

DECISION DCC 17 – 110

DU 18 MAI 2017

Date : 18 mai 2017

Requérant : Monsieur Georges Pascal KINIFFO

Contrôle de conformité

Elections

CENA : (Disponibilité des rapports des élections ; Remise des rapports aux institutions)

Code électoral : (Application des 16 alinéa 5 et 27 de la loi n°2013-16 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin)

Sans objet

Pas de violation du code électoral

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 16 janvier 2017 enregistrée à son secrétariat le 19 janvier 2017 sous le numéro 0085/008/REC, par laquelle Monsieur Georges Pascal KINIFFO forme un recours contre la CENA pour « excès de pouvoir, violation de la Constitution et du code 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 Monsieur Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.* » ;

Considérant que Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU, Vice-président de la Cour, est empêché pour raisons de santé ; que Messieurs Simplicite Comlan DATO et Akibou IBRAHIM G., Conseillers à la Cour, sont en mission à l'extérieur du pays ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et à rendre sa décision avec seulement quatre (04) de ses membres ;

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... Je viens... en vertu des dispositions de l'article 122 de la Constitution... soumettre à votre autorité le blocage occasionné et soutenu par le président de la CENA et ses quatre autres collègues membres de l'institution au sujet du dépôt des rapports généraux d'activités relatifs aux élections législatives, communales et locales de 2015 et l'élection présidentielle de mars 2017.

I - EXPOSE DES FAITS :

La loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin a rendu la CENA permanente et a énuméré à travers ses dispositions les conditions qui doivent présider à l'installation de ses membres, ceux-là qui ont la lourde et noble charge de conduire la destinée de notre pays à travers les différentes consultations électorales, le choix de ces derniers n'étant pas facile au regard des critères de loyauté, de probité et d'expérience qu'il faudra respecter.

Il est de notoriété publique que le partage des informations issues des consultations électorales entre les institutions de la République participe de la bonne marche de la démocratie, de sa vitalité et du respect des textes en vigueur. C'est pourquoi, le code électoral a prévu en son article 16 alinéa 5 que : ..."Trente jours au plus tard après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la Commission électorale nationale autonome (CENA) dépose son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections. Elle publie sur son site web ledit rapport"...

...Aujourd'hui ...des mois après les élections législatives d'avril 2015, les élections communales et locales de novembre 2015 et l'élection présidentielle de mars 2016, aucun rapport général d'activités d'aucune de ces trois consultations électorales n'a été déposé à aucune institution par les membres de la CENA. Il en est de même pour la publication desdits rapports qui, selon les textes, devraient être disponibles sur le site web de l'institution chargée de l'organisation des scrutins » ;

Considérant qu'il poursuit : « II- PROCEDURE :

Quand les architectes de notre République écrivirent les textes magnifiques de la déclaration d'indépendance, de la Constitution et de tous les décrets créant le cadre d'application des lois et textes en vigueur en République du Bénin, ils signèrent un billet à ordre à chaque Béninois, c'est-à-dire, que chacun serait assuré de son droit inaliénable à la garantie de sa dignité et d'une justice équitable, toutes choses qui participent du développement harmonieux de chaque béninois dans sa dimension temporelle et culturelle. Mais, il est évident de constater qu'à ce jour, ce billet... revient à toutes et à tous avec la mention "sans provision".

Les membres de la CENA ont brillé par leur absence là où le plus ils étaient attendus, puisqu'en prévision des tâches couvrant la période de juin à novembre 2016... il est prévu l'adoption des rapports cités supra pour les élections de 2015. Le 15 novembre 2016, date d'évaluation qu'ils se sont fixée eux-mêmes comme en témoigne... le relevé de la séance plénière de l'institution... à Cotonou le 25 novembre 2016, ils se sont rendus compte qu'il fallait jouer la prolongation alors que le match était fini.

En réalité, une analyse du document révèle au point 2 de l'ordre du jour que la rédaction des rapports des élections législatives, communales et locales demeure inachevée un (01) an après la proclamation des résultats définitifs. Le sous point de l'examen et de l'adoption du rapport général de l'élection présidentielle subit le malheureux coup des reports à des dates

ultérieures alors que dans trois mois, le président élu aura bouclé une année d'exercice à la tête de l'Etat.

Par cet agissement, la CENA prive les institutions de la connaissance réelle de la réalité des élections, des difficultés rencontrées et des propositions de solution aux fins de participer à l'amélioration de l'organisation de ces différents scrutins.

Elle viole ainsi en même temps le code électoral en son article 16 alinéa 5, mais aussi la Constitution en son article 34 qui dispose : ... "Tout citoyen béninois, civil ou militaire a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République" ...Les articles 33 et 35 de la Constitution viennent aussi d'être royalement foulés au pied par les membres de la CENA qui, par ces violations, ne distinguent ni qui ni quoi puisqu'ayant fait foi de roi se voient au-dessus des autres institutions pour aller oser jusqu'à leur manquer de considération en violant les lois de la République auxquelles ils ont juré de se soumettre et de respecter pour le bonheur de ce peuple.

A la date du 04 janvier 2017, aucun des rapports recommandés par le code électoral n'a été déposé à aucune de nos institutions, comme il ressort du relevé des tâches de la séance plénière de l'institution et du point d'exécution des tâches non réalisées en 2016 et remis en situation pour meubler les jours et mois de l'année 2017... Et pourtant, avant leur entrée en fonction, ils ont eu à sacrifier au rituel sacré de la prestation de serment conformément aux exigences de l'article 25 du code électoral qui dispose : ..."Je jure de bien remplir fidèlement et loyalement, en toute impartialité et équité les fonctions dont je suis investi, de respecter en toutes circonstances les obligations qu'elles m'imposent et de garder le secret des délibérations auxquelles j'ai pris part" ...La République, en leur faisant prêter serment, exigeait d'eux le respect scrupuleux des textes, en l'occurrence l'article 35 de la Constitution, sinon, les mots utilisés le 02 juillet 2014 devant les sept sages de la Cour constitutionnelle réunis en audience solennelle auront été vains. Le non-respect de son serment ne permet-il pas de conjecturer quant au parjure ?

Lancé dans la dynamique des réformes, le président Patrice TALON aura certainement à recourir au référendum afin de recueillir l'avis de son peuple sur les aspects de la Loi fondamentale qu'il souhaite améliorer. Dans cette ambiance de non-respect manifeste et avéré des textes qui gouvernent notre République, les membres de la CENA ne méritent plus la confiance du peuple pour conduire les activités dans la neutralité, la transparence et l'équité qui sont tant d'intrants que requiert leur fonction pour préserver une denrée aussi chère que la paix » ;

Considérant qu'il conclut : « III- MOTIF DE LA SAISINE :

Face à ces multiples actes attentatoires à la Constitution... en ses articles 33, 34 et 35 et aux entorses portées aux dispositions des articles 16 alinéa 5 et 27 alinéa 2 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, je voudrais... solliciter et obtenir de la Cour constitutionnelle :

- qu'elle requière de la CENA le dépôt des différents rapports généraux des élections législatives, communales et locales de 2015, puis celui de l'élection présidentielle de mars 2016 ;

- qu'elle dise et juge que les membres de la CENA ont parjuré ;

- qu'elle oriente conformément aux prescriptions de l'article 22 du code électoral qui dispose : ..."En cas de faute grave commise, les membres de la Commission électorale nationale autonome (CENA) peuvent être relevés de leur fonction par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition de l'Assemblée nationale suite à une enquête parlementaire. Il est aussitôt pourvu à leur remplacement, selon la procédure prévue à l'article 19 ci-dessus"... ; une saisine en direction de l'Assemblée nationale aux fins de diligenter une enquête parlementaire pour constater les faits et relever les membres de la CENA de leur fonction... » ; qu'il joint à sa requête diverses pièces ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le président de la CENA, Monsieur Emmanuel TIANDO, écrit : « ...I- De l'objet du recours : un recours pour excès de pouvoir ?

Le requérant... annonce en objet à son recours qu'il agit en excès de pouvoir devant la Cour constitutionnelle contre le président de la CENA et les quatre autres membres de l'institution pour violation du code électoral et de la Constitution, aux seuls motifs que la CENA n'aurait pas publié ses rapports généraux d'activités à l'issue des élections législatives, communales, municipales et locales de 2015 ainsi que de l'élection présidentielle de mars 2016.

Sur la pertinence de la procédure, la haute juridiction constitutionnelle ne manquera pas tout simplement de faire observer que le recours pour excès de pouvoir, en matière de contentieux de l'annulation ou de la légalité, est un recours dans lequel l'autorité juridictionnelle administrative statue en droit sur la validité d'un acte administratif. L'acte en cause doit avoir un caractère décisif et donc faire grief. Sont donc exclues de cette procédure contentieuse, les mesures d'organisation du service n'entraînant aucune conséquence et ne faisant grief aux agents comme aux institutions. Tel est le cas du rapport général d'activités établi par la CENA, après la proclamation des résultats définitifs de chaque élection. Ce qui est querellé en l'espèce serait, en effet, une absence d'acte ou de décision relativement à la supposée non publication et mise à disposition des autres institutions de la République, du rapport général des activités de la CENA après la préparation, l'organisation et le déroulement des élections ci-dessus mentionnées. Cette prétendue non publication ou mise à disposition des rapports généraux des activités de la CENA concernant lesdits scrutins ne suppose, en rien, que les rapports des trois élections de 2015 et 2016 n'ont pas été élaborés. Ces rapports ont bel et bien été établis et sont en instance de publication. Si après son départ définitif de la CENA en novembre 2016, le requérant parvient à se procurer des projets de décisions de la plénière de la CENA... du 04 janvier

2017, il lui aurait donc suffi de s'adresser formellement à l'institution en charge de la gestion des scrutins pour s'informer au lieu de préférer une procédure contentieuse encombrante sur des faits aussi mineurs, ce que la haute juridiction ne manquera pas également de souligner, à bon droit, en vertu du principe juridique que traduit l'adage latin : "*De minimis non curat praetor*". Peut-on encore parler de violation manifestement grave et délibérée du code électoral et de la Constitution comme le prétend le requérant ?

II - De la violation du code électoral et de la Constitution.

Sur les motifs invoqués de privation des institutions concernées de la connaissance des rapports des différents scrutins organisés par la CENA en 2015 et 2016, le requérant allègue que l'administration électorale aurait violé l'article 16 alinéa 5 du code électoral ainsi que l'article 34 de la Constitution.

L'article 16 alinéa 5 du code électoral dispose que : "Trente (30) jours au plus tard après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la Commission électorale nationale autonome (CENA) dépose son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections. Elle publie sur son site web ledit rapport". Quant à l'article 34 de la Loi fondamentale, il dispose que : "Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République".

Il s'agit là de dispositions légale et constitutionnelle que la CENA ne saurait méconnaître autrement sans gravement préjudicier les processus électoraux dans notre pays... La tenue régulière des élections de 2015 et de 2016, de leur préparation à la proclamation des résultats, en dit long sur le souci de la CENA de toujours respecter les lois et règlements en vigueur dans notre cher pays, le Bénin. La CENA respecte les lois et règlements de la République et elle ne peut le faire qu'avec les moyens que l'Etat met à sa disposition.

L'article 14 du code électoral dispose, en effet, que : "L'Etat met à la disposition de la CENA, les moyens nécessaires à son fonctionnement permanent pour l'accomplissement de sa mission". Il est de notoriété publique que les trois dernières élections de 2015 et 2016 ont été préparées et organisées dans des conditions de délais et de moyens particulièrement serrées et contraignantes » ;

Considérant qu'il poursuit : « Qu'en est-il alors de l'hypothétique parjure qu'auraient commis les membres de la CENA à en croire les prétentions du requérant ?

III - Du parjure commis par les membres de la CENA.

Aux termes de l'article 25 du code électoral, les membres de la CENA prêtent le serment suivant devant la Cour constitutionnelle : "Je jure de bien remplir fidèlement et loyalement, en toute impartialité et équité les fonctions dont je suis investi, de respecter en toutes circonstances les obligations qu'elles m'imposent et de garder le secret des délibérations auxquelles j'ai pris part".

Il y a parjure lorsqu'il est formellement établi que le présent serment est violé par tout membre de la CENA. Les fonctions dont les membres de la CENA sont investis sont précisées dans l'article 15 du code électoral selon lequel : "La CENA est chargée notamment de :

- la préparation, l'organisation, le déroulement, la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats ;
- l'organisation et la supervision des opérations référendaires et électorales ;
- l'élaboration des documents, actes et procédures, devant, d'une part, assurer la régularité, la sécurité, la transparence des scrutins et, d'autre part, garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats le libre exercice de leur droit ;
- la formation des agents électoraux ;
- l'information des citoyens sur le contenu du code électoral ;
- la commande et le déploiement du matériel électoral ;

- la commande des bulletins de vote et de l'ensemble du matériel électoral ;
- la répartition du matériel électoral dans les centres de vote ;
- l'enregistrement des candidatures et leur publication ;
- l'étude des dossiers de candidature ;
- la nomination des représentants de la majorité et de la minorité parlementaires dans les postes de vote, après désignation de ceux-ci par l'Assemblée nationale ;
- l'établissement de la liste des observateurs internationaux à inviter par le Gouvernement qui établit les accréditations ;
- l'établissement du code des observateurs ;
- l'attribution des documents d'identification aux observateurs et la coordination de leurs activités ;
- la publication des grandes tendances des résultats provisoires”.

C'est dans le respect scrupuleux de la disposition de l'article 15 du code électoral que les membres de la CENA, avec l'appui technique de tout son personnel administratif et opérationnel, ont accompli loyalement et fidèlement leur mission et fonction pour avoir diligemment préparé, organisé et réussi dans la transparence, la sécurité et l'inviolabilité, les différents scrutins de 2015 et 2016 dont les résultats ont été proclamés et/ou reconnus par les organes juridictionnels afférents, dont la Cour constitutionnelle. Il en résulte que le parjure et la faute grave invoqués en l'espèce sont donc de fausses causes soulevées à tort par le requérant. C'est pourquoi, la haute juridiction ne manquera pas de lever l'absence de motif valable et recevable des prétentions du requérant » ; qu'il ajoute : « Au subsidiaire, la requête est sans objet en ce que, comme l'atteste la pièce...fournie par le requérant lui-même, les rapports généraux des élections législatives, municipales ou communales et locales de 2015 ainsi que le rapport général de l'élection présidentielle de mars 2016 sont disponibles depuis l'année dernière.

En conséquence, la haute juridiction ne manquera pas de constater le caractère sans objet de la requête, notamment en ce qui concerne l'excès de pouvoir sous prétexte de la violation de la Loi fondamentale et du code électoral, du parjure qu'auraient commis les membres de la CENA, de la saisine de l'Assemblée nationale dans l'optique d'une enquête parlementaire visant à relever les membres de la CENA de leurs fonctions.. » ; qu'il joint également à sa réponse diverses pièces ;

Considérant qu'en réponse à une mesure d'instruction complémentaire de la Cour, le président de la CENA écrit : « La Commission électorale nationale autonome (CENA) réitère à la haute juridiction que lesdits rapports sont bel et bien disponibles et publiés sur le site web de la CENA (www.cena.bj) conformément à l'article 16 alinéa 5 du code électoral et dont les liens de consultation en ligne, à la portée de tous (acteurs individuels et institutionnels), sont les suivants :

- http://www.cena.bj/template/default/pdf/rapport_presidentielle_2016.pdf pour l'élection du Président de la République et ;
- http://www.cena.bj/template/default/pdf/rapport_legislatives_communales_locales_2015.pdf pour les élections législatives, d'une part, communales et locales, d'autre part.

Ces mêmes rapports sont envoyés à l'imprimerie pour impression et multiplication afin d'en assurer la mise à disposition effective des diverses institutions concernées, toute chose retardée par la non disponibilité des ressources financières non encore libérées par le Budget à cette fin. L'imprimeur est donc dans l'attente d'une avance financière pour opérationnaliser les commandes... » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la haute juridiction de déclarer contraire à la Constitution, notamment en ses articles 34 et 35, la violation par la CENA des articles 16 alinéa 5 et 27 alinéa 2 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code

électoral en République du Bénin ;

Considérant que les articles 16 alinéa 5 et 27 de la loi n°2013-16 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin disposent respectivement : « *La Commission électorale nationale autonome (CENA) a tout pouvoir d'investigations pour assurer la sincérité du vote.*

Trente (30) jours au plus tard après la proclamation des résultats définitifs de l'élection, la Commission électorale nationale autonome (CENA) dépose son rapport général d'activités à toutes les institutions concernées par les élections. Elle publie sur son site web ledit rapport. » ; « La gestion financière et comptable de la Commission électorale nationale autonome (CENA) est assurée par le responsable de la cellule chargée de l'élaboration de l'avant-projet du budget sous la supervision du président de la Commission électorale nationale autonome (CENA).

La gestion financière est soumise au contrôle de la chambre des comptes de la Cour suprême. » ;

Sur la disponibilité des rapports des élections

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que, contrairement aux affirmations du requérant, les rapports des élections présidentielle, législatives, communales et locales sont disponibles et publiés sur le site web de la CENA (www.cena.bj) suivant les liens ci-après :

[http://www.cena.bj/template/default/pdf/rapport présidentielle 2016.pdf](http://www.cena.bj/template/default/pdf/rapport_presidentielle_2016.pdf) pour l'élection du Président de la République ; [http://www.cena.bj/template/default/pdf/rapport législatives communales locales 2015.pdf](http://www.cena.bj/template/default/pdf/rapport_législatives_communales_locales_2015.pdf) pour les élections législatives, communales et locales ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que cette demande est sans objet ;

Sur la remise des rapports aux institutions

Considérant qu'il ressort de la réponse du président de la CENA que la non impression desdits rapports et leur remise aux différentes institutions concernées résultent de la non

disponibilité des ressources financières appropriées par le Budget national ; que dès lors, il y a lieu pour la Cour de dire et juger que la CENA n'a pas violé le code électoral, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er}. - : La demande de Monsieur Georges Pascal KINIFFO relative à la disponibilité des rapports des élections est sans objet.

Article 2. - : La Commission électorale nationale autonome (CENA) n'a pas violé le code électoral.

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

Ont siégé à Cotonou, le dix-huit mai deux mille dix-sept,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Mesdames	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Professeur Théodore HOLO.-