

DECISION EL 07- 020

Date : 22 Mars 2007
Requérant : Dominique DOSSOUMON

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 ;

Où le Conseiller Pancrace BRATHIER en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requête du 18 mars 2007 enregistrée à son Secrétariat Général le 19 mars 2007 sous le numéro 0758/036/EL, Monsieur Dominique DOSSOUMON, Président du comité de dépouillement de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), forme un recours en annulation de la décision n° 029/CENA/PT/SG portant attribution du marché de confection et de livraison du bulletin unique de vote pour les élections législatives de mars 2007 ;

Considérant que le requérant expose : «... Le Président de la CENA a, au cours de la semaine écoulée, sélectionné unilatéralement trois (03) imprimeurs pour confectionner le bulletin unique. Suite à cette décision, les membres du comité de dépouillement des offres ont protesté contre ladite décision parce qu'elle est contraire au règlement intérieur et au règlement financier de la CENA en ses articles 16, 20 et 21. C'est alors que la majorité des membres de la CENA ont signé une pétition pour demander au Président de convoquer une plénière extraordinaire en vue de statuer sur la question et sur les difficultés que rencontre la CENA pour la tenue effective des élections de mars 2007.

Au cours de cette plénière extraordinaire, tous les membres de la CENA ont décidé unanimement de confier les dossiers d'appel d'offres au Coordonnateur du budget et à son adjoint pour engager une nouvelle procédure conformément aux textes en vigueur. A la suite de la consultation, trois imprimeries de la place ont été retenues. Il s'agit de : Nouvelle Presse , Imprimerie GUTENBERG et IPCB. Mais à notre grande surprise, dans la nuit du samedi 17 mars 2007, le Président de la CENA a décidé de confier la confection du bulletin unique à une autre imprimerie dénommée (INDICO SA) Société Internationale de Négoce et de Distribution Commerciale par décision n° 029/CENA/EL2007/PT/SG en date du 17 mars 2007. » ; qu'il soutient : « La décision du Président de la CENA est illégale et illégitime... car cette décision est en violation flagrante du règlement intérieur, du règlement financier et de la décision de la plénière de la CENA du jeudi 15 mars 2007 ainsi que des conditions de passation des marchés publics » et demande à la Cour de bien vouloir la faire annuler et autoriser la destitution du Président de la CENA « parce

que sa gestion solitaire de la CENA tend à déboucher sur une confusion généralisée et préjudiciable à la transparence des élections et à la paix dans notre pays. » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, le Président de la Commission Electorale Nationale Autonome, Monsieur Antonin AKPINKOU explique : « Dans le cadre de l'organisation des législatives du 25 mars 2007, la procédure d'attribution du marché de confection et de fourniture des bulletins uniques de vote suivie a été celle de consultation restreinte couplée avec celle d'attribution par gré à gré. En effet, le Code des marchés publics dispose en son article 46 nouveau que le mode de consultation de gré à gré doit recevoir au préalable l'avis du Ministre chargé des Finances quelle que soit l'entité qui le sollicite et quel que soit le montant du marché. En vue d'entreprendre l'attribution dudit marché, ma démarche s'est appuyée sur l'accord de principe obtenu par lettres du MDEF... Ce qui a conduit à l'appel à concurrence sur la base d'un Dossier de Consultation Restreinte (DCR) dûment autorisé par "BON A LANCER". Mais il s'est avéré, à plusieurs reprises, que l'immixtion du Gouvernement dans cette dernière phase des préparatifs du scrutin, c'est-à-dire celle de la confection et de la fourniture du bulletin unique de vote, a constitué au niveau de l'exécution de la procédure d'appel d'offres adoptée, des entraves répétées ayant conduit aux circonstances de blocage... l'Assemblée plénière que j'ai été amené à convoquer pour faire face aux blocages successifs de part et d'autre aux fins dudit marché de confection du bulletin unique de vote, a instruit le Coordonnateur du Budget et son Adjoint de se charger de l'exécution de la procédure de consultation afin d'identifier les imprimeries à consulter. En outre, elle a prévu qu'à l'issue de l'ouverture et du dépouillement des offres, les fournisseurs retenus devraient être présentés au Président de la CENA pour qu'il prenne des dispositions utiles en vue de sécuriser la production des bulletins de vote... Il convient de souligner qu'à terme j'ai commis la société INDICO SA pour la confection du bulletin unique par suite des trois invitations successives à proposition d'offres dont INDICO SA, entre autres, a fait l'objet pour les deux premières.

Trois raisons ont motivé ma démarche que j'ai jugé fondamentales, mais qu'il me reste à soumettre à l'appréciation de la Haute Juridiction qui est la vôtre. Mais avant tout, je voudrais m'obliger à vous préciser les sociétés qui ont été retenues à l'issue de l'appel d'offres.

A cet effet, à m'en tenir au procès-verbal établi par le comité de dépouillement suite à cette autre consultation, je me dois de vous faire

constater que, dans le fond et dans la forme, j'ai eu du mal à en déduire qu'avec l'élimination de l'Imprimerie ART ESPOIR, les trois sociétés suivantes (Imprimerie GUTENBERG, Imprimerie NOUVELLES PRESSES INDUSTRIES GRAPHIQUES et Imprimerie PRESSE CONTINENTALE DU BENIN) auraient été retenues comme adjudicataires provisoires suivant les dispositions du DCR. Ceci n'a pas été exprimé comme tel dans la conclusion du PV de ladite consultation restreinte. Ceci m'a amené à mettre en évidence de nombreuses incohérences dans le PV... Tenant compte de ces incohérences, je voudrais évoquer alors les autres raisons majeures pour lesquelles j'ai jugé de l'opportunité de commettre la société INDICO SA pour la confection du bulletin unique par décision n° 029/CENA/PT/SG et par lettre de commande n° 436/CENA/PT/SG adressée au Directeur Général de ladite société : L'impératif de la tenue du scrutin à la date du 25 mars 2007. Cette date butoir est et demeure, en ce qui me concerne en tant que premier responsable de l'institution, d'une urgence constitutionnelle à observer sans aucun prétexte, malgré les pressions qui intervenaient ; des antécédents préjudiciables à l'analyse d'un PV sanctionnant les travaux du comité de dépouillement relatifs à l'acquisition de divers matériels, d'équipement et de fournitures au profit de la CENA. Conformément aux dispositions du Règlement Intérieur de la CENA et à celles du Règlement Financier de la même institution, en ma double qualité d'ordonnateur du budget et de Maître de l'ouvrage, et compte tenu des pouvoirs discrétionnaires qui sont les miens en cette charge, j'ai jugé nécessaire de ne pas donner suite à la consultation en question et ce, en tenant en respect de l'engagement même des soumissionnaires dans leurs lettres de soumission, d'identifier une société de la place pouvant honorer le marché dans les délais et à un prix au plus égal à celui proposé par les adjudicataires provisoires retenus, s'il en a été, par le comité de dépouillement, prix qui, du reste, devient dès lors un prix de référence pour le marché, selon le code des marchés publics en vigueur en République du Bénin. » ;

Considérant qu'au cours de leur audition à la Cour le 22 mars 2007, Monsieur Antonin AKPINKOU a confirmé les déclarations contenues dans sa réponse à la mesure d'instruction de la Cour ; que le Coordonnateur du budget, Monsieur Dominique DOSSOUMON et son Adjoint, Monsieur Michel MAKPENON ont expliqué que les résultats des travaux du comité de dépouillement ont été soumis au Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) qui a exprimé son désaccord et les a

informés de son intention de passer outre les conclusions des travaux du comité de dépouillement pour des raisons de sécurité et de transparence ; que, face à cette décision du Président, ils ont pris sur eux de saisir la plénière ; qu'ils poursuivent qu'à la plénière du 19 mars 2007, le comité de dépouillement présidé par le Coordonnateur du budget a été « instruit » pour engager la procédure de commande des bulletins uniques conformément aux dispositions du règlement intérieur et du règlement financier de la CENA ; qu'en conséquence, ils ont lancé la commande des bulletins et le Coordonnateur du budget a signé le bon à lancer sans la signature du Président de la CENA, ordonnateur du budget ;

Considérant qu'il est établi que Monsieur Antonin AKPINKOU, Président de la CENA, a pris unilatéralement la décision de confier la confection des bulletins uniques à une société au mépris des délibérations de l'Assemblée plénière du 15 mars 2007 ; qu'au surplus, sa commande n'est pas revêtue du contreseing du Coordonnateur du budget ; qu'en se comportant ainsi, le Président de la CENA a violé les dispositions de l'article 10 alinéa 3 du règlement intérieur de la CENA aux termes desquelles : « *Les décisions de l'Assemblée plénière de la CENA s'imposent à tous ses membres. Elles sont exécutoires.* » ; que, dès lors, la commande passée par le Président de la CENA est nulle et de nul effet ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que le 18 mars 2007, le Coordonnateur du budget a écrit au Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances pour lui rendre compte en ces termes : « ... J'ai décidé, en ma qualité de Coordonnateur au budget et Président du Comité de dépouillement des offres, de mettre fin à la procédure de confection de bulletin unique par la Société Internationale de Négoce et de Distribution (INDICO S.A).

Telle est Monsieur le Ministre, la substance de la présente note que je soumetts à votre appréciation. » ; qu'à la même date, le Coordonnateur du budget a adressé une correspondance au Directeur Général de l'Internationale de Négoce et Distribution Commerciale (INDICO S.A) dans laquelle il affirme : « En ma double qualité de Coordonnateur au budget de la CENA et de Président du Comité chargé du dépouillement des offres, je porte à votre connaissance que toute confection et toute livraison du bulletin unique de vote par votre société sur la base de la décision précitée, se ferait à vos risques et périls. » ; qu'il ressort de tout ce qui précède que le 17 mars 2007, le Président a pris la décision n° 029/CENA/EL2007/PT/SG de confier la confection des bulletins uniques à

la société INDICO S.A ; qu'informé de cette décision, le Coordonnateur du budget a, le 18 mars 2007, d'une part saisi le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances pour lui « rendre compte » des faits en vue d'avoir son appréciation, et d'autre part intimé l'ordre à la société INDICO S.A d'arrêter la confection des bulletins uniques, sinon elle le "ferait à ses risques et périls" ; que c'est seulement le 19 mars 2007 qu'il en a saisi l'assemblée plénière qui l'aurait autorisé à poursuivre la procédure conformément aux délibérations du comité de dépouillement ;

Considérant que dans sa Décision EL 07-017 du 22 mars 2007, la Cour a dit et jugé que les délibérations de l'assemblée plénière du 19 mars 2007 sont nulles et de nul effet ; qu'à supposer même que cette plénière ait été régulièrement convoquée, elle ne saurait, sans violer les dispositions du règlement intérieur, autoriser le Coordonnateur du budget, Président du comité de dépouillement, à émettre le "bon à lancer" d'une commande sans la signature du Président, ordonnateur du budget ; qu'en procédant comme il l'a fait, le Coordonnateur du budget, Monsieur Dominique DOSSOUMON, a violé les dispositions de l'article 14 alinéa 5 du règlement intérieur de la CENA aux termes desquelles : « ...**Il (le Président) est l'ordonnateur du budget de la CENA. A ce titre, il apprécie l'opportunité de toute proposition d'engagement de dépenses à lui soumise par le Coordonnateur du budget.** » ; qu'en conséquence, la commande passée par le Coordonnateur du budget est nulle et de nul effet ;

Considérant que selon l'article 35 alinéas 2 et 3 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), sous réserve des dispositions des articles 49, 81 alinéa 2 et 117 1^{er} et 2^{ème} tirets de la Constitution du 11 décembre 1990 et des articles 42, 52 et 54 de la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001.*

Elle jouit d'une autonomie de gestion de son budget. » ; qu'il en découle que sous réserve des exceptions prévues par la loi électorale, l'autonomie de la CENA ne doit souffrir d'aucune atteinte ; qu'en l'espèce, en rendant compte au Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances des faits relatifs au fonctionnement interne de la CENA aux fins

de solliciter son appréciation, Monsieur Dominique DOSSOUMON, Coordonnateur du budget, **a gravement compromis l'autonomie de l'institution** en violation de l'article précité ;

Considérant qu'aux termes de l'article 35 de la Constitution : « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.* » ;

Considérant que Messieurs Antonin AKPINKOU et Dominique DOSSOUMON, respectivement Président et Coordonnateur du budget de la CENA ont également, par leur comportement, compromis le fonctionnement de l'institution de même que le déroulement du processus électoral, mettant ainsi en péril le scrutin du 25 mars 2007 ; que ce faisant, ils ont violé les dispositions de l'article 35 précité de la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le Président de la CENA, Monsieur Antonin AKPINKOU, a violé l'article 10 alinéa 3 du Règlement Intérieur de la CENA.

Article 2.- Le Coordonnateur du budget, Monsieur Dominique DOSSOUMON, a violé l'article 8.2 du Règlement Intérieur de la CENA.

Article 3.- Les commandes passées par le Président de la CENA et le Coordonnateur du budget sont nulles et de nul effet.

Article 4.- Le Président et le Coordonnateur du budget de la CENA ont violé l'article 35 de la Constitution.

Article 5.- Le Coordonnateur du budget a violé l'article 35 de la loi électorale.

Article 6.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Dominique DOSSOUMON, Coordonnateur du budget de la CENA, au Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), au Secrétaire Général de la Commission Electorale Nationale Autonome, au Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances, au Président de

l'Assemblée Nationale, au Président de la République et publiée au Journal Officiel.

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

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Panrace BRATHIER.-

Conceptia D. OUINSOU.-