

DECISION DCC 17-254
DU 05 DECEMBRE 2017

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 06 octobre 2017 enregistrée à son secrétariat le 09 octobre 2017 sous le numéro 1632/277/REC, par laquelle Monsieur Sylvestre Kinyidé BIAOU forme un recours en inconstitutionnalité de la loi n° 2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin ;

Saisie d'une autre requête du 10 octobre 2017 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1667/287/REC, par laquelle Monsieur Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI forme un « recours contre le Président de la République pour promulgation, en violation de la Constitution, de la loi n° 2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin » ;

Saisie d'une troisième requête du 10 octobre 2017 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1668/284/REC, par laquelle Monsieur Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI forme un autre recours pour « violation de la Constitution, de la loi n° 2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin et du décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population » ;

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,

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA, Messieurs Bernard Dossou DEGBOE et Akibou IBRAHIM G. sont en congé administratif ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et rendre sa décision avec quatre (04) de ses membres ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Sylvestre Kinyidé BIAOU expose : «...Le Président de la République n'a pas sollicité la haute Juridiction pour le contrôle de constitutionnalité de la loi n°2017-08 portant identification des personnes physiques en République du Bénin. Cette loi, après son vote à l'Assemblée nationale le 19 juin 2017, a été promulguée et mise en application, en violation des articles 117 et 121 de la Constitution ...

La pratique de promulgation des lois sans contrôle de conformité, érigée en système de gouvernance depuis le 06 avril 2016, est une véritable source d'insécurité juridique.

Le contrôle de conformité des lois à la Constitution a pour objet de faire respecter la hiérarchie des normes qui fonde le principe de la légalité démocratique : la loi n'est pleinement légitime que si elle respecte les principes supérieurs posés par la Constitution et si elle a été adoptée selon une procédure régulière » ; qu'il développe : « 1. Analyse : La loi n°2017-08 portant identification des personnes physiques en République du

Bénin définit et détermine les procédures d'identification nominative, personnelle, numérique et biométrique des personnes physiques. Elle crée des confusions graves au niveau des attributions du Conseil d'orientation et de supervision de la LEPI (COS-LEPI), celles de la CNIL et même de la CENA.

Il est regrettable que sans solliciter la sanctification de la Cour constitutionnelle comme l'exigent les articles 117 et 121 de la Constitution... le Président de la République ait promulgué ladite loi. C'est sur cette base illégale que, le 29 septembre 2017, à la salle du peuple de la Présidence de la République, les membres de la Commission nationale de supervision du Recensement administratif initial à vocation d'identification de la population (RAVIP) ont été installés. Je tiens à préciser que la composition de cette Commission n'a pas respecté l'effet d'équilibre de la minorité et de la majorité parlementaires, sur la base traditionnellement consensuelle et paritaire.

Selon les témoignages de certains députés et maires, avant cette cérémonie d'installation, le Cabinet SAFRAN, partenaire choisi de gré à gré en violation des textes en vigueur, serait déjà sur le terrain depuis plusieurs mois avant le vote de la loi et aurait commencé le travail à lui confié par le Gouvernement. Une telle attitude contrarie le consensus à valeur constitutionnelle dans la gouvernance politique, démocratique, électorale, économique, sociale, unitaire et solidaire des affaires de notre pays.

Le contrat entre SAFRAN et le Gouvernement a un impact sur les budgets présent et futurs de notre pays. La bonne gouvernance exige la transparence et l'information du peuple pour la paix dans notre pays. Le choix solitaire de cet opérateur non recommandable au niveau mondial est très inquiétant. Ce choix devrait relever du COS-LEPI puisqu'il s'agit d'une liste électorale, plus politique qu'administrative. Malheureusement, les activités du COS-LEPI ont été bloquées par le Chef de l'Etat et son Gouvernement depuis janvier 2017, violant ainsi les dispositions de la loi portant création du COS-LEPI.

Que faisons-nous de la LEPI, validée par la Francophonie et les partenaires au développement, qui a coûté 40 milliards à notre pays (partenaires techniques et financiers, 20 milliards, Etat béninois, 20 milliards) ? Mes appréhensions sont sérieuses sur la gravité de la situation » ; qu'il conclut : « C'est au regard de tout ce qui précède que je voudrais solliciter de la haute Juridiction, qu'elle déclare contraire à la Constitution...la loi n° 2017-08 portant identification des personnes physiques en République du Bénin du fait que, d'une part, le Président de la République a méconnu les articles 117 et 121 de la Constitution, d'autre part, la loi en cause ne peut recevoir en l'état application.

En vertu des dispositions de l'article 122 de la Constitution, qu'il plaise... à la Cour de déclarer inconstitutionnelle la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin et déclarer l'installation des membres de la Commission nationale de supervision du Recensement administratif initial à vocation d'identification de la population (RAVIP) nulle et non avenue ; la promulgation faite par le Chef de l'Etat étant nulle et de nul effet.

Une prompt réaction de la haute Juridiction libérera le peuple béninois très inquiet de la démarche solitaire et opaque du Gouvernement sur une question aussi sensible que l'identification des personnes physiques et la confection de la liste électorale confiée en catimini et en toute illégalité à SAFRAN ... » ;

Considérant que pour sa part, Monsieur Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI expose : « Le Président de la République a promulgué la loi n°2017-08 portant identification des personnes physiques en République du Bénin le 19 juin 2017.

Conformément à l'article 3 de la...Constitution ... "...Tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour...contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels". De plus, l'article 122 de la Constitution dispose : "Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'une loi invoquée dans une affaire qui le concerne devant la juridiction...". La loi portant identification des personnes physiques en République du Bénin ayant fait l'objet de promulgation par le Président de la

République, il est un devoir républicain pour nous de saisir la haute Juridiction pour faire constater la violation de notre Loi fondamentale afin d'éviter que les dirigeants ne s'écartent des idéaux de la Conférence des forces vives de la Nation» ; qu'il poursuit : « ... Les décisions de la haute Juridiction sont sans ambigüité sur le sujet : aucune loi ne peut faire l'objet de promulgation sans qu'on ait recours au contrôle de constitutionnalité de la Cour ... conformément aux articles 117 et 121 de la Constitution. Ceci a d'ailleurs été encore une fois affirmé dans de la décision DCC 17-039 du 23 février 2017.

En effet, aux termes des articles 117, 121 et 124 de la Constitution : "La Cour...statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation ..." ; "La Cour... à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation" et "Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles". Ainsi, les lois en général doivent être soumises au contrôle de leur conformité à la Constitution avant leur promulgation. Cette formalité n'est pas facultative, mais obligatoire. Or, la loi portant identification des personnes physiques en République du Bénin, après vérification sur le site de la Cour constitutionnelle, n'a pas fait l'objet d'une décision issue de la haute Juridiction. Et sans attendre ce contrôle de constitutionnalité, le Président de la République a, par le décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population (RAVIP), commencé la mise en œuvre des dispositions des articles 13 et 91 de ladite loi.

Ainsi, la non transmission de ladite loi à la Cour ... par le Président de la République constitue un vice de procédure substantiel qui affecte sa validité et son application » ; qu'il conclut : « Je demande donc à la haute Juridiction de déclarer

inapplicable en l'état et donc contraire à la Constitution la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin, et par extension, le décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population (RAVIP)» ;

Considérant que dans sa deuxième requête, Monsieur Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI indique : «... L'article 91 de la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 dispose : "Dans le cadre du recensement initial administratif à vocation d'identification de la population, il est créé une Commission nationale de supervision comprenant neuf (09) représentants de l'Assemblée nationale et neuf (09) représentants du Gouvernement.

La Commission nationale de supervision est coordonnée par un membre du Gouvernement. Un décret pris en Conseil des ministres en définit les attributions, l'organisation et le fonctionnement". Ainsi, l'organisation de cette Commission, prévue dans l'article 5 du décret n°2017-302 du 21 juin 2017 dispose : "La Commission nationale de supervision est composée de neuf (09) représentants de l'Assemblée nationale et neuf (09) représentants du Gouvernement.

Elle est organisée comme suit :

Président : le Garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation ;

1^{er} Vice-Président : un député représentant l'Assemblée nationale ;

2^{ème} Vice-Président : un représentant du Président de la République ;

1^{er} Rapporteur : le deuxième secrétaire général adjoint du Gouvernement ;

2^{ème} Rapporteur : un député représentant l'Assemblée nationale ;

Membres : 01 Conseiller à la mobilisation sociale représentant...l'Assemblée nationale ;

06 superviseurs départementaux représentants du Gouvernement ;

06 superviseurs départementaux représentants de l'Assemblée nationale.

La Commission nationale de supervision est appuyée par un Comité technique de pilotage."

A la lecture de cette composition, et à l'installation de cette Commission par le Président de la République, on se rend compte que la minorité parlementaire est reléguée au second rang, car n'ayant point de représentant parmi les trois présidents et, de plus, sur les dix-huit (18) membres, on ne dénombre que quatre (04) membres de la minorité et quatorze (14) membres soutenant les actions du Président de la République. Or, ces membres ont pour mission de faire le suivi de la mise en œuvre des opérations de recensement à vocation d'identification sur toute l'étendue du territoire national. Ceci permettra la mise en place d'un registre national qui servira de base, conformément au deuxième alinéa de l'article 13 de la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 à : "...La production des données nominatives, personnelles et biométriques à mettre à la disposition de l'organe désigné par la loi pour l'établissement de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI). Ces données serviront également au recensement administratif à vocation d'identification de la population ..."

Ainsi, pour une Commission dont le travail servira à l'établissement de la LEPI, il ne peut y avoir une composition aussi déséquilibrée. Pour éviter toute suspicion dans l'organisation de toute élection et une contestation d'une liste pouvant remettre en cause les acquis de la Conférence des forces vives de la Nation, les organes devant manipuler les documents sont supervisés par les représentants de la majorité et de la minorité. C'est d'ailleurs pourquoi la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013, en son article 19, a prévu que la Commission électorale nationale autonome (CENA) est composée de cinq (5) membres désignés par l'Assemblée nationale. Ces cinq membres sont désignés par deux (02) de la majorité, deux (02) de la minorité et un (01) magistrat. De même, dans le cadre organique de gestion du fichier électoral national et de l'établissement de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI), un Conseil

d'orientation et de supervision (COS) est créé et est composé de onze (11) membres dont :

- cinq (05) députés désignés par les députés de la majorité parlementaire ;
- quatre (04) députés par l'opposition parlementaire ;
- du directeur général de l'INSAE ;
- du directeur du service national en charge de l'état civil.

Mettre en place... une Commission de dix-huit (18) membres, avec seulement quatre membres de l'opposition parlementaire, peut être une source de contestation. Cette composition viole... tous les principes à valeur constitutionnelle d'une organisation sans contestation des prochaines élections.

Pour un tel organe, il est impérieux de revoir la composition des membres de la Commission nationale de supervision aux seuls membres des représentants de l'Assemblée nationale appuyés du directeur général de l'INSAE et du directeur général de l'état civil.

De plus, si l'Assemblée nationale a désigné ses neuf (09) membres parmi les députés de la septième législature, les neuf (09) représentants du Gouvernement ne respectent pas ce qui est prévu. En effet, l'article 54 alinéa 3 de la Constitution dispose : "... Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions...". Ainsi, les neuf (09) représentants du Gouvernement devraient être des ministres. Mais, il est à constater que parmi les représentants du Gouvernement, on peut noter :

- un représentant du Président de la République au poste de 2^{ème} Vice-Président ;
- le deuxième secrétaire général adjoint du Gouvernement au poste de 1^{er} Rapporteur.

Ces personnalités qui ne sont pas des ministres de la République, ne peuvent être membres de cette Commission, car si la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 a prévu neuf (09) membres représentant le Gouvernement, il n'est prévu nulle part un représentant du Président de la République ni le secrétaire général du Gouvernement qui ne sont pas des membres du

Gouvernement conformément à l'article 54 de la Constitution qui a prévu la procédure pour désigner les membres du Gouvernement. Désigner des représentants du Gouvernement parmi des personnes non prévues est une violation de la loi n°2017-08 portant identification des personnes physiques en République du Bénin et par ricochet, de la Constitution » ; qu'il conclut : « Loin de demander un contrôle de légalité, nous demandons un contrôle de la constitutionnalité de la prise du décret n°2017-302 du 21 juin 2017. Je demande donc à la haute Juridiction de déclarer la violation de la Constitution par le Président de la République » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que les trois recours sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

De l'absence de contrôle de constitutionnalité avant promulgation

Considérant que les requérants demandent à la Cour de déclarer inapplicable en l'état la loi n° 2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin, et par extension, le décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population (RAVIP), motif pris de ce que le Président de la République n'a pas sollicité le contrôle de conformité à la Constitution de ladite loi avant sa promulgation ;

Considérant que par une requête du 18 mai 2017 enregistrée au secrétariat de la Cour sous le numéro 008-C/136/REC, le Président de la République a saisi la Cour pour solliciter le contrôle de constitutionnalité de la loi n° 2017-08 portant identification des personnes physiques en République du Bénin, votée par l'Assemblée nationale le 24 avril 2017 ; que faisant suite

à sa requête, la Cour, dans sa décision DCC 17-116 du 1^{er} juin 2017, a dit et jugé que ladite loi est conforme à la Constitution en toutes ses dispositions ; que la promulgation de la loi est intervenue le 19 juin 2017, soit après la décision de conformité de la Cour ; qu'il s'en suit que le Président de la République, contrairement aux allégations du requérant, a procédé à la promulgation de la loi après la décision de conformité de la Cour ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le Président de la République n'a pas violé les dispositions des articles 117 et 121 de la Constitution ;

Du déséquilibre de la composition de la Commission nationale de supervision du RAVIP

Considérant que par ailleurs, Monsieur Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI conteste la désignation faite des membres de la Commission nationale de supervision du RAVIP par le décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population (RAVIP) arguant d'un déséquilibre entre les représentants de la majorité et de la minorité au sein de la Commission ;

Considérant qu'un tel équilibre, qui se fonde sur l'idée de la représentation proportionnelle, ne peut être recherché qu'au niveau de l'Assemblée nationale où coexistent deux tendances politiques, la majorité et la minorité parlementaires, ne saurait être exigé du Gouvernement pour la désignation de ses représentants qui sont censés être acquis à sa politique ; que dès lors, il y a lieu de dire et juger qu'il n'y a pas violation du principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle tel que dégagé par la Cour dans ses décisions DCC 09-002 et DCC 09-16 dans la désignation faite des membres de la Commission de supervision du RAVIP qui l'a d'ailleurs été conformément à l'article 91 de la loi n°2017-08 du 19 juin 2017 portant identification des personnes physiques en République du Bénin, laquelle loi a été déclarée conforme à la Constitution par la décision DCC 17-116 du 1^{er} juin 2017 de la Cour ;

De la désignation des représentants du Gouvernement au sein d'une institution

Considérant qu'en outre, Monsieur Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI évoque la non-conformité à l'article 54 de la Constitution de l'article 5 du décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population (RAVIP) relativement à l'énumération des personnes devant représenter le Gouvernement au sein de la Commission ;

Considérant qu'aux termes de l'article 54 alinéa 3 de la Constitution : « ... Il [Le Président de la République] nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée Nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions » ; que cette disposition est relative à la procédure de désignation par le Président de la République des membres du Gouvernement ; qu'elle n'indique pas que les représentants du Gouvernement en tant qu'organe au sein d'une institution doivent nécessairement être des membres du Gouvernement ; qu'il en résulte que la composition de la Commission prévue à l'article 5 du décret n°2017-302 du 21 juin 2017 définissant le cadre institutionnel du Recensement initial administratif à vocation d'identification de la population (RAVIP) n'est pas contraire à l'article 54 alinéa 3 précité de la Constitution relativement aux représentants du Gouvernement désignés pour siéger au sein de la Commission ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : Le Président de la République n' a pas violé la Constitution.

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Messieurs Sylvestre Kinyidé BIAOU, Chabi Sika Abdel Kamar OUASSAGARI et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le 05 décembre deux mille dix-sept,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-