

# DECISION EP 11-060

## DU 20 AVRIL 2011

### ***La Cour Constitutionnelle,***

- VU** la Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- 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 Décret n° 94-012 du 26 janvier 1994 modifié par le Décret n° 97-274 du 09 juin 1997 portant attributions, organisation et fonctionnement du Secrétariat Général de la Cour Constitutionnelle ;
- VU** le Décret n° 96-34 du 05 février 1996 portant création, organisation et fonctionnement du Greffe de la Cour Constitutionnelle ;
- VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;
- VU** la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation de recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée ;
- VU** la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;
- VU** la Loi n° 2005-26 du 06 août 2010 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République ;
- VU** la loi n° 2010-35 du 30 décembre 2010 portant règles



particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale ;

**VU** la Loi n° 2001-21 du 21 février 2001 portant Charte des partis politiques ;

**VU** le Décret n° 2011-132 du 1<sup>er</sup> avril 2011 portant convocation du corps électoral pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale ;

**VU** la Loi N° 2011-03 du 04 mars 2011 portant habilitation spéciale des organes de la réalisation de la liste électorale permanente informatisée et de l'organisation du double scrutin de l'année 2011.

**VU** le Décret n° 2011-059 du 04 mars 2011 portant convocation du corps électoral pour l'élection du Président de la République ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Maître Robert S. M. DOSSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que par requête du 08 mars 2011 enregistrée à son Secrétariat Général le 09 mars 2011 sous le numéro 0614/074/EP, Monsieur Raphaël AKOTEGNON, Député à l'Assemblée Nationale, forme un « recours en inconstitutionnalité pour violation des lois n° 2011-03 du 04 mars 2011, n° 2009-10 du 13 mai 2009 par la CENA/CPS-MIRENA » ;

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « Nous venons par la présente vous exposer ce qui suit aux fins d'obtenir la censure de votre haute juridiction en charge du contentieux électoral. Dans une déclaration publique faisant état d'un compte rendu de la séance plénière CENA CPS-MIRENA et relatif à l'opérationnalisation de la loi du 04 mars 2011, les organes ci-dessus indiqués habilités par la loi sus visée à assurer et faciliter aux



citoyens en âge de voter l'exercice de leur droit constitutionnel de vote ont convenu " qu'il faut entendre par citoyen en âge de voter à prendre en compte ", tous ceux qui ont manifesté, à un moment ou à un autre leur volonté d'être pris en compte dans le processus LEPI et qui jusque-là ne sont pas encore inscrits sur cette liste électorale nationale et unique.

Par conséquent, lesdits organes ont procédé à la catégorisation ci-après des citoyens devant bénéficier des mesures d'assurance et de facilitation des citoyens en âge d'exercer leur droit constitutionnel pour le scrutin du 13 mars prochain ainsi qu'il suit :

Il s'agit :

- des recensés lors des opérations du recensement porte à porte, mais non encore enregistrés à savoir ceux qui n'ont pas satisfait aux prises de données biométriques".
- des non recensés, mais inscrits dans les cahiers pendant ou après le recensement porte à porte auprès des chefs de quartier et chefs de village et inscrits dans les cahiers mis en place par la MIRENA dans les centres de collecte à l'enregistrement des données biométriques.

Attendu qu'en sus, tirant les conséquences de cette catégorisation résultant d'une interprétation spacieuse de la loi, ces organes ont établi un chronogramme au travers duquel, il a été retenu deux (02) jours pour effectuer un enregistrement complémentaire des personnes en droit de voter laissées en rade au cours du processus à savoir les 09 et 10 mars 2011, sans jamais donner des précisions sur la date de distribution des cartes résultant de cette opération. Ensuite il a été décidé que l'arrondissement sera le lieu de l'enregistrement complémentaire.

Enfin ces organes (CENA-CPS-MIRENA) ont fait un aveu patent " de contraintes aussi bien logistiques, financières que temporelles " notamment, celui de l'impossibilité évidente de respecter le délai légal de cinq (05) jours pour prendre en compte tous les citoyens en âge de voter qui ne sont ni recensés, ni inscrits dans les cahiers en raison de l'absence d'une base de données » ; qu'il développe : « Il apparaît clairement que le compte rendu publié par ces organes reste et demeure la publication d'importantes décisions et/ou mesures prises par ces derniers afin de rendre opérationnelles les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi 2011-03 du 04 mars 2011.



Par conséquent, il est à relever successivement les irrégularités et violations comme suit :

Ces organes ont convenu de créer, de définir la notion ou le concept et d'user le vocabulaire "citoyen en âge de voter à prendre en compte".

En l'occurrence, il s'agit d'une pure invention desdits organes dont les conséquences immédiates sont d'exclure des citoyens béninois, et les empêcher d'exercer leur droit constitutionnel de vote.

En effet, la loi 2011-03 du 04 mars 2011 n'a jamais introduit ou usité le vocabulaire "citoyen en âge de voter à prendre en compte " encore moins prescrit une telle notion, ou tel concept dans ses dispositions. Du reste, il est de principe de droit constant que " nul ne peut distinguer là où la loi n'a pas distingué".

En décidant, comme elles l'ont fait, la CENA et la CPS-MIRENA ont ignoré ce principe de droit et ont violé les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi susvisée aux termes duquel... "Dans le cadre des élections de 2011 la commission politique de supervision, la mission indépendante de recensement électoral national approfondi et la commission électorale nationale autonome sont habilitées à prendre toutes les mesures utiles visant à assurer et à faciliter aux citoyens en âge de voter, l'exercice de leur droit constitutionnel de vote".

En tout état de cause, aucune raison ne saurait justifier, même aux termes de leur propre interprétation de la loi 2011-03 sus indiquée, la non prise en compte d'une catégorie de citoyens en âge de voter, les empêchant ainsi d'exercer un droit constitutionnel reconnu par la loi.

En agissant ainsi, les trois organes susvisés violent les dispositions de l'article 6 de la constitution d'une part et 28 de la loi 2009-10, portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) ainsi que celles des articles 4 et 6 de la loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011, portant règles générales pour les élections en République du Bénin d'autre part. Au surplus, il s'agit d'une violation du " consensus ", érigé en principe à valeur constitutionnelle en République du Bénin ayant conduit à l'adoption en procédure d'urgence de la loi 2011-03 sus visée par le parlement » ;

f

f

**Considérant** que le requérant ajoute : « Par ailleurs, aux termes des dispositions de la loi n°2009-10 du 13 mai 2009 sus indiquée notamment en ces articles 3 ; 6 ; 11 alinéas 1 et 2 ; 19 ; 20 ; 23 ; 25 ; 26 ; 27 ; 28 et 29, l'introduction de cahiers de recensement auprès des chefs quartiers ou village est un acte tout à fait illégal que votre haute juridiction devra constater et censurer.

En effet, aucune disposition de la loi susvisée n'autorise une telle opérationnalisation de ces dispositions. Cette opération est visiblement contraire à la loi en ce qu'elle contrevient non seulement au caractère de transparence de la liste, mais encore plus à sa licéité. En effet, le recensement et/ou l'enregistrement ne peut s'effectuer que par un personnel formé et qualifié selon la loi. Par ailleurs le chef de quartier ou de village est disqualifié pour recueillir les renseignements exigés par la loi. Par conséquent, les cahiers ne sauront légalement servir de base de données dans les conditions édictées par loi.

Au demeurant, votre haute juridiction est appelée à censurer cette irrégularité en vertu de ses prérogatives de l'article 117 de la constitution. » ; qu'il précise : « ....Il conviendrait que votre haute juridiction constate :

- que la CENA, la CPS-MIRENA se sont délibérément substituées au législateur en convenant d'une notion, concept et/ ou définition et usage de vocabulaire à savoir : "citoyen en âge de voter à prendre en compte".
- qu'en son application, elles ont procédé à des catégorisations des citoyens béninois en distinguant là ou la loi n'a pas distingué ;
- qu'il en est résulté une opérationnalisation du processus d'enrôlement des citoyens excluant les citoyens en âge de voter, et les empêchant ainsi d'exercer un droit constitutionnel ;
- que le chronogramme établi et publié est resté muet sur les modalités et la date de distribution des cartes d'électeur aux citoyens qui auraient réussi dans les 48 heures programmées à se faire enrôler ;
- qu'à la date de la publication du chronogramme, la CENA et les autres organes ont reconnu et affirmé le caractère aléatoire d'une application diligente de la loi dérogatoire qualifiée par eux de loi complétive sans s'en référer au préalable au juge du contentieux électoral compétent en l'occurrence votre haute juridiction ;



- que les cahiers de recensement créés auprès des responsables locaux ne peuvent légalement servir de base de données en vue de l'opérationnalisation de la loi du 04 mars 2011 et, à priori, ne répondent à aucune technique préconisée par la loi. » ; qu'il demande en conséquence, à la Cour de « déclarer non conformes à la Constitution toutes les décisions et mesures prises par la CENA, la CPS et la MIRENA en application de la loi 2011-03 du 04 mars 2011 objet du compte rendu de la séance plénière publiée le 07 mars 2011 pour violation de la loi. » ;

## **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** que selon les articles 4 alinéa 1<sup>er</sup> et 12 alinéa 1<sup>er</sup> de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin :

**Article 4 alinéa 1** « *L'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI)» ;*

**Article 12 alinéa 1** : « *Les élections sont gérées par un organe administratif dénommé Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) » ; que les articles 23,28 et 38, 4<sup>e</sup> tiret de la Loi n° 2009-10 portant organisation de recensement électoral national approfondi et établissement de la liste permanente informatisée disposent respectivement :*

**Article 23** : « *Le recensement électoral national approfondi comporte trois (03) étapes opératoires fondamentales et consécutives :*

- 1 - *l'étape de la cartographie censitaire ;*
- 2- *l'étape du recensement des citoyens ;*
- 3 - *l'étape de l'enregistrement des électeurs.» ;*

**Article 28** : « *L'inscription sur la liste électorale permanente informatisée est un devoir pour tout citoyen remplissant les conditions fixées par la présente loi » ;*

**Article 38, 4<sup>e</sup> tiret** : « *La Commission Politique de Supervision est chargée de :*

*...- la recherche de solutions aux problèmes et difficultés susceptibles d'entraver la réalisation efficiente de la liste électorale permanente informatisée.» ; qu'il résulte des dispositions*

*f*

*g*

précitées que le devoir prescrit par la loi à tout citoyen de s'inscrire sur la liste électorale permanente informatisée exige l'observance des trois étapes opératoires fondamentales et successives prévues par la loi, à savoir l'étape de la cartographie censitaire, l'étape du recensement des citoyens et celle de l'enregistrement ; qu'ainsi, aucun citoyen ne saurait prétendre à la phase suivante sans avoir satisfait aux exigences de la phase précédente ;

**Considérant** qu'au cours de leur audition les 11 et 24 février, 1<sup>er</sup> et 03 mars 2011, les responsables de la Commission Politique de Supervision, de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi et de la Commission Electorale Nationale Autonome ont déclaré à la Haute Juridiction que les difficultés et insuffisances relevées au cours des opérations ont été progressivement apurées par la CPS et la MIRENA ; qu'en outre, en adoptant la Loi n° 2011-03 du 04 mars 2011 portant habilitation spéciale des organes en charge de la réalisation de la liste électorale permanente informatisée et de l'organisation du double scrutin de l'année 2011, l'Assemblée Nationale a voulu, à travers les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, améliorer ce moyen efficace et crédible mis, de façon consensuelle, à la disposition du peuple béninois pour exercer dans la transparence sa souveraineté par le vote ; que, par ailleurs, en tant qu'organe de tutelle de la réalisation de ladite liste, la Commission Politique de Supervision est impliquée dans tout le processus du recensement électoral national approfondi et de la liste électorale permanente informatisée ; qu'elle est donc tenue d'y veiller et de trouver solution à tout problème susceptible d'entraver ou de retarder le processus ; qu'il ressort de tout ce qui précède qu'en décidant du « citoyen en âge de voter à prendre en compte », les organes en charge de la réalisation de la LEPI ont mis en œuvre les dispositions légales sus énoncées ; qu'on ne saurait leur faire grief d'avoir violé la loi ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger que la Commission Politique de Supervision, la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi, et la Commission Electorale Nationale Autonome n'ont pas violé la loi électorale ;



# DECIDE

**Article 1<sup>er</sup>** .- : Il n'y a pas violation de la loi électorale.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Raphaël AKOTEGNON et publiée au journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt avril deux mille onze,

Monsieur	Robert S.M.	DOSSOU	Président
Madame	Marceline-C	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,



**Maître Robert S. M. DOSSOU**



**Maître Robert S. M. DOSSOU.-**