décelé par les experts commis à la relecture des textes électoraux en vue de leur adaptation aux exigences d'une liste électorale permanente informatisée, fiable et crédible, comme l'une des incohérences juridiques qui motivent la rédaction d'un nouveau projet de loi portant règles générales pour les élections au Bénin, ... soumis à l'examen de la Cour Suprême pour avis conformément aux dispositions des articles 105 alinéa 2 et 132 de la Constitution du 11 décembre 1990... » ; qu'il poursuit : « Conformément à la Constitution, le Président de la République peut prendre l'initiative d'une révision de ladite loi afin de la rendre conforme aux exigences d'une liste électorale permanente, notamment en réaménageant le cadre organique de gestion des élections. Cette démarche viole-t-elle la loi ? Il appartient aux instances juridictionnelles compétentes de trancher... Au demeurant, la confection de la liste électorale permanente informatisée au Bénin sera l'œuvre de l'institution qu'il plaira à l'Assemblée Nationale de mettre en place dans la nouvelle loi. C'est pourquoi le Gouvernement, après l'étude de faisabilité du projet, attend que le législateur adopte le nouveau cadre juridique de sa mise en œuvre. Cela ne constitue d'aucune manière un détournement de pouvoir au détriment du Sacré... » ;

**Considérant** qu'enfin dans une dernière correspondance enregistrée à la Cour le 06 décembre 2004, le Ministre Alain ADIHOU a transmis à la Haute Juridiction le Relevé des décisions administratives adoptées par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 15 octobre 2003 (N° 42/SGG/REL) ; que dans ledit relevé, « il est demandé :

1 – au Ministre Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur :

- d'assurer l'élaboration de la liste électorale permanente informatisée... ;

- d'assurer, en collaboration avec le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, l'organisation et la réalisation du recensement électoral approfondi (REA) des Béninois de l'extérieur ;

- de saisir, en collaboration avec le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, l'occasion de la réalisation du recensement des informations sur leurs compétences pour en établir un fichier crédible...

2 – au Ministre des Finances et de l'Economie de prendre, dès 2004, les dispositions budgétaires nécessaires au financement de l'ensemble des opérations dont le coût approximatif est de trois milliards cinq cent millions (3.500.000.000) de francs CFA. » ;

**Considérant** que s'il est loisible au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale de prendre l'initiative des lois conformément aux termes de l'article 105 de la Constitution et de la modification d'une loi électorale, il n'en demeure pas moins qu'à la date d'aujourd'hui, seule la Loi n° 2000-18 du 21 janvier 2001 est celle en vigueur ; qu'aux termes de ladite loi, c'est la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et son Secrétariat Administratif Permanent (SAP-CENA) qui sont, en vertu des dispositions des articles 47 et 48 précités, habilités à faire procéder à l'informatisation des listes électorales ; qu'en conséquence, les décisions administratives adoptées par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 13 octobre 2003 objet du Relevé n° 42/SGG/REL, suite à l'examen de la Communication n° 1327/03 présenté par le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur, décisions par lesquelles il est demandé entre autres au Ministre Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur d'assurer l'élaboration de la liste électorale permanente informatisée, d'assurer, en collaboration avec le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, l'organisation et la réalisation du recensement électoral approfondi (REA) des Béninois de l'extérieur, de saisir, en collaboration avec le Ministre

des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, l'occasion de la réalisation du recensement électoral approfondi des Béninois de l'extérieur...constituent des empiètements sur les prérogatives de la CENA ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger qu'en agissant comme il l'a fait, le Gouvernement a violé la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le Gouvernement a violé la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Armand HODONOU, au Président de la République, au Ministre Chargé des Relations avec les Institutions, la Société Civile et les Béninois de l'Extérieur, au Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt cinq janvier deux mille cinq,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques	D. MAYABA	Vice-Président
	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Panrace	BRATHIER	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN-NOUGBODE	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE Conceptia D. OUINSOU -