

DECISION EP 16-036 DU 28 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 Marcelline C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par une requête du 1^{er} mars 2016 enregistrée à son secrétariat général à la même date sous le numéro 0480/051/EP, Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme un « recours contre la décision du Conseil des ministres ... du 25 février 2016, impliquant les Forces de l'ordre dans le processus électoral en violation des articles 13, 15 et 78 du code électoral » ;

Considérant que par une autre requête du 1^{er} mars 2016 enregistrée à son secrétariat général le 02 mars 2016 sous le numéro 0482/052/EP, Monsieur Hodogbé P. AHOUANDOGBO forme un « recours contre le gouvernement pour immixtion abusive dans la supervision de l'élection présidentielle du 6 mars 2016 » ;

Considérant qu'en outre, par une requête du 3 mars 2016 enregistrée à son secrétariat général à la même date sous le numéro 0500/053/EP, Monsieur Armand HODONOU forme un recours « aux fins de régulation des activités du gouvernement en ce qui concerne certaines décisions du Conseil des ministres en sa séance extraordinaire du jeudi 25 février 2016 » ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN expose: « En vertu de l'article 124 du code électoral, nous voudrions demander à la haute juridiction de déclarer contraire aux articles 13, 15 et 78 du code électoral et 35 de la Constitution ..., la décision du Conseil des ministres en sa séance extraordinaire du 25 février 2016 relative à l'instruction donnée aux forces de défense et de sécurité déployées autour des centres de vote de veiller à la mise en œuvre de l'interdiction d'introduire dans les postes de vote des moyens de communication, à savoir, les téléphones portables et autres gadgets du genre ...

Le processus électoral en cours actuellement caractérisé par la non disponibilité des cartes d'électeur, la vive tension observée

sur le terrain, les propos maladroits des hautes autorités et candidats, les violations manifestes du code électoral sont des causes d'une menace à la paix qui nous est chère. Il n'est donc pas acceptable qu'en plus de cette tension qui est perceptible, le gouvernement du Bénin, en violation des textes, implique les forces de l'ordre dans ce processus sensible dont l'organisation est exclusivement confiée à la Commission électorale nationale autonome (CENA).

L'article 13 du code électoral dispose que : "Les élections sont gérées par une structure administrative permanente dénommée Commission électorale nationale autonome (CENA). La Commission électorale nationale autonome (CENA) dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée nationale, Cour constitutionnelle, Cour suprême, Haute Cour de Justice, Conseil économique et social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication), sous réserve des dispositions des articles 33, 97 alinéa 2 de la Constitution 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 élabore et gère son budget de fonctionnement et le budget d'organisation des consultations électorales et référendaires dans le respect des règles en matière de budget et de comptabilité publique en vigueur"... »;

Considérant qu'il poursuit: «Quant à l'article 78, il ajoute que le président est responsable de la police du poste de vote. Nulle force armée ne peut, sans autorisation, être placée dans la salle de vote, ni à ses abords immédiats ni y intervenir de quelque manière que ce soit.

Une lecture combinée des dispositions ci-dessus citées montre que :

1. Les élections sont gérées par une structure administrative permanente dénommée Commission électorale nationale autonome (CENA) ;

2. La Commission électorale nationale autonome (CENA) dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée nationale, Cour constitutionnelle, Cour suprême, haute Cour de Justice, Conseil économique et social, haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication)...

3. La seule et unique structure en charge de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats est la CENA.

4. Le président du poste de vote est responsable de la police du poste de vote. Nulle force armée ne peut, sans autorisation, être placée dans la salle de vote, ni à ses abords immédiats ni y intervenir de quelque manière que ce soit.

A cela, il faut ajouter que la CENA jusqu'à ce jour, ni sur son site internet ni par un communiqué, n'a pris une décision d'instruire les forces de défense et de sécurité déployées autour des centres de vote de veiller à la mise en œuvre de l'interdiction d'introduire dans les postes de vote des moyens de communication, à savoir, les téléphones portables et autres gadgets du genre ... En prenant en Conseil des ministres une pareille décision, le gouvernement du président YAYI Boni s'immisce dans les compétences de la CENA, qui reste une structure autonome » ;

Considérant qu'il conclut: « En conséquence, nous demandons à la haute juridiction de constater la violation de l'article 35 de la Constitution par les membres du gouvernement en leur séance du 25 février 2016 en ce qui concerne la décision relative aux forces de l'ordre et la violation des articles 13, 15 et 78 du code électoral » ;

Considérant que pour sa part, Monsieur Hodogbé Paulin AHOUANOGBO développe : « Je viens par la présente attirer votre attention sur le communiqué du Conseil des ministres ... du jeudi 25 février 2016 dont l'une des résolutions fait état de

l'interdiction de l'usage des téléphones portables dans les postes de vote le jour du scrutin présidentiel du 06 mars 2016. Il résulte, entre autres, de la lecture du communiqué que les forces de sécurité et de défense déployées autour des centres de vote veilleront à la mise en œuvre de l'interdiction d'introduire dans les postes de vote les moyens de communication, à savoir, les téléphones et autres gadgets du genre ...

Il convient de noter d'ores et déjà que cette décision du Conseil des ministres est l'expression manifeste de l'immixtion du pouvoir exécutif dans le processus électoral en cours et constitue, au demeurant, une volonté délibérée de prendre le contrôle dudit processus, en violation flagrante de la Constitution ... et des lois électorales en vigueur»;

Considérant qu'il poursuit: « Cette violation de la loi par le pouvoir exécutif n'est pas de nature à garantir la transparence, la sincérité et la célérité des opérations de vote si rien n'est fait dans l'immédiat pour lui enjoindre d'avoir à rapporter sa décision et à rester dans le cadre formellement défini par la loi, en l'occurrence, la mise à disposition des moyens nécessaires au bon fonctionnement des structures en charge de l'organisation des élections. Cette demande, qui est juste en droit, mérite d'être favorablement accueillie par la haute juridiction et ce, pour plusieurs raisons:

En premier lieu, il faut observer que le code électoral fixe, en son article 14, le domaine d'intervention du pouvoir exécutif dans le processus de déroulement des élections lorsqu'il énonce expressément que: " L'Etat met à la disposition de la Commission électorale nationale autonome (CENA) les moyens nécessaires à son fonctionnement permanent pour l'accomplissement de sa mission" ; qu'il découle de l'interprétation de cette disposition que le rôle majeur du gouvernement dans le processus électoral consiste en l'accompagnement matériel, logistique et financier des structures en charge de l'organisation des élections sans pour autant se substituer à celle-ci et qu'il n'est pas du ressort du gouvernement de prendre des décisions quant à la préparation,

l'organisation, le déroulement ou la supervision des opérations de vote, dans la mesure où le code électoral, en son article 15, détermine la mission assignée à l'organe compétent en cette matière, c'est-à-dire la Commission électorale nationale autonome (CENA).

En deuxième lieu, il importe de souligner que le législateur a bien désigné la CENA comme étant la structure par excellence en charge de la gestion des élections en République du Bénin et, à ce titre, l'alinéa 2 de l'article 13 du code électoral est on ne peut plus clair : " 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 économique et social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication)".

Il s'infère de l'analyse de cet article qu'aucune institution de la République ne peut s'arroger les prérogatives octroyées à la CENA en matière de gestion des élections, sous peine de se rendre coupable d'interférence ou d'immixtion illégale. Or, en rendant public le communiqué dont il s'agit, le gouvernement béninois a porté atteinte au principe de séparation des pouvoirs consacré par la Constitution ... et violé l'indépendance de la CENA en matière de gestion des élections.

En troisième et dernier lieu, l'interdiction d'introduire dans les postes de vote des moyens de communication, à savoir, les téléphones et autres gadgets du genre par le gouvernement, est contraire à la Constitution et aux lois électorales en vigueur. A la vérité, il n'est nulle part disposé que l'usage des téléphones portables dans les postes de vote constitue une infraction aux lois électorales ou une violation de la Constitution. C'est seulement l'usage de ces téléphones dans l'isoloir par l'électeur qui est formellement interdit par la loi. La preuve en est d'ailleurs que le jour du scrutin, la presse, toutes catégories confondues, investit les postes de vote en vue de relayer, conformément à la loi, l'information quant à l'évolution du processus électoral sans que

cela ne soit perçu comme une violation des lois électorales. A supposer valable cette interdiction du gouvernement, comment pourrait-on, au XXI^{ème} siècle, informer la CENA des dysfonctionnements relevés çà et là sans passer par les modes de communication modernes? Ou encore, veut-on interdire au citoyen *lambda* d'assurer la veille citoyenne le jour du scrutin ? Tant que ces interrogations n'auront pas reçu une réponse satisfaisante, le gouvernement ferait de la censure en interdisant l'usage des téléphones portables dans les postes de vote le jour du scrutin, surtout quand on sait que cette mesure ne relève point de ses prérogatives »;

Considérant qu'il conclut: «C'est donc au bénéfice de ces observations que je vous prie de déclarer contraire à la Constitution cette décision du gouvernement...»;

Considérant qu'il joint à sa requête une copie du communiqué du gouvernement du 25 février 2016 enregistré sous le numéro 004/PR/SGG/CEM/OJ extra/ORD;

Considérant que Monsieur Armand HODONOU, reprenant les mêmes faits, demande à la haute juridiction d'enjoindre au gouvernement de rapporter sa décision qui viole les dispositions des articles 13, 78, 88 à 96 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin ; qu'il joint également à sa requête une copie du communiqué du gouvernement du 25 février 2016;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le secrétaire général du gouvernement, Monsieur Edouard OUIN-OURO, écrit : «... Réuni en Conseil le 25 février 2016, le gouvernement a affirmé que dans l'optique de la lutte contre la fraude électorale et la recherche maximale de la transparence du scrutin du 6 mars 2016, les forces de défense et

de sécurité déployées autour des centres de vote veilleront à la mise en œuvre de l'interdiction d'introduire dans les postes de vote les moyens de communication, à savoir, les téléphones portables et autres gadgets du genre.

La décision alors prise apparaît plutôt comme une mesure de précaution administrative, l'interdiction elle-même, à supposer qu'elle existât, n'ayant pas été prononcée par le gouvernement. Au demeurant, le président de la République qui assure l'exécution des lois ne saurait déroger à celle qui confère prérogative entière à la Commission électorale nationale autonome (CENA) en ce qui concerne l'organisation des élections et, par suite, de leur sécurisation.

Qu'il plaise à la haute juridiction de dire et juger »;

Considérant qu'il joint à sa réponse une copie du communiqué n°004/PR/SGG/CEM/OJ extra/ORD du 25 février 2016;

Considérant que le président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), Monsieur Emmanuel TIANDO, quant à lui, écrit : « ... Le Conseil des ministres, en sa séance extraordinaire du 25 février 2016, a instruit " les forces de défense et de sécurité déployées autour des centres de vote de veiller à la mise en œuvre de l'interdiction d'introduire dans les postes de vote les moyens de communication, à savoir, les téléphones portables et autres gadgets du genre".

Mais, consciente de ses responsabilités et usant de ses prérogatives légales, la Commission électorale nationale autonome (CENA) a indiqué aux agents électoraux la conduite à tenir le jour du scrutin.

La seule interdiction faite aux électeurs est l'usage des téléphones portables et de tous moyens de communication dans l'isoloir, comme l'atteste le communiqué de presse n°19/CENA/VP/CB/SEP/S ... du 02 mars 2016... » ;

Considérant qu'il joint également à sa réponse une copie dudit communiqué ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les trois (03) requêtes 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 que les articles 78 et 79 alinéa 2 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin disposent respectivement:

Article 78: « *Le président est responsable de la police du poste de vote. Nulle force armée ne peut, sans son autorisation, être placée dans la salle de vote, ni à ses abords immédiats ni y intervenir de quelque manière que ce soit* » ;

Article 79 alinéa 2: « *... Toutefois, sous réserve du contrôle de leur carte d'électeur et de leur titre de mission, sont admis à voter en dehors de leur lieu d'inscription les agents des forces de sécurité et de défense, les journalistes et toutes autres personnes en déplacement pour raison de service.*

Sont également admis à voter en dehors de leur lieu d'inscription les candidats à l'élection concernée, les membres de la Commission électorale nationale autonome (CENA), les membres des démembrements de la CENA ainsi que les délégués des candidats ou de listes de candidats dûment mandatés.

Les béninois rapatriés pour cas de force majeure sont admis à voter par dérogation dans les mêmes conditions que les personnes sus-citées...»;

Considérant qu'il ressort de l'analyse du dossier que dans le cadre de l'organisation de l'élection présidentielle du 6 mars 2016, le Conseil des ministres a, en sa séance extraordinaire du 25 février 2016, instruit les forces de défense et de sécurité déployées autour des centres de vote de veiller à la mise en œuvre

de l'interdiction d'introduire dans les postes de vote les moyens de communication, à savoir, les téléphones portables et autres gadgets du genre; que cependant, par le communiqué n°19/CENA/VP/CB/SEP/S ... du 02 mars 2016, la Commission électorale nationale autonome (CENA), seul organe chargé de l'organisation et de la gestion des élections aux termes de l'article 13 du code électoral, a rappelé **que la seule interdiction faite aux électeurs est l'usage des téléphones portables et de tous moyens de communication dans l'isoloir**; qu'il en résulte que la mesure d'interdiction **annoncée** par le gouvernement n'a pas été suivie d'effet et n'a pas porté atteinte à la compétence exclusive de la Commission électorale nationale autonome (CENA) quant à la police de la gestion du processus électoral ; que dès lors, on ne saurait affirmer que la décision dont s'agit a violé le code électoral ; qu'en conséquence, il échet pour la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas violation du code électoral ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a pas violation du code électoral.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Hodogbé Paulin AHOUANDOGBO, Armand HODONOU, à Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), à Monsieur le Secrétaire général du gouvernement et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt huit juillet deux mille seize,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplex Comlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre

Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président

Marcelline C. GBEHA AFOUDA.-

Professeur *Théodore HOLO.-*