

DECISION EP 16-035

DU 21 JUILLET 2016

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 la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin ;

VU le décret n° 2014-118 du 17 février 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

VU le décret n° 2015-248 du 06 mai 2015 portant convocation du corps électoral pour l'élection du président de la République modifié par le décret n°2016-035 du 12 février 2016 portant report de l'élection présidentielle de 2016 et convocation du corps électoral ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Madame Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par une requête du 08 mars 2016, enregistrée à son secrétariat général le 11 mars 2016 sous le numéro 0558/058/EP, Monsieur Louis Gbèkpo BOGNON forme un recours contre « la décision de mise sur pied de la commission de

vérification de l'achat de conscience des électeurs par "Mobile Money" » ;

CONTENU DU RECOURS

Considérant que se fondant sur les dispositions des articles 117 et 122 de la Constitution, 115, 117 alinéa 1^{er}, 122, 123, 124 alinéa 1^{er} et 348 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin, le requérant expose : « ... Lors de plusieurs apparitions télévisées, le président de la République, Monsieur Thomas Boni YAYI, a annoncé son soutien au premier ministre Lionel ZINSOU qui s'est porté candidat à l'élection présidentielle tout en restant à ses fonctions gouvernementales. Monsieur Komi KOUTCHE, ministre de l'Economie et des Finances dans ledit gouvernement, est le directeur de la campagne électorale de Monsieur Lionel ZINSOU en vue de la présidentielle de mars 2016 au Bénin. La plupart des ministres du gouvernement ont été actifs sur le terrain électoral en faveur et pour soutenir la candidature de Monsieur Lionel ZINSOU, premier ministre du gouvernement. Le gouvernement a ainsi ouvertement et incontestablement pris fait et cause pour le candidat Lionel ZINSOU.

C'est en cet état que s'est déroulé le scrutin du 06 mars 2016 en République du Bénin.

A l'issue du scrutin, les grandes tendances se sont dégagées le 07 mars 2016.

En cette même date du 07 mars 2016, par une lettre confidentielle publiée sur les antennes de l'ORTB, Monsieur Alassani TIGRI, secrétaire général du gouvernement, a annoncé avoir saisi les directeurs généraux des GSM (MTN et MOOV), au Bénin, des pratiques malsaines consistant en l'achat massif du vote des électeurs par le biais de transferts d'argent par le réseau "Mobile Money", transferts qui ont eu lieu les 04 et 05 mars 2016 ; que ces faits portent atteinte au processus démocratique au Bénin et qu'une commission de vérification est mise sur pied pour faire la lumière sur cette information.

La commission est composée comme suit :

Président : l'auditeur général,

Membres : un inspecteur des finances, un officier de police judiciaire, un représentant de l'autorité de régulation des télécommunications, un représentant du ministre en charge des télécommunications, le conseiller technique à l'économie numérique du président de la République, un expert en télécommunication.

A son tour, le président de ladite commission a requis les directeurs généraux de GSM pour la collecte d'informations sur :

-les volume et listings des transactions de 2010 à 2016, année par année ;

-le montant total des transactions de 2010 à 2016, année par année ;

-les noms des expéditeurs de 2010 à 2016, année par année ;

-les noms des destinataires de 2010 à 2016, année par année ;

-les villes d'envoi et de réception de ces transactions de 2010 à 2016, année par année.

Dans ces conditions, en alléguant des violations de la loi électorale qu'ils auraient par eux-mêmes constatées pour mettre sur pied et missionner la commission de vérification, le gouvernement et le secrétaire général du gouvernement ont usurpé la compétence de la Cour de céans et violé par conséquent les dispositions de l'article 117 de la Constitution » ;

Considérant qu'il affirme : « Ce faisant, il apparaît également que le gouvernement, dont le caractère partisan est indéniable, initie sous la forme d'une commission administrative, une action publique en vue de la recherche de faits qualifiés de pratiques malsaines consistant en l'achat massif du vote des électeurs par le biais de transfert d'argent par le réseau "Mobile Money" "de nature à perturber gravement la transparence de l'élection présidentielle", autrement dit, la sincérité du scrutin présidentiel en cours.

La loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin dispose précisément :

Article 139 : Quiconque, par des dons ou libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages, a influencé ou tenté d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, quiconque par les mêmes moyens, a déterminé ou tenté de déterminer un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, est puni d'un (01) an à cinq (05) ans d'emprisonnement et d'une amende de deux millions (2.000.000) à cinq millions (5.000.000) de francs.

Ces peines sont assorties de la déchéance civile pendant une durée de trois (03) ans à cinq (05) ans.

Sont punis des mêmes peines, ceux qui ont agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses.

Quiconque a violé les dispositions des articles 57 alinéa 3 et 59 alinéa 2 du présent livre, est puni d'un (01) an à cinq (05) ans d'emprisonnement et d'une amende de deux millions (2.000.000) à cinq millions (5.000.000) de francs.

La qualification pénale des faits allégués par le gouvernement dans le champ des dispositions de l'article précité.

Or, tout en laissant le droit de dénonciation de ces faits à tout citoyen et à la CENA, le code électoral attribue spécifiquement en ses articles 140 et 148 pouvoir au seul procureur de la République compétent pour engager à l'encontre des auteurs des faits, les poursuites judiciaires suivant la procédure de flagrant délit. En effet, aux termes de :

Article 140 : "Tout citoyen électeur peut, à tout moment, saisir d'une plainte le procureur de la République. Ce dernier est tenu d'engager à l'encontre des auteurs des faits, les poursuites judiciaires suivant la procédure de flagrant délit".

Article 148 : "La Commission électorale nationale autonome (CENA) veille au respect des prescriptions de la présente loi. A ce titre, elle dispose du pouvoir de mettre en œuvre l'action publique en cas d'infraction à la loi électorale. La Commission électorale nationale autonome (CENA) peut, sur délibération des quatre

cinquième (4/5^{ème}) de ses membres prendre la décision de poursuivre un ou plusieurs de ses membres pour violation des prescriptions légales. Le cas échéant le Président de l'institution doit saisir le parquet territorialement compétent pour l'instruction du dossier. Lorsqu'il est saisi, le procureur de la République dispose de soixante-douze (72) heures pour conclure et saisir le tribunal s'il y a lieu. Au cas où il y a lieu à poursuite, le tribunal rend sa décision dans les huit (08) jours de la saisine".

En conséquence, outre les citoyens, c'est uniquement la CENA qui peut saisir en qualité d'institution le procureur de la République pour la poursuite des infractions à la loi électorale. C'est également par cette seule procédure que peuvent être posés les actes de recherche des éléments matériels et les vérifications initiées par le gouvernement » ;

Considérant qu'il ajoute : « La décision du gouvernement du 07 mars 2016 est constitutive, comme telle, ni plus ni moins, d'une usurpation partisane des pouvoirs attribués à la CENA, au procureur de la République et à la Cour constitutionnelle conformément à la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin.

Ces pouvoirs sont détournés par le gouvernement au profit d'un candidat aux fins de constituer par lui-même, en dehors du cadre légal adéquat, les éléments utiles à ses fins politiques partisans, en violation de l'impartialité, de la probité, de l'équité et de la neutralité politique qui sont attendues d'un gouvernement en période électorale pour assurer la transparence de l'élection présidentielle.

Il apparaît donc que par la décision de mise sur pied d'une commission de vérification, le gouvernement et le secrétaire général ont violé les dispositions précitées de la loi électorale.

Cette violation met gravement en cause, corrélativement, des libertés publiques. En effet, aux termes de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples :

Article 3 alinéa 2 : "Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi".

La loi n° 2009-09 du 22 mai 2009 relative à la protection des données personnelles dispose :

Article 5 : (f) "La collecte ou le traitement des données opéré (e) par tout moyen, frauduleux, déloyal, illicite est interdit (e)".

Or, la décision du gouvernement du 07 mars 2016 est constitutive, comme il a été démontré, d'une usurpation partisane, déloyale et illicite des pouvoirs attribués à la CENA, au procureur de la République, à la Cour constitutionnelle conformément à la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin.

Il apparaît donc que par la décision de mise sur pied d'une commission de vérification, le gouvernement et le secrétariat général portent atteinte à des libertés publiques et à des droits légitimes protégés par la loi.

La Constitution dispose en ce sens :

Article 35 : "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".

La Cour de céans a jugé en ce sens que "la Constitution du 11 décembre 1990 crée un Etat de droit dans lequel les libertés publiques sont garanties, protégées et promues, et réaffirme l'attachement du peuple béninois au principe des droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948. Et il en découle que toutes les autorités de l'Etat sont, dans l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs actes, soumises au respect de la Constitution, non seulement quant au fond, mais encore ne peuvent, sous peine d'arbitraire, prendre ceux-ci dans les formes autres que celles prévues par les lois et les textes en vigueur".

Dès lors, il y a donc lieu de dire que le secrétaire général du gouvernement, en usant de moyens illicites pour attenter aux libertés publiques et de procédés détournés et pernicieux pour mettre en doute la transparence et la régularité du scrutin du 06

mars 2016, a violé la Constitution, notamment en son article 35 précité.

C'est pourquoi, en ma qualité de citoyen, je vous adresse le présent recours, sollicitant qu'il vous plaise y donner toutes suites de droit, notamment dire que le secrétaire général du gouvernement a violé la Constitution et la loi électorale et annuler purement et simplement la décision du 07 mars 2016 portant commission de vérification de l'achat de conscience des électeurs par "Mobile Money" » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le secrétaire général du gouvernement, Monsieur Edouard OUIH OUIH, écrit : « ... Le requérant expose que : "non seulement le 07 mars 2016, une lettre confidentielle a été adressée à cette fin aux directeurs généraux des GSM (MTN et MOOV) par le gouvernement, mais encore le président de la commission querellée a requis les mêmes directeurs généraux pour la collecte des informations sur les volumes et listings des transactions de 2010 à 2016, année par année ; le montant total des transactions de 2010 à 2016, année par année ; les noms des destinataires de 2010 à 2016 ; les villes d'envoi et de réception de ces transactions de 2010 à 2016, année par année".

Il estime que : "de telles initiatives de la part du gouvernement violent les articles 35 et 117 de la Constitution ; 3 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples ; 115, 117, 122, 123, 124, 139, 140, 148 et 348 du code électoral".

Toutes les dispositions ci-dessus tirées de la Constitution ou du code électoral sur lesquelles le requérant fonde sa demande, à bien les considérer, sont inopérantes. En effet, informé de ce qu'à la veille de l'élection présidentielle du 06 mars 2016, des opérations de transfert d'argent par le réseau "Mobile money" ont eu lieu les 04 et 05 mars 2016, le gouvernement a pris la décision de mettre sur pied une commission de vérification au niveau des banques et des opérateurs GSM.

Ladite commission de vérification de faits qualifiables d'actes

de corruption portés à la connaissance du gouvernement n'est qu'une commission administrative chargée d'une enquête. Cette décision est la manifestation du droit du gouvernement d'exercer ses prérogatives de puissance publique dans le cadre de la poursuite de l'intérêt général.

Mieux, aucune décision n'a été prise, à la suite de cette mission de vérification, interdisant les opérations de transfert d'argent par le réseau "Mobile money". Sauf à prouver le contraire, le gouvernement n'a posé aucun acte faisant grief à qui que ce soit ou ayant causé quelque préjudice.

Sous ce rapport, l'on ne saurait évoquer quelque violation de la Constitution ou du code électoral, encore moins un préjudice du fait de la décision querellée du gouvernement.

Qu'il plaise à la haute juridiction d'en dire et d'en juger... » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution et au code électoral la création par le gouvernement d'une commission d'enquête administrative ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 54 de la Constitution : « *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du gouvernement et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Il exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose de l'Administration et de la Force armée...* » ; qu'il résulte de cette disposition que le chef de l'Etat a le pouvoir de faire procéder à des investigations par une commission d'enquête administrative ou un corps spécifique de l'Administration sur toute opération qui lui paraît suspecte dans le respect de la séparation des pouvoirs ;

Considérant que dans le cas d'espèce, il résulte des éléments du dossier que c'est suite à une information parvenue au chef de l'Etat de ce que des opérations de transfert illégal d'argent appelé "Mobile money" ont lieu la veille de l'élection présidentielle de 2016, soit les 04 et 05 mars 2016 que le gouvernement a créé une

commission administrative de vérification au niveau des banques et des opérateurs GSM à l'effet d'investiguer sur ces opérations ; que le pouvoir d'investigation rentre dans le champ défini par l'article 54 précité de la Constitution ; que, dès lors, il ne saurait être fait grief au gouvernement d'y avoir recouru ; qu'en conséquence il y a lieu pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E

Article 1er.- Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Louis Gbèkpo BOGNON, à Monsieur le Secrétaire général du gouvernement et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt et un juillet deux mille seize,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Simplice C.	DATO	Membre
Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-