

DECISION DCC 15-106

DU 19 MAI 2015

Date : 19 Mai 2015

Requérant : Emmanuel TIANDO

Contrôle de conformité

Elections législatives

CENA

Report date des élections communales et municipales autorisé

Président de la République est autorisé à convoquer le corps électoral

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 13 mai 2015 enregistrée à son secrétariat le 15 mai 2015 sous le numéro 1064/124/REC, par laquelle Monsieur Emmanuel TIANDO, Président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), soumet à la haute juridiction une « proposition de report de la date des élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou quartiers de ville » ;

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 : «... Le 09 janvier 2015, votre haute juridiction a, entre autres, par décision DCC 15-001, fixé la date des élections municipales, communales et locales au 31 mai 2015.

En application de cette décision et conformément à l'article 436 de la loi n° 2013-06 portant code électoral en République du Bénin, la Commission électorale nationale autonome (CENA) a lancé, du 30 mars au 05 avril 2015, le dépôt des dossiers de déclaration de candidatures pour l'élection des membres des conseils communaux et municipaux d'une part et, du 05 au 09 avril 2015, pour l'élection des membres des conseils de village et de quartiers de ville d'autre part. Cette période a coïncidé avec l'organisation des élections législatives.

Après réception des différents dossiers de candidature, la CENA est actuellement confrontée à certaines contraintes opérationnelles liées aux spécificités de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville. » ; qu'il explique :

« 1- Plusieurs listes de partis ou d'alliances de partis ont déposé des candidatures dans les 546 circonscriptions électorales en ce qui concerne l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux ... et dans les 5290 circonscriptions électorales en ce qui concerne l'élection des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville. L'examen au fond de tous ces dossiers requiert un délai conséquent dans lequel il est difficile pour la CENA d'organiser le scrutin à la date du 31 mai 2015.

2- Outre le délai nécessaire au traitement et à l'examen des dossiers de candidature reçus, la conception et l'impression des documents électoraux spécifiques à chaque circonscription électorale requiert un temps qui ne permet pas à la CENA d'organiser les élections sus-citées à la date du 31 mai 2015 fixée.

3- Compte tenu des irrégularités et dysfonctionnements notés dans la distribution des cartes d'électeur sur toute l'étendue du territoire national et conformément aux dispositions de l'article 183 de la loi n° 2013-06 portant code électoral en République du Bénin, la CENA devra organiser sur huit (08) jours une nouvelle distribution des cartes d'électeur.

4- Le recrutement, la formation et la nomination des 91.742 agents de postes de vote nécessitent un temps conséquent vu, d'une part, qu'il s'agit ici d'élections couplées, d'autre part, en raison des dispositions pratiques à prendre pour limiter les nombreuses irrégularités relevées par la Cour constitutionnelle

dans le cadre de l'examen de la régularité du déroulement des élections législatives du 26 avril 2015.

5- Le démarrage de l'examen national du Certificat d'Etudes primaires (CEP) à partir du 02 juin 2015 nécessite, conformément à l'usage, au moins deux jours de préparation des centres et salles de composition qui sont pour la plupart retenus comme des centres et postes de vote. Pendant ces 02 jours, l'accès aux salles de classe est interdit au public ainsi qu'aux candidats. Cette période coïncide avec le 31 mai 2015 prévu pour les scrutins. » ;

Considérant qu'il poursuit : « Face à toutes ces contraintes, la CENA se trouve dans l'impossibilité opérationnelle d'organiser l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou quartiers de ville pour le 31 mai 2015. C'est pourquoi elle a initié la consultation de toutes les forces politiques engagées dans les élections concernées. Ainsi, une première rencontre a eu lieu le lundi 11 mai 2015 à la salle de conférences de la CENA. Au terme des échanges qui ont eu lieu lors de cette rencontre, les partis et alliances de partis engagés dans les élections concernées ont souhaité une seconde rencontre pour le mercredi 13 mai, afin qu'ils puissent procéder à des échanges au sein de leur formation politique respective.

Ce mercredi 13 mai 2015 a eu lieu la seconde séance dans la même salle. Au terme des échanges ..., il s'est dégagé un large consensus sur le report des scrutins du 31 mai 2015 pour au plus tard fin juin 2015.

Réunis en séance plénière ce 13 mai 2015 suite à la rencontre avec les partis et alliances de partis politiques, les membres de la CENA ont décidé de tout mettre en œuvre pour organiser l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou quartiers de ville pour le 28 juin 2015. » ; qu'il conclut : « En conséquence, conformément à l'article 114 de la Constitution de la République du Bénin qui dispose que la Cour constitutionnelle "... est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics", je sollicite qu'il plaise à la haute juridiction :

1- de prendre en considération les difficultés techniques et matérielles auxquelles la CENA est confrontée ;

2- de tenir compte du consensus intervenu entre la CENA et les partis ou alliances de partis politiques engagés dans le

processus électoral ;

3- d'accepter la proposition de report de la date de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville pour le 28 juin 2015 proposé par la CENA ;

4- de demander au président de la République de convoquer à nouveau le corps électoral. » ;

Considérant que Monsieur le Président de la CENA a joint à sa requête une copie du compte rendu de la séance de travail tenue avec les représentants des partis et alliances de partis politiques qui indique que : « La Commission électorale nationale autonome (CENA) a tenu le lundi 11 mai 2015 au siège de l'Institution une réunion de concertation avec les partis et alliances de partis politiques, sur la tenue, le 31 mai 2015, de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et de l'élection des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville.

Ladite réunion a pour objectif d'examiner avec les partis politiques, les conditions d'une bonne organisation des élections communales, municipales et locales de 2015, mais surtout, d'expliquer à ces derniers les difficultés qu'éprouve la CENA dans la préparation desdites élections.

Tous les partis invités étaient représentés à ladite réunion. Seule l'alliance ABT n'était pas représentée le lundi 11 mai 2015. Etaient présents, les chefs ou représentants des partis ou alliances ci-après: PRD, UB, RB-RP, PEU, CR, ALLIANCE CAMELEON, UN, PSED, FARRE, UDC-NOUNAGNON, PRAD, ALLIANCE-SOLEIL, FCBE, MECCA, RESOATAO, CAP-SURU, FDU, AND, RDR, UFEDD BENIN NOUVEAU, UDD-WOLOGUEDE.

Au début de la séance, le président de la CENA a expliqué les contraintes auxquelles se trouve actuellement confrontée son Institution dans l'organisation de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et de l'élection des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville du 31 mai 2015. Ces contraintes sont d'ordre opérationnel et exogène.

*Les contraintes d'ordre opérationnel

... le président de la CENA a expliqué les spécificités de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et celles de l'élection des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville. Il s'agit de :

- deux élections concernant des circonscriptions électorales

différentes (arrondissement pour les membres des conseils communaux et village ou quartier pour les membres des conseils de villages ou de quartiers), qui seront couplées, avec des bulletins uniques différents;

- délai de traitement des dossiers de candidature (546 arrondissements et 5290 villages / quartiers de ville) et de leur publication;

- délai de conception et d'impression des documents électoraux spécifiques à chaque circonscription électorale (546 documents pour les arrondissements et 5290 documents pour les villages ou quartiers de ville) ;

- prise en compte du délai de distribution complémentaire des cartes d'électeur ;

- recrutement, formation et nomination de 28.000 agents de postes de vote complémentaires ;

- délai de commande et de livraison des documents électoraux.

*Les contraintes exogènes

Ces contraintes concernent notamment le chevauchement du calendrier électoral et du calendrier des examens scolaires, entraînant l'indisponibilité des établissements scolaires utilisés comme centres de vote.

Au regard de toutes ces difficultés, la CENA est dans l'incapacité technique d'organiser des élections couplées à la date du 31 mai 2015. Elle a donc proposé un report de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et de l'élection des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville à une date consensuelle.

Après un long débat sur la question, les responsables des partis et alliances de partis politiques ont demandé un report de la réunion au mercredi 13 mai 2015, en vue de leur permettre de se retirer et d'aller se concerter pour revenir avec des propositions concrètes.

La réunion a donc été suspendue puis reprise le mercredi 13 mai 2015. A la reprise..., le mercredi 13 mai 2015, le président de la CENA a rappelé le sujet et laissé la parole aux responsables des partis et alliances de partis pour faire connaître à l'assistance, les résultats de leurs concertations.

Tous ont été unanimes pour reconnaître que la demande de report de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et de l'élection des membres des conseils de villages

ou de quartiers de ville formulée par la CENA est pertinente et fondée. Face à cette situation, trois possibilités de report de dates ont été proposées par les différents participants à la réunion :

- report de quinze jours, soit mi-juin;
- report d'un mois, soit fin juin;
- report d'un mois et demi, soit mi-juillet.

A l'issue des débats, les participants ont, de manière consensuelle, retenu la période de mi-juin à fin juin pour l'organisation desdites élections. Les partis ou alliances de partis ont demandé à la CENA de publier la liste de tous les partis ou alliances de partis politiques ayant déposé des dossiers de candidature auxdites élections et de ne plus recevoir d'autres dossiers. Ladite liste devra être publiée par la CENA le lundi 18 mai 2015 au plus tard. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution, la Cour est « ***l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.*** » ;

Considérant que dans le but de réguler les activités du Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) et en vue de parvenir à **l'organisation effective** des élections législatives, puis des élections communales, municipales et locales en 2015, la haute juridiction, 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, a, par sa décision DCC 15-001 du 09 janvier 2015, dit et jugé d'une part, que la durée du mandat des députés étant de quatre ans ainsi que le prescrit l'article 80 de la Constitution et le prochain parlement devant être impérativement installé le 16 mai 2015, le corps électoral doit être convoqué le 14 février 2015 pour les élections législatives, d'autre part, que « la CENA 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,...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 au plus tard » ; que suite à cette décision, le Président de la République a, par le décret n° 2015-070 du 12 février 2015, convoqué aux urnes le 31 mai 2015 le corps électoral pour l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville (3^{ème} mandature) ;

Considérant que dans sa requête, Monsieur Emmanuel TIANDO, Président de la CENA, affirme que la CENA est actuellement confrontée à certaines contraintes opérationnelles liées aux spécificités de l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville ; qu'il fait état de plusieurs difficultés rendant hypothétique la tenue des élections à la date initialement fixée et sollicite en conséquence de la Cour d'autoriser le report de la date du 31 mai 2015 au 28 juin 2015 ;

Considérant qu'en déterminant, comme elle l'a fait, dans sa décision DCC 15-001 du 09 janvier 2015 les dates des élections, la haute juridiction a entendu d'une part, faire respecter les délais constitutionnels prévus pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, d'autre part, **répondre à l'impérieuse nécessité d'encadrer la tenue des élections locales dans un délai précis, eu égard aux tensions et troubles à l'ordre public que risquait d'exacerber la persistance de l'incertitude sur la date des élections locales** ; que s'il est vrai que la date fixée pour les élections législatives doit être considérée comme **immuable**, parce qu'induite de la Constitution, en revanche, celle retenue dans ces conditions pour l'élection des membres des conseils communaux ou municipaux et l'élection des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville pourrait, le cas échéant, être revue en tenant compte des contraintes opérationnelles et exigences organisationnelles invoquées par l'organe de gestion des élections qu'est la CENA, et ce, dans le respect des dispositions du code électoral ;

Considérant qu'aux termes de l'article 49 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin : « *Tout report de la date des élections est interdit. En cas de*

force majeure, le report de date ne peut être fait qu'après une consultation de toutes les forces politiques engagées dans l'élection concernée. » ; qu'il découle de cette disposition que deux conditions cumulatives doivent être réunies pour le report d'une élection, à savoir, l'existence d'un cas de force majeure, entendu comme tout événement imprévisible, irrésistible et extérieur à la volonté du débiteur d'une obligation et qui l'exonère de ladite obligation, et la consultation de toutes les forces politiques engagées dans l'élection concernée ;

Considérant qu'en l'espèce, doivent être analysées comme cas de force majeure pour la CENA la non production et la non distribution **à temps** des cartes d'électeur par le Conseil d'orientation et de supervision de la liste électorale permanente informatisée, alors même que les moyens avaient été mis à sa disposition ; qu'en effet, aux termes de l'article 438.5 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, la déclaration de candidature pour l'élection des conseillers communaux ou municipaux « *doit comporter une copie certifiée conforme de la carte d'électeur du titulaire et du suppléant prouvant qu'ils sont inscrits sur la liste électorale du village ou du quartier de ville de l'arrondissement concerné par l'élection.* » ; que ce retard imprévisible et extérieur à la volonté de la Commission électorale nationale autonome (CENA) rallonge le délai nécessaire à la tenue des élections fixées au 31 mai 2015 ; qu'en outre, la CENA a tenu, les lundi 11 et mercredi 13 mai 2015, une réunion de concertation avec les partis et alliances de partis politiques au cours de laquelle il a été examiné et débattu des conditions d'une bonne organisation des élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville ; qu'à l'issue des débats, « les participants ont, de manière consensuelle, retenu la période de mi-juin à fin juin pour l'organisation desdites élections » ; que l'exigence de « *cas de force majeure* » et d'une « *consultation de toutes les forces politiques engagées dans l'élection concernée* » telle que prévue à l'article 49 précité du code électoral est remplie ;

Considérant que par ailleurs, il est établi qu'outre les difficultés énumérées par la CENA, de sérieuses insuffisances qu'il urge de corriger ont été relevées lors du déroulement du processus électoral du 26 avril 2015, notamment, entre autres, l'absence de

documents électoraux dans certains postes de vote, le manque de formation des agents électoraux déployés dans les postes de vote, etc. ; qu'au regard de l'ampleur des tâches restant à accomplir et dans le souci d'organiser et de garantir des élections honnêtes, crédibles, transparentes, qui recueillent la confiance des électeurs, partis et alliances de partis politiques, il y a lieu, dans l'intérêt commun, d'une part, d'autoriser en vertu de l'article 114 de la Constitution, le report de la date des élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville du 31 mai 2015 au 28 juin 2015, d'autre part, d'inviter le Président de la République à convoquer aux urnes pour cette date le corps électoral pour les élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Est autorisé le report de la date des élections des membres des conseils communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartiers de ville du dimanche 31 mai 2015 au dimanche 28 juin 2015.

Article 2.- Le Président de la République est invité à convoquer par décret pris en Conseil des ministres le corps électoral aux urnes pour les élections municipales, communales et locales du 28 juin 2015.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Emmanuel TIANDO, Président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix-neuf mai 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.-