

[Page d'accueil](#)

DÉCISION EL 00-001
DU 19 JANVIER 2000

SAÏZONOU Abdel Aziz

1. Contentieux électoral
2. Contrôle de constitutionnalité du décret n°99-029 du 22 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat administratif permanent (SAP) de la Commission électorale nationale autonome (CENA).

<i>L'examen du décret n°99-029 fait apparaître que des dispositions dudit décret sont conformes à la Constitution et que d'autres ne le sont pas.</i>

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 1er mars 1999 enregistrée à la même date à son Secrétariat sous le numéro 0385/0005/EL, par laquelle Monsieur Abdel Aziz SAÏZONOU, se fondant sur les articles 22 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle et 117 alinéa 3 de la Constitution, défère à la Haute Juridiction pour inconstitutionnalité le Décret n° 99-029 du 22 janvier 1999 portant organisation et fonctionnement du Secrétariat administratif permanent (SAP) de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n°91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle;

VU le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Monsieur Lucien SEBO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose que le décret précité : «est contraire à la Constitution, notamment en son article 98, et viole de façon manifeste les articles 40-46 et 47 de la loi 98-034 du 15 janvier 1999 en ce qu'il porte atteinte à la compétence de la Commission électorale nationale autonome (CENA)» ; que l'article 98 de la Constitution «qui délimite le domaine de la loi, ne donne pas compétence au président de la République de prendre des actes réglementaires dans le domaine de la loi, notamment en ce qui concerne le régime électoral» ; que les dispositions du décret susvisé «relèvent des **mesures préparatoires** indispensables à l'organisation et à la préparation de toute élection»; que «les attributions confiées au SAP et ses services dans les articles 7, 8, 9,10 et 11 dudit décret ...dépassent largement le simple cadre de la gestion de la mémoire administrative et de la gestion de la liste électorale ...et empiètent manifestement sur les attributions de la CENA, dont il relève»; qu'il en conclut que le décret querellé «viole l'article 98 de la Constitution... et ... porte atteinte à la compétence de la CENA...» ; qu'il demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution ledit décret et de procéder à son annulation ;

Considérant que le requérant soutient que le décret déferé «viole l'article 98 de la Constitution» en ce qu'il prévoit, en son article 7, que «le secrétaire administratif permanent est chargé de :

- préparer et planifier les activités liées au processus électoral, dont notamment les recensements préélectoraux,
- représenter le Secrétariat administratif permanent, tant au niveau national qu'international,
- préparer le projet de budget des élections» ;

Considérant que la Constitution, en son préambule, affirme l'attachement du Peuple béninois aux principes de la Démocratie et des Droits de l'Homme, tels qu'ils ont été définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui, en son article 21 alinéa 3, dispose : «...*La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes...* » ; que ce principe à valeur constitutionnelle implique **transparence et sincérité du vote** ; que, pour garantir cette transparence et cette sincérité, la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin a créé la Commission électorale nationale autonome (CENA) chargée de la gestion des élections ;

Considérant que la loi précitée, en son article 47, a en outre créé le Secrétariat administratif permanent (SAP) comme organe d'appui à la Commission électorale nationale autonome ; que ledit article, en son alinéa 2, édicte expressément : «*Le Secrétariat administratif permanent (SAP) ne peut prendre aucune décision relevant de la compétence de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ou susceptible d'influencer les élections*»; qu'en conséquence, seule la CENA, garante de la transparence et de la sincérité du scrutin, est habilitée à «préparer et planifier les activités liées au processus électoral, dont notamment les recensements préélectoraux » ; qu'en confiant au secrétaire administratif permanent de la CENA la préparation et la planification des activités liées au processus électoral, le décret querellé viole la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 49 alinéa 4 de la même loi : «*Entre deux (02) élections, le Secrétariat administratif permanent fonctionne de manière autonome, sous la tutelle du président de la République, chef du Gouvernement*» ; qu'il en résulte qu'en vertu de cette autonomie, entre deux (02) élections, le secrétaire administratif permanent peut représenter le SAP, tant au niveau national qu'international ; qu'en conséquence, le moyen tiré de la violation de la Constitution est inopérant ;

Considérant que l'article 40 alinéa 3 de la loi précitée prescrit : «*Elle (la CENA) jouit également d'une autonomie de gestion de son budget*» ; qu'en sa qualité d'organe d'appui à la CENA, le secrétaire administratif peut préparer le projet des élections qu'il doit soumettre à la CENA pour adoption ; qu'ainsi entendue, la disposition «**préparer le projet de budget des élections**» n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant que le requérant soutient en outre que l'article 8 du décret déféré est contraire à la Constitution en ce qu'il prévoit que «*le secrétaire administratif adjoint chargé de la logistique et des opérations électorales est compétent pour élaborer et proposer:*

- *des procédures et des politiques relatives à la tenue des événements électoraux,*
- *le calendrier opérationnel des scrutins,*
- *les formulaires à utiliser»*

Considérant que, selon l'article 48 *in fine* de la loi précitée, le SAP assiste les commissaires dans leurs fonctions... ; qu'à ce titre, il peut entreprendre les activités ci-dessus énumérées; qu'en conséquence, les dispositions suscitées ne sont pas contraires à la Constitution ;

Considérant que, par ailleurs, le requérant allègue que le même décret, en son article 9, viole la Constitution en ce qu'il énonce que «*le secrétaire administratif adjoint chargé de la communication est compétent pour :*

...

- *concevoir et mettre en œuvre les outils d'information et de sensibilisation du public en matière électorale,*
- *élaborer et mettre en œuvre un plan de formation pour le personnel électoral... » ;*

Considérant que l'assistance prévue à l'article 48 *in fine* de la loi électorale n'autorise pas le Secrétariat administratif adjoint chargé de la communication à mettre en œuvre les outils d'information et de sensibilisation du public en matière électorale et le plan de formation pour le personnel électoral, même s'il peut les concevoir et les élaborer, étant entendu que ces activités relèvent de la compétence de la CENA ; qu'en conséquence, les dispositions ci-dessus incriminées sont contraires à la Constitution ;

Considérant que le sieur Abdel-Aziz SAÏZONOU développe que l'article 10 du décret querellé est contraire à la Constitution en ce que les attributions conférées au secrétaire administratif adjoint chargé des affaires juridiques « dépassent largement le simple cadre de la gestion de la mémoire administrative... » ;

Considérant que ledit article donne compétence au secrétaire administratif adjoint chargé des affaires juridiques pour «... collaborer avec toutes les institutions et structures de l'État en charge de l'élaboration de la législation en matière électorale » ; que le terme « **collaborer** » doit s'analyser comme une mise à disposition de données documentaires et/ou statistiques ou toutes autres informations nécessaires à l'élaboration de la législation électorale ; qu'ainsi comprise, cette disposition n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant qu'enfin, le requérant affirme que l'article 11 du décret est inconstitutionnel en ce qu'il prescrit que « *le secrétaire administratif adjoint chargé des circonscriptions électorales est compétent pour :*

...
assurer l'informatisation de la liste des bureaux de vote et de tous renseignements y afférents, élaborer et proposer :

...
des formulaires pour l'inscription des électeurs;

...
informatiser les listes électorales... » ;

Considérant que, selon l'article 46 alinéa 1 de la loi électorale, la CENA est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote... ; qu'il en résulte que seule la CENA est **compétente pour arrêter la liste des bureaux de vote** ; que sur cette base, le secrétaire administratif adjoint chargé des circonscriptions électorales peut assurer l'informatisation par la **saisie conforme** de la liste des bureaux de vote arrêtée par la CENA ; qu'à ces conditions, ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution; que, par ailleurs, l'élaboration et la proposition des formulaires pour l'inscription des électeurs, constituent un travail technique qui relève de la compétence du SAP et qui doit être soumis à l'approbation de la CENA, tout comme toutes autres propositions qu'il est appelé à concevoir et élaborer; que, dès lors, cette disposition ne viole pas la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 98 de la Constitution : « *Sont du domaine de la loi, les règles concernant ...le régime électoral du président de la République, des membres de l'Assemblée nationale et des assemblées locales* » ; que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le régime électoral repose sur des séries d'opérations que sont les **mesures préparatoires**, la campagne électorale et le scrutin ; que l'établissement de la liste électorale nationale et son informatisation constituent l'une des principales mesures préparatoires qui relèvent du domaine de la loi ;

Considérant que, selon l'article 47 de la loi électorale, « *la Commission électorale nationale autonome dispose qu'un Secrétariat administratif permanent chargé :*

...
- de la gestion de la liste électorale nationale et du matériel électoral » ; qu'aux termes de l'article 11 de la même loi : « *Les listes électorales **ainsi établies sont conservées** au Secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome...* » ; qu'il s'ensuit qu'en confiant au secrétaire administratif adjoint chargé des circonscriptions électorales, comme il l'a fait, le soin d'informatiser la liste électorale nationale, le décret déferé viole la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 48 alinéa 4 de la Loi n°98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : « *...Le secrétaire administratif permanent et son personnel sont placés sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle du président de la Commission électorale nationale autonome (CENA). Le Secrétariat administratif permanent assiste les commissaires dans leurs fonctions et met à leur disposition toutes les ressources humaines et matérielles disponibles à son niveau* » ; que l'article 17 du décret déferé énonce : « *...le Secrétariat administratif permanent dispose de locaux propres qui lui sont affectés par l'État.* » ;

Considérant que l'exercice de cette autorité hiérarchique et fonctionnelle implique que lesdits locaux soient au siège de la CENA ; qu'ainsi perçues, les dispositions de l'article 17 du décret sont conformes à la Constitution ;

Considérant qu'il résulte de l'examen de l'ensemble du décret que les autres dispositions non contestées par le requérant ne sont pas contraires à la Constitution ;

DÉCIDE:

Article 1^{er}.- Sont contraires à la Constitution, les articles 7-1^{er} astérisque ; 9-2^{ème} et 4^{ème} astérisques; 11-3^{ème} astérisque.

Article 2. - Sont conformes à la Constitution, les dispositions des autres articles.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Monsieur AbdelAziz SAÏZONOU, au président de la République et publiée au *Journal officiel*.

Ont siégé à Cotonou, les treize octobre mil neuf cent quatre-vingt-dix-neuf, quatorze et dix-neuf janvier deux mille,

Messieurs	Lucien SEBO	Vice-président
	Maurice GLELE AHANHANZO	Membre
	Alexis HOUNTONDJI	Membre
	Hubert MAGA	Membre
	Jacques MAYABA	Membre
Madame	Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE	Membre

Le Rapporteur,
Lucien SEBO

Le Vice-président,
Lucien SEBO

Source: *Journal officiel de la République du Bénin*, 1^{er} avril 2000