

DECISION DCC 10-113

DU 31 AOÛT 2010

Date : 31 août 2010

Requérant : commune de Cotonou agissant aux poursuites et diligences de son Maire, Nicéphore Dieudonné SOGLO

Contrôle de conformité

Loi électorale (sur le RENA et la LEPI)

Modification de cartes administrative

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 29 avril 2010 enregistrée à son Secrétariat le 30 avril 2010 sous le numéro 0814/084/REC, par laquelle la commune de Cotonou agissant aux poursuites et diligences de son Maire, Nicéphore Dieudonné SOGLO, forme un « recours contre le recensement électoral » ;

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 Jacob ZINSOUNON en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : « L'Etat béninois, la CPS/LEPI et la MIRENA ont unilatéralement pris la décision de procéder à la formation des formateurs dans le cadre de la mise en œuvre du recensement électoral entrant pour le compte de la LEPI.

Cette formation qui n'a eu lieu que le lundi 26 avril 2010, a été assurée par deux formateurs dépêchés par le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Le Préfet des Départements de l'Atlantique et du Littoral ainsi que le Secrétaire Général du Ministère de la Décentralisation ont été de passage durant la formation et ont pu s'assurer de son bon déroulement.

Malheureusement, cette formation des formateurs intervient bien après le lancement des activités de recensement électoral par les organes en charge de la LEPI tels la CPS/LEPI et la MIRENA et vient confirmer à coup sûr les dysfonctionnements relevés ci et là dans la mise en œuvre de la LEPI au Bénin.

Par ailleurs, les participants ont posé plusieurs questions aux formateurs ainsi qu'au Préfet et au représentant du Ministre Chargé de la Décentralisation, comme l'atteste l'exploit d'huissier en date du 26 avril 2010 du Ministère de Maître Cécile Flora KOSSOUHO... » ; qu'il développe : « Au nombre des préoccupations des participants, on peut citer entre autres : le non règlement du contentieux relatif à la délimitation des frontières entre la Commune d'Abomey-Calavi et Cotonou, le délai fixé pour l'opération du recensement, le non apurement des erreurs de la cartographie censitaire, etc....

1- Sur le contentieux frontalier entre Cotonou et Calavi

Le recensement ne peut être effectué que dans une circonscription bien déterminée et délimitée. L'alinéa 1^{er} de l'article 25 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation de Recensement Electoral National Approfondi et Etablissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée, confirme cette position en qualifiant d'aire géographique, la ville ou le quartier de ville.

Aujourd'hui, certains quartiers de Cotonou sont convoités soit par la Commune d'Abomey-Calavi, soit par la Commune de SEME-PODJI.

La délimitation des frontières entre ces communes est l'objet d'un contentieux encore pendant devant la Commission Nationale des Affaires Domaniales (CNAD) qui n'a pas encore tranché ce dossier.

Face à cette situation qui n'est pas de nature à préserver la paix et la

sécurité dans les zones litigieuses, il ne serait pas opportun de procéder au recensement pour le compte de l'une ou l'autre commune en conflit, au risque d'entamer la fiabilité du recensement.

C'est pourquoi, je sollicite qu'il plaise à la Cour de constater que le recensement ne peut intervenir dans ces quartiers frontaliers qu'après règlement définitif du litige qui les oppose.

2- Sur la violation des dispositions de l'article 25 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation de recensement électoral national approfondi et Etablissement de la liste électorale permanente informatisée.

Conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi : "le recensement des citoyens est une opération de dénombrement porte à porte des citoyennes et citoyens béninois qui sont des électeurs potentiels dans le cadre des élections futures et résidant dans une même aire géographique : ville, village ou quartier de ville".

L'alinéa 3 du même article exige à chaque équipe mobile d'être assistée du chef de village ou de quartier de ville.

Malheureusement cette exigence n'a pas été observée par les agents recenseurs en raison d'un anachronisme dû au lancement de ladite opération le mercredi 21 avril 2010 sans la formation préalable des élus locaux de Cotonou. Cette formation n'a été organisée que le lundi 26 avril 2010, soit cinq (5) jours après le lancement de l'opération.

Ce comportement de la CPS/LEPI viole, sans aucun doute, les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 25 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. Il y a lieu alors de constater cette violation et ordonner la reprise de l'opération.

3- Sur le délai du recensement

Conformément aux dispositions de l'article 48 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 "la **coordination nationale** du recensement est créée pour une durée de 90 jours repartis comme suit :

Une soixantaine de jours pour le recensement porte à porte et trente jours pour la phase de l'enregistrement".

Il en découle que la durée légale du recensement est de 60 jours

contrairement aux quinze (15) jours imposés par la CPS/LEPI.

Il appert que la réduction du délai constitue une violation de la loi et encourt annulation par la Cour Constitutionnelle. » ; qu' elle conclut : « je sollicite qu'il plaise à la Cour :

- de constater la violation des dispositions des articles 25 alinéas 1 et 3, 48 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,
- d'ordonner en conséquence, la reprise des formalités en respect des textes sus indiqués. » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour le Maire de la ville Cotonou, Monsieur Nicéphore Dieudonné SOGLO, écrit : « J'ai l'honneur de vous citer, ci-après, les quartiers concernés par le contentieux frontalier. Il s'agit de :

- ZOGBO et ZOGBOHOUE (9^e Arrondissement) ;
- FIEGNON 1 et 2 (12^{ème} Arrondissement) ;
- Agla (13^{ème} Arrondissement) ;
- Dandji et Tokplégbé (1^{er} Arrondissement).

Par ailleurs, les contestations de la commune d'Abomey-Calavi datent de janvier 2009. Toutefois, la commune de SEME-PODJI tout en revendiquant certaines portions du territoire de Cotonou, n'a jamais envahi manu militari le territoire de Cotonou, comme l'a fait la Commune d'Abomey-Calavi...

Certains habitants du quartier ZOGBOHOUE dans le 9^e Arrondissement de Cotonou ont vu leurs ménages recensés au cours de la cartographie censitaire dans le quartier HLACOMEY (Commune d'Abomey-Calavi),

C'est dire donc que la cartographie censitaire ampute la Commune de Cotonou d'une partie de son territoire ainsi que de ses habitants. » ;

Considérant que pour sa part, le Maire d'Abomey-Calavi, le Colonel Patrice C. HOUNSOU-GUEDE, déclare : « La Commune d'ABOMEY-CALAVI tient sa superficie réelle du décret N°78-356 du 30 Décembre 1978 qui donne avec précision les limites de chaque ancien district Urbain et Rural en République du Bénin. C'est sur ce fondement que la mairie d'Abomey-Calavi réclame les quartiers de Togbin et Kindonou qui constituent aujourd'hui la substance de la contestation...

Compte tenu de l'ampleur de la contestation, l'Etat a dû mettre sur pied une commission dont les travaux sont en cours pour régler définitivement les conflits territoriaux entre les communes du Bénin... » ; Dans ce cadre, nous avons été reçus par les membres de cette commission, puis nous avons eu ensemble avec la mairie de Cotonou une rencontre avec la commission à la préfecture de Cotonou. Nous attendons depuis ces rencontres les conclusions de la commission. » ;

Considérant que de son côté, le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire confirme l'existence de conflit de limite d'une part entre les mairies de Cotonou et d'Abomey-Calavi et d'autre part entre Cotonou et Sèmè-Podji et précise que ces conflits sont nés du fait de l'imprécision du décret n° 78-356 du 30 décembre 1978 portant limites et dénominations des Circonscriptions Administratives, qui s'est contenté de citer les quartiers et villages contenus dans chaque District, sans aucune démarcation de ceux-ci... » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, la Présidente de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi écrit :

«1- Sur le préalable que constituerait le règlement du contentieux frontalier entre Cotonou et Abomey-Calavi.

.... La disposition législative (l'alinéa 1^{er} de l'article 25 de la loi indiquée supra) invoquée ici par le Maire de la ville de Cotonou ne fait, nulle part, du règlement des contentieux frontaliers un préalable au recensement porte-à-porte. Mieux, elle dispose que ce recensement "... se déroule dans chaque village ou quartier de ville par concession familiale et, ou par ménage ...".

Il est donc clair que les unités de base dans laquelle les équipes mobiles de recensement doivent opérer sont soit les concessions familiales, soit les ménages ou enfin des entités qui répondent à la fois aux deux critères.

Il en résulte que les aires géographiques que constituent la ville, le village ou quartier de ville pourront être reconstituées à tout moment du processus du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et de l'établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et leur délimitation ne peut constituer un préalable et ce, d'autant que les

institutions chargées de la réalisation du RENA et de la LEPI n'ont aucune compétence dans le règlement de ces contentieux.

C'est donc en vain qu'on conditionnera le démarrage du recensement porte-à-porte (RPP) au règlement de ces conflits comme il est également inutile de soutenir qu'on entame la fiabilité du recensement quand il y est procédé "pour le compte de l'une ou l'autre commune en conflit" et qu'on ne préserve pas la paix et la sécurité dans les zones litigieuses.

Au surplus, pour ces deux derniers arguments, il s'agit de questions d'opportunité, laissées à l'appréciation des instances compétentes.

2-Sur la violation des dispositions de l'article 25 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

Effectivement, la loi prescrit que chaque équipe mobile de recensement est assistée du chef de village ou de quartier de ville ou de son représentant mais ne prévoit pas formellement la formation préalable de ces autorités locales.

Cette formation est une mesure d'accompagnement pour rendre plus efficace la présence de ces autorités aux côtés des agents recenseurs.

Par conséquent, s'il peut être reproché aux organes chargés de la LEPI la tardiveté de la formation de ces autorités, on ne peut en conclure une violation de la loi par rapport au retard dans la mise en œuvre de mesures d'accompagnement décidées par eux-mêmes.

3-Sur la durée du recensement

L'article 48 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 sur lequel le Maire de la ville de Cotonou fonde son argumentaire ici dispose :

" ...La coordination nationale de recensement est créée pour une durée de quatre vingt dix (90) jours repartis comme suit : Une soixantaine de jours pour le recensement porte-à-porte et trente (30) jours pour la phase de l'enregistrement."

On ne peut, sur la seule base d'une telle énonciation, affirmer que la durée du RPP est de 60 jours. Une telle interprétation fait perdre de vue

les travaux préparatoires du RPP et les tâches en vue de sa finalisation.

En effet, cet article a plutôt vocation à régir et à encadrer dans le temps la Coordination nationale du recensement et non à fixer le délai du RPP lui-même. Il n'y a, pour s'en convaincre, qu'à se référer aux titre et sous-titre sous lesquels il figure à savoir :

“Des organes techniques de la Mission indépendante de recensement électoral national approfondi. », « De la coordination national du recensement. ”

Par ailleurs, la même loi en son article 6 alinéa 1^{er} dispose que le recensement est réalisé selon “les méthodes techniques du recensement général de la population et de l'habitat... “. Au nombre de ces principes, l'instantanéité des opérations est une règle d'or.

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.

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

L'application d'un tel principe général qui, du reste, est repris par la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009, qui a subi le contrôle de constitutionnalité, ne peut être déclarée contraire à la Constitution.

Réaliser le RPP sur quinze (15) jours, c'est-à-dire sur une courte période, relève déjà de la tolérance. Le législateur béninois ne peut donc retenir 60 jours pour le RPP.

Il n'y a donc pas eu fixation d'une telle durée, par conséquent il n'a pu avoir réduction d'un délai qui n'a pas été fixé, pas plus qu'il ne peut avoir annulation pour violation de la loi.

Enfin, aucune preuve n'est donnée du non apurement des erreurs de la cartographie censitaire et l'on ne peut en déduire que l'abandon de ce moyen.

En raison de tout ce qui précède, il y a lieu de dire :

- que pour les faits déférés à votre censure, les dispositions légales invoquées n'ont pas été violées ;
- qu'il n'y a, par conséquent, pas lieu d'ordonner la reprise du recensement porte-à-porte. » ;

MOTIFS DE LA DECISION

1- Sur le contentieux frontalier entre les Communes de Cotonou, d'Abomey-Calavi et de Sèmè-Podji :

Considérant que le RENA est une opération de collecte d'informations qui identifient les électeurs ; qu'il ne procède pas au redécoupage territorial et n'en constitue pas non plus une conséquence ; que le règlement des litiges des limites territoriales ne saurait dès lors être un préalable au recensement électoral ; qu'au demeurant, lesdits litiges de limites existent depuis 1978 mais n'ont jamais empêché les recensements électoraux antérieurs ni les élections démocratiques survenues depuis lors ; qu'en conséquence, il n'y a pas violation de la loi ;

2- Sur les autres moyens

Considérant par ailleurs que la Mairie de Cotonou fait grief à la CPS et à la MIRENA :

- d'avoir lancé les activités de recensement électoral avant de procéder le 26 avril 2010 à la formation des formateurs ;
- d'avoir lancé les opérations de recensement sans la présence des Chefs de quartier aux côtés des équipes mobiles de recensement ;
- d'avoir imposé un délai de 15 jours pour le recensement au lieu des 60 jours prévus par l'article 48 de la loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier et notamment de la réponse de la Présidente de la MIRENA qu'aucune disposition de la loi ne prescrit la formation préalable des autorités locales ; que la formation assurée par la MIRENA n'est qu'une mesure d'accompagnement pour rendre plus efficace leur présence aux côtés des agents recenseurs dans les équipes mobiles ; qu'en conséquence on ne saurait conclure à la violation de la loi ; qu'en outre, l'article 48 de la loi en son dernier alinéa prescrit soixante (60) jours pour le recensement porte à porte et trente (30) jours pour la phase de l'enregistrement ; que l'appréciation de ce délai ne peut se faire qu'à la lumière d'autres dispositions notamment l'article 38 qui confie à la CPS la mission en autres de rechercher des solutions aux problèmes et difficultés susceptibles d'entraver la réalisation efficiente de la LEPI et de valider au préalable les résultats des travaux techniques effectués par la MIRENA avant leur publication ; que le non respect dudit délai ne saurait dès lors être considéré comme une violation de la loi ;

DECIDE :

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

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Messieurs les Maires de Cotonou, d'Abomey-Calavi, de Sèmè-Podji, à Monsieur le Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, à Madame la Présidente de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi, à Monsieur le Superviseur Général de la Commission Politique de Supervision 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 Dossou	DEGBOE	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président

Jacob ZINSOUNON.-

Robert S. M. DOSSOU.-