

**DECISION DCC 09-107**  
**DU 10 SEPTEMBRE 2009**

*Date : 10 Septembre 2009*

*Requérant : Ismaël TIDJANI-SERPOS*

*Contrôle de conformité*

*Election*

*Loi électorale*

*Loi 2009-10 portant RENA-LEPI*

*Rejet*

***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 10 mai 2009 enregistrée à son Secrétariat le 11 mai 2009 sous le numéro 0786/068/REC, par laquelle Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS, Député à l'Assemblée Nationale forme un recours en inconstitutionnalité de la loi n° 2009-10 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée votée par l'Assemblée Nationale le 04 mai 2009 pour violation de l'article 107 de la Constitution ;

***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 ;

Oùï Madame Clémence YIMBERE DANSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

***Considérant*** que le requérant soutient que l'incidence financière des opérations qu'impliquent le RENA et l'établissement de la LEPI n'est que partiellement prévue au budget de l'Etat lors du dépôt des propositions de loi y relatives, lesquelles n'ont pas été accompagnées d'une proposition d'augmentation de

recettes ou d'économies équivalentes ; qu'il ajoute que les propositions de lois déposées dans ces conditions ne sont pas recevables et que la loi votée suite à ces propositions est contraire à l'article 107 de la Constitution ; qu'il demande en conséquence à la Cour de la déclarer contraire à la Constitution ;

**Considérant** qu'en réponse aux mesures d'instruction de la cour, le Président de l'Assemblée Nationale, le Professeur Mathurin Coffi NAGO écrit : « ...Pour apprécier le recours, il est nécessaire de rappeler l'esprit qui a guidé le législateur à prévoir le cas d'irrecevabilité prononcée d'office par le Président de l'Assemblée Nationale ou à la demande du Président de la République d'une part et le cas d'irrecevabilité relevant uniquement du Président de l'Assemblée Nationale d'autre part.

## **1 – l'irrecevabilité d'office basée sur la violation du fondement légal**

L'article 98 de la Constitution définit limitativement les domaines régis par la loi et auxquels tout initiateur d'un projet ou d'une proposition de loi doit se conformer.

La Constitution envisage par ailleurs le règlement du conflit d'interprétation en disposant "qu'en cas de désaccord entre eux, le Président de l'Assemblée Nationale – qui ne veut donc pas prononcer l'irrecevabilité – peut consulter la Cour Constitutionnelle qui statue dans un délai de huit jours."

En cela, ce cas d'irrecevabilité qui peut être qualifiée de droit s'impose aussi bien au Président de la République, Chef du Gouvernement dans le cadre de sa prérogative d'initier des projets de loi qu'au Président de l'Assemblée Nationale dont les membres ont tous aussi le droit d'initier des propositions de loi.

## **2 – l'irrecevabilité fondée sur la violation d'une formalité substantielle**

La Constitution a, en outre, prévu un cas d'irrecevabilité qui relève de la seule autorité du Président de l'Assemblée en cas de non respect par le député d'une formalité substantielle.

En effet, l'article 74.5 du Règlement qui tire son fondement de l'article 107 de la Constitution, édicte que "Les propositions de lois dont l'adoption aurait pour conséquences, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, sont déclarées irrecevables par

le Président de l'Assemblée nationale si elles ne sont pas accompagnées d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.."

L'esprit de la loi est d'éviter que, par une proposition de loi qui est d'initiative parlementaire, le député qui est censé ne pas connaître les ressources dont dispose l'Etat, ne vienne, par l'adoption d'une loi à incidence financière, à bouleverser l'équilibre budgétaire. La loi exige donc que le député fasse accompagner sa proposition de texte, "d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes".

Il s'ensuit qu'une proposition de loi dont l'adoption aurait pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique mais que le budget de l'Etat a pris en compte dans sa prévision, ne saurait être frappée d'irrecevabilité.

C'est la raison pour laquelle, l'article 74.8, alinéa 2 dispose que "les propositions de lois et les propositions de résolutions sont transmises au Gouvernement dans les quarante-huit (48) heures suivant l'annonce de leur dépôt... ».

Cette exigence légale permet au Gouvernement d'être mis au courant de toute initiative qui provoque des charges nouvelles et d'aviser l'Assemblée Nationale en cas de nécessité.

Dans ce cadre, par la correspondance n° 154/MCRI/SP-C du 29 avril 2009, le Ministre chargé des relations avec les Institutions a réaffirmé avant l'adoption de cette proposition de loi, l'engagement du Gouvernement à faire supporter financièrement les charges que l'adoption de cette loi pourrait générer. Il a écrit en substance ce qui suit :

"... Par la présente, je voudrais porter à la connaissance de la Représentation nationale que les Partenaires Techniques et Financiers se sont engagés à accompagner financièrement le processus de réalisation de la LEPI dès l'adoption d'un cadre légal approprié.

Par ailleurs, l'adoption des lois relatives à la LEPI n'engendrera guère un accroissement particulier des charges publiques ce d'autant que le budget de l'Etat exercice 2009 a prévu la contrepartie béninoise...".

Cette correspondance vient ainsi préciser que les ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette loi sont disponibles aussi bien dans le budget de l'Etat, gestion 2009 que dans les accords avec les partenaires au développement.

Il convient également de rappeler que le Parlement ne s'est jamais embarrassé de cette formalité substantielle dans le cadre des propositions de loi portant règles générales pour les élections dont l'adoption a toujours entraîné

des charges au motif que ce sont des textes de portée générale dont l'incidence financière ne saurait être appréhendée au moment de leur étude.

Ce rappel a été à bon droit fait en séance plénière par le député Epiphane QUENUM, suite à la question du député Ismaël TIDJANI-SERPOS sur cette disposition de la Constitution.

En conclusion, j'estime, au regard de tout ce qui précède, que pour l'adoption de la Loi n° 2009-10 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée, la proposition de loi n'a pas besoin d'être "accompagnée d'une proposition de recettes ou d'une économie équivalente à la charge nouvelle qu'elle crée."

Eu égard à ce qui précède, solliciter de la Haute Juridiction de déclarer la proposition de loi irrecevable serait méconnaître la philosophie qui sous-tend la mesure édictée par le législateur et rappelée supra d'une part et le droit du Gouvernement qui est au premier chef concerné par les charges publiques y relatives de s'engager à supporter toute nouvelle charge d'autre part.

En conséquence, c'est à bon droit que la Haute Juridiction devra dire et juger que :

1 – la proposition de loi portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée n'a pas besoin d'être "accompagnée d'une proposition de recettes ou d'une économie équivalente à la charge nouvelle qu'elle crée." dans la mesure où le Gouvernement qui doit faire face aux charges publiques y relatives, a précisé, avant son adoption, les dispositions déjà prises à cet effet (budget de l'Etat 2009, accords avec les partenaires au développement) et s'est engagé à faire face à toutes charges complémentaires éventuelles.

2 – La Loi n° 2009-10 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée votée le 04 mai 2009 l'a été dans les conditions qui respectent les dispositions de la Constitution et du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale... » ;

**Considérant** que de son côté, le Premier Secrétaire Général Adjoint du Gouvernement, Monsieur Ibraïma SOULEMANE, déclare : « ... L'établissement de la LEPI est une exigence et une réponse à la quête de transparence et de crédibilité dans toutes les élections organisées dans notre pays depuis l'avènement du renouveau démocratique. Prévues depuis 1999 dans les différentes lois portant règles générales des élections en République du Bénin,

la LEPI n'a jamais pu être réalisée. Récemment encore, la Loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 l'a expressément prévue dans ses dispositions.

Face à la détermination du Gouvernement de voir organiser les prochaines élections dans une grande transparence, conformément à l'engagement pris par le Président de la République devant le peuple béninois, l'appui de l'Union Européenne a été sollicité. Celle-ci a bien voulu commettre des Experts pour une étude d'actualisation et de formulation de la LEPI. Il est apparu indispensable, suivant l'étude de ces Experts, que les difficultés de la Loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 ne pouvaient être résolues qu'en réaménageant le cadre légal de réalisation de la LEPI. La Loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) est intervenue à cette fin.

Eu égard à ce qui précède, je puis affirmer et soutenir que la nouvelle loi votée sur la réalisation de la LEPI n'est pas une nouveauté. Depuis toujours et plus encore aujourd'hui, des dispositions ont été prises pour sa réalisation.

C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'un crédit de un milliard cinq cent millions (1 500 000 000) de francs CFA avait été inscrit au budget général de l'Etat, gestion 2008. Ce crédit non consommé est reporté sur le budget gestion 2009 où est également inscrit un crédit de deux milliards (2 000 000 000) de francs CFA pour la même activité. Au total, une dotation de trois milliards cinq cent millions (3 500 000 000) de francs est prévue sur les ressources du budget national pour le financement de la LEPI.

En outre, il est attendu de la part des partenaires du Bénin pour la même activité, un appui de vingt millions cinq cent quatre-vingt mille six cent dix-sept (20 580 617) Euros, soit treize milliards cinq cent millions (13 500 000 000) de francs CFA.

Il va sans dire que toutes ces données étaient connues et appréciées tant au niveau du Gouvernement que de l'Assemblée Nationale. Par lettre n° 154/MCRI/ SP-C du 29 avril 2009... le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions a eu à porter à la connaissance de la Représentation Nationale ces informations confirmées en maintes occasions par le Ministre de l'Economie et des Finances.

Depuis la promulgation de la Loi-2009-10 précitée, les partenaires techniques et financiers mettent déjà en œuvre les différents mécanismes pour rendre disponible l'appui financier annoncé et jouent ainsi leur partition pour la réalisation de la LEPI qui est un gage de transparence des élections et de la paix sociale.

En conclusion, je voudrais souligner que :

- le vote de la Loi 2009-10 n'est pas intervenu sans accompagnement de recette équivalente à la charge nouvelle qu'elle crée ;
- la démarche du requérant n'est ni conforme à la lettre du texte ni à l'esprit de la loi, qui en réalité, est une invite du Parlement à ne pas voter en cours d'exercice une loi à incidence financière qui désorganiserait la bonne gestion des finances et le bon fonctionnement de l'Etat. » ;

**Considérant** que le requérant demande à la Cour de déclarer la Loi n° 2009-10 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée votée par l'Assemblée Nationale le 04 mai 2009 contraire à la Constitution ;

**Considérant** que la Loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 dispose respectivement en ses articles 4 alinéas 1 et 2, 6 alinéa 1, 150 et 150-1 :

« **Article 4 (alinéas 1 et 2)** : *L'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI).*

*La liste électorale permanente informatisée est unique et nationale. Elle est une liste exhaustive avec photo de tous les citoyens en âge de voter et est issue d'un recensement électoral national approfondi ...*

.....

« **Article 6 (alinéa 1)** : *Le recensement électoral national approfondi est une opération de collecte d'information qui identifie les électeurs. Il est réalisé selon des méthodes techniques permettant la collecte des données nominatives, personnelles et biométriques.*

.....

« **Article 150** : *En attendant la réalisation du recensement électoral national approfondi et de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) prévus aux articles 4 et 6 de la présente loi, l'établissement de la liste électorale et la délivrance des cartes d'électeurs se feront conformément aux dispositions ci-après :*

**Article 150-1** : *Les élections se dérouleront sur la base de la liste électorale non informatisée. » ;*

**Considérant** que depuis 1999 soit depuis dix (10) années, toutes les lois portant règles générales pour les élections en République du Bénin ont affirmé le principe de la LEPI et du RENA et en ont même fixé avec précision le contour général (Articles 9 à 29 – Lois de 2007 et de 2005) ; que la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin précise en son article 11 : « **Les listes électorales sont permanentes et si**

*possible informatisées ... » ; que la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin est explicite en son article 11 : « **Les listes électorales sont permanentes et informatisées ... » ; que la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin affirme en son article 4 : « **L'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI).*****

*La liste électorale permanente informatisée est unique, nationale. Elle est une liste exhaustive avec photo de tous les citoyens en âge de voter et est issue d'un recensement électoral national approfondi ... » ; qu'il est à préciser que toutes ces lois depuis 1999 comportent des articles numérotés de 9 à 29 et portant toutes précisions utiles sur la LEPI et sur le RENA de même que des dispositions transitoires semblables au libellé des articles 150 et 150-1 de la Loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 et faisant de la liste électorale non informatisée une mesure provisoire « en attendant la réalisation du recensement électoral national approfondi et de la liste électorale permanente informatisée ». (article 149 de la Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 ; article 148 de la Loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005 ; article 123 nouveau de la Loi n° 2000-18 du 03 janvier 2001 modifiée par la Loi n° 2002-22 du 28 août 2002) ;*

**Considérant** qu'il est ainsi constant que la loi incriminée n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée ne crée ni la LEPI ni le RENA mais réalise les prescriptions de lois électorales antérieures ; que c'est d'ailleurs sur le fondement de ces lois électorales antérieures à la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 incriminée que d'une part les budgets successifs ont fait provision pour la LEPI et que d'autre part les partenaires du Bénin ont annoncé un appui financier et promis leur soutien à la LEPI ; qu'en effet, il est constant que le budget général de l'Etat exercice 2008 a prévu un crédit de un milliard cinq cent millions (1 500 000 000) de francs CFA, non consommé et reporté au budget 2009 qui en plus a inscrit une dotation de deux milliards (2 000 000 000) de francs CFA, soit au total une dotation de trois milliards cinq cent millions (3 500 000 000) de francs CFA ; qu'en outre, les partenaires du Bénin ont annoncé un appui total de treize milliards cinq cent millions (13 500 000 000) de francs CFA ; qu'ainsi, la source de financement de la LEPI est double : le budget national et l'aide extérieure ; que pour ce qui concerne l'aide extérieure, il est important d'avoir à l'esprit les dispositions de l'article 8 de la Loi organique n° 86-024 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances : « la gestion des ressources provenant d'organismes d'Aides Bilatérales ou Multilatérales est assurée selon les modalités définies par ces organismes » ; que dans le cas d'espèce, les partenaires du Bénin ont fixé, à l'exclusion des études préliminaires, comme conditions à la mise en œuvre de leur soutien financier, l'intervention du cadre législatif complet de la LEPI, chose à laquelle obéit la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral

national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée ; qu'en conséquence, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, notamment le caractère général de la loi incriminée et la philosophie de l'article 107 de la Constitution, il échet de dire et juger que le vote par l'Assemblée Nationale de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 n'est pas intervenue en violation de l'article 107 de la Constitution ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>**.- Le recours de Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS est rejeté.

**Article 2**.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix septembre deux mille neuf,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Jacob	ZINSOUNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

**Le Rapporteur,**

**Le Président,**

**Clémence YIMBERE DANSOU**

**Robert S. M. DOSSOU**