

DECISION DCC 06-171

Date : 07 Novembre 2006

REQUERANT : BOTOKOU Georges

Contrôle de conformité

Décrets

Violation de la constitution

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 06 octobre 2006 enregistrée à son Secrétariat le 10 octobre 2006 sous le numéro 2470/194/REC, par laquelle Monsieur Georges BOTOKOU défère à la Haute Juridiction pour contrôle de constitutionnalité le décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 « définissant le cadre juridique du Recensement Administratif National à Vocation Etat Civil » ;

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 ;

Où Monsieur Jacques D. MAYABA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose : « En effet, aux termes de l'article 98 de la Constitution du 11 décembre 1990, "sont du domaine de la loi, les règles concernant la nationalité, l'état et la capacité des personnes..."

Or le RAVEC (Recensement Administratif à Vocation Etat Civil) est bien, comme le dispose l'article 2 du décret querellé, un mécanisme d'identification des citoyens à partir des informations nominatives personnelles. Le RAVEC est donc différent des actes d'état civil délivrés en audiences foraines par les tribunaux. Ces derniers actes d'état civil délivrés en audiences foraines sont

réglementés par le Décret n° 2006-318 du 10 juillet 2006 portant établissement et délivrance des actes de naissance aux personnes qui n'en possèdent pas. Cette procédure est régulière parce que prévue par le code des personnes et de la famille et le décret y relatif n'est qu'une application des dispositions de ce code.

En revanche, le RAVEC, d'après l'article 2 du décret mis en cause, a pour objectif la collecte de données relatives à l'état civil des personnes qui viennent de se faire délivrer en audiences foraines leurs actes de naissance ainsi que celles possédant déjà leurs actes de naissance ou jugements supplétifs en vue de l'attribution à chaque citoyen d'un numéro unique et national d'identification. » ; qu'il développe : « Compte tenu de l'objet du RAVEC, la procédure de son établissement ne peut être définie par un acte réglementaire parce qu'elle a vocation état civil, comme l'indique son nom.

Si, en ce qui concerne l'établissement et la délivrance des actes de naissance aux personnes qui n'en possèdent point, c'est la loi portant code des personnes et de la famille qui prescrit que ce sont les tribunaux qui sont compétents à cette fin, le RAVEC, qui est pourtant à vocation état civil, n'implique pas les tribunaux, et sa procédure d'établissement n'est pas définie par la loi, contrairement aux dispositions de l'article 98 de la Constitution qui exige que les règles concernant l'état des personnes soient du domaine de la loi. » ; qu'il poursuit : « Par ailleurs, le RAVEC, tel que défini par le décret qui l'institue, touche à la vie privée des citoyens qui est une des libertés protégées par notre Constitution ; son institution et les modalités de son établissement ne peuvent être fixées que par une loi.

Enfin, aux dires du Ministre de la Justice, le RAVEC est un raccourci du RENA qui, lui, est prévu par la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin. Pourtant le décret instituant le RAVEC n'a pas été pris en application de cette loi. Vu sous cet angle, le RAVEC est une entorse flagrante à cette loi qui est toujours en vigueur, en même temps qu'elle viole l'article 98 de la Constitution dans un autre de ses alinéas qui dispose que le régime électoral du Président de la République, des Membres de l'Assemblée Nationale et des Assemblées locales est du domaine de la loi » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer le Décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 instituant et organisant le RAVEC contraire à la Constitution ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Ministre de la Justice, chargé des Relations avec les Institutions, Porte-Parole du Gouvernement déclare : «... 1 - Sur le moyen tiré de la violation des règles concernant l'état des personnes.

... l'état civil est constitué d'éléments qui permettent d'identifier l'individu dans ses rapports sociaux. Si la liste de tous ces éléments n'est pas d'avance établie par la loi, quelques uns ont été néanmoins mis en relief. Il s'agit par exemple des naissances, mariages, décès.

Dresser l'état civil de la personne revient donc à maîtriser sa situation par rapport à ces données précitées, dans l'espace et dans le temps.

Selon l'article 33 de la Loi 2002-07 du 24 août 2004 portant Code des personnes et de la famille "l'état des personnes n'est établi et ne peut être prouvé que par des actes de l'état civil, les jugements ou arrêts en tenant lieu et, exceptionnellement les actes de notoriété".

L'identification de l'individu au sein de la société se fait donc au moyen des données relatives à son état civil.

Parmi ces données, la naissance occupe une place de 1^{er} choix en ce qu'elle permet d'établir la filiation, en attribuant un nom à la personne.

Pour preuve, le législateur béninois retient que la personne s'identifie par un ou plusieurs prénoms et par un nom patronymique (article 5 du Code des personnes et de la famille).

Le RAVEC visant l'identification à partir de la collecte et la centralisation des données nominatives et personnelles relatives à l'état civil, est un véritable outil de sécurisation de ces éléments qui ne sauraient être laissés à des manipulations incontrôlées.

L'importance des éléments de l'état civil pour le législateur est d'une aussi grande évidence que le faux et la fraude en matière d'état civil sont punis.

Mais que faire donc pour éviter les manipulations frauduleuses en matière d'état civil en général et faciliter la détection des usages de faux en matière d'acte de naissance en particulier ?

Le recours à l'outil informatique apparaît de nos jours comme une solution pratique de sécurisation des éléments de l'état civil.

Est-ce le recours à l'outil informatique ou à une technologie déterminée en vue de la confection d'une base de données qui fait basculer le recensement de personnes déterminées, dans le domaine de la loi ? La réponse est ostentatoirement négative.

Aussi bien dans sa lettre, son esprit que dans sa finalité, le RAVEC est un mécanisme d'identification des citoyens sur la base "des documents d'état civil"...

Or le code des personnes et de la famille a déjà réglé la question de la création et de la tenue des documents d'état civil.

L'exploitation de ces documents aux fins de constitution d'une base de données n'est qu'une question d'application pouvant relever du domaine réglementaire.

Le décret querellé ne viole donc en rien l'article 98 de la Constitution au regard des règles relatives à l'état civil.

2 – Sur le moyen pris de la violation des règles relatives à la protection de la vie privée des citoyens.

De coutume, la collecte de données nominatives et personnelles sur des groupes cibles pour en faire un fichier n'est pas systématiquement constitutive

de violation de la liberté de la vie privée, pourvu que le fichier ne soit pas destiné à des usages externes.

On peut en citer des cas précis :

- le fichier central des Agents de l'Administration Publique¹ ;
- les fichiers bancaires ;
- le fichier des passeports.

C'est plutôt la gestion de ce fichier qui pourrait susciter des inquiétudes quant à la confidentialité des aspects incidents de la vie privée qui se retrouveraient attachés aux éléments de l'état civil concernés.

L'alinéa 2 de l'article 3 du décret querellé est plus clair sur l'utilisation des données collectées dans le cadre du RAVEC : "les informations ainsi collectées sont traitées et conservées dans une banque de données, pour toute authentification de l'identité civile des personnes concernées. "

Dans les grandes démocraties, ces inquiétudes ont été satisfaites par la prise de lois spéciales sur l'informatique et les libertés.

Or, dans les Etats africains francophones en général et au Bénin en particulier, une telle loi spéciale n'existe pas.

De doctrine unanime et de jurisprudence constante, en l'absence d'une loi spéciale pour régler une question, il faut se référer à la loi générale.

Et la loi générale en matière d'état des personnes demeure le Code des personnes et de la famille en vigueur.

A la recherche de dispositions visant la protection des données collectées sur l'état civil, à travers ce code, l'article 53 constitue une référence applicable au fichier qui sera issu du RAVEC, par voie accessoire. En effet, l'alinéa 2 dudit article dispose que : "seuls peuvent avoir communication des registres, les magistrats chargés de surveiller la tenue de l'état civil et les agents des administrations publiques qui y sont expressément autorisés par une disposition légale ou réglementaire." Cette disposition, vient servir de socle juridique à l'article 3 du décret querellé. En effet, l'établissement du fichier qui sera issu du traitement des données collectées à l'occasion du RAVEC devant se faire sur la base des documents d'état civil (cf. art. 2 du décret 2006-520), lesquels sont délivrés à partir des registres de l'état civil, est d'office soumis à cette contrainte juridique. Le code des personnes et de la famille, en l'absence d'une loi spéciale, sert donc d'encrage à la tenue du fichier à vocation d'état civil dans le sens de la protection des données relatives à la vie privée y contenues.

Quand une matière doit être régie par la loi et qu'elle l'est, des textes d'application pourraient intervenir pour régler les détails, la loi ne pouvant qu'être générale. Et la loi ne dit jamais de façon limitative les domaines dans lesquels un texte d'application doit intervenir, l'essentiel, c'est que le texte d'application ne soit pas en contradiction avec la loi.

A tout prendre, le recours à une loi pour régir le RAVEC ne serait pas judiciaire.

Le décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 ne viole donc à mon sens aucune des dispositions de la Constitution. » ;

Considérant que le requérant soutient que le Décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 est contraire à l'article 98, 2^{ème} tiret de la Constitution, en ce qu'il énonce en son article 2 : « Le Recensement Administratif National à Vocation Etat Civil (RAVEC) est un mécanisme d'identification des citoyens, à partir des **informations nominatives personnelles et biométriques** collectées sur la base de documents d'état civil et de **capture d'empreintes traitées au moyen de technologies appropriées**.

Le Recensement Administratif National à Vocation Etat Civil (RAVEC) a pour objectifs :

- la collecte de données relatives à l'état civil des personnes qui viennent de se faire délivrer, en audiences foraines, leur extrait d'acte de naissance **ainsi que celles possédant déjà leur acte de naissance** ou jugement supplétif ;
- l'attribution à chaque citoyen d'un numéro unique et national d'identification (N.U.N.I) » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 98 deuxième tiret de la Constitution : « *Sont du domaine de la loi les règles concernant ... la nationalité, l'état et la capacité des personnes...* » ;

Considérant que selon la doctrine, l'état des personnes désigne l'ensemble des éléments de droit privé caractérisant l'existence juridique et la situation familiale d'une personne ; que ces éléments comprennent essentiellement le nom, le domicile, la filiation, la situation matrimoniale ; que le code des personnes et de la famille énonce en son article 33 : « L'état des personnes n'est établi et ne peut être prouvé que par les actes de l'état civil, les jugements ou arrêts en tenant lieu et, exceptionnellement, les actes de notoriété » ;

Considérant que si le code des personnes et de la famille autorise l'établissement et la délivrance des actes d'état civil aux personnes qui n'en possèdent pas, il ne prévoit pas le recensement des citoyens comme l'organise le décret sous examen ; qu'une telle opération relève du domaine de la loi ; que le Recensement Electoral National Approfondi (RENA) , prévu par la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 dont le champ d'application ne prend en compte que les électeurs régulièrement inscrits, ne saurait servir de fondement au décret déféré ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger que le Décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 est contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : Le Décret n° 2006-520 du 15 septembre 2006 définissant le cadre juridique du recensement administratif national à vocation état civil est contraire à la Constitution.

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Monsieur Georges BOTOKOU, au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Ministre de la Justice, chargé des Relations avec les Institutions, Porte-Parole du Gouvernement et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le sept novembre deux mille six,

Messieurs	Jacques D.	MAYABA	Vice Président
	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Pancrace	BRATHIER	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
Monsieur	Lucien	SEBO	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Jacques D. MAYABA.-

Jacques D. MAYABA.-