

DECISION DCC 16-041

DU 11 FEVRIER 2016

Date : 11 février 2016

Requérant : Pancras HOTON

Contrôle de conformité :

Décision administrative : (décision n° 2015-009/COS-LEPI/RAP/SP du 17 septembre 2015 portant dissolution du Centre national de traitement (CNT))

Loi fondamentale : (application de l'article 124 de la Constitution)

Loi ordinaire : (Application des articles 305 alinéa 1er, 198, 223, 225 et 328 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin)

Violation du code électoral

CNT : (Le Centre national de traitement (CNT) doit continuer sa mission jusqu'à l'installation de l'Agence nationale de traitement (ANT))

COS-LEPI : (Les actes posés par le COS-LEPI installé le 26 août 2015 ... demeurent valables)

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 13 novembre 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 2326/255/REC, par laquelle Monsieur Pancras HOTON introduit devant la haute juridiction un recours contre la décision n° 2015-009/COS-LEPI/RAP/SP du 17 septembre 2015 portant dissolution du Centre national de traitement (CNT) ;

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 Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « L'organisation des élections crédibles ne peut se faire sans une LEPI fiable et transparente dans les formes et conditions prescrites par la loi.

La loi électorale prévoit, en matière d'établissement et de gestion du fichier électoral et de la LEPI, les procédures à suivre ainsi que les organes chargés de les mettre en œuvre, à savoir : le Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI), le Centre national de traitement (CNT) et l'Agence nationale de traitement (ANT), chacun dans les limites de compétences définies par la loi.

Force est de constater que depuis la décision DCC 15-092 de la haute juridiction en son audience du 14 avril 2015, le Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) installé le 30 avril 2013 a été dessaisi de ses attributions de production et de distribution des cartes d'électeur.

Dans la même décision DCC 15-092, la distribution de ces cartes a été confiée par la haute juridiction au Centre national de traitement (CNT), lequel fut par ailleurs autorisé à procéder aux opérations d'achèvement du processus de production et de distribution de ces cartes d'électeur. De même, pour rappel, par la décision DCC 15-001 du 09 janvier 2015, la Cour constitutionnelle a affirmé dans l'article 1^{er} de son dispositif que : "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" de sorte que reste toujours valable l'alinéa 2 de l'article 328 disposant que "Le Centre national de traitement cesse d'exister quatre-vingt-dix (90) jours après la fin des élections municipales et communales, délai pendant lequel il assure le transfert de tout le patrimoine à l'Agence nationale de traitement" » ;

Considérant qu'il développe : « Avec l'installation de la septième (7^{ième}) législature, l'Assemblée nationale a effectivement procédé, certes avec retard, le 06 août 2015, à la désignation des nouveaux membres composant le COS-LEPI conformément aux dispositions de l'article 220 du code électoral, lesquels membres ont été installés par la Cour constitutionnelle devant laquelle ils ont prêté serment le 26 août 2015.

Au rang des prérogatives du COS-LEPI, il faut signaler, en effet, son pouvoir de proposition à fin de nomination en Conseil

des ministres des membres réputés spécialistes de l'Agence nationale de traitement (ANT).

Depuis l'installation du COS-LEPI, ce dernier n'a jamais proposé au gouvernement une liste de personnalités reconnues tant pour leur probité, leur impartialité que pour leur technicité, leur spécialité et leur expérience dans le domaine que couvre leur compétence respective au sens des alinéas 2 et 3 de l'article 225 du code électoral.

Il s'ensuit que, jusqu'à nos jours, l'ANT n'existe pas faute de sa mise en place.

En effet, par la décision n°2015-009/COS-LEPI/PR/RAP/SP ... du président du COS-LEPI du 17 septembre 2015, il a été procédé à la dissolution du Centre national de traitement (CNT) en attendant, selon les termes de ladite décision, l'installation de l'ANT. Cette décision de dissolution du CNT le 17 septembre 2015 fut prise par le président du COS-LEPI pour compter du 02 septembre 2015 tant que l'ANT n'est pas installée.

En effet, l'article 2 de ladite décision précise que : "les attributions de l'ANT sont assurées par le Bureau du COS".

La haute juridiction ne manquera donc pas d'observer que cette décision de dissolution du CNT est intervenue pour prendre effet à compter du 02 septembre 2015, soit avant l'expiration du délai de quatre-vingt-dix (90) jours légalement imparti... le délai de quatre-vingt-dix jours n'a pu expirer à la date de prise de cette décision de dissolution du CNT. Ainsi, le président de COS-LEPI commet ... une illégalité manifeste. » ;

Considérant qu'il poursuit : « Il faut pourtant rappeler que conformément aux dispositions de l'article 223 du code électoral, au rang des attributions de l'ANT figurent, à toutes fins utiles :

- l'informatisation et le traitement des données du fichier électoral national ;
- la gestion de tout le cycle de vie de la liste électorale permanente informatisée ;
- l'authentification, la diffusion, la conservation, la protection, l'archivage, l'apurement, la correction et la mise à jour (inscription, radiation et correction) des données électorales ;
- le recrutement et la formation des techniciens sous la supervision du COS ;
- la collecte des données électorales et leur traitement ;
- la constitution du fichier électoral provisoire ;

- le dédoublonnage du fichier électoral national et la suppression des doublons ;
- l’affichage des extraits de la liste électorale permanente informatisée en vue de leur validation ;
- la prise en compte des décisions issues des recours ;
- l’établissement de la liste électorale permanente informatisée provisoire ;
- la mise à disposition des partis politiques des extraits de la liste électorale informatisée provisoire ;
- la production des cartes d’électeur ;
- la génération des postes de vote ;
- la réalisation de la cartographie électorale ;
- l’impression des extraits de la liste électorale permanente informatisée définitive ;
- la publicité relative aux travaux d’apurement, de correction, de mise à jour et d’actualisation du fichier électoral national ;
- la réalisation ou la commande d’études et le développement d’applications liées à leurs usages ;
- les opérations techniques relatives à la conception, à la réalisation, à la gestion et à la sécurisation du fichier électoral national ;

Ces attributions et leur exercice sont prévus par la loi au seul profit de l’ANT.

Le domaine de la loi est limitativement prévu par l’article 98 de la Constitution de la République du Bénin et l’article 100 de cette Constitution détermine le domaine du pouvoir réglementaire de sorte que celui-ci n’est pas fondé en droit à s’immiscer dans le domaine de la loi ni pour légiférer ni pour modifier des dispositions législatives.

De surcroît, tout empiètement du pouvoir réglementaire dans le domaine de la loi méconnaît le principe à valeur constitutionnelle de la hiérarchie des normes qui impose à la norme inférieure de se conformer à la norme supérieure » ;

Considérant qu’il ajoute : « Par ailleurs, l’article 219 du code électoral règle le domaine des attributions du COS-LEPI en lui reconnaissant le pouvoir de :

- définir les orientations stratégiques de l’agence nationale de traitement ;
- superviser l’agence nationale de traitement ;

- analyser et régler les difficultés d'application pratique pouvant résulter des dispositions légales et réglementaires relatives au fichier électoral national ;
- définir les autres applications et les modalités de leur gestion ;
- 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 ;
- élaborer et valider le budget de l'agence nationale de traitement ;
- adopter le document de faisabilité technique des opérations d'apurement, de correction et de mise à jour ;
- adopter le règlement intérieur et le manuel de procédure de l'agence nationale de traitement ;
- recevoir les plaintes des citoyens et lancer les enquêtes s'il le juge nécessaire ;

... Le législateur n'a nullement prévu que le COS-LEPI ni son bureau puissent en toute légalité se substituer à l'ANT dans les attributions qui lui sont dévolues.

Si le législateur a doté le COS de la personnalité juridique en lui reconnaissant par suite une autonomie administrative et de gestion ... il n'en demeure pas moins que la loi reconnaît à l'agence nationale de traitement une autonomie de gestion par rapport aux institutions de la République sous certaines réserves d'ordre constitutionnel et légal De surcroît, le même article 224 du code électoral prévoit que l'ANT est sous la tutelle de la présidence de la République.

Il résulte de tout ce qui précède que le président du COS-LEPI n'est pas fondé en droit pour décider, non seulement, de la dissolution du CNT, mais encore de conférer au bureau du COS-LEPI les attributions légalement dévolues à l'ANT.

Ainsi, la décision n° 2015-009/COS-LEPI/PR/RAP/SP ... du président du COS-LEPI du 17 septembre 2015 et portant dissolution du Centre national de traitement (CNT) pour compter du 02 septembre 2015 en attendant l'installation de l'ANT est manifestement illégale, car, d'une part, elle méconnaît le principe de la hiérarchie des normes, d'autre part, elle porte atteinte au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs législatif et réglementaire.

Cet empiètement dans le domaine du pouvoir législatif et l'abus de pouvoir qu'il entraîne ne peuvent qu'être relevés comme illégalité manifeste et flagrante par la haute juridiction dont la compétence en la matière est consacrée par l'article 305 du code électoral ... subséquemment, dans la gestion du fichier électoral national et de la LEPI, l'article 306 enjoint l'ANT de prendre en compte les décisions de modification ordonnées par la Cour constitutionnelle... » ; qu'il demande à la Cour de :

- «- dessaisir le COS-LEPI des activités relevant légalement des attributions de l'ANT qu'il s'est arrogé à travers son bureau ;
- demander au président de la République de prendre un décret en vue de la nomination en Conseil des ministres des membres de l'ANT à l'effet de permettre à celle-ci d'assurer pleinement dans le processus électoral en cours ses missions et attributions ... ;
- déclarer nuls tous les actes relevant de l'ANT et pris par le bureau du COS-LEPI depuis la dissolution du CNT ...
- veiller au respect du délai légal de quatre-vingt-dix (90) jours d'exercice des fonctions du CNT avant le transfert total du patrimoine à l'ANT tel que prévu par l'alinéa 2 de l'article 328 du code électoral. » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction diligentées par la Cour, le président du Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI), Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA, écrit : « ... La lecture du recours de Monsieur Pancras HOTON appelle de notre part les observations ci-après :

- Sur la non proposition à nomination au gouvernement des membres de l'ANT conformément à l'article 225 alinéas 2 et 3 du code électoral : L'article visé prévoit le mode de sélection des candidats à proposer au gouvernement pour nomination. Le bureau du COS-LEPI a élaboré un planning pour la sélection par appel à candidature comme l'exige la loi. Au terme du processus prévu pour finir au plus tard le 31 décembre 2015, les noms des personnes retenues seront transmis au gouvernement pour nomination. Les exigences légales pour la sélection des cadres à proposer à nomination au Conseil des ministres et le délai légal court pour l'actualisation, la mise à jour, l'enrôlement des

béninois de l'extérieur et la publication de la LEPI ne permettent pas d'attendre la mise en place formelle de l'ANT avant le démarrage des travaux ; les tâches du ressort de l'ANT sont assurées depuis l'installation du COS-LEPI par les agents et cadres techniques ayant servi au CNT.

Je voudrais vous rassurer que le bureau du COS-LEPI fait les diligences nécessaires afin que l'ANT soit installée dans le temps pour lui permettre d'accomplir les missions essentielles au lendemain de la publication de la LEPI comme la production des documents électoraux et la distribution des cartes d'électeur.

- De la dissolution du CNT : Le Centre national de traitement (CNT) est prévu et régi par les dispositions du chapitre III du code électoral intitulé " DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES AU LIVRE II."

L'article 319 précise clairement que " le présent chapitre traite 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."

Autrement, ces dispositions sont de nature à assurer l'organisation des élections municipale, communale et locale. Et c'est ce que confirme la décision de la Cour (DCC 15-001 du 09 janvier 2015) en précisant "... 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 ; "

La mission ayant désormais été accomplie, les moyens soulevés par Monsieur Pancras HOTON ne sont plus pertinents en l'espèce.

Ainsi, en exécution des conclusions de la plénière du COS-LEPI ... du 02 septembre 2015 ..., le président du COS-LEPI a effectivement par la décision n° 2015-009/COS-LEPI/PR/RAP/SP ... dissout le Centre national de traitement (CNT) en attendant la

mise en place de l'ANT comme prescrit par le code électoral en son article 225.

Il convient toutefois de souligner que la mission dévolue à l'ANT continue d'être exécutée par les agents et cadre techniques ayant toujours servi dans le CNT dissout sous la supervision du COS-LEPI, agents recrutés par décision jusqu'à la mise en place de l'ANT » ; qu'il conclut : « Le seul souci du bureau de COS-LEPI que je préside est d'accomplir sa mission dans le délai imparti afin de rendre disponible une liste électorale actualisée fiable et consensuelle et permettre la tenue de l'élection présidentielle libre, transparente et sincère dont le premier tour est fixé au 28 février 2016... » ;

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* » ; que selon 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* » ; qu'en outre, les articles 198, 223, 225 et 328 alinéa 2 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin disposent respectivement :

Article 198 : « *Le Centre national de traitement assure l'informatisation et le traitement des données nominatives, personnelles et biométriques à partir desquelles sont produits le fichier électoral national et la liste électorale permanente informatisée. Il s'appuie sur un pool d'opérateurs de saisie pour réaliser sa mission.*

Le Centre national de traitement a pour missions :

- *la centralisation, le recrutement et la formation des opérateurs de saisie et autres techniciens ;*
- *la collecte des données électorales ;*
- *la constitution des archives électroniques des données électorales issues des kits d'enregistrement ;*
- *la constitution du fichier électoral primaire ;*
- *le dédoublonnage du fichier national ou la suppression*

- des doublons ;
- l'extraction de la liste électorale informatisée provisoire du fichier électoral ;
- l'apurement quantitatif par rapprochement statistique avec les données des recensements électoraux passés ;
- l'apurement qualitatif par analyse de cohérence des données électorales ;
- la validation des extraits de la liste électorale informatisée permanente par affichage et la prise en compte des recours de consolidation de la liste électorale informatisée permanente ;
- l'établissement de la liste électorale permanente informatisée ;
- l'impression des extraits de la liste électorale permanente informatisée définitive ;
- la production des cartes d'électeur ;
- la génération des bureaux de vote ;

Nonobstant les dispositions de l'article 180 du présent code, chaque électeur a le droit d'avoir son bureau de vote dans un rayon de trois (03) kilomètres en zone rurale.

En cas de difficulté dans la mise en œuvre des dispositions du précédent alinéa, la Commission politique de supervision ou son démembrement territorialement compétent après enquête, en décide.

Le centre national de traitement est composé de treize (13) membres à savoir :

- trois (03) ingénieurs informaticiens ou équivalent et ;
- les dix (10) membres des coordinations nationales de recensement et de cartographie.

Le coordonnateur est nommé par le président de la Mission.

Le Centre national de traitement opère sur toute la durée de la mission de recensement électoral national approfondi » ;

Article 223 : « L'Agence nationale de traitement assure l'informatisation et le traitement des données du fichier électoral national.

A ce titre, elle a pour missions :

- la gestion de tout le cycle de vie de la liste électorale permanente informatisée ;
- l'authentification, la diffusion, la conservation, la protection, l'archivage, l'apurement, la correction et la mise à jour

(inscription, radiation et correction) des données électorales ;

- la gestion des ressources financières, matérielles, humaines et informationnelles de l'Agence nationale de traitement ;
- le recrutement et la formation des techniciens sous la supervision du COS ;
- la collecte des données électorales et leur traitement ;
- la constitution du fichier électoral provisoire ;
- le dédoublonnage du fichier électoral national et la suppression des doublons ;
- l'affichage des extraits de la liste électorale permanente informatisée en vue de leur validation ;
- la prise en compte des décisions issues des recours ;

l'établissement de la liste électorale permanente informatisée provisoire ;

- la mise à la disposition des partis politiques des extraits de la liste électorale informatisée provisoire ;
- la production des cartes d'électeur ;
- la génération des postes de vote ;
- la réalisation de la cartographie électorale ;
- l'impression des extraits de la liste électorale permanente informatisée définitive ;
- la publicité relative aux travaux d'apurement, de correction, de mise à jour et d'actualisation du fichier électoral national ;
- la réalisation ou la commande d'études et le développement d'applications liées à leurs usages ;
- l'élaboration de directives devant servir à l'application de la ou des lois la régissant ;

En outre, elle a en charge :

- toutes les opérations techniques relatives à la conception, à la réalisation, à la gestion et à la sécurisation du fichier électoral national ;
- la détermination, l'attribution et la conservation du numéro personnel d'identification propre à chaque électeur ;
- la gestion de la communication des données inscrites au fichier électoral national ;
- l'assistance technique à toutes les structures et personnes ayant droit d'accès ou d'utilisation du fichier électoral national conformément aux mesures de protection prévues par la loi ;
- l'énumération et la description des sources de procuration de données pertinentes et fiables sur les personnes en vue de

l'actualisation du fichier électoral national ;
- la gestion du patrimoine hérité du projet d'organisation du recensement électoral national approfondi et d'établissement de la liste électorale permanente informatisée ;
- le développement de toutes les applications relatives au fichier électoral national ;
- les études de faisabilité techniques et les mécanismes de contrôle de qualité (exhaustivité, traçabilité) et de suivi-évaluation relatifs au fichier électoral national et au système d'information géographique » ;

Article 225 : « *L'Agence nationale de traitement est composée de cinq (05) membres ainsi qu'il suit :*

- un (01) régisseur général ;*
- un (01) régisseur général adjoint, chargé de la planification des opérations et de la formation ;*
- un (01) responsable chargé de l'administration du réseau et des programmes informatiques, de la maintenance et de la veille technologique ;*
- un (01) responsable chargé du développement des bases de données, de l'analyse et de l'audit ;*
- un (01) responsable chargé de la logistique, du matériel et du budget.*
- Les membres de l'Agence nationale de traitement sont des spécialistes recrutés par appel à candidature parmi les cadres nationaux reconnus pour leurs compétences et expériences dans leur domaine respectif, leur probité et leur impartialité.*

Ils sont nommés par décret pris en conseil des ministres sur proposition du Conseil d'orientation et de supervision ».

Article 328 alinéa 2 : « *Le Centre national de traitement cesse d'exister quatre-vingt-dix (90) jours après la fin des élections municipales et communales, délai pendant lequel **il assure le transfert de tout le patrimoine à l'Agence nationale de traitement*** » ; qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que c'est l'Agence nationale de traitement (ANT) qui est l'unique structure chargée de recevoir du Centre national de traitement (CNT) le transfert de tout le patrimoine du fichier électoral quatre-vingt-dix (90) jours après la fin des élections municipales et communales ;

Considérant qu'il ressort de l'analyse du dossier que le Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) installée le 26 août 2015 a, par la décision n° 2015-009/COS-LEPI/PR/RAP/SP du 17 septembre 2015, procédé à la dissolution du Centre national de traitement (CNT) ; qu'en l'espèce, entre le 28 juin 2015, date des élections municipales et locales et le 17 septembre 2015, date de la prise de la décision querellée du COS-LEPI, il s'est écoulé quatre-vingt et un (81) jours, délai inférieur à celui de quatre-vingt-dix (90) jours prévu par l'article 328 alinéa 2 du code électoral pour le transfert de tout le patrimoine de la liste électorale permanente informatisée ; qu'en conséquence, le délai de quatre-vingt-dix (90) jours prévu n'est pas arrivé à expiration ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que la décision n° 2015-009/COS-LEPI/RAP/SP du COS-LEPI portant dissolution du Centre national de traitement (CNT) est prématurée et contraire au code électoral ;

Considérant que par ailleurs, à la date du 13 novembre 2015, date de saisine de la Cour par le requérant, aucun élément du dossier n'atteste de l'installation matérielle de l'Agence nationale de traitement (ANT), unique organe technique chargé de recevoir du CNT le transfert de tout le patrimoine du fichier électoral ; que, dès lors, il échet pour la Cour, en vertu de l'article 114 précité de la Constitution, de dire et juger que le Centre national de traitement (CNT) doit continuer à assurer sa mission conformément aux dispositions de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin jusqu'à la mise en place de l'Agence nationale de traitement (ANT) ;

Considérant que toutefois, en raison de l'imminence de l'élection présidentielle de 2016, il y a lieu pour la Cour de dire et juger que la validité des actes posés par le Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) qui ressortissent de la compétence du Centre national de traitement (CNT) ne saurait être remise en cause et sans qu'il soit besoin de statuer sur l'autre moyen ;

D E C I D E :

Article 1^{er}. - Il y a violation du code électoral.

Article 2.- Le Centre national de traitement (CNT) doit continuer sa mission jusqu'à l'installation de l'Agence nationale de traitement (ANT).

Article 3.- Les actes posés par le COS-LEPI installé le 26 août 2015 qui relèvent de la compétence du CNT à partir du 02 septembre 2015 jusqu'à la présente décision demeurent valables.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Pancras HOTON, à Monsieur le Président du COS-LEPI et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze février 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,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-