

# DECISION EP 21 – 001

## DU 21 JANVIER 2021

### ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête en date à Abomey-Calavi du 11 janvier 2021, enregistrée au secrétariat de la Cour constitutionnelle le 11 janvier 2021 sous le numéro 0040/008/REC-21, par laquelle monsieur Ralmeg GANDAHO, agissant pour le compte de l'association « Changement social Bénin » dont il déclare être le président du Conseil d'administration, forme un recours en inconstitutionnalité des modalités d'application du principe de parrainage adoptées par la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;

Saisie d'une autre requête en date à Cotonou du 11 janvier 2021 enregistrée au secrétariat de la Cour constitutionnelle le 12 janvier 2021 sous le numéro 0065/013/REC-21, par laquelle madame Maryse GLELE AHANHANZO, juriste domiciliée à Cotonou, forme un recours en mise en œuvre par la Cour de son pouvoir de régulation afin de permettre la prise effective d'une loi devant définir les conditions et fixer de manière transparente les modalités d'application du processus de parrainage lors de l'élection présidentielle d'avril 2021 ;

**VU** la Constitution ;

**VU** la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée le 31 mai 2001 ;

**VU** la loi n° 2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques en République du Bénin modifiée et complétée par la loi n° 2019-41 du 15 novembre 2019 ;

**VU** la loi n° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin ;

*ns*

- 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 calendrier électoral n° 002/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP du 08 janvier 2021 relatif à l'élection du président de la République de 2021 ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï monsieur Joseph DJOGBENOU en son rapport et les requérants en leurs ultimes observations à l'audience plénière du jeudi 21 janvier 2021 ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que monsieur Ralmeg GANDAHO expose que les citoyens se trouvent dans une situation d'impasse à quelques mois de l'échéance électorale de l'année 2021 résultant de ce que le code électoral n'ayant repris que les dispositions de la Constitution sur le parrainage, aucun acte à caractère normatif (législatif ou réglementaire) n'en a fixé les modalités ; que c'est en l'absence d'un tel acte que la Commission Electorale Nationale Autonome ( CENA) a déclaré « garantir l'anonymat du parrainage et ne publiera pas la liste des députés et maires ayant parrainé un candidat » ; qu'il soutient que ce choix est de nature à faire perdre au processus sa crédibilité « de sorte à projeter les citoyens dans une incertitude sur l'issue des parrainages et ne garantit pas une pluralité de candidatures à la compétition ; qu'il invite la Cour constitutionnelle à recourir aux articles 114 et 117 de la Constitution et à son pouvoir d'injonction à raison de la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics pour , d'une part, « constater que ce défaut de clarté et de prévisibilité que devrait respecter le législateur dans un domaine aussi sensible que les élections est source d'insécurité juridique et porte atteinte à la crédibilité des élections », d'autre part, suspendre l'application de l'article 132 de la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral en République du Bénin ;

qu'à l'audience du 21 janvier 2021, monsieur Ralmeg GANDAHO réitère ses mêmes moyens et précise qu'il a invoqué la suppression du parrainage en rappel de la position émise en Septembre 2020 par la Plateforme des organisations de la société civile sur l'élection présidentielle ;

**Considérant** que madame Maryse GLELE AHANHANZO, pour sa part, expose que ni dans le code électoral, ni dans une autre loi, le législateur n'a défini les modalités d'application du parrainage prévu par la Constitution ; que le défaut par le législateur d'organiser les modalités de délivrance du parrainage a conduit la CENA à décider qu'elle procèdera, à son siège, du 12 au 31 janvier 2021, à la délivrance des formulaires nominaux de parrainage de candidats à l'élection présidentielle d'avril 2021 ; qu'elle développe que dans les Etats où le parrainage est en vigueur, une loi ou un acte officiel en détermine les modalités de mise en œuvre ; qu'elle sollicite de la Cour constitutionnelle de recourir à l'article 114 de la Constitution pour enjoindre à l'Assemblée nationale d'adopter une loi fixant les modalités de mise en œuvre du parrainage tel qu'exigé par la Constitution et conformément aux instruments nationaux et régionaux régissant les élections ; qu'à l'audience du 14 janvier 2021, la requérante a réitéré sa demande ainsi que les moyens qui la soutiennent ;

**Considérant** que la CENA représentée par monsieur Georges OCHERE, directeur des Etudes, de la conception des documents électoraux, de la formation des agents électoraux et du suivi des partis politiques, conclut au rejet des demandes en soutenant que sa structure ne fait qu'appliquer la loi, le rôle de la CENA se limitant à la sécurisation des formulaires de candidature et les dispositions pratiques de mise en œuvre ; que dans une correspondance en date à Cotonou du 15 janvier 2021 en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le président de la CENA développe que « la CENA n'a nullement affirmé qu'elle avait l'intention d'entourer d'opacité, encore moins d'utiliser un quelconque pouvoir réglementaire pour faire autre chose que ce que prévoit la loi en la matière » ; que se fondant sur le 7<sup>ème</sup> tiret de l'article 41 de la loi portant Code électoral, il soutient que la CENA

a pour rôle de mettre à la disposition des députés et des maires des formulaires nominatifs de parrainage des candidats à l'élection du président et du vice-président de la République ; que l'Assemblée nationale, représentée par monsieur Kérékou YERIMA, Conseiller technique à la cellule juridique de l'Assemblée nationale, conclut également au rejet des demandes contenues dans les requêtes ;

**Considérant** que le transport judiciaire au siège de la Commission électorale nationale autonome ordonné par la Cour constitutionnelle dans le cadre de l'instruction des recours a eu lieu le 15 janvier 2021 et n'a révélé aucun dysfonctionnement dans la mise en œuvre du parrainage ;

**Vu** les articles 114 et 117 de la Constitution ;

**Considérant** que les deux requêtes visant le même objet et recourant aux mêmes fondements, il y a lieu de statuer par une même décision ;

**Considérant** que la Constitution dispose, d'une part, en son article 114 *in fine* que : « Elle (la Cour constitutionnelle) est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics » et, d'autre part, en son article 117-1.4 que « La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat » ;

### **Sur la demande de suppression du parrainage**

**Considérant** que lorsque par détournement de procédure et substitution de fondements, il est demandé à une juridiction de satisfaire une prétention qu'elle n'aurait pu accueillir ou qui excéderait ses pouvoirs si la procédure adéquate et les fondements pertinents avaient été invoqués, il appartient à cette juridiction de faire application de la bonne règle ; qu'en invoquant, en l'espèce, la position de la plateforme des associations, le requérant Ralmeg GNADAHO sollicite de la Cour d'ordonner, sur les fondements, aussi bien de l'article 114 *in fine* que de l'article 117-1.4 de la Constitution, la suppression du parrainage d'élus des candidats à l'élection présidentielle qui est une condition de candidature aux

*M*

fonctions de président et de vice-président de la République fixée par l'article 44 de la Constitution qui renvoie à la loi les conditions et les modalités de sa mise en œuvre ; qu'il sollicite ainsi de la Cour constitutionnelle, non pas de réguler « le fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics », ni d'arbitrer « les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat », mais de supprimer une disposition résultant d'un acte de volonté du pouvoir constituant ;

**Considérant** qu'après avoir affirmé dans ses décisions DCC 21-010 et DCC 21-011 du 07 janvier 2021 que « *nul pouvoir constitué ne peut contrôler, modifier, suspendre ou supprimer un acte de volonté du pouvoir constituant originaire ou dérivé que lorsqu'il en est spécialement habilité* », la Cour a décliné sa compétence à connaître d'une telle demande ; que la chose jugée attachée à ces décisions s'oppose à la recevabilité de la requête de ce chef ;

### **Sur la demande en injonction**

**Considérant** qu'il résulte des articles 114 et 117 de la Constitution que le pouvoir d'injonction conféré à la Cour constitutionnelle vise, d'une part, à débloquent la paralysie dans le fonctionnement des institutions ou organes de l'Etat dont l'effet est la paralysie du fonctionnement de l'Etat lui-même et, d'autre part, à arbitrer les conflits d'attributions entre les organes du pouvoir d'Etat ; qu'en l'espèce, les requérants soutiennent que les conditions et les modalités du parrainage requis par l'article 44 de la Constitution n'ont été fixées ni par la loi ni par le règlement ; que toutefois, ils n'ont allégué ni établi aucune paralysie dans le fonctionnement des institutions ou organes de l'Etat ni aucun conflit d'attributions entre les organes du pouvoir d'Etat institués par la Constitution ; que la CENA et l'Assemblée nationale qui ont comparu dans le cadre de l'instruction de ce dossier n'ont élevé à la connaissance de la Cour aucun dysfonctionnement ou conflit ; que le transport judiciaire effectué par la haute Juridiction au siège de la CENA n'a pas non plus révélé une paralysie patente ou latente des institutions liée à la mise en œuvre du parrainage ou à l'organisation de l'élection présidentielle ; qu'en outre, se fondant

sur le renvoi opéré à son profit par la Constitution, et ainsi que le rappelle madame Maryse GLELE AHANHANZO, l'Assemblée nationale a décidé, au travers de l'article 132 alinéa 9 de la loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral en République du Bénin que « Nul ne peut être candidat aux fonctions de président de la République ou de vice-président de la République s'il ... n'est dûment parrainé par **un nombre de députés et/ou de maires correspondant à au moins 10% de l'ensemble des députés et des maires** » ; qu'en procédant ainsi, le pouvoir législatif a souverainement déterminé, en vertu de son pouvoir d'opportunité exercé dans les limites fixées par la Constitution, les conditions et les modalités du parrainage ; que la Cour ne saurait, sans méconnaître le principe constitutionnel de non-immixtion d'un organe institué par la Constitution dans les prérogatives non dérogeables d'un autre organe également institué par la même constitution, enjoindre un comportement donné à l'Assemblée nationale dans ces conditions ; qu'il n'y a pas lieu à injonction en l'état ;

### ***Sur la violation du Code électoral par la CENA***

**Considérant** qu'en vertu de l'article 117 2<sup>ème</sup> tiret de la Constitution, la Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection du duo président de la République et vice-président de la République ; qu'elle est, dès lors, compétente pour connaître de la régularité des actes accomplis par la CENA pour le dépôt des dossiers de candidature dans le cadre de l'organisation de ladite élection ;

**Considérant** qu'en l'espèce, les requérants exercent un recours contre le communiqué n°001/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP suivant lequel la Commission électorale nationale autonome a déclaré « garantir l'anonymat du parrainage et ne publiera pas la liste des députés et maires ayant parrainé un candidat. » ; que les actes ou formulaires de justification des parrainages au nombre prévu par le législateur sont une pièce constitutive du dossier de candidature soumise au même régime que les autres pièces du dossier de

*11*

candidature ; qu'il résulte du dossier, notamment du transport judiciaire effectué par la Cour constitutionnelle au siège de la CENA, que le parrainage est soumis au même régime que les autres pièces constitutives du dossier de candidature ; qu'il y a lieu de dire que la CENA n'a pas violé le code électoral ;

### **EN CONSEQUENCE,**

**Article 1<sup>er</sup>.**- Dit qu'il n'y a pas lieu à injonction en l'état.

**Article 2.**- Dit que les formulaires de parrainage doivent être soumis au même régime que les autres pièces du dossier de candidature.

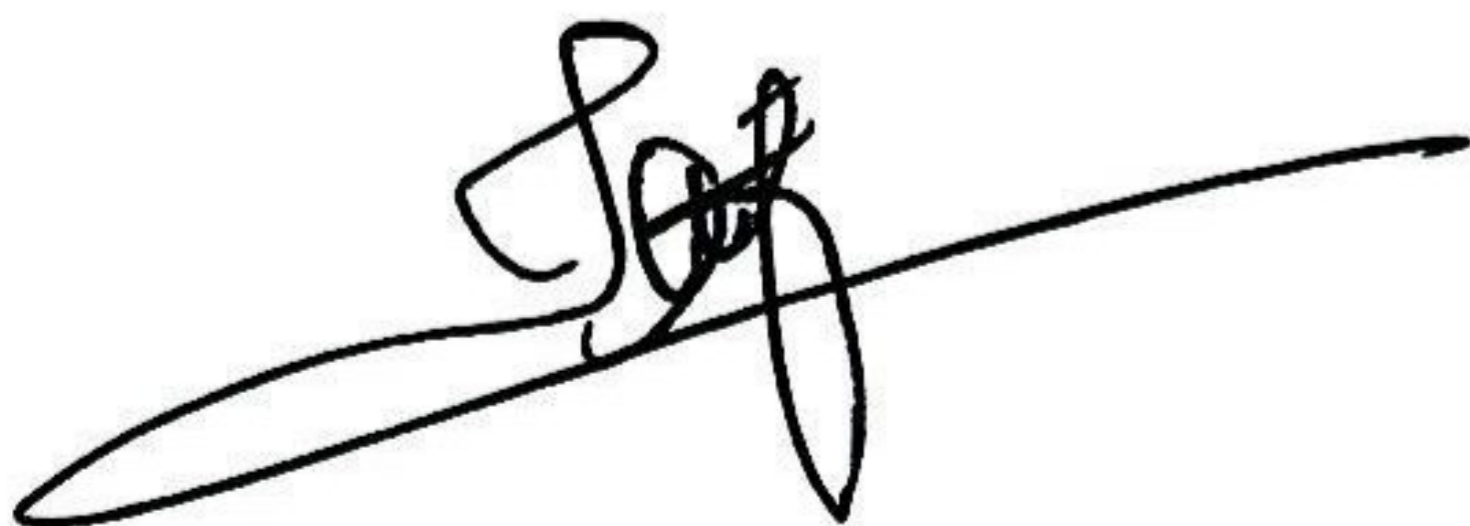
**Article 3.**- Dit que la CENA n'a pas violé le Code électoral dans la mise en œuvre du parrainage.

La présente décision sera notifiée à monsieur Ralmeg GANDAHO, à madame Maryse GLELE AHANHANZO, au président de la Commission électorale nationale autonome, à monsieur le Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-et-un janvier deux mille vingt-et-un,

Messieurs	Joseph	DJOGBENOU	Président
	Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Président
	André	KATARY	Membre
	Fassassi	MOUSTAPHA	Membre
	Sylvain M.	NOUWATIN	Membre
	Rigobert A.	AZON	Membre

Le Rapporteur,



**Joseph DJOGBENOU.-**



Le Président,



**Joseph DJOGBENOU.-**