

**DECISION DCC 05-144
DU 29 NOVEMBRE 2005**

**HODONOU Armand
COMLAN Gilles**

Contrôle de constitutionnalité. Décret n° 2005-718 du 23 novembre 2005 fixant les primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la Commission électorale nationale autonome, de ses structures décentralisées, aux responsables et cadres des ministères et institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections. Décision DCC 05-139. Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994. Article 3 de la Décision DCC 05-139 du 17 novembre 2005. Jonction de procédures. Violation de la loi électorale. Décret n° 2002-358 du 08 août 2002. Violation de l'article 35 de la Constitution.

Le décret n° 2005-718 du 23 novembre 2005 fixant les primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la Commission électorale nationale autonome, de ses structures décentralisées, aux responsables et cadres des ministères et institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections viole la Constitution et la loi électorale.

Le gouvernement doit consulter la CENA et les institutions concernées par les élections avant de fixer les primes et indemnités.

Le gouvernement doit prévoir des frais de mission à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national dans le respect des principes à valeur constitutionnelle de fiabilité et de transparence des élections.

Le gouvernement a violé l'article 35 de la Constitution.

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 25 novembre 2005 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 4291/224/REC, par laquelle Monsieur Armand HODONOU forme un recours en inconstitutionnalité du décret n° 2005-718 du 23 novembre 2005 fixant les primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la Commission Electorale Nationale Autonome, de ses structures décentralisées, aux responsables et cadres des ministères et institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections ;

Saisie par ailleurs d'une autre requête du 26 novembre 2005 enregistrée à son Secrétariat le 28 novembre 2005 sous le numéro 4295/225/REC, par laquelle Monsieur Gilles COMLAN forme un « recours en vue de sauver la démocratie ».

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 Monsieur Jacques MAYABA en son rapport

;

Après en avoir délibéré,

Considérant que Monsieur Armand HODONOU expose : « en prenant un tel décret, le gouvernement toujours dans sa logique de violer l'autorité de la chose jugée liée à la DCC 05-139 voudrait d'une part créer la confusion et d'autre part empêcher la CENA de fonctionner.

Le caractère inopportun dudit décret, le fait qu'il n'ait pas pris

en compte dans les détails tous les acteurs du processus électoral montrent qu'il a une portée limitée essentiellement aux membres de la CENA et de ses démembrements. Un champ d'application circonscrit et ciblé qui tranche avec la portée « Erga Omnes » dont il devrait être revêtu.

En dépouillant ce décret dans les moindres détails, il nous est apparu que mention n'est pas faite des rubriques et émoluments afférents aux responsables et cadres des ministères et institutions de la République impliqués dans le déroulement des élections. Une telle démarche du Gouvernement n'est-elle pas en violation des articles 9 et 26 de la Constitution du 11 décembre 1990 ?

Mieux la CENA est un organe administratif, technique ad hoc qui jouit de l'autonomie de gestion de son budget. Et la 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 et 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.* ».

Au regard de ces dispositions de la Constitution en ses articles 9 et 26, que le décret n°2005-718 du 23 novembre 2005 aurait certainement méconnu ou violé, le gouvernement en méprisant malheureusement la DCC 34-94 du 23 décembre 1994 s'est immiscé dans la vie, l'organisation et le fonctionnement de la CENA, lui usurpant son autonomie consacrée depuis plus d'une décennie. » ; qu'il demande en conséquence à la Cour :

- De dire et juger que le décret n°2005-718 du 23 novembre 2005 a violé la Constitution ;
- De le déclarer nul et de nul effet ;
- De dire et de juger inopportunes les circonstances actuel-

les pour la prise d'un tel décret ;

- De réaffirmer à la CENA et aux autres institutions impliquées dans la conduite du processus électoral le respect de l'article 35 de la Constitution ;

- De dire et juger que ledit décret est superflu et que les dispositions de l'article 3 de la DCC 05-139 du 17 novembre 2005 suffisent largement pour atteindre le but visé par le Gouvernement en prenant un tel décret ;

Considérant que Monsieur Gilles COMLAN développe pour sa part : « Deux mois après l'installation de la structure nationale chargée des élections présidentielles de mars 2006 dénommée Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), elle demeure, sans moyen de mise en œuvre malgré la décision du 17 novembre de la Cour Constitutionnelle demandant en son article 2 au Gouvernement de mettre une avance substantielle de fonds à la disposition de la CENA.

Au lieu de s'exécuter, le Gouvernement dans une logique de ne pas respecter le terme constitutionnel du mandat actuel du Président de la République prévu pour le 06 avril 2006, a pris le décret (Décret n°2005-718 du 23 novembre 2005) pour fixer les primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la CENA et de ses démembrements.

La prise de ce décret viole tous les textes réglementaires et constitutionnels du Bénin en son article 3 et 4.

Les membres de la CENA sont des personnalités, article 36 de la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005. A cet effet, ils sont considérés en mission pour la nation béninoise et doivent être traités avec respect, dignité et décence, non pas comme de vils individus.

Ainsi, le décret viole le préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 «*affirmons solennellement notre détermination et par la présente Constitution de créer un Etat de droit pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité humaine et la justice sont garantisdans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle*».

De même, ce décret, en violant l'article 18 qui dispose «*Nul ne sera soumis à la torture, ni à des sévices ou traitements cruels inhumains ou dégradants*» et les articles 30 et 36 de

notre Constitution du 11 décembre 1990, incite les membres de la CENA au parjure et compromet le déroulement des élections présidentielles de mars 2006, car, le décret incite également les membres des démembrements de la CENA à la démission pour paralyser la machine organisationnelle des élections de mars 2006.

Le décret n°2005-718 du 23 novembre 2005 viole l'article 35 de la Loi n°2005-14 du 28 juillet 2005, portant règles générales pour les élections en République du Bénin qui dispose « *le Gouvernement fixe par décret, sur proposition de la Commission Electorale Nationale Autonome, le règlement financier de la Commission Electorale Nationale Autonome* » car, aucune proposition n'est venue de la part de la CENA.

En conséquence, qu'il plaise à la Cour, en vertu des articles 3, 114 et 117 de la Constitution de juger et de dire :

- les membres de la CENA subissent des traitements cruels et dégradants de la part du gouvernement ;

- le décret n°2005-718 du 23 novembre 2005 viole les lois de la République ;

- l'incitation au parjure de la part des hommes assermentés, constitue un parjure ;

- le décret portant régime des indemnités de mission à l'intérieur soit appliqué aux membres de la CENA et aux membres des démembrements de la CENA. » ;

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant que les articles 35 et 106 de la Loi n° 2005-14 du 23 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin disposent respectivement :

« *Les élections sont gérées par un organe administratif dénommé Commission électorale nationale autonome (CENA).*

La Commission électorale nationale autonome dispose

d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée Nationale, Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, Haute Cour de Justice, Conseil Economique et Social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication), sous réserve des dispositions des articles 49, 81 alinéa 2 et 117 1^{er} et 2^{ème} 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 d'une autonomie de gestion de son budget.

Elle se dote d'un règlement intérieur dont les principes fondamentaux sont fixés par la présente loi.

Un Secrétariat administratif permanent (SAP) assure le relais de la Commission électorale nationale autonome entre deux élections.

Le gouvernement fixe par décret, sur proposition de la Commission électorale nationale autonome, le règlement financier de la Commission électorale nationale autonome et de son Secrétariat administratif permanent. ».

« Le barème de la rémunération pour travaux supplémentaires ou exceptionnels inhérents à la préparation matérielle et au déroulement du scrutin, à la charge des pouvoirs publics, est fixé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition conjointe du ministre chargé de l'administration territoriale et de celui des finances. » ;

Considérant qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que la détermination du régime indemnitaire applicable aux membres de la CENA pour la préparation et l'organisation de l'élection présidentielle de mars 2006 exige que la CENA qui jouit d'une réelle autonomie par rapport à l'exécutif ait été nécessairement consultée avant la prise du décret n° 2005-718 du 23 novembre 2005 fixant les primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la Commission électorale nationale

autonome, de ses structures décentralisées, aux responsables et cadres des ministères et institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections ; que l'audition du Ministre des Finances et de l'Economie et du Président de la CENA a établi qu'à aucun moment l'institution chargée de la préparation, de l'organisation et de la supervision des élections n'a été associée aux travaux d'élaboration dudit décret ; qu'en agissant ainsi qu'il l'a fait le gouvernement a violé la loi électorale ;

Considérant par ailleurs que par décret n° 2002-358 du 08 août 2002, le gouvernement a fixé le régime indemnitaire applicable aux membres de la CENA et à ses structures décentralisées ; que par décret n° 2005-718 du 23 novembre 2005, il a abrogé le décret précité et fixé des primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la Commission électorale nationale autonome, de ses structures décentralisées, aux responsables et cadres des ministères et institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections ; qu'il apparaît que, de par son intitulé, le nouveau décret ne s'applique pas uniquement aux membres de la CENA mais aussi aux responsables et cadres des ministères et à des institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des élections telles que la Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ; qu'au demeurant l'analyse des différentes rubriques du décret ne permet pas en tout état de cause d'inclure les institutions dans le champ d'application dudit décret ; qu'à supposer que les institutions soient concernées, le gouvernement ne saurait prendre un tel décret sans une concertation préalable avec ces institutions comme il l'a toujours fait par le passé ; qu'en se comportant comme il l'a fait, le gouvernement a violé l'article 35 de la Constitution qui lui impose le devoir d'accomplir sa mission **avec compétence, loyauté** et dans le respect du bien commun ;

Considérant que selon le Ministre des Finances et de l'Economie, « le gouvernement veut que la participation des citoyens à l'organisation des élections soit désormais un acte patriotique en relation avec «la politique d'assainissement des finances publiques» ; que le décret querellé qui s'inscrit dans cette logique

prévoit des primes mensuelles forfaitaires allant de trois cent mille (300 000) francs à cent cinquante mille (150 000) francs pour les membres de la CENA et supprime des indemnités de sujétion et des frais de mission ; que ce faisant, le gouvernement n'a pas tenu compte des contraintes liées à la supervision et au contrôle de la régularité des élections, **seuls gages de la transparence et de la fiabilité des élections** ;

Considérant que selon l'article 38 alinéas 4 et 5 de la loi électorale, hormis les membres du bureau, « *les autres membres de la CENA sont nommés coordonnateurs départementaux à raison de trois (03) coordonnateurs pour deux (02) départements... ils siègent au chef-lieu ou dans une des communes du département* » ; qu'au regard de ces dispositions, le membre de la CENA, coordonnateur, appelé à superviser les opérations électorales dans le département, les communes, les arrondissements relevant de son ressort, dispose pour se loger, se nourrir, se soigner etc. dans des conditions décentes de cent cinquante mille (150 000) francs par mois soit cinq mille (5 000) francs par jour ; que les conditions ainsi offertes par le décret ne sont objectivement pas de nature à garantir la fiabilité et la transparence du scrutin ; qu'au surplus, le décret querellé n'a pas non plus prévu les frais de mission à l'extérieur du pays alors que conformément à la loi électorale, les Béninois de l'extérieur doivent prendre part aux opérations de vote en vue de l'élection du Président de la République ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le décret incriminé viole d'une part le principe de transparence et de fiabilité des élections et d'autre part la loi électorale précitée ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : Le décret n° 2005-718 du 23 novembre 2005 fixant les primes mensuelles forfaitaires applicables aux membres de la Commission électorale nationale autonome, de ses structures décentralisées, aux responsables et cadres des ministères et institutions impliqués dans l'organisation et le déroulement des

élections viole la Constitution et la loi électorale.

Article 2.- : Le gouvernement doit consulter la CENA et les institutions concernées par les élections avant de fixer les primes et indemnités ;

Article 3.- : Le gouvernement doit prévoir des frais de mission à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national dans le respect des principes à valeur constitutionnelle de fiabilité et de transparence des élections.

Article 4.- : Le gouvernement a violé l'article 35 de la Constitution.

Article 5. - : La présente décision sera notifiée à Messieurs Armand HODONOU, Gilles COMLAN, au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président de la Commission électorale nationale autonome et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt neuf novembre 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
Monsieur	Lucien SEBO		Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Jacques MAYABA.-

Conceptia D. OUINSOU.-