

**DECISION DCC 10-111**  
**DU 31 AOÛT 2010**

*Date : 31 août 2010*

*Requérant : Ismaël TIDJANI-SERPOS*

*Contrôle de conformité*

*Loi électorale sur la LEPI*

*Conformité*

***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 30 mars 2010 enregistrée à son Secrétariat le 31 mars 2010 sous le numéro 0609/068/REC, par laquelle Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS, Député à l'Assemblée Nationale, forme un « recours en inconstitutionnalité contre l'application faite de certaines dispositions de la Loi 2009-10 relative à la LEPI » ;

**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 Monsieur Jacob ZINSOUNON en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## CONTENU DU RECOURS

**Considérant** que le requérant expose qu'alors que l'article 6 de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation de recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée exige la réalisation de la LEPI suivant une démarche progressive par aire opérationnelle, les opérations ont plutôt été conduites simultanément sur toute l'étendue du territoire national ; qu'il estime que le cumul de toutes les aires opérationnelles pour une réalisation simultanée du RENA constitue donc une violation flagrante de la loi ; qu'il développe qu'aux termes de l'article 17 de cette même loi, l'une des conditions à remplir par les citoyens candidats aux postes d'agents recenseurs et enregistreurs est de produire préalablement à leur recrutement un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois mois ; qu'il soutient que ce document essentiel n'ayant pas été produit par l'immense majorité des agents recrutés, il y a donc violation de la loi ; qu'il poursuit qu'aux termes de l'article 24 relatif au recrutement des agents cartographes : « L'exécution de la cartographie censitaire doit être confiée à des professionnels nationaux ayant des expériences avérées dans le domaine. Les organismes techniques compétents dressent et communiquent les listes de leurs cadres à l'organe en charge du recensement électoral national approfondi qui procède à leur sélection et recrutement sous l'autorité de la commission politique de supervision. » ; qu'il affirme : « Le libellé clair et limpide de cette disposition exige manifestement le recours à l'INSAE et à l'IGN pour l'identification de leurs ressources humaines qualifiées en vue de leur sélection par la MIRENA, ce qui n'a pas été le cas dans la mise en œuvre de la loi querellée. Dans le cadre de la réalisation de la cartographie censitaire, il ne s'agit donc pas de recourir à l'appel public à candidature, mais pour la MIRENA de sélectionner des professionnels nationaux sur des listes communiquées par des organismes techniques compétents. Il y a donc une violation flagrante de la loi » ;

**Considérant** que le requérant allègue par ailleurs que les responsables de la MIRENA ont admis la réalisation de la cartographie censitaire par le procédé d'échantillonnage ; qu'il soutient qu'un tel procédé ne permet de réaliser ni l'exhaustivité de la carte, ni le dénombrement de tous les ménages ; qu'il

conclut à la violation de l'article 24 de la loi sus citée ; qu'il ajoute en outre : « La cartographie censitaire par échantillonnage telle que réalisée par la MIRENA est incompatible avec l'exigence du numéro du ménage ; en effet les membres des ménages, qui ne font pas partie des échantillons sélectionnés, ne disposent pas de numéro de ménage et par conséquent ne peuvent légalement se faire recenser, puisqu'il leur manquerait cette donnée essentielle exigée par la loi » ; qu'il conclut à la violation de l'article 25 alinéa 6 de la Loi n° 2009-10 relative à la LEPI ;

**Considérant** qu'il affirme qu'aux termes de l'article 43 de la même loi relatif à la composition de la MIRENA, celle-ci « comprend neuf membres ... trois d'entre ces membres constituent le bureau de la MIRENA et les six (6) autres sont désignés chacun, délégué au recensement d'une des six aires opérationnelles » ; qu'il estime que la MIRENA ayant jusque là fonctionné avec huit (8) membres, « la non désignation du neuvième membre avant de lancer la MIRENA est une violation flagrante de la loi » ;

## **INSTRUCTION DU RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse aux mesures d'instruction, la Présidente de la MIRENA, Madame Rafatou BACHABI HOUNDEKON écrit :

### **« 1- Sur les reproches faits concernant l'application de l'article 6**

L'article 6 en son alinéa 2 dispose que le RENA ... "est conduit suivant une démarche progressive par aire opérationnelle".

- Eléments de réponse :

Une lecture superficielle de cette disposition pourrait effectivement laisser penser qu'il s'agit là d'une prescription qui s'étend à toutes les phases du RENA, donc à la cartographie et au recensement porte-à-porte.

Mais techniquement, il n'est possible de retenir cette approche que pour l'enregistrement, la dernière phase.

En effet, la loi elle-même a exigé à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article « les méthodes et techniques du recensement général de la population et de l'habitat » au nombre desquelles la simultanéité

des opérations sur tout le territoire national est une règle d'or et une condition importante.

En effet, du fait de la variabilité et de la comparabilité des caractéristiques sociodémographiques dans le temps et dans l'espace, le recensement doit être effectué à un moment précis et constituer pour un pays une photographie de sa population d'un instant donné. Dans la pratique, il est toléré qu'il soit fait sur une très courte période, mais qu'il couvre tout l'espace concerné.

Il s'agit d'une approche universelle adoptée par les Nations Unies.

L'application d'un tel principe général qui, du reste, est prescrit par la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009, ne peut être déclarée contraire à la Constitution.

## **2- Sur les griefs articulés relativement à l'application de l'article 17**

### Article 17 (extrait)

*“ ...Les agents recenseurs doivent avoir au moins le Brevet d'Etudes du Premier Cycle ou un diplôme équivalent. En outre, ils doivent avoir une bonne connaissance de l'une au moins des langues locales parlées dans la zone de recensement. Ils doivent être citoyens béninois de bonne moralité résidents ou ressortissants de l'arrondissement. A cet effet, ils doivent produire un casier judiciaire datant de moins de 3 mois et une attestation de résidence.*

*Les agents recenseurs sont recrutés par appel à candidature...”*

- **Eléments de réponse :**

En vue du recrutement des agents recenseurs, des communiqués-radio ont été diffusés, demandant aux postulants pour le poste d'agent recenseur de déposer leurs dossiers dans les différentes communes. Ces communiqués ont mis un accent particulier sur les conditions et les pièces devant accompagner leurs dossiers de candidature. Mais au dépouillement des dossiers, le nombre de candidats remplissant les conditions était inférieur par endroits aux besoins réels. Ainsi, l'imminence du recensement porte à porte a conduit à procéder à une prorogation de la date limite du dépôt du dossier. Il a été alors demandé aux personnes disposant du Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC)

ou d'un diplôme équivalent de suivre la formation des agents recenseurs sous réserve de la présentation de leur diplôme, de l'extrait du casier judiciaire et de leur attestation de résidence, et ce en attendant leur sélection définitive qui, jusqu'à la date du recours et de la mesure d'instruction n'est pas intervenue : c'est donc indûment qu'il a été soutenu qu'il y a eu violation de la loi dans ce recrutement...

### **3- Relativement à l'application de l'article 24 ayant trait au recrutement des agents cartographes et à l'exhaustivité de la cartographie**

#### Article 24 (extrait)

*“ ...L'exécution de la cartographie censitaire doit être confiée à des professionnels nationaux ayant des expériences avérées dans le domaine.*

*Les organismes techniques compétents dressent et communiquent les listes de leurs cadres à l'organe en charge du Recensement Electoral National Approfondi qui procède à leurs sélection et recrutement...”*

- Eléments de réponse :
  - a) Par rapport aux recrutements

Le recrutement incriminé a été effectué après prise de contact avec les Directions générales de l'INSAE, de l'IGN et du CENATEL dans le but de recueillir des propositions de cadres ayant une bonne expérience des travaux de cartographie censitaire, mais seul le CENATEL a répondu favorablement à cet appel et a suscité la candidature de ses cadres dont deux le Colonel ALLE Pierre Fatoké et LEFFI Salifou Latifou ont été retenus. L'IGN et l'INSAE ne se sont pas manifestés. Néanmoins certains hauts cadres de l'INSAE, qui ont acquis beaucoup d'expériences au sérail, ont répondu à l'appel à candidature et ont été recrutés. Il s'agit de Monsieur CHITOU Fatahi et de Monsieur HOUEDOKOHO Thomas, Monsieur TOHOUEGNON Jean Thomas, Monsieur NININDINIHI Eric.

Par ailleurs, toutes les trois institutions ont été invitées du 25 au 26 septembre 2009 à l'hôtel DIASPORA de Ouidah à

l'Atelier sur l'appropriation de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI et du document d'étude de faisabilité desdites opérations. Seul le CENATEL y était représenté, et ce par le Directeur accompagné de quatre de ses hauts cadres.

Ici non plus, on ne peut conclure à la violation de la loi, encore moins à sa violation flagrante : les institutions concernées ayant été sollicitées, une seule parmi elles a cru devoir répondre à l'appel et la collaboration avec leurs cadres étant effective.

#### b) Par rapport à l'exhaustivité de la cartographie censitaire

Aucun responsable de la MIRENA n'a pu sérieusement déclarer, encore moins soutenir, que la cartographie censitaire "a été opérée" par échantillonnage. Tous les débats relatifs à la question ont plutôt montré l'avancée que constitue l'option de la loi pour l'exhaustivité. L'exhaustivité de la cartographie et de l'énumération (le dénombrement) ont été les idéaux poursuivis par la cartographie censitaire mise en œuvre par la MIRENA.

Sur le terrain, la cartographie censitaire s'est faite selon l'approche de dénombrement systématique de tous les ménages. Il est vrai que pour des raisons de réticence, de mobilité temporaire et d'absence prolongée certains ménages n'ont pu être visités dans le délai imparti au déroulement de la cartographie.

On ne peut, par conséquent, sur ce plan également, faire admettre qu'il y a eu violation de la loi.

### **4- De l'application de l'article 25 pris en son alinéa 6**

#### Article 25 (extrait)

*"...Les informations collectées lors du recensement des citoyens sont celles relatives uniquement aux données nominatives et personnelles ci-après :*

- *nom et tous les prénoms du recensé dans l'ordre de leur inscription sur l'acte de naissance ou sur toute autre pièce en tenant lieu ;*
- *nom et tous les prénoms du père ;*
- *nom et tous les prénoms de la mère ;*
- *sexe ;*
- *date et lieu de naissance ;*
- *profession ;*

- *situation matrimoniale ;*
- *numéro du ménage;*
- *résidence habituelle (département, commune, arrondissement, village ou quartier de ville’’).*

- **Eléments de réponse :**

La cartographie censitaire n’ayant pas été réalisée selon la méthode d’échantillonnage, comme expliqué plus haut, la base de l’argumentaire du requérant n’est pas fondée et l’on ne peut conclure avec lui qu’il y a violation de la loi.

## **5- En ce qui concerne l’article 43 relatif à la composition de la MIRENA**

### Article 43 (extrait)

*“La Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi est composée de neuf (9) personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur sens patriotique et désignées sur appel à concurrence par la Commission Politique de Supervision...”*

- **Eléments de réponse :**

Aux termes de cet article la MIRENA devrait comporter 9 membres, mais les circonstances l’ont amenée à fonctionner avec 8 membres. Au moment du recours, le 9<sup>ème</sup> membre était déjà recruté et un décret de nomination en date du 26 mars 2010 avait été pris. La Commission Politique de Supervision est mieux placée pour répondre à ces observations ».

## **MOTIFS DE LA DECISION**

### **1- Sur la violation de l’article 6 de la loi**

**Considérant** qu’aux termes de cette disposition en ses alinéas 1 et 2 :

*«Le recensement électoral national approfondi est une opération de collecte des informations qui identifient les électeurs. Il est réalisé selon les méthodes techniques du recensement général de la population et de l’habitat complétées par la technique biométrique de collecte des*

*données faciales et digitales.*

***Il est conduit suivant une démarche progressive par aire opérationnelle.*** » ; qu'il en découle que les opérations sont réalisées selon une "démarche progressive par aire opérationnelle" et non selon une "démarche progressive aire opérationnelle après aire opérationnelle" ; que l'établissement de la liste électorale permanente informatisée étant conduit selon plusieurs phases, il appartient à la MIRENA sous la supervision de la Commission Politique de Supervision (CPS) de déterminer, à la lumière des techniques universellement connues la phase appelant les modalités de la mise en œuvre de la progressivité par aire opérationnelle, le déterminant de chacune des phases étant l'efficacité et la transparence des opérations ; que, dès lors que l'interprétation donnée dans la pratique par la MIRENA ne compromet pas le principe à valeur constitutionnelle de la transparence ni l'efficacité de la mission de l'établissement de la liste électorale, il n'y a pas violation de la loi ;

## **2- Sur la violation de l'article 17 de la Loi 2009-10 du 13 mai 2009**

***Considérant*** que l'article 17 en ses alinéas 1 et 3 de cette loi énonce : « *Le recensement électoral national approfondi est assuré par une ou plusieurs équipes d'agents recenseurs et enregistreurs...*

*Ils doivent être des citoyens béninois de bonne moralité résidents ou ressortissants de l'arrondissement.*

*A cet effet, ils doivent produire un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois (3) mois et une attestation de résidence...* » ; qu'il ressort des éléments du dossier que face à « l'imminence du recensement porte à porte », il a été fait appel aux citoyens remplissant les conditions pour suivre la formation des agents recenseurs ; que selon la MIRENA, à la date de saisine de la Cour, le recrutement des agents recenseurs subordonné à la présentation des pièces requises n'était pas encore intervenu ; que le requérant ne cite aucun nom d'agent recenseur recruté sans avoir rempli les conditions légales ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la loi ;

## **3- Sur la violation de l'article 24 de ladite loi**

**Considérant** qu'aux termes des alinéas 5 et 6 de cette disposition: « ...L'exécution de la cartographie censitaire doit être confiée à des professionnels nationaux ayant des expériences avérées dans le domaine.

*Les organismes techniques compétents dressent et communiquent les listes de leurs cadres à l'organe en charge du RENA qui procède à leur sélection et recrutement... »* ; qu'il ressort de la réponse de la Présidence de la MIRENA qu'après prise de contact avec les Directions générales de l'INSAE, de l'IGN et du CENATEL, seul ce dernier a répondu favorablement en suscitant la candidature de ses cadres ; que l'IGN et l'INSAE n'ayant pas réagi à la sollicitation de la MIRENA, celle-ci pour accomplir sa mission a dû recruter directement leurs cadres ; qu'en conséquence, il n'y a pas violation de la loi ;

#### **4- Sur la violation des articles 24 alinéas 2, 3 et 4 et 25 alinéa 6 de la loi**

**Considérant** que par ailleurs sur le fondement des articles 24 alinéas 2, 3 et 4 et 25 alinéa 6, le requérant reproche à la MIRENA d'avoir procédé à la cartographie censitaire par échantillonnage et non par « l'approche de dénombrement systématique de tous les ménages » ; qu'il est établi que la cartographie censitaire est réalisée selon l'approche de dénombrement systématique de tous les ménages et non pas par échantillonnage comme l'allègue le requérant ; qu'au demeurant celui-ci ne rapporte pas la preuve contraire ; que, dès lors, il y a lieu de dire que la MIRENA n'a pas violé la loi ;

#### **5. Sur la violation de l'article 43 de la loi**

**Considérant** qu'aux termes de cette disposition, la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi est composée de neuf (09) personnalités ;

**Considérant** que la MIRENA est et demeure un organe collectif de neuf membres ; que la compétence technique de chaque membre est précisée ; qu'aucune disposition de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 n'a fixé un quorum de validité de ses réunions ; que le fait pour la MIRENA de fonctionner temporairement sans son neuvième membre ne heurte aucune disposition légale ; qu'il

n'y a donc pas violation de la loi ;

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

**Article 1er.**- Il n'y a pas violation de la loi.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS, Député à l'Assemblée Nationale, au Superviseur Général de la Commission Politique de Supervision du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée, à Madame le Président de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi (MIRENA) et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente et un août deux mille dix,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

**Jacob ZINSOUNON.-**

**Robert S. M. DOSSOU.-**