

# **DECISION DCC 14-083**

## **DU 08 MAI 2014**

**Date : 08 Mai 2014**

**Requérant : Georges Constant AMOUSSOU**

**Contrôle de Conformité**

**Loi électorale n° 2013-07 du 04 Juin 2013**

**Autorité de chose jugée**

**Irrecevabilité**

### **La Cour Constitutionnelle,**

Saisie d'une requête du 17 février 2014 enregistrée à son Secrétariat le 06 mars 2014 sous le numéro 0484/045/REC, par laquelle Monsieur Georges Constant AMOUSSOU, assisté de Maîtres Alfred POGNON, Yves A. KOSSOU et Dieudonné Mamert ASSOGBA, Avocats à la Cour, forme un recours « en inconstitutionnalité contre la Loi n° 2013-07 du 04 juin 2013 portant dispositions transitoires dérogatoires à l'article 86 de la Loi n° 98-006 du 09 mars 2000 et aux articles 4 et 6 de la Loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 et portant prorogation sans limitation du mandat des élus locaux » ;

**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 Simplicie C. DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : «Jugeant les recours multiples formés contre la constitutionnalité de la Loi n°2010-12 du 18 mars 2010 portant abrogation de la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), la Cour Constitutionnelle a rendu la Décision DCC10-049 du 05 avril 2010 par laquelle, sauf mauvaise compréhension, elle:

- constate que, par sa Décision DCC 09-107 du 10 septembre 2009 déjà, la Haute Juridiction avait relevé que le principe de la LEPI avait été posé avec quelques précisions utiles sur son contenu depuis la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999 et toujours confirmées avec fermeté par les diverses lois portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;

- relève que, rompant avec la pratique consistant à chaque veille d'élection à voter une loi dérogatoire venant prescrire l'utilisation d'une liste manuscrite à titre ponctuellement provisoire, la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 est la première à articuler et ordonner de façon quasi définitive la procédure de réalisation d'une LEPI ;

- a décidé en conséquence que toute nouvelle législation en la matière doit être de nature à accélérer et faire progresser la transparence et le processus d'élaboration de la Liste Electorale Permanente Informatisée en cours et non de l'arrêter, le ralentir ou le faire reculer.

Par cette Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010, la Cour Constitutionnelle n'a, à aucun moment, sauf une fois encore mauvaise compréhension de ma part,

\*Proclamé, ainsi qu'il semble être colporté, qu'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), fiable, transparente, existe déjà au Bénin et devra servir désormais à toutes les élections. La Haute Juridiction, sous toutes réserves, ne saurait dire ainsi, tant qu'une liste établie dans le respect des dispositions substantielles de la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 et surtout dûment soumise à la formalité de la publication prévue à l'article 32 de la loi sus visée n'aurait point été adoptée, car seule cette publication établirait erga omnes (à l'égard de tous), l'existence de la LEPI.

Mais au contraire, elle semble pousser résolument à travers sa décision à ne plus rechercher les solutions de facilité

consistant à recourir à chaque élection à des lois dérogatoires, faisant du coup apparaître la République du Bénin comme le seul pays de la CEDEAO à ne point disposer d'une Liste Electorale Informatisée, réduisant, à son maximum, toute possibilité de contestation des élections ;

\*Dit, ni dans la décision sus évoquée ni dans aucune autre prononcée dans le cadre de l'organisation des élections au Bénin... que désormais toute possibilité de recours à une solution transitoire à titre exceptionnel pour organiser les élections est exclue dès lors qu'est rapportée la preuve irréfutable de l'existence d'obstacles provisoirement insurmontables empêchant de disposer d'une LEPI crédible, fiable et transparente pour répondre aux échéances électorales dûment échues. » ;

**Considérant** qu'il développe : « Durant une année civile exactement après cette décision, la Liste Electorale Permanente Informatisée encours, qui n'a fait l'objet d'aucun affichage ni de publication sur internet tel que prescrit par la loi, a servi à l'organisation des élections présidentielles de mars 2011 et a révélé :

- une liste non respectueuse du principe à valeur constitutionnelle de la "transparence",

- une liste non fiable, établie en violation et/ou en méconnaissance des prescriptions de l'article 5 du Protocole Additionnel relatif à la Démocratie qui dispose : "Les listes électorales seront établies de manière transparente et fiable avec la participation des partis politiques et des électeurs qui peuvent les consulter en tant que de besoin", caractérisée notamment par :

- des inscriptions multiples,
- des inscriptions fictives d'électeurs,
- des inscriptions d'étrangers,
- des inscriptions de personnes inéligibles à la qualité d'électeurs,

- des créations de villages et quartiers de ville dans l'Océan Atlantique,

- des électeurs non-inscrits ou munis de leurs cartes d'électeur mais ne figurant sur aucune liste,

- des déplacements d'électeurs de façon fantaisiste à des postes de vote situés à des dizaines de kilomètres de leur lieu de résidence..., cette énumération n'est pas exhaustive;

- le non-respect de l'article 35 de la Constitution par les acteurs à divers niveaux de cette "LEPI" aux conséquences calamiteuses que personne ne semble avoir vue avant l'usage qui en a été fait ni d'ailleurs après ;

- la consécration d'un hold up électoral par son usage lors des élections présidentielles de mars 2011, que contre mauvaise fortune, les citoyens béninois ont dû faire bon cœur pour "avalier", soucieux de ne pas conduire leur pays à l'aventure.

Une telle catastrophe électorale devrait conduire à atténuer l'affirmation péremptoire contenue dans la Décision DCC 10-049 du 05 avril 2010 (page 42 in fine) selon laquelle "il est unanimement acquis que la LEPI garantit une élection transparente", car au regard du développement supra, il est évident qu'il ne suffit point de confectionner un document et de le baptiser LEPI pour que par magie la transparence soit. » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Pour tenter d'apaiser les cœurs, il a été retenu le principe de la correction de la LEPI dont nul n'appréhende véritablement la nature et l'ampleur des dysfonctionnements susceptibles de corrections et la Loi n° 2012-43 du 05 février 2013 portant apurement, correction, mise à jour et actualisation du fichier électoral et de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), a été votée dans ce sens et déclarée conforme à la Constitution.

Sans aucune prétention de briller par une intelligence supérieure, il me semble qu'il faut bien comprendre à travers cette déclaration de conformité à la Constitution de la loi relative à la correction de la LEPI prononcée par la Haute Juridiction, qu'elle a été "donnée" sous la condition qu'avant les échéances électorales à venir, ces " corrections " soient achevées et la LEPI soit disponible et fonctionnelle.

- Or, sachant très bien qu'en mars 2013 devaient se tenir les élections communales, municipales et locales, la loi corrective sus visée a été consciemment ou inconsciemment votée et promulguée à la veille des dites élections, rendant du coup l'utilisation d'une LEPI corrigée pour leur tenue impossible. Cette situation d'impossibilité à priori délibérément voulue, ne devrait pas entraîner le Gouvernement et principalement son Chef, garant constitutionnellement établi du respect et de l'application des

accords internationaux, à proposer une loi portant prorogation des mandats électifs des élus locaux, mais plutôt à proposer un moyen alternatif d'organisation de ces élections dans le respect notamment du Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance.

En tirant enseignements des multiples incohérences et dysfonctionnements révélés par l'usage de la LEPI réalisée pour les élections présidentielles de mars 2011, pour en prescrire la correction, à quelques semaines de la fin du mandat des élus locaux, il paraît tout aussi normal que, soit par cette loi correctivesoit par la Loi n° 2013-07 du 04 juin 2013, le Président de la République tire de la probable non effectivité de ces corrections à la date des élections locales, les enseignements qui s'imposent au regard des obligations nationales, internationales de l'Etat du Bénin en matière de respect des règles de la démocratie, notamment en matière d'organisation à bonnes et régulières échéances des élections, pour proposer de recourir, en attendant cette LEPI corrigée, à un moyen alternatif et provisoire d'organisation des élections et non de promouvoir un nouveau mode, par sa nature, anti démocratique d'accession et de maintien au pouvoir.

La loi prescrivant la correction de la LEPI autant que celle prorogeant sans limitation de durée le mandat des élus locaux, ayant manifestement manqué d'observer cette démarche prospective, a conduit le Gouvernement et les Honorables Députés de l'Assemblée Nationale à proposer une loi indiquant malicieusement que le mandat des Conseillers communaux, municipaux et locaux élus en 2008 prend fin après l'élection des nouveaux Conseillers et leur installation, installant ainsi le Bénin en marge des règles d'accession et de maintien au pouvoir communément et de concert établies et acceptées dans la zone CEDEAO. » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Il y a lieu en conséquence de recourir à la Haute Juridiction à l'effet de déclarer cette Loi n°2013-07 du 04 juin 2013 portant prorogation pour une durée indéterminée du mandat des élus locaux contraire à la Constitution en ce qu'elle :

- viole et confisque la souveraineté du peuple au sens des articles 3 et 4 de la Constitution au profit de quelques individus ;

-méconnaît mon droit à élire et à être élu aux charges publiques au sens de la Constitution et des traités et accords internationaux;

- méconnaît et viole les accords internationaux librement souscrits par le Bénin en consacrant un mode non démocratique d'accession et de maintien au pouvoir tel que prescrit aussi bien par la Constitution du 11 décembre 1990 que par les accords internationaux et régionaux auxquels la République du Bénin a librement souscrit tel que le Protocole Additionnel de la CEDEAO, sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance. » ; qu'il soutient :

#### « I- DES VIOLATIONS DIVERSES CONSACREES PAR LA SITUATION DE NON ORGANISATION DES ELECTIONS LOCALES

Ces violations résultent de la non application des dispositions de la Constitution béninoise en la matière, d'une part, et de la mise sous l'éteignoir, d'autre part, des instruments internationaux de protection des droits et libertés fondamentaux auxquels le Bénin a souscrit et s'entendent de :

#### A- LA VIOLATION ET LA CONFISCATION DE LA SOUVERAINETE NATIONALE

La Constitution du Bénin dispose en son article 3 que : " La souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du Peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice", et en son article 4 : " Le Peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus et par voie de référendum. Les conditions du recours au référendum sont déterminées par la présente Constitution et par une loi organique.

La Cour Constitutionnelle veille à la régularité du référendum et en proclame les résultats ".

La prorogation par voie législative et sans limitation de durée du mandat des élus locaux par les Députés en accord avec le Gouvernement, consacre la confiscation par

cette frange du pouvoir politique, de la souveraineté nationale en ce qu'elle s'arroge le pouvoir de désigner ou de maintenir en fonction à la fin de leur mandat, des représentants élus en lieu et place des citoyens.

Dès lors, l'article 33 de la Constitution disposant que: " Tous les citoyens de la République du Bénin ont le devoir de travailler pour le bien commun, de remplir toutes leurs obligations civiques et professionnelles, de s'acquitter de leurs contributions fiscales", c'est à juste raison et à bon droit qu'il est sollicité de la Haute Juridiction de mettre fin à cette voie de fait. » ;

**Considérant** qu'il allègue : « B.- DE LA VIOLATION DU DROIT D'ELIRE ET D'ÊTRE ELU RECONNU PAR LA CONSTITUTION DU 11 DECEMBRE 1990 ET LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE PROTECTION DES LIBERTES RATIFIES PAR LA REPUBLIQUE DU BENIN

La Constitution du 11 décembre 1990 dispose en son article 7 : " Les droits et devoirs proclamés et garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 font partie intégrante de la présente Constitution et du Droit béninois ".

Ainsi, la non organisation à bonnes et régulières échéances des élections locales par le Bénin consacre:

1- la violation de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples en son article 13 qui stipule:

- " Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi ;

- Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays... " ;

2- La violation du Pacte International relatif aux droits Civils et Politiques en son article 25 qui énonce: "Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

- de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

- de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs.

- d'accéder dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays" ;

3- la violation de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui énonce en son article 21 : " Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel et égal, au vote secret suivant une période équivalente assurant la liberté du vote" ;

4- la violation du Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, en son article 2-2 qui stipule: " les élections à tous les niveaux doivent avoir lieu aux dates ou périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales". » ;

**Considérant** qu'il affirme : « II- LES CONSEQUENCES DE LA MÊME CONNAISSANCE OU DE LA NON APPLICATION DES DISPOSITIONS CI-DESSUS

L'inobservation des dispositions sus rappelées par l'Etat du Bénin :

• Institutionnalise en République du Bénin et au mépris de ses engagements sous régionaux, régionaux et internationaux, résultant des dispositions violées et sus rappelées, un nouveau mode d'accession ou de maintien au pouvoir, consistant à la prolongation par voie législative de mandats électifs.

Cette démarche est contraire aux prescriptions du Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, qui énonce en son article premier:

Article 1<sup>er</sup> : " Les principes ci-après sont déclarés principes constitutionnels communs à tous les Etats membres de la CEDEAO :

a- ...

b- Toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes

c- Tout changement anticonstitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir

.....".

Cette "stratégie" de renouvellement des Organes et Institutions de l'Etat sans élection inaugurée par notre pays qui semble s'en satisfaire, viole le droit civique de chaque citoyen et principalement celui du requérant à proposer ses compétences à ses concitoyens et à élire des concitoyens par lui jugés capables de répondre aux attentes de la collectivité publique.

Et c'est bien la loi de prorogation de mandat pour une période indéterminée votée par l'Assemblée Nationale et déclarée conforme à la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 qui conforte et affermit cette violation du droit du requérant en inclinant les autorités compétentes à ne prendre aucune disposition idoine pour leur respect.

- Bloque et/ou freine l'expression des ambitions légitimes d'exercice du pouvoir ou des charges publiques par les autres citoyens notamment les ambitions du requérant à mettre ses qualités au service de sa communauté;

- Est de nature à faire naître, si ce n'est déjà le cas, des frustrations, des sentiments de haine dont l'explosion exposerait à des conséquences désastreuses aussi bien pour le Bénin que pour la sous-région, voire tout le continent.

- Confère au Bénin un caractère d'Etat marginal peu soucieux du respect des engagements internationaux pour tant librement ratifiés surtout dans l'espace CEDEAO où apparemment il

semble être le seul à ne pas pouvoir organiser à bonne et régulière échéance le renouvellement de ses organes électifs. » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Et ce sentiment de marginalisation dans la sous-région risquant d'être accentué en Côte d'Ivoire n'est fait à temps pour y remédier, car dans une année environ ne peut, précisément en mars 2015, les Députés à l'Assemblée Nationale devront se soumettre en principe au suffrage des électeurs et il est à craindre manifestement que la même tactique sera mise en œuvre à travers une loi de prorogation de leur mandat pour une durée indéterminée sous prétexte que la correction de la LEPI n'est pas encore effective.

Une fois que ces étapes seront franchies, il serait "très logique" aux yeux du Gouvernement de faire la même chose en faveur du Président de la République dont le mandat devra aussi être prorogé pour une durée indéterminée à partir de mars 2016.

En ce que le droit d'être élu est, à l'instar de l'ensemble des droits fondamentaux de l'Homme, un droit inaliénable, imprescriptible, inviolable et sacré dont aucune loi, aucune décision de quelque nature que ce soit, de quelque degré que ce soit et émanant de quelque juridiction que ce soit, ne peut, me semble-t-il, priver arbitrairement un citoyen de faire usage ; » ; qu'ils sollicitent qu'il plaise à la Cour de :

- dire que la Loi n°2013-01 du 04 juin 2013 portant prorogation du mandat des élus locaux viole et confisque la souveraineté du peuple au profit d'une certaine catégorie de citoyens et consacre la violation du droit du requérant à désigner par voie électorale ses mandataires au niveau local ou à se faire élire ;

- dire en conséquence que cette loi est contraire à la Constitution et aux conventions, chartes et traités internationaux dûment ratifiés par le Bénin ;

- dire que le vote d'une loi portant prorogation sans limitation de délai du mandat des élus locaux déclarée conforme à la Constitution consacre un mode d'accès et de maintien au pouvoir autre que les élections ;

- dire et juger qu'un tel mode de maintien au pouvoir en tout état de cause contraire aux engagements internationaux de l'Etat du Bénin, consacre la violation du droit du citoyen d'élire ses représentants aux charges publiques et d'être élu ;

- dire et juger qu'ainsi, c'est à juste raison que le requérant invoque la violation de son droit ;

- ordonner en conséquence à l'Etat du Bénin d'y mettre un terme en prenant toutes initiatives idoines permettant l'organisation sans délai des élections locales et de celles à venir à bonnes et régulières échéances en attendant la réalisation d'une LEPI transparente et fiable ;

### **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** qu'aux termes des dispositions de l'article 124 alinéas 2 et 3 de la Constitution : « *Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.*

*Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. » ;*

**Considérant** que par Décision DCC 13-056 du 30 mai 2013, la Cour a déclaré conforme en toutes ses dispositions la Loi n° 2013-07 portant dispositions transitoires dérogatoires à l'article 86 de la Loi n° 98-006 du 09 mars 2000 et aux articles 4 et 6 de la Loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 votée par l'Assemblée Nationale le 22 avril 2013 ; que par la présente requête, Monsieur Georges Constant AMOUSSOU demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution la même loi ; qu'en vertu des dispositions de l'article 124 de la Constitution précitées, il y a autorité de chose jugée ; que dès lors, il échet de dire et juger que le recours de Monsieur Georges Constant AMOUSSOU est irrecevable ;

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

**Article 1<sup>er</sup>.**-

Le recours de Monsieur Georges Constant AMOUSSOU est irrecevable.

**Article 2.-** La présente décision sera notifiée à Monsieur Georges Constant AMOUSSOU et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit mai deux mille quatorze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	ZiméYérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

**Simplice Comlan DATO.-**

**Professeur Théodore HOLO.-**