

DECISION DCC 15-092 DU 14 AVRIL 2015

Date : 14 Avril 2015

*Requérant : Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation,
Komi KOUTCHE*

Contrôle de conformité

Election

Loi fondamentale : (Application de l'article 114 de la Constitution)

*Loi électorale : (Application des articles 153, 219, 264, 274, 305, 322, 323 de la loi n°
2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin)*

*- Retrait du COS-LEPI du processus de production et de
distribution des cartes d'électeur au profit du Centre national de
traitement (CNT) ;*

*- Injonction au ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de
dénationalisation de payer les indemnités et primes réellement dues aux agents
intervenant dans la chaîne de distribution des cartes d'électeur.*

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 avril 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0755/069/REC, par laquelle Monsieur le Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation, Komi KOUTCHE, forme un recours « aux fins de la poursuite normale du processus 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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... Depuis la décision DCC 15-001 du 09 janvier 2015 de la Cour constitutionnelle, cette dernière a décidé que :

- “ les élections législatives doivent avoir lieu impérativement le 26 avril 2015” ;
- “ les élections municipale, communale et locale doivent avoir lieu le 31 mai 2015”.

A ce jour, le Conseil d'orientation et de supervision (COS-LEPI) n'a pas cru devoir prendre toutes les dispositions afin de rendre disponibles les cartes d'électeur indispensables à l'identification de chaque électeur et pièce maîtresse des candidatures aux élections municipale, communale et locale, sous prétexte qu'il lui faut “un budget complémentaire qui permettra de finaliser les activités en cours et d'apurer les engagements du COS-LEPI”.

Bien que le gouvernement ait mis à la disposition du COS-LEPI les moyens financiers suffisants pour la correction de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) et l'organisation matérielle des élections, l'on risque d'assister à une situation de blocage du processus électoral en cours » ; qu'il développe : « En effet, par la lettre n° 631/MEFPD/DC/DGB/SP du 24 octobre 2014, le ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation (MEFPD) a arrêté et notifié au président du COS-LEPI le budget de l'opération de correction de la LEPI à un montant total de neuf milliards cinq cent millions (9.500.000.000) de francs CFA ...

Par la suite, le président du COS-LEPI a soumis un budget complémentaire d'environ huit milliards cinq cent soixante-seize millions (8.576.000.000) de francs CFA. Cette demande complémentaire a ouvert des débats ayant conduit à la mise en place d'un comité de suivi présidé par le président du Conseil économique et social à la suite de plusieurs réunions des présidents d'Institution de la République. Au cours de ces

réunions, il a été décidé de la mise en place d'une équipe technique (ministère chargé des Finances - COS-LEPI) pour apprécier en profondeur le budget afin d'arrêter un montant objectif permettant de conduire l'opération à terme. De ces échanges était ressorti un budget arbitré de trois milliards cent cinquante-trois millions cent cinquante-trois (3.153.000.153) francs CFA entériné par la plénière des membres du comité de suivi en présence du président de la République et des présidents d'Institution. Une nouvelle notification du montant arrêté du budget du COS-LEPI à la suite de ce consensus a été faite au président du COS-LEPI ... » ;

Considérant qu'il affirme : « Il est important de préciser que ledit budget initial soumis par le COS-LEPI comprenait déjà, entre autres :

- un montant de cinquante-cinq millions (55.000.000) de francs CFA au titre de l'impression de cartes d'électeur au profit de 5.500.000 électeurs à raison de 10 francs CFA par électeur. Cette rubrique a été ramenée à quarante-six millions (46.000.000) de francs CFA par le ministère chargé des Finances;

- un montant de quatre cent quarante millions (440.000.000) de francs CFA pour la plastification de 5.500.000 cartes d'électeur à raison de 80 francs CFA par carte d'électeur ramené à deux cent trente et un million (231.000.000) de francs CFA.

Ce budget a été ajusté en tenant compte de ce que la base de données finale du COS-LEPI, au regard des premières données disponibles ainsi que de celles de l'INSAE, ne pouvait pas avoir 5.500.000 électeurs ...

Aussi, importe-t-il de souligner enfin que dans ces montants arrêtés et mis à la disposition du COS-LEPI, les dépenses liées au paiement des agents et autres opérateurs sont prises en compte ...

Il convient de rappeler que le budget de montant de trois milliards cent cinquante-trois millions cent cinquante-trois (3.153.000.153) francs CFA avait été arrêté dans un contexte où les échanges, dans le cadre de la concertation des présidents d'Institution, avaient exploré la possibilité d'une loi dérogatoire dont l'objectif était de raccourcir certains délais légaux pour pouvoir organiser les élections municipale, locale et communale au plus tôt. Comme ajustements proposés pour la loi dérogatoire, il y avait, entre autres:

- la suppression de l'étape d'affichage de la LEIP ;

- le transfert de l'opération de distribution des cartes d'électeur à la CENA.

La loi dérogatoire n'ayant pas été votée, le gouvernement a accédé à la demande complémentaire du COS-LEPI de cinq cent millions quatre-vingt mille deux cents (500.080.200) francs CFA pour faire face aux opérations de correction de la LEPI ...

Par ailleurs, le gouvernement a concédé la mise en place d'un montant de deux cent quatre-vingt-quinze millions trois mille sept cent quatre-vingt-dix (295.003.790) francs CFA pour l'acquisition de la licence ORACLE pour la sécurité informatique des données ...

Dès lors, le budget du COS-LEPI est bouclé et c'est sur cette base que la liste a été finalisée par le COS-LEPI et transmise à la CENA.

Les dernières diligences du COS-LEPI devraient être la production des cartes d'électeur et leur distribution dans le délai légal de 15 jours, indépendamment de toute nouvelle question budgétaire, hormis éventuellement celles qui n'auraient pas été intégrées dans les différents budgets ayant fait l'objet d'arbitrage. » ;

Considérant qu'il fait observer : « En récapitulant, le budget arrêté par le gouvernement et le COS-LEPI, puis, mis à la disposition de l'Institution, s'élevait au 31 mars 2015 à treize milliards quatre cent quarante-huit millions quatre-vingt-trois mille neuf cent quatre-vingt-dix (13.448.083.990) francs CFA, décomposé comme suit:

F CFA 9.500.000.000 au titre de budget initial ;

F CFA 3.153.000.153 au titre de budget complémentaire ;

F CFA 500.080.200 au titre de montant complémentaire pour finaliser les opérations ;

F CFA 295.003.790 au titre de l'acquisition de la licence ORACLE pour la sécurité informatique.

Contre toute attente, par la lettre n° 2015-131 du 27 mars 2015, le COS-LEPI saisit le gouvernement d'un besoin complémentaire net de trois milliards deux cent quarante et un millions deux cent quatre-vingt-six mille trois cent quarante-quatre (3.241.286.344) francs CFA ...

Après analyse des rubriques concernées par ce besoin complémentaire, il ressort que seule celle ayant trait à la distribution de cartes d'électeur, soit six cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611.580.000) francs CFA, est recevable ; les autres ayant déjà été prises en compte et payées lors du

règlement du budget complémentaire de trois milliards cent cinquante-trois millions cent cinquante-trois (3.153.000.153) francs CFA ... Outre les double emplois, il importe de souligner certaines rubriques non justifiées comme des frais de mission systématique de 10 jours par mois jusqu'en mai 2015, du gardien jusqu'au président du COS-LEPI.

Pour éviter tout blocage, le gouvernement a procédé au virement du montant nécessaire, soit six cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611.580.000) francs CFA, relatif à la distribution de cartes d'électeur ainsi qu'il est indiqué dans la correspondance n° 2015-131 du 27 mars 2015 du COS-LEPI afin de permettre la distribution des cartes, vu l'imminence de la date du scrutin.

A partir de ce moment, le COS-LEPI est supposé logiquement avoir le nécessaire pour mettre les cartes à la disposition des électeurs conformément à la loi, comme l'a d'ailleurs affirmé le président du COS-LEPI à plusieurs reprises et notamment lors de la conférence de presse dont le support est joint ... » ; qu'il conclut : « En conséquence, plaise à la haute juridiction d'enjoindre au COS-LEPI de se servir des fonds mis à sa disposition pour faire face aux besoins des diligences ayant trait à la confection et à la distribution immédiate des cartes d'électeur.

L'essentiel à cette étape étant l'aboutissement du processus, le COS-LEPI devra utiliser la trésorerie disponible sur son compte au Trésor public et qui s'élève à plus d'un milliard de francs CFA pour régler cette partie urgente de l'opération. S'agissant des dettes éventuelles à l'issue du processus, l'audit prévu à la fin du processus permettra de juger de leur pertinence et de les faire prendre en charge par l'Etat.

A défaut, dessaisir le COS-LEPI des opérations de confection et de distribution des cartes d'électeur au profit de la Commission électorale nationale autonome (CENA) et lui enjoindre de transférer les fonds disponibles à cet effet. » ;

Considérant que le requérant a joint à son recours diverses correspondances échangées avec le président du COS-LEPI ainsi que celle qu'il a adressée au ministre chargé des Relations avec les Institutions en réponse à la correspondance du président du COS-LEPI sollicitant des ressources financières complémentaires ; qu'il y a également annexé un CD-Rom (support audio) relatif aux propos tenus par le président du COS-LEPI, Monsieur Sacca

LAFIA, le 17 février 2015, suite à la visite d'une délégation du PNUD au COS-LEPI ;

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), Monsieur Sacca LAFIA, écrit : « Des diligences effectuées par le COS-LEPI pour rendre disponibles les cartes d'électeur : dès le début du processus de correction du fichier électoral courant deuxième semestre 2013, le COS-LEPI a pris les précautions ci-après en vue de produire les cartes d'électeur en toute sécurité et à moindre coût :

- demande à l'opérateur GEMALTO de concevoir une application informatique qui a permis de générer automatiquement les cartes d'électeur ;

- commande et réception à temps de papier sécurisé pour l'impression des cartes d'électeur.

A la fin des opérations de dédoublonnage fin janvier 2015, les activités ci-après entrant dans le cadre de la production des cartes d'électeur ont été engagées :

- commande en procédure d'urgence de papiers laminant pour la plastification des cartes d'électeur ; ce qui a abouti à la signature le 18 mars 2015 de contrats de marché avec quatre (04) prestataires ;

- demande aux prestataires de préfinancer l'achat des papiers laminant, contre la promesse d'un paiement unique et accéléré, afin d'assouplir les exigences contractuelles relatives à la garantie bancaire qui devraient entraîner des retards et des surcoûts en rapport avec la livraison de la commande. Ainsi, les dernières livraisons ont été réceptionnées les 10 et 11 avril 2015 ;

- impression à la mi-mars de 4.470.591 cartes d'électeur dont la plastification qui a démarré le 27 mars s'est achevée le 13 avril 2015 ;

- colisage systématique par département, commune, arrondissement, village ou quartier de ville et centre de vote des cartes d'électeur plastifiées ;

- formation le 10 avril 2015 des coordonnateurs de zone qui auront pour mission d'encadrer et de superviser la distribution des cartes d'électeur aux côtés des membres des Commissions

communales d'actualisation (CCA) et des Agents locaux d'actualisation (ALA).

Dans la poursuite du même objectif, les activités suivantes sont en cours :

- préparation de la mission de déploiement des 70 coordinateurs qui formeront dès le mercredi 15 avril 2015 (si les ressources sont mises à la disposition du COS -LEPI) les agents de terrain dans les départements de l'Atlantique/Littoral et de l'Ouémé/Plateau et à partir du jeudi 16 avril 2015 dans les départements restants ;

- planification du démarrage du convoyage des cartes d'électeur plastifiées dès le mercredi 15 avril 2015 en commençant par les départements du septentrion ;

- impression des documents électoraux : listes de distribution des cartes d'électeur, listes générales des électeurs par centre et par poste de vote, listes d'émargement.

Au vu de toutes les diligences ci-dessus décrites, je puis affirmer que le COS-LEPI a bien pris les dispositions pour rendre disponibles les cartes d'électeur, contrairement à l'exposé fait par Monsieur le Ministre en charge des Finances. » ;

Considérant qu'il poursuit : « Des difficultés rencontrées lors de l'exécution du budget : la première difficulté à laquelle le COS-LEPI a fait face et qui court jusqu'à cette date, c'est l'absence d'un budget arrêté de commun accord, accepté et adopté par le gouvernement en dépit de toutes les dispositions prises par le COS-LEPI depuis le démarrage du processus de correction. A ce défaut de budget adopté s'ajoutent, entre autres, les décaissements à compte-gouttes des ressources, les problèmes d'énergie, le retard dans la signature des contrats avec les opérateurs technologiques, le temps passé à négocier des rallonges budgétaires...

De l'arbitrage budgétaire d'octobre 2014 : des malentendus nés entre le ministère en charge des Finances et le COS-LEPI au sujet des demandes de dotation complémentaire de fonds, lesquelles demandes faisaient suite aux difficultés de trésorerie du COS-LEPI, le gouvernement a arbitré en octobre 2014, pour un montant de 3.153.000.135 francs CFA. Toutefois, ce montant n'avait nullement tenu compte de certaines contraintes et obligations qui ont servi de base à l'élaboration du budget du COS-LEPI...

Il a fallu l'insistance des membres du COS-LEPI qui ont

décliné leur responsabilité en cas de déconvenues liées à l'absence de sécurisation des équipements et installations du Centre national de traitement (CNT) avant que, par la lettre n°01355/MEFPD/DC/SGM/CTF/SP du 29/12/2014, Monsieur le Ministre en charge des Finances n'autorise l'acquisition de la licence ORACLE qui n'a été effective que courant février 2015, pour un montant de 295.003.790 francs CFA. Il importe cependant de souligner qu'il est demeuré bien des aspects relatifs à la sécurisation de la base de données qui n'ont pas été autorisés (câblage informatique et électrique, acquisition de serveurs d'armoires informatiques et de robot automatique de sauvegarde, acquisition de faux-plancher, etc.).

De même, c'est grâce à la décision DCC 15-001 de la Cour constitutionnelle du 09 janvier 2015 que le COS-LEPI a bénéficié le 16/01/2015 d'une dotation budgétaire complémentaire de 500.080.200 francs CFA. Les engagements couverts par cette dotation concernent notamment :

- la location de véhicules ;
- les frais de mission et des perdiems ;
- les perdiems des agents locaux d'actualisation, des crieurs publics, des élus locaux et municipaux.

En conséquence, il apparait clairement que contrairement à l'affirmation de Monsieur le Ministre en charge des Finances, le montant de 3.153.000.153 francs CFA n'a pas été consensuel. Il a plutôt été imposé, perturbant ainsi la planification et la mise en œuvre des activités du COS-LEPI. Les différents décalages de délais pendant la correction, les opérations imprévues, mais cruciales, qui se sont imposées au cours du processus de correction, la non prise en compte des besoins réels pourtant objectivement exprimés à travers le projet de budget soumis à l'arbitrage du 22 octobre 2014 ont induit une incidence financière. De plus, l'exécution des activités non prévues, mais cruciales, justifie que l'apurement de certains engagements antérieurement couverts par des dotations budgétaires n'ait été privilégié. C'est pourquoi, il a été procédé à l'actualisation du budget de COS-LEPI et des besoins à couvrir en tenant compte de la disponibilité de trésorerie au 26 mars 2014. » ;

Considérant qu'il ajoute : « De l'actualisation du budget de COS-LEPI et estimation des besoins à couvrir : l'actualisation du budget du COS-LEPI a porté sur un montant de 3.993.733.407 francs

CFA avec une disponibilité de trésorerie qui était de 752.447.053 francs CFA et des besoins à couvrir pour un montant de 3.241.286.344 francs CFA. Ce dernier montant, objet de la saisine de la Cour par le ministre en charge des Finances, prend en compte les engagements non encore apurés... Ces besoins se subdivisent en trois catégories ainsi qu'il suit : ...

1^{ère} catégorie

- Besoins liés à l'impression des documents électoraux et des cartes d'électeur ;
- Besoins liés à la plastification des cartes d'électeur ;
- Besoins liés à la distribution des cartes d'électeur ;

Ces besoins qui s'avèrent prioritaires et urgents sont estimés à 1.252.213.220 francs CFA.

2^{ème} catégorie

La réalisation des activités énumérées ci-dessus et qui relèvent de la première catégorie des besoins est conditionnée par l'apurement des engagements liés à :

- la location de véhicules (afin de faciliter la mise à disposition de véhicules pour la mission de distribution des cartes d'électeur) ;
- les contrats avec les organes de presse ;
- la location des immeubles de travail et du stade de l'Amitié (paiement partiel) ;
- les perdiems des agents ayant participé à l'affichage de la liste provisoire et à la coordination des opérations ;
- les indemnités des membres du COS-LEPI, des membres du CNT et leur personnel d'appui, des membres des commissions communales d'actualisation ;
- les arriérés des frais de mission à payer aux coordonnateurs départementaux et de zones, sans quoi l'opération de distribution des cartes d'électeur sera dangereusement compromise.

Les besoins de cette deuxième catégorie, également urgents, sont estimés à 916.737.078 francs CFA.

Ainsi, le cumul des besoins urgents (catégories I et II) s'élève à 2.168.950.298 francs CFA.

3^{ème} catégorie

Les besoins à couvrir de la troisième catégorie concernent :

- les opérateurs technologiques ;
- les autres prestataires ;

- les indemnités des membres du bureau, de leur personnel d'appui et des membres CCA jusqu'à fin mai 2015 ;

- les indemnités des membres du CNT et de leur personnel d'appui (confère article 328 de la loi n° 2013-06) relatives à la fin de la mission du Centre national de traitement (CNT) qui est fixée à 90 jours après la fin des élections communale et municipale.

Les besoins de la catégorie III sont estimés à 1.072.336.046 francs CFA.

Au regard de tout ce qui précède, et sur la base du solde du compte du COS-LEPI qui est d'un montant de 1.347.506.383 francs CFA dans les livres du Trésor public à la date du 10 avril 2015, le décaissement des 611.580.000 francs CFA effectué par le ministère en charge des Finances n'est pas suffisant pour faire diligemment aboutir le processus. Il urge de compléter la somme de 821.443.915 francs CFA pour couvrir entièrement les besoins des 1^{ère} et 2^{ème} catégories s'élevant à 2.168.950.298 francs CFA.

L'addition des besoins de la 3^{ème} catégorie qui s'élèvent à 1.072. 336.046 francs CFA porte le montant total des besoins à 3.241.286.344 francs CFA. » ; qu'il conclut : « Les explications qui vous sont fournies montrent bien que le COS-LEPI est plein de volonté pour faire aboutir le processus de correction dans les meilleurs délais encore possibles. Cette volonté du COS-LEPI n'est pas partagée par le gouvernement qui refuse de nous accompagner. C'est pourquoi, ... je demande qu'il plaise à la Cour de convaincre le gouvernement à débloquer urgemment la somme de 821.443.915 francs CFA nécessaire pour la finalisation des cartes d'électeur et leur distribution sur toute l'étendue du territoire national. » ;

Considérant que, pour sa part, lors de son audition à la Cour le 13 avril 2015, le coordonnateur du Centre national de traitement (CNT), Monsieur Kassimou CHABI, déclare : « Le centre national de traitement a produit au total 4.447.591 cartes correspondant au nombre d'électeurs. La production des cartes d'électeur nécessite quatre principales activités, à savoir :

- 1- La production des PDF ;
- 2- L'impression de ces PDF sur le papier sécurisé ;
- 3- La lamination des cartes ;

4- Le contrôle et le colisage des cartes, le colisage étant le regroupement des cartes par centre de vote.

A ce jour, la production des PDF, l'impression et la lamination de toutes les cartes sont terminées. Quant au contrôle et au colisage, à la date du 12 avril 2015, ils sont terminés dans les départements de l'Atacora, de la Donga, de l'Alibori et des Collines. Ils sont en cours dans les départements du Borgou et de l'Ouémé. Ils ne sont pas encore entamés dans les départements restants.

Dans le processus, il y a aussi la distribution. Le document qui accompagne la distribution est la liste de distribution des cartes d'électeur. Son impression est en cours. Il y a eu une rupture des consommables, mais les travaux ont repris depuis hier. Le point fait ce jour 13 avril 2015 révèle que les listes de distribution dans les départements de l'Atacora, de la Donga, du Borgou et de l'Alibori sont toutes imprimées. Celles des Collines et du Zou sont en cours d'impression. Les départements du Mono, du Couffo, de l'Ouémé et du Plateau, de l'Atlantique et du Littoral sont en attente pour l'impression.

Il reste comme travail actuellement le contrôle, le colisage, l'impression de la liste de distribution des départements de l'Ouémé, du Plateau, du Mono, du Couffo qui sont en cours et des départements du Littoral et de l'Atlantique qui sont en attente.

L'urgence de la situation nous oblige à faire un travail de nuit. Mille cinq cents (1500) agents avaient été retenus pour la lamination des cartes. Dans la mesure où cette activité est terminée, nous les retiendrons pour le contrôle et le colisage. Ils constitueront la 3^{ème} vacation qui travaillera de nuit, de sorte que nous puissions finir tout le travail dans les 48 heures. Les consommables sont disponibles et, sauf panne technique, nous pourrions finir l'impression des listes de distribution dans le même délai de 48 heures.

Par rapport à la distribution, le dispositif organisationnel est déjà prêt. Le vendredi 10 avril 2015, le CNT a procédé à la formation des coordonnateurs de zones. Il faut préciser que le territoire a été découpé en 62 zones. Ces coordonnateurs de zones auront pour tâches de former les agents de distribution pour les 7.915 centres de vote.

Cependant, il est à craindre de sérieuses difficultés sur le terrain. En effet, ces agents de distribution ont été des Agents locaux d'actualisation (ALA) qui ont servi dans les opérations antérieures et qui n'ont pas été payés. Il y a donc un gros risque de confiscation des cartes d'électeur par ces derniers.

Il est souhaitable que des dispositions soient prises pour commencer à les payer.

Je voudrais signaler que depuis le dimanche 12 avril 2015, le rapporteur du COS a commencé par préparer les missions en vue de la distribution des cartes. J'envisage de me rapprocher du président du COS pour voir dans quelle mesure nous pouvons commencer la distribution des cartes déjà prêtes. Je ne pourrai pas déterminer ce qu'il faut comme fonds pour la distribution, puisque c'est le COS qui gère cet aspect. » ;

ANALYSE DU RECOURS

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 que le requérant demande à la Cour « d'enjoindre au COS-LEPI de se servir des fonds mis à sa disposition pour faire face aux besoins des diligences ayant trait à la confection et à la distribution immédiate des cartes d'électeur » et d'ordonner « la poursuite normale du processus électoral » ; 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 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.* » ;

Considérant que selon l'article 153 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin : « *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...* » ; que les articles

264 alinéas 1 et 2 et 274 alinéa 1 du même code énoncent : « **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. » ;

Considérant qu'en vue d'organiser la mise en œuvre des dispositions ci-dessus citées, le législateur a investi trois organes en vue du pilotage de l'actualisation de la liste existante ; que l'article 322 énonce en effet que « *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) » ;*

Considérant que 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 selon l'article 323 du code électoral, le Centre national de traitement « ... coordonne toutes les activités techniques de mise en œuvre du processus de correction et d'actualisation de la liste électorale permanente informatisée. A cet effet, les membres sont chargés :

-... d'éditer ou faire éditer de nouvelles cartes d'électeur et assurer leur distribution sur toute l'étendue du territoire national ;

-de déterminer le corps électoral et le nombre de postes de vote ;

-de confectionner les listes d'émargement par poste de vote. » ;

Considérant qu'il ressort de ces dispositions précitées que le Conseil d'orientation et de supervision (COS) et le Centre national de traitement (CNT) sont deux structures qui participent du cadre organique de gestion du fichier électoral national et de l'établissement de la liste électorale permanente informatisée ; que ***toute l'activité technique d'élaboration du fichier est de la compétence du Centre national de traitement alors que le Conseil d'orientation et de supervision n'assure qu'une mission d'orientation et de supervision*** ; que le législateur, en situant l'actualisation de la LEPI dans la période du 1^{er} juillet au 31 décembre, a expressément fixé le mandat du COS-LEPI en dehors de la période des élections législatives et présidentielle qui interviennent impérativement aux mois de mars et d'avril ;

Considérant que le Conseil d'orientation et de supervision, installé le 30 avril 2013, avec pour mission l'actualisation de la liste électorale permanente informatisée préexistante (celle ayant servi aux élections présidentielle et législatives de 2011), n'a finalement déposé à la Commission électorale nationale autonome (CENA) la Liste électorale permanente informatisée (LEPI) que le 04 mars 2015, soit plus de 22 mois après son installation, et ce, après la reddition de la décision DCC 15-001 du 09 janvier 2015 de la Cour lui enjoignant d'avoir à le faire ; que par cette même décision, la haute juridiction a dit et jugé que le rôle du COS-LEPI installé le 30 avril 2013 « s'inscrit désormais dans le cadre général de l'actualisation annuelle de la LEPI telle que prévue aux articles

264, 269 et suivants du code électoral. » ; que cette mission d'actualisation ainsi prévue par ces dispositions du code électoral, qui doit avoir pris fin depuis le 15 janvier 2015, a été exceptionnellement prorogée par la haute juridiction jusqu'au 25 février 2015 au plus tard pour permettre la publication de la LEPI ; qu'à compter de cette date de dépôt de la liste électorale permanente informatisée, la mission d'apurement, de correction, de mise à jour et d'actualisation du fichier électoral national dont il est investi, à savoir, définir les orientations stratégiques de l'Agence nationale de traitement (ANT), superviser l'agence, analyser et régler les difficultés d'application pratique pouvant résulter des dispositions légales et réglementaires relatives au fichier électoral national, est censée être terminée, et le centre national de traitement devrait pouvoir être en mesure de « *coordonner toutes les activités techniques de mise en œuvre du processus de correction et d'actualisation de la liste électorale permanente informatisée* » ; que par ailleurs, **le maintien en poste du COS-LEPI en avril 2015 porte atteinte au principe de transparence, de sincérité** du processus d'actualisation de la LEPI et même **à celui de la légitimité** de l'organe de pilotage du processus qu'il est ; qu'il est constant qu'à la date de saisine de la haute juridiction, le 09 avril 2015, la plupart des membres du COS-LEPI sont candidats aux élections législatives du 26 avril 2015 ; que le **principe à valeur constitutionnelle de transparence commande que des candidats aux élections ne posent plus, en cette période où la campagne électorale a été déclarée ouverte** depuis le 10 avril 2015 par la Commission électorale nationale autonome (CENA) par décision année 2015 n° 055/CENA/Pt/VP/CB/SEP/SP du 09 avril 2015, **des actes d'organisation susceptibles de porter préjudice à la crédibilité et à la fiabilité des opérations électorales** ; que, dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que tous les membres du COS-LEPI doivent se retirer immédiatement de la gestion du processus au profit de l'organe technique qu'est le Centre national de traitement (CNT) dont la mission assignée par le législateur est, entre autres, « **-... d'éditer ou faire éditer de nouvelles cartes d'électeur et assurer leur distribution sur toute l'étendue du territoire national** ;

-de déterminer le corps électoral et le nombre de postes de vote ;

-de confectionner les listes d'émargement par poste de vote, etc. » et transférer au Centre national de traitement (CNT) les six

cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611.580.000) francs CFA affectés à la distribution des cartes d'électeur ;

Considérant que le président du COS-LEPI, dans sa correspondance n° 2015-0131/COS-LEPI/PR/Rap/SP du 27 mars 2015 soumet au ministre chargé des Relations avec les institutions (MCRI) un « budget complémentaire qui permettra de finaliser les activités en cours et d'apurer les engagements du COS-LEPI » ; que ce budget se chiffre à trois milliards cent cinquante-trois millions cent cinquante-trois (3.153.000.153) francs CFA ;

Considérant que cette demande formulée par le COS-LEPI s'avère à l'analyse mal fondée dans ses principe et quantum au regard des éléments du dossier ; qu'il ressort en effet des déclarations du coordonnateur du centre national de traitement, Monsieur Kassimou CHABI, lors de son audition le lundi 13 avril 2015 au siège de la haute juridiction, et de la réponse du président du COS-LEPI à la mesure d'instruction qu'« au total, toutes les 4.470.591 cartes d'électeur correspondant au nombre d'électeurs sont déjà produites et plastifiées » ; que par ailleurs, le contrôle et le colisage sont terminés dans la plupart des départements et la formation des coordonnateurs de zones chargés d'encadrer et de superviser la distribution des cartes d'électeur aux côtés des membres des commissions communales d'actualisation et des agents locaux d'actualisation est intervenue depuis le 10 avril 2015 ; qu'il ne reste donc plus que la phase de la distribution desdites cartes ; que le coordonnateur du CNT précise toutefois qu'il est à craindre que les agents locaux d'actualisation retenus pour assurer la distribution des cartes d'électeur sur le terrain ne les confisquent pour n'avoir pas encore perçu les indemnités liées aux prestations antérieurement fournies ;

Considérant qu'il échet pour la Cour, en vertu de l'article 114 de la Constitution qui consacre son rôle d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de dire et juger que les élections législatives devant impérativement avoir lieu le 26 avril 2015, le Centre national de traitement ayant assuré tout le processus technique qui a abouti à la confection de la liste et à la production des cartes est autorisé à procéder aux opérations d'achèvement du processus de production et de distribution des cartes d'électeur, conformément aux dispositions de l'article 303 du code électoral aux termes

duquel : « Dans chaque village ou quartier de ville, la distribution des cartes d'électeur se fait au centre de vote. La distribution des cartes d'électeur est assurée par les Commissions communales d'actualisation, assistées du chef de village ou quartier de ville ou de son représentant sous la supervision et le contrôle de l'Agence nationale de traitement.

La carte d'électeur est remise, après émargement à son titulaire, dans le centre de vote auquel il est apparié.

A la fin de la distribution des cartes d'électeur, procès-verbal en est dressé et signé des membres des Commissions communales d'actualisation, du chef de village ou de quartier de ville ou de son représentant.

Les cartes d'électeur non retirées par leurs titulaires jusqu'à la fin du délai de distribution sont dénombrées, mises sous scellés et entreposées dans des cantines consignées, par les soins de la Commission communale d'actualisation, entre les mains de l'Agence nationale de traitement pour être remises à la Commission électorale nationale autonome.

La liste des citoyens concernés est établie par arrondissement et publiée par voie d'affichage. » ;

Considérant que dans sa requête, le ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation affirme : « Après analyse des rubriques concernées par ce besoin complémentaire, il ressort que seule celle ayant trait à la distribution de cartes d'électeur, soit six cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611.580.000) francs CFA est recevable ; les autres ayant déjà été prises en compte et payées lors du règlement du budget complémentaire de trois milliards cent cinquante-trois millions cent cinquante-trois (3.153.000.153) francs CFA ...

Pour éviter tout blocage, le gouvernement a procédé au virement du montant nécessaire, soit six cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611.580.000) francs CFA, relatif à la distribution de cartes d'électeur ainsi qu'il est indiqué dans la correspondance n° 2015-131 du 27 mars 2015 du COS-LEPI afin de permettre la distribution des cartes, vu l'imminence de la date du scrutin. » ;

Considérant qu'il ressort cependant des déclarations du président du COS-LEPI et du coordonnateur du CNT qu'il existe des risques

de perturbation dans la distribution des cartes d'électeur si les agents intervenant dans la chaîne de distribution desdites cartes ne percevaient pas auparavant les primes et indemnités qui leur sont dues pour les prestations antérieurement fournies ; qu'il y a dès lors lieu pour la Cour d'ordonner au ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation de prendre les dispositions idoines en vue du paiement, aux différentes catégories d'agents intervenant dans la distribution des cartes d'électeur, des indemnités et primes qui leur sont **réellement dues** ;

D E C I D E:

Article 1^{er}.- Le Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) installé le 30 avril 2013 doit se retirer immédiatement du processus de production et de distribution des cartes d'électeur et transférer au Centre national de traitement (CNT) les six cent onze millions cinq cent quatre-vingt mille (611.580.000) francs CFA mis à sa disposition en vue de la distribution desdites cartes.

Article 2.- Le Centre national de traitement (CNT) est autorisé à procéder aux opérations d'achèvement du processus de production et de distribution des cartes d'électeur.

Article 3.- Le ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation doit prendre impérativement toutes dispositions idoines en vue du paiement des indemnités et primes réellement dues aux agents intervenant dans la chaîne de distribution des cartes d'électeur.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation, à Monsieur le Président du Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI), à Monsieur le Coordonnateur du Centre national de traitement (CNT) et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quatorze avril deux mille quinze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président

	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	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.-