

DECISION EL 07 - 012

La Cour Constitutionnelle,

- 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 ;
- VU* la Loi n° 2006 - 25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;
- VU* la Loi n° 94 - 015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les Lois n°s 98 - 036 du 15 janvier 1999 et 99 - 016 du 12 mars 1999 et remise en vigueur par la Loi n° 2003 - 01 du 08 janvier 2003 ;
- VU* la Loi n° 2001 - 21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques ;
- VU* le Décret n° 2006 - 681 du 11 décembre 2006 portant convocation du corps électoral pour les élections législatives de mars 2007 ;
- VU* le Décret n° 2007 - 004 du 12 janvier 2007 portant nomination des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome chargée de l'organisation matérielle et de la gestion de l'élection des membres de l'Assemblée Nationale de mars 2007 ;



VU le procès-verbal n° 002/CC/SG-07 du 13 janvier 2007 portant prestation de serment des membres de la CENA ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oui Monsieur Christophe KOUGNIAZONDE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requête du 20 février 2007 enregistrée à son Secrétariat Général à la même date sous le numéro 0543/017/EL, Monsieur Michel ALOKPO, Secrétaire à la Communication de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), forme un recours contre le Président de ladite Commission pour refus d'exécuter la décision de la plénière de faire transporter le matériel électoral par le génie militaire ;

Considérant que par une lettre du 10 mars 2007 enregistrée à son Secrétariat Général le 12 mars 2007 sous le numéro 0681, le même requérant sollicite le « réexamen de son recours pour violation des textes régissant la CENA »;

Considérant que le requérant expose : «... Le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, dans sa lettre en date du 23 février 2007 adressée au Président de la CENA, a déclaré que le matériel lourd sera transporté par les moyens de l'Etat. Suite à cette lettre, le Président de la CENA a convoqué une réunion du bureau de la CENA pour statuer sur la teneur de cette lettre. Les membres du bureau de la CENA ont décidé unanimement à l'exception du Coordonnateur adjoint du budget de confier ledit transport au Génie Militaire (voir copie de cette lettre avec annotation du Président de la CENA). A notre grande surprise certains membres de la CENA ont fait obstruction aux instructions du Président et de son bureau. C'est ainsi que le Président a, au cours d'une plénière, évoqué la question.

Des débats qui ont suivi ne sont pas de nature à crédibiliser l'Institution qu'est la CENA. C'était la confusion totale.

La CENA a enfin fini par s'exécuter malgré le soutien de certaines classes politiques qui ne voulaient pas de la chose. Les 150 motos ont fini par atteindre leurs destinataires malgré le grand retard.



Bientôt, qui du Génie Militaire ou des transporteurs privés vont acheminer le matériel sensible et lourd vers les différents démembrements de la CENA de façon à ce que nous ayons des élections propres, crédibles, moins coûteuses ? Il s'agit pour la Cour Constitutionnelle de régler une fois pour de bon la question sur l'autonomie de gestion de la CENA par rapport à son autonomie financière car des risques de blocage sont là en permanence et cela ne profite pas à notre démocratie...

Afin d'éviter de nombreuses contestations au cours de ces élections législatives et de garantir des élections transparentes et crédibles, j'invite les sages de la Cour à statuer définitivement sur la question de l'autonomie de la CENA... » ;

Considérant que par une autre requête du 22 février 2007 enregistrée à son Secrétariat Général le 23 février 2007 sous le numéro n° 0570/019/EL, Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, sur le fondement des articles 3 et 122 de la Constitution, forme un recours contre l'initiative du Gouvernement de faire transporter le matériel électoral par le génie militaire ;

Considérant que le requérant expose que le Gouvernement, par le biais du Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, Monsieur Pascal Irénée KOUPAKI, a affirmé au cours d'une conférence de presse tenue le mercredi 21 février 2007 qu'il « a bel et bien l'intention de transporter le matériel électoral par le génie militaire en direction des démembrements de la CENA » ; qu'il développe qu'en expliquant le bien fondé d'une telle décision, le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances a, au nom du Gouvernement, affirmé que cette décision s'inscrit dans l'objectif d'organiser les élections législatives de mars 2007 à moindre coût, et qu'en conséquence, " si la CENA n'est pas d'accord avec cette décision, alors le gouvernement n'est pas non plus prêt à déboursier de l'argent pour cette rubrique du budget de la CENA " ; que le requérant poursuit : « ... Vu que la loi électorale a accordé à la CENA la mission de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats ;

vu que pour exercer cette mission, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) bénéficie d'un budget mis en place par décret gouvernemental ;



vu qu'après la mise en place de ce budget pris par décret, le gouvernement ne saurait sous aucun prétexte refuser de "**déboursier de l'argent**" pour une quelconque rubrique ;

vu qu'en exigeant à la CENA, organe indépendant et autonome en charge de l'organisation des élections législatives de Mars 2007 et cela sous menace de l'arrêt de verser des fonds déjà arrêtés par un budget pris par décret, le transport du matériel électoral par le génie militaire, le gouvernement du Président YAYI Boni viole la loi électorale en vigueur et s'immisce dans les prérogatives de la CENA ;

bien qu'usant d'un droit de regard sur la gestion des fonds mis à la disposition de la CENA et même s'il exprime une intention heureuse de faire organiser les élections législatives de mars 2007 à moindre coût, le gouvernement du Président YAYI Boni ne saurait **imposer des actions ou dispositions** à un organe indépendant et autonome qu'est la CENA ;

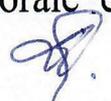
vu que la Haute Juridiction a une jurisprudence constante sur l'indépendance et l'autonomie de la Commission Electorale Nationale Autonome ;

vu que dans sa décision **DCC 34-94 du 23 Décembre 1994** relative à la création de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), la Haute Juridiction a dit et jugé que la création de la CENA, en tant qu'autorité administrative indépendante, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler, dans l'Administration de l'Etat, un organe disposant d'une **réelle autonomie par rapport au Gouvernement**, aux départements ministériels et au Parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des **élections honnêtes, régulières, libres et transparentes** ;

nous demandons à la Haute Juridiction en vertu **des articles ci-dessus cités** de déclarer contraire à la Constitution **l'initiative prise par le gouvernement du Président YAYI Boni de faire transporter le matériel électoral par le génie militaire et de lier à cette décision la poursuite ou non du versement des fonds à la CENA dans le cadre des élections législatives du 25 mars 2007.**

Bien que juste, cette initiative ne devrait pas être une imposition à la CENA, organe indépendant et autonome mais plutôt une proposition dont l'acceptation ou non ne saurait amener le gouvernement à proclamer à la presse son refus de déboursier des fonds à la CENA.

En se comportant ainsi, le gouvernement du Président YAYI Boni viole la loi électorale en vigueur et met en cause l'harmonie nécessaire au



fonctionnement régulier de la CENA chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats des élections de Mars 2007... » ;

Considérant que par une autre requête du 23 février 2007 enregistrée à son Secrétariat Général à la même date sous le numéro 0578/020/EL, Monsieur Jeannot AGBOTON, membre titulaire de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), saisit la Haute Juridiction d'un « conflit d'attribution entre le Gouvernement et la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) » ;

Considérant que le requérant déclare : « Depuis son installation le 22 janvier 2007, le bureau de la CENA a eu plusieurs séances de travail avec le Ministre chargé des Finances ou avec ses plus proches collaborateurs. Des diverses rencontres et échanges de correspondances qu'il y a eus entre les deux institutions, il se dégage que la partie gouvernementale représentée par le Ministre chargé des Finances est demeurée dans une logique de réduction drastique du Budget de la CENA. La dernière version datée du 04 février 2007 qui a été transmise par le Ministre chargé des Finances à la CENA, porte le budget de la CENA à six milliards quatre vingt douze millions quatre vingt trois mille cinq cents (6 092 083 500) F CFA. Le bureau de la CENA a pris acte de ce budget.

L'une des particularités de ce budget est de n'avoir pas évalué le coût du transport du matériel électoral lourd et sensible. Cette rubrique porte simplement la mention pour mémoire (PM).

Lors des discussions sur le contenu du budget, le Ministre chargé des Finances avait proposé que l'on fasse recours à l'armée pour le transport de ce matériel. Les membres du bureau ont rejeté cette offre, en tenant compte de l'autonomie administrative de la CENA. Les représentants de l'armée qui avaient été conviés à une séance à ce sujet avaient clairement décliné l'offre.

La volonté de faire transporter ce matériel par l'armée a encore été confirmée par le MDEF dans sa correspondance n° 0139/MDEF/DC/CDM/SP du 02 février 2007. Le Ministre des Finances constatait entre autres que : *“Par ailleurs, en ce qui concerne le transport du matériel lourd et du matériel sensible, la dotation de Cinq Cent Millions (500 000 000) de francs CFA prévue est particulièrement élevée, parce qu'il est possible d'assurer les mêmes prestations, à des conditions de célérité et de sécurité tout au moins égales, pour un montant quinze fois moins cher. Il*



conviendrait d'en tenir compte parce que l'effort d'assainissement des finances publiques appelle des choix qui minimisent, entre autres, les coûts des élections. C'est pourquoi, je considère que nous n'avons pas encore obtenu un accord satisfaisant sur le budget de la CENA''.

Face à l'imminence du démarrage des activités liées au recensement des élections, le Ministre chargé des Finances a été de nouveau saisi par la lettre n° 0063/CENA EL MARS 2007/PT par le Président de la CENA.

Dans sa réponse (lettre N° 0237-C/MDEF/DC/CDM/SP en date du 19 février 2007), le Ministre chargé des Finances nous demandait pour le transport du matériel électoral de nous rapprocher du Centre Opérationnel interforces qui est prêt pour assurer cette mission sous la supervision de la CENA.

Le même courrier prescrit à l'ordre des dispositions pratiques : *'' ... de prévoir pour chaque destination, trois originaux de bordereau de convoyage ou de tout autre document en tenant lieu, qui seront répartis à raison d'un original pour le destinataire du matériel, un pour le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances et pour la CENA''.*

Ceci constitue à nos yeux, une immixtion pure et simple de l'Exécutif dans le processus électoral, entachant ainsi l'autonomie et l'indépendance de la CENA.

De la même manière, vouloir mettre à la disposition de la CENA des véhicules militaires, qui dans notre entendement relèvent du Commandement militaire rattaché à l'Exécutif, est contraire aux dispositions de l'article 35 de la Loi 2006-25 du 05 janvier 2007, portant règles générales pour les élections en République du Bénin, qui stipule que la CENA dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République et notamment l'Exécutif.

Par ailleurs, nous nous permettons de vous rappeler que le chapitre Transport n'a pas été budgétisé par le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, au prétexte que le montant suggéré par la CENA est trop élevé, en précisant qu'il pouvait faire exécuter la même prestation pour un montant 15 fois inférieur à celui de la CENA. Le montant avancé par la CENA n'étant qu'une prévision, seule la réalisation permettra d'apprécier le coût réel de ce volet.

C'est au regard de tout ce qui précède que nous sollicitons la Haute Juridiction pour dire :

1. que la CENA au regard de la Loi 2006-25 du 05 janvier 2007 en son article 35 dispose d'une réelle autonomie administrative par rapport aux institutions de la République ;



2. qu'étant chargée de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats (article 45 Loi 2006-25 du 05 janvier 2007), la CENA est seule compétente pour décider des moyens nécessaires à prévoir ainsi que les procédés réglementaires à utiliser pour l'exécution de sa mission.

3. que le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances prenne les dispositions utiles et urgentes pour doter les rubriques du budget de la CENA, mentionnées PM, des ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches liées au transport du matériel électoral lourd et sensible » ;

Considérant enfin que par une autre requête du 03 mars 2007 enregistrée à son Secrétariat Général le 06 mars 2007 sous le numéro 0643/024/EL, Monsieur Toussaint OLOU forme un recours contre la même décision du Gouvernement ;

Considérant que le requérant, après avoir exposé les mêmes faits, ajoute : « ... En décidant seul d'impliquer les Forces Armées et l'utilisation de leurs matériels dans le processus électoral, dans les conditions qui ne sont ni prévues ni déterminées par les lois électorales, alors même que certains membres du Gouvernement sont candidats aux élections législatives en cours de préparation et qu'aux termes des dispositions de l'article 54 alinéa 2 de la Constitution, le Chef du Gouvernement "dispose de l'Administration et de la Force Armée", le Gouvernement a pris là une décision hors du cadre de la loi et n'offre pas de garantie quant à la transparence du vote, de la sincérité des opérations électorales et à la neutralité qui doit être celle de l'Armée par rapport à tout scrutin, ce qui constituerait aussi une brèche ouverte à la non ingérence de l'Armée dans la vie politique en l'absence d'un consensus sur ce point. Cette décision gouvernementale constitue alors une violation de la Constitution, de l'ordre constitutionnel et de l'autonomie reconnue à la CENA par les textes électoraux qui ont préalablement indiqué les conditions d'organisation des consultations électorales dont le transport des matériels électoraux n'est qu'un élément par rapport à l'ensemble des opérations électorales.

C'est pour ces raisons que je prie la Haute Instance Constitutionnelle de statuer sur la décision gouvernementale présumée inconstitutionnelle. » ;



Considérant que les quatre recours 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 ;

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Cour, le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances déclare : « ... La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) mise en place pour les législatives de mars 2007 a introduit au Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances un projet de budget d'un montant de huit milliards neuf cent millions trois cent quatre vingt dix mille sept cent cinquante (8.900.390.750) francs FCFA.

Indépendamment de la location de véhicules pour les membres de la CENA, les Commissions Electorales Départementales (CED) et le pool de la CENA, ce budget prévoit les montants de :

- cinq cent millions (500 000 000) de CFA pour la location de véhicules à affecter au transport du matériel lourd et
- cent millions (100 000 000) de FCFA pour la location de véhicules en vue du transport du matériel sensible.

Afin d'arrêter le budget de la CENA, j'ai tenu avec les membres de son bureau trois à quatre concertations à l'issue desquelles nous n'avons pas pu nous accorder sur ces deux lignes de dépenses, pour lesquelles la CENA s'est figée sur le montant global de 486 000 000 FCFA dont 400 000 000 F CFA pour le transport du matériel lourd et 86 000 000 F CFA pour le transport du matériel sensible.

Pour juger de la rationalité des prétentions de la CENA, qui paraissent absolument élevées, j'ai fait procéder à une prospection qui m'a conforté dans mon appréciation et m'a convaincu que l'utilisation des véhicules de l'armée est la solution la moins coûteuse, en même temps qu'elle offre les garanties suffisantes d'efficacité et de sécurité.

Lors de nos concertations, j'ai présenté au bureau de la CENA, les avantages de cette option, qui n'a pas reçu l'agrément de tous. En effet, alors que certains l'ont trouvée opportune, d'autres ont estimé que l'utilisation des véhicules militaires entamerait l'autonomie de la CENA et ne sécuriserait pas le processus électoral. Face à ces appréhensions, j'ai attiré l'attention du bureau de la CENA sur :

- le caractère républicain de notre armée qui, depuis l'avènement du renouveau démocratique, a prouvé sa neutralité par rapport à la question politique ;



- le fait que la sécurisation du processus électoral et la protection rapprochée des membres de la CENA ont toujours été assurées par l'armée et la police ;
- le fait que le transport en cause se fera sous la supervision exclusive de la CENA, qui pourra organiser le convoi à son gré.

Afin que le désaccord sur les modalités de transport du matériel ne bloque les activités de la CENA, j'ai notifié à l'institution son budget définitif arrêté au montant total de six milliards quatre vingt douze millions quatre vingt trois mille cinq cents (6 092 083 500) F CFA, compte non tenu des frais relatifs au transport du matériel lourd et du matériel sensible. C'est au vu de ce budget que la CENA a fait son premier appel de fonds, d'un montant de 1 806 768 600 F CFA qui lui a été débloqué avec toute la diligence requise et vient s'ajouter à l'avance de 25 000 000 F CFA servie à l'institution pour lui permettre de démarrer ses activités.

En raison de la divergence des vues des membres de la CENA sur la question du transport, j'ai tenu avec son bureau une concertation ultime à l'issue de laquelle je leur ai demandé de me présenter le détail du coût du transport en cause, étant donné que le montant de 486 000 000 FCA n'a jamais été explicité. En réponse à cette requête, la CENA m'a transmis, par Lettre n° 092/CENA/EL/PT/CBA/SG du 23 février 2007, l'évaluation détaillée du coût du transport, qui affiche un montant total de 165 590 000 FCA, soit 320 410 000 FCFA de moins que le montant précédemment réclamé.

Constatant que ce nouveau montant demeure malgré tout élevé, j'ai, par lettre n° 0257-C/MDEF/DC/CDM/SP, notifié au Président de la CENA que le gouvernement confirme sa décision de faire assurer intégralement le transport du matériel par les moyens de transport du patrimoine de l'Etat, en l'informant que j'ai demandé au Général Chef d'Etat-major Général des Forces Armées de se rapprocher de lui, pour convenir des modalités d'exécution efficace de la mission de transport, sous l'entière supervision de la CENA.

La décision du Gouvernement s'inscrit dans la ligne de l'assainissement des dépenses publiques à travers une meilleure maîtrise des coûts. Elle vise à restaurer les normes en vue de rendre notre pays plus crédible aux yeux de la communauté internationale et plus particulièrement des partenaires au développement qui nous assistent, non pas sans hésitation ces derniers temps.

A aucun moment, le gouvernement n'a établi un lien entre cette décision et la poursuite du financement du processus électoral. Comme



mentionné supra, le seul appel de fonds reçu de la CENA après la notification de son budget a été satisfait avec diligence et il en sera de même pour les prochains, pour autant qu'ils se conforment aux procédures relativement assouplies dont la CENA a été suffisamment avertie... » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 63 de la Constitution : « **Le Président de la République peut, outre les fonctions spécialisées de défense de l'intégrité territoriale dévolues à l'Armée, faire concourir celle-ci au développement économique de la Nation et à toutes autres tâches d'intérêt public dans les conditions définies par la loi.** » ; que selon l'article 35 de la Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : « ... *La Commission électorale nationale autonome dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée Nationale, Cour Constitutionnelle, Cour Suprême, Haute Cour de Justice, Conseil Economique et Social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication)...*

Elle jouit d'une autonomie de gestion de son budget.

Elle se dote d'un règlement intérieur dont les principes fondamentaux sont fixés par la présente loi... » ; que l'article 104 de la même loi édicte en ses alinéas 1, 2, 3, 4, 5 et 6 : « Sont à la charge de l'Etat, les dépenses relatives à l'organisation, la gestion et le contrôle de régularité des opérations électorales.

Chaque année, le Secrétariat administratif permanent (SAP) élabore un avant projet de budget des dépenses électorales. Ce projet de budget après discussion en conférence budgétaire est pris en compte par le projet de budget général de l'Etat comme budget annexe.

Ce budget annexe intègre les propositions budgétaires des autres institutions impliquées dans l'organisation, la gestion et le contrôle des élections et liées aux activités électorales relevant de leur compétence. Le cas échéant le Secrétariat administratif permanent (SAP) convoque, en liaison avec le ministre en charge des finances, une Conférence budgétaire pour l'étude, l'amendement et l'adoption du budget général des élections.

Un communiqué final publie les grandes lignes du budget général adopté.

A l'issue des travaux de la Conférence, le Secrétaire administratif permanent de la CENA transmet, sans délai, au ministre en charge des finances, le budget général des élections, pour prise en compte par le budget général de l'Etat.



L'Etat peut s'appuyer sur les concours financier et matériel de partenaires au développement. Ce concours vient en dégression du budget prévisionnel des élections. » ;

Considérant qu'il découle de ces dispositions que les moyens matériels et financiers relatifs à la préparation, à l'organisation, au déroulement, à la supervision des opérations de vote et à la centralisation des résultats sont mis à la disposition de la CENA par le Gouvernement dans la limite des ressources disponibles et dans le souci de garantir le bon déroulement des opérations électorales ; qu'en décidant de faire transporter le matériel électoral par le génie militaire en direction des démembrements de la CENA et sous la supervision de cette dernière, le Gouvernement n'a pas violé la loi électorale ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens articulés, les requêtes de Messieurs Michel ALOKPO, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Jeannot AGBOTON et Toussaint OLOU doivent être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le Gouvernement n'a pas violé la loi électorale.

Article 2.- Les requêtes de Messieurs Michel ALOKPO, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Jeannot AGBOTON et Toussaint OLOU doivent être rejetées.

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Michel ALOKPO, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Jeannot AGBOTON et Toussaint OLOU, au Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, au Président de la République, Chef du Gouvernement, au Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et publiée au Journal Officiel.



Ont siégé à Cotonou, le vingt mars deux mille sept,

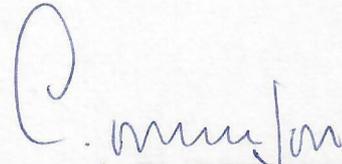
Madame	Conceptia D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques D. MAYABA	Vice-Président
	Idrissou BOUKARI	Membre
	Pancrace BRATHIER	Membre
	Christophe KOUGNIAZONDE	Membre
Madame	Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien SEBO	Membre.

Le Rapporteur,



Christophe C. KOUGNIAZONDE.-

Le Président,



Conceptia D. OUINSOU.-