

DECISION DCC 15-001 DU 09 JANVIER 2015

Date : 09 Janvier 2015

Requérant : Polycarpe TOGNON

Contrôle de conformité

Elections

***Non-disponibilité de la liste électorale permanente
informatisée***

Incompétence

***Loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral
en République du Bénin***

Caducité : articles 319 et 328 alinéa 1 in fine du code électoral

Conformité articles 264 alinéa 2 et 274 du code électoral

Fixation de dates : LEPI et Elections

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 22 décembre 2014 enregistrée à son secrétariat le même jour sous le numéro 2644/187/REC, par laquelle Monsieur Polycarpe TOGNON forme un « recours en vue d'une production urgente d'une LEPI fiable » ;

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son

rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «...Depuis 1994, votre haute juridiction a décidé que c'est la Commission électorale nationale autonome (CENA) qui organise les élections et votre jurisprudence n'a pas varié. Ainsi, depuis cette période, c'est la CENA qui a été la seule autorité administrative indépendante qui a eu à prendre les dispositions électorales idoines pour le déroulement de la quinzaine d'élections qui a permis à notre processus démocratique de se poursuivre sans accroc majeur.

Par ailleurs, la Cour a pris la décision, avec la même constance, qu'aucune élection ne peut être réalisée sans une liste électorale permanente informatisée (LEPI). Prenant en compte ces règles, un code électoral a été adopté et promulgué. Ainsi étaient déterminées et précisées les fonctions et les missions de chaque organe intervenant dans les élections » ; qu'il développe : « La Commission électorale nationale autonome (CENA), selon le code, ne peut officier que si le Conseil d'orientation et de supervision (COS), organe créé par le code, met à sa disposition la liste électorale permanente informatisée (LEPI). Le COS/LEPI, aux termes des articles 219 et suivants, est une structure administrative indépendante dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et de gestion. Ce qu'on a fait croire aux citoyens au départ, c'était que le fichier électoral ayant servi aux élections de 2011 avait besoin de nettoyage, de correction et de mise à jour. Mais la structure mise en place a décidé de confectionner une nouvelle liste électorale permanente informatisée (LEPI), ce qui a amené d'ailleurs nos partenaires techniques et financiers (PTF) à refuser de participer au financement du nouvel outil.

Depuis l'installation du COS/LEPI, ce conseil n'a pu produire la LEPI pour permettre l'organisation des élections municipales et communales alors que le mandat des conseillers et maires devrait être terminé depuis 2013. L'Assemblée nationale s'est vue dans l'obligation de proroger sine die leur mandat » ;

Considérant qu'il poursuit : « L'on est en droit de se demander pourquoi le COS/LEPI traîne à livrer son travail comme si les élections à venir ne doivent pas se dérouler selon les dispositions constitutionnelles et légales, ou comme si l'on crée des difficultés et problèmes pour que de nouvelles lois dérogatoires soient votées.

En effet, le COS/LEPI fixe les dates, ne les respecte pas, détermine de nouvelles dates... On a l'impression que les membres n'arrivent pas à s'entendre sur leur mission et sur la façon de l'accomplir et de la conduire jusqu'au bout de manière satisfaisante.

Les hésitations et tergiversations, les prises de position individuelles et les actes qu'ils accomplissent souvent, chacun selon "sa chapelle", sont de nature à mettre en péril notre démocratie. Les citoyens pensent à une manipulation de la part de la classe politique, ce qui pourrait amener à des révoltes. Le consensus en effet qui devrait se dégager au sein des membres de cette institution pour permettre un accomplissement urgent et diligent de leur mission semble être absent. Il devient donc d'une urgente nécessité que la Cour constitutionnelle intervienne sur le fondement :

- de l'article 35 de la Constitution : "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun". Si rien n'est fait, l'impéritie de COS/LEPI risque de démolir la paix dans notre pays ;

- de l'article 114 de la Constitution : "... La Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics" » ; qu'il fait observer : « Ainsi, dans la mesure où toute l'activité technique d'élaboration du fichier électoral est aux mains de l'agence nationale de traitement (articles 222, 223 du code) et que le COS/LEPI n'assure qu'une mission d'orientation et de supervision, il me paraît judicieux que la décision de la haute juridiction somme le COS/LEPI de valider le travail technique élaboré par l'agence nationale de traitement et qu'un délai impératif lui soit donné pour ce faire.

L'agence, organe technique, à défaut, devrait être autorisée à déposer son document relatif au fichier élaboré entre les mains de la CENA pour organiser dans les meilleurs délais les élections libres, transparentes et crédibles. A défaut de procéder ainsi, la

Cour pourra sur la base des articles sus - cités et face aux dysfonctionnements patents de COS/LEPI, dire et juger que la LEPI de 2011 grâce à laquelle des élections présidentielle et législatives ont pu se dérouler en 2011 sera utilisée pour celles de 2015 et 2016 » ; qu'il conclut : « Ce faisant, votre haute juridiction aura sauvé notre processus démocratique des mains de ceux qui, pour des intérêts personnels, veulent manipuler les citoyens qui, en violation de leurs droits fondamentaux, veulent être empêchés de participer à des élections ...» ; qu'il demande à la Cour de « sommer le COS/LEPI de valider le travail technique élaboré par l'Agence nationale de traitement ... en vue d'une production urgente d'une LEPI fiable ... et qu'un délai impératif lui soit donné pour ce faire » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le président du Conseil d'orientation et de supervision de la liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI), Sacca LAFIA, écrit : « ...Le COS-LEPI travaille en permanence et de concert avec tous les acteurs majeurs concernés pour produire une LEPI fiable et acceptée de tous. Cependant, cette recherche de la fiabilité et du consensus n'est pas toujours en adéquation avec l'urgence. Toutefois, le COS-LEPI a communiqué récemment une date pour la mise à disposition de la Commission électorale nationale autonome (CENA) de cette LEPI. Le COS-LEPI travaille nuit et jour afin de respecter rigoureusement cette échéance qui est très proche... » ;

ANALYSE DU RECOURS

DE LA COMPETENCE DE LA COUR :

Considérant qu'aux termes de l'article 305 alinéa 1^{er} de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin : « *Tout le contentieux de l'actualisation du fichier électoral national et de la liste électorale permanente informatisée relève de la Cour constitutionnelle* » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant Polycarpe TOGNON se plaint de la non disponibilité, à ce jour, de la liste électorale permanente informatisée dont l'actualisation a été confiée au Conseil d'orientation et de supervision (COS/LEPI) ; qu'il s'agit d'un grief porté contre le COS-LEPI investi par le législateur de la supervision des opérations d'actualisation de la liste électorale permanente informatisée ; que dès lors, la haute juridiction est compétente pour statuer ;

DE LA LISTE ELECTORALE PERMANENTE INFORMATISEE :

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction, le président du COS-LEPI, Monsieur Sacca LAFIA, indique que « Le COS-LEPI travaille en permanence et de concert avec tous les acteurs majeurs concernés **pour produire une LEPI fiable et acceptée de tous**. Cependant, cette recherche de la fiabilité et du consensus n'est pas toujours en adéquation avec l'urgence » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin : « *L'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI)* » ; que conformément à cette disposition déjà contenue dans les anciennes lois électorales, une liste électorale a été élaborée par la Mission indépendante de recensement électoral national approfondi (MIRENA), un organe technique indépendant, sous la supervision de la Commission politique de supervision (CPS) et remise à la Commission électorale nationale autonome (CENA) le 20 février 2011 ; que cette liste a servi à l'organisation des consultations nationales législatives et présidentielle de mars 2011 ayant abouti à l'élection des députés de la sixième législature et du président de la République ; qu'il s'ensuit donc que l'on ne saurait plus valablement et sérieusement contester l'existence d'une liste électorale permanente informatisée ; que c'est donc à tort que le président du COS affirme « **produire une LEPI fiable et acceptée de tous** » ;

Considérant que selon l'article 153 du même code : « *La liste électorale permanente informatisée fait l'objet d'un apurement, d'une mise à jour régulière de ses données constitutives et d'une révision globale à périodes régulières.*

- Les opérations d'apurement concernent :
 - 1- La rectification des erreurs matérielles ;
 - 2- La radiation suite aux décès, aux décisions issues des recours, aux émigrants non enregistrés dans les ambassades et consulats ou aux conséquences du dédoublement.
- La mise à jour porte sur :
 - 1- L'intégration des électeurs ayant atteint l'âge de voter, des électeurs naturalisés au cours de l'année et des électeurs immigrants en République du Bénin au cours de l'année et remplissant les conditions requises pour être électeurs ;
 - 2- Le transfert de résidence principale ou de domicile, le changement de lieu d'affectation pour les électeurs assignés à une résidence obligatoire, l'émigration d'électeurs enregistrés auprès d'une ambassade ou consulat de la République du Bénin.

La révision globale consiste en une opération de renouvellement et de réactualisation des données tous les dix (10) ans. » ; qu'aux termes de l'article 264 du code électoral pris en ses alinéas 1 et 2 : « L'apurement, la correction, la mise à jour et l'actualisation du fichier électoral national se font chaque année du 1^{er} octobre au 31 décembre.

La liste électorale permanente informatisée **est publiée le 15 janvier** de chaque année » ;

Considérant qu'en vue d'organiser la mise en œuvre des dispositions de l'article 153 ci-dessus cité, l'article 219 du code électoral indique : « Il est créé une structure administrative, indépendante dénommée conseil d'orientation et de supervision.

Elle est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et de gestion. Ses attributions sont :

de définir les orientations stratégiques de l'agence nationale de traitement (ANT) ;

de superviser l'agence nationale de traitement ;

d'analyser et régler les difficultés d'application pratique pouvant résulter des dispositions légales et réglementaires relatives au fichier électoral national ;

de définir les autres applications et les modalités de leur gestion ;

de décider de toutes les questions permettant d'assurer la gestion et le fonctionnement effectif de l'agence nationale de

traitement et des commissions communales d'actualisation en charge des opérations continues d'apurement, de correction et de mise à jour du fichier électoral national ;

d'élaborer et valider le budget de l'agence nationale de traitement ;

d'adopter le document de faisabilité technique des opérations d'apurement, de correction et de mise à jour ;

d'adopter le règlement intérieur et le manuel de procédure de l'agence nationale de traitement ;

de recevoir les plaintes des citoyens et lancer les enquêtes s'il le juge nécessaire.

Le conseil d'orientation et de supervision se met en place le 1^{er} juillet de chaque année et cesse ses travaux le 31 janvier de l'année suivante » ; que l'article 222, quant à lui, consacre la création de l'Agence nationale de traitement : « Il est créé une structure technique dénommée Agence nationale de traitement (ANT). Son siège est fixé à Cotonou. Il peut être transféré dans une autre ville. » tandis que l'article 223 en détermine les missions ;

Considérant que dans le cadre de l'organisation des élections municipale, communale et locale qui devraient se tenir en 2013, le législateur a, en marge des dispositions générales devant définir les modalités et mécanismes d'actualisation du fichier électoral national et de la liste électorale permanente informatisée, adopté des dispositions transitoires dont l'objet est, aux termes de l'article 319 du code électoral, de traiter « **des actions spécifiques et de l'organisation à mettre en œuvre en vue d'obtenir une version optimale de la liste électorale permanente informatisée à utiliser pour les élections municipale, communale et locale de l'année 2013** » ; que l'article 322 a dès lors investi trois organes en vue du pilotage de l'actualisation de la liste existante : « *Les organes de pilotage de l'actualisation sont :*

-le Conseil d'orientation et de supervision (COS) ;

-le Centre national de traitement (CNT) ;

-la Commission communale d'actualisation (CCA) ;

...

La liste électorale permanente informatisée en vue de l'organisation des élections communale, municipale et locale de l'année 2013 se fait sous l'autorité et la supervision du Conseil d'orientation et de supervision, assisté par le Centre national de traitement » ;

Considérant que pour faire suite à cette disposition, le Conseil d'orientation et de supervision a été installé le 30 avril 2013 avec pour mission, l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée préexistante telle que prévue par les dispositions de l'article 320 du code électoral : « **Les actions à mener en vue de l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée** ainsi que les étapes de réalisation de cette actualisation se présentent en six (06) étapes successives :

- 1- établissement du cadre juridique ;
- 2- mise en place des organes de pilotage ;
- 3- réalisation de l'audit participatif ;
- 4- **enregistrement complémentaire** ;
- 5- exploitation des données au centre national de traitement ;
- 6- consolidation des données et production des documents électoraux. » ;

que l'objectif visé par le législateur en instituant le COS de 2013 est donc d'obtenir une version optimale de la liste électorale permanente informatisée **en procédant à un enregistrement complémentaire** après la réalisation de l'audit participatif ; que l'existence de la liste électorale permanente informatisée de 2011 n'est donc point contestée par le législateur ;

Considérant qu'il est établi qu'à la date de saisine de la haute juridiction, à savoir le 22 décembre 2014, la mission ainsi assignée au COS-LEPI installé depuis le 30 avril 2013 n'a pu être assurée dans le délai, de sorte que les élections municipale, communale et locale n'ont pu se tenir jusqu'à ce jour ; que n'ayant pu assurer cette mission, **les dispositions transitoires des articles 319 et 328 alinéa 1 in fine qui ont été instituées à cette fin sont dorénavant caduques** ; que **le rôle du COS-LEPI s'inscrit désormais dans le cadre général de l'actualisation annuelle de la liste électorale permanente informatisée telle que prévue aux articles 264, 269 et suivants du code électoral** ;

Considérant que dans cette nouvelle tâche, le COS-LEPI devrait, tel qu'il ressort des dispositions de l'article 153 précité du code électoral, procéder aux opérations d'apurement et de mise à jour de la liste électorale permanente informatisée ; qu'en affirmant donc, dans sa réponse à la mesure d'instruction de la Cour, que « Le COS-LEPI travaille en permanence et de concert avec tous les acteurs majeurs concernés **pour produire une LEPI fiable et**

acceptée de tous... », le président du COS-LEPI, Monsieur Sacca LAFIA, a méconnu les dispositions de la loi électorale ;

Considérant qu'aux termes des articles 264 et 274 alinéa 1 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin : « *L'apurement, la correction, la mise à jour et l'actualisation du fichier électoral national se font chaque année du 1^{er} octobre au 31 décembre.*

La liste électorale permanente informatisée est publiée le 15 janvier de chaque année » ; « *La nouvelle version de la liste électorale permanente informatisée est arrêtée le 15 janvier de chaque année* » ; qu'il ressort de ces dispositions que la mission d'actualisation annuelle de la liste électorale permanente informatisée est enserrée dans des délais bien précis ; que la nouvelle liste devant être **arrêtée** le 15 janvier de chaque année, obligation est donc faite au Conseil d'orientation et de supervision et à l'Agence nationale de traitement, organes de pilotage de l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée, de déposer la nouvelle version de ladite liste le 15 janvier au plus tard, de sorte que quel que soit le niveau auquel l'actualisation serait parvenue, la liste électorale permanente actualisée soit clôturée le 15 janvier ;

Considérant qu'en l'espèce, le Conseil d'orientation et de supervision, installé le 30 avril 2013, n'a pu produire une liste électorale actualisée au 15 janvier 2014 et n'a de cesse, depuis lors, de se fixer souverainement de nouvelles dates pour l'achèvement de l'actualisation, dates qu'il n'a jamais honorées, motifs pris soit du manque de moyens financiers soit du faible taux de réalisation des enregistrements suite à l'audit participatif ; que par ailleurs, en écrivant dans sa réponse du 2 janvier 2015 que «...cette recherche de la fiabilité et du consensus **n'est pas toujours en adéquation avec l'urgence** ... le COS-LEPI a communiqué récemment une date pour la mise à disposition de la CENA de cette LEPI... » sans pour autant indiquer de façon expresse ladite date, il est à craindre que le COS-LEPI, une fois encore, décide souverainement d'un énième report ; qu'il échet donc pour la Cour, en vertu de l'article 114 de la Constitution faisant d'elle l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de statuer ;

Considérant que les articles 299 et 300 du code électoral disposent : « *La liste électorale informatisée provisoire ... est affichée à plusieurs endroits du village ou du quartier de ville pendant au moins vingt et un jours ininterrompus* » ; « *La liste électorale permanente informatisée est établie après la correction de la liste électorale informatisée provisoire... La liste électorale permanente informatisée doit être établie au plus tard soixante (60) jours avant la date du scrutin.* » ; qu'il en résulte que l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée doit dès lors être impérativement achevée **le 15 janvier 2015**, la publication de la liste actualisée et l'établissement de la liste électorale permanente informatisée réalisés pour le **25 février 2015 au plus tard** ; **qu'à défaut de la disponibilité de la liste actualisée pour le 15 janvier 2015, la Commission électorale nationale autonome (CENA) est autorisée à organiser les élections législatives, municipale, communale et locale de 2015 sur la base de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) transmise par la Commission politique de supervision de la LEPI à la CENA le 20 février 2011, liste ayant servi aux dernières élections législatives de 2011 et dont l'existence et la légitimité ne sont point contestées par le législateur lui-même** ;

DE LA DATE DES ELECTIONS LEGISLATIVES :

Considérant qu'aux termes de l'article 80 de la Constitution : « *Les députés sont élus au suffrage universel direct. **La durée du mandat est de quatre ans.** Ils sont rééligibles...* » ;

Considérant que les députés élus à la suite des élections législatives de mars 2011 ont été installés dans leur fonction le 16 mai 2011 ; qu'il s'ensuit que le prochain parlement doit être installé le 16 mai 2015 ; que dès lors, le corps électoral devra être convoqué le 14 février 2015 pour les élections législatives devant se tenir le 26 avril 2015 conformément à l'article 68 du code électoral aux termes duquel : « *Le corps électoral est convoqué par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres quatre-vingt-dix (90) jours avant la fin du mandat en cours.* » ;

DE LA DATE DES ELECTIONS MUNICIPALE, COMMUNALE ET LOCALE :

Considérant qu'aux termes de l'article 300 alinéa 4 du code électoral : « *La liste électorale permanente informatisée doit être établie au plus tard soixante (60) jours avant la date du scrutin* » ;

Considérant que la Commission électorale nationale autonome ne peut organiser valablement les élections municipale, communale et locale qu'après les élections législatives du 26 avril 2015 ; que pour la transparence et la fiabilité desdites élections, il faut un délai de trente (30) jours au moins entre les élections législatives et la tenue des élections municipale, communale et locale ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire que les élections municipale, communale et locale doivent pouvoir se tenir le 31 mai 2015, le corps électoral devant être convoqué par le Président de la République par décret pris en conseil des ministres le 03 mars 2015 au plus tard ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E:

Article 1^{er}.- Les dispositions transitoires des articles 319 et 328 alinéa 1 in fine de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin sont caduques.

Article 2.- La version actualisée de la LEPI doit se faire conformément aux dispositions des articles 264 alinéa 2 et 274 de ladite loi.

Article 3.- Le Conseil d'orientation et de supervision doit impérativement achever l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée le 15 janvier 2015.

Article 4.- La publication de la liste électorale informatisée provisoire à partir du 16 janvier 2015 et l'établissement de la liste

électorale permanente informatisée doivent impérativement être achevés le 25 février 2015 au plus tard.

Article 5.- A défaut de la disponibilité de la liste actualisée pour le 15 janvier 2015, la Commission électorale nationale autonome (CENA) est autorisée à organiser les élections législatives, municipale, communale et locale de 2015 sur la base de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) ayant servi pour les élections de 2011.

Article 6.- Les élections législatives doivent avoir lieu impérativement le 26 avril 2015.

Article 7.- Le Président de la République doit convoquer le 14 février 2015, par décret pris en conseil des ministres, le corps électoral pour les élections législatives du 26 avril 2015.

Article 8.- Les élections municipale, communale et locale doivent impérativement avoir lieu le 31 mai 2015.

Article 9.- Le Président de la République doit convoquer le 03 mars 2015, par décret pris en conseil des ministres, le corps électoral pour les élections municipale, communale et locale du 31 mai 2015.

Article 10.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Polycarpe TOGNON, à Monsieur le Président du Conseil d'orientation et de supervision, à Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le neuf janvier deux mille quinze,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.- Professeur Théodore HOLO.-