

DECISION DCC 15 – 115

DU 26 MAI 2015

Date : 26 Mai 2015

Requérant : Gratien Laurent AHOUANMENOU

Contrôle de conformité

Elections législatives

CENA : (Pouvoir discrétionnaire, pour choisir le cachet d'identification et d'authentification des bulletins de vote de chaque poste de vote)

Code électoral : (Application de l'article 15 du code électoral)

Pas de violation du code électoral

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 31 mars 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0692/054/REC, par laquelle Monsieur Gratien Laurent AHOUANMENOU forme un « recours contre la décision prise par la Commission électorale nationale autonome (CENA) d'utiliser, comme seule marque du cachet ou tampon d'identification et d'authentification des bulletins de vote d'un poste de vote, le code d'identification du poste de vote établi par le COS/LEPI.» ;

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 ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Monsieur Akibou IBRAHIM G. en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « La loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin a

notamment confié à la CENA la charge de l'élaboration des documents, actes et procédures devant, d'une part, assurer la régularité, la sécurité, la transparence des scrutins, d'autre part, garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats, le libre exercice de leur droit (Article 15).

Elle lui a également confié le soin d'attribuer à chaque poste de vote un cachet permettant l'identification et l'authentification des bulletins de vote de chaque poste de vote. (Article 81, dernier alinéa).

Il résulte des dispositions combinées des articles 15 et 81 de ladite loi que la CENA doit attribuer, à chaque poste de vote, un cachet unique, dont les bulletins de vote seront estampillés avant l'ouverture du scrutin, portant une marque spéciale d'identification du bureau de vote d'où un suffrage a été exprimé et d'authentification du bulletin véhiculant l'expression de ce suffrage. » ; qu'il développe : « Cette mesure est l'expression du souci du législateur de fermer la porte à des fraudes massives susceptibles d'entacher la sincérité des scrutins. La CENA, au lieu de créer par elle-même un code devant servir, pour chaque poste de vote, comme marque du cachet d'identification et d'authentification qu'elle lui attribuera, s'est contentée de décider que le cachet d'identification et d'authentification de chaque poste de vote aura pour seule marque le code d'identification de ce poste de vote (sans adjonction d'aucun signe), tel qu'établi par le COS/LEPI selon une nomenclature connue de tous. » ; qu'il poursuit : « Ce faisant, la CENA laisse ainsi la porte ouverte à l'organisation d'une fraude massive et généralisée, car :

- d'une part, la nomenclature du code d'identification des postes de vote, telle qu'établie par le COS/LEPI, est connue de tous (code à 12 chiffres, représentant deux par deux : le département, la commune, l'arrondissement, le centre de vote et le poste de vote) ;

- d'autre part, la liste des codes d'identification des postes de vote attribués par le COS/LEPI est accessible à tous, a été rendue publique et est consultable sur le net. Ainsi, le requérant, qui est inscrit sur la liste électorale du poste de vote n° 01 du centre de vote EPP Ouando, dans le 5^{ème} arrondissement de la commune urbaine de Porto-Novo dans le département de l'Ouémé, sait d'ores et déjà que le cachet d'identification et d'authentification qui sera utilisé au poste où il votera aura pour marque le code suivant : 1008805080101

...

... Même dans l'ignorance de la nomenclature du code d'identification des postes de vote arrêtée par le COS/LEPI, toute personne tentée de frauder peut aisément se procurer les codes d'identification des postes de vote, lesquels accessibles à tous sont d'ores et déjà disponibles sur le net.

Une liste énumérant les codes d'identification des 13.106 postes de vote retenus par le COS/LEPI est d'ailleurs téléchargeable sur le site : www.24haubénin.info.» ; qu'il ajoute : « En outre, la carte de chaque électeur comporte le code d'identification du centre de vote. En retenant comme marque des cachets d'identification et d'authentification des postes de vote des codes d'identification de postes de vote connus de tous et accessibles à tous, la CENA a méconnu la mission que la loi lui a confiée aux fins de sécurisation des scrutins, ouvrant grandes les portes de la fraude massive. » ; qu'il demande en conséquence à la Cour :

- d'annuler la décision incriminée ;
- d'enjoindre à la CENA d'adopter une marque spécifique pour chaque cachet d'identification et d'authentification. »;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), Monsieur Emmanuel TIANDO, écrit : « ... Le requérant soutient que la CENA aurait dû créer un code d'identification différent de celui généré par le COS/LEPI et dont le décryptage est connu du grand public.

Au soutien de cette prétention, combattue et rejetée par la majorité des cinq (05) membres permanents de la CENA, le demandeur invoque les fondements juridiques des articles 15 et 81 du code électoral, respectivement, en ce que l'article 15 investit la CENA de la mission d'élaboration de tous les actes et procédures devant permettre de garantir la régularité, la sécurité, la transparence du scrutin ainsi que le libre exercice du droit de suffrage et d'éligibilité des électeurs comme des candidats et l'article 81 en ce que le législateur autorise la CENA à attribuer à chaque poste de vote un cachet d'identification et d'authentification, ce qui ne laisse en rien supposer l'attribution d'un numéro dans l'absolu.

Il découle de ces deux dispositions légales combinées que ce que le législateur recherche avant tout est d'organiser les

modalités tant matérielles que formelles de la transparence du processus électoral dans son ensemble. Dans le cadre de cette transparence, l'article 100 alinéa 5, 2^{ème} tiret édicte que "le procès-verbal du déroulement du scrutin doit obligatoirement porter le numéro du poste de vote".

C'est dans cette optique que le COS/LEPI a eu recours à des données géo-référencées pour donner un numéro au poste de vote. Ces données de géo-référencement établies à partir de la carte électorale du Bénin se décomposent de la manière suivante en prenant en compte des valeurs décimales :

- deux chiffres pour le département (dd) ;
- deux chiffres pour la commune (cc) ;
- deux chiffres pour l'arrondissement (aa) ;
- deux chiffres pour le quartier de ville ou village (vv) ;
- deux pour le centre de vote (cc) et enfin ;
- deux pour le poste de vote (pp) ; ce qui donne en tout douze chiffres encodés, à savoir : DDCCA AVCCPP.

Le nombre de postes de vote ne peut en aucun cas dépasser dix (10) dans un centre de vote (article 7 de la loi n° 2013-09 du 03 septembre 2013).

Cette loi donne ainsi qu'il suit les définitions suivantes :

Article 1^{er} : il faut entendre par centre de vote : le "lieu établi pour le vote des électeurs" et par poste de vote la "subdivision de centre de vote comportant des personnes appariées audit centre de vote et appelées à utiliser la ou les mêmes urnes pour chaque scrutin" ; il s'ensuit que le numéro attribué au poste de vote est une identification.

L'identification consiste donc en un acte matériel à travers les inscriptions, les cryptes ou les numéros que compte le cachet d'identification et d'authentification.

Cette identification matérialise en réalité le bulletin de vote en l'incorporant au poste de vote auquel il est rattaché.

La plénière de la CENA a décidé majoritairement que l'identification serait les douze (12) chiffres attribués par le COS-LEPI à chaque poste de vote.

L'identification renvoie ainsi à l'identité, c'est-à-dire, au sens de Gérard CORNU dans le "Vocabulaire juridique", à une unité ; à ce qui fait que deux éléments en réalité n'en font qu'un seul et même.

Dans le cas d'espèce, il s'agit d'identifier le bulletin de vote

ou poste de vote à telle enseigne que le poste de vote et le bulletin de vote font une unité qui ne s'identifie à aucune autre partout sur le territoire national.

L'identification est donc un acte matériel que consacre le numéro à douze chiffres inscrit sur le cachet qui servira de cachet d'identification et d'authentification du bulletin de vote dans chaque poste de vote. C'est ce que précise l'article 71 qui dispose dans les alinéas 3, 4 et 5 :

"Après l'ouverture de l'enveloppe portant les cachets d'identification et d'authentification du bulletin de vote, le président du poste de vote demande à un électeur présent sur les lieux, de poser au verso d'un bulletin de vote le cachet d'identification et d'authentification à un endroit de son choix.

Il demande en outre à l'électeur d'indiquer le nombre de fois que ce cachet sera déposé sur le bulletin. Il fait constater à toute l'assistance le choix de l'électeur. Mention des deux (02) choix sera portée au procès-verbal avant le début des opérations de vote.

Tous les bulletins de ce poste de vote seront marqués autant de fois et de la même manière que les deux (02) choix de l'électeur" ; qu'il poursuit : « Si l'identification consiste en un acte matériel à travers les numéros que comporte le cachet d'identification et d'authentification, en revanche, l'authentification est un acte formel concomitant à l'acte matériel. C'est selon Gérard CORNU dans le "Vocabulaire juridique", l' "opération (contemporaine de la rédaction d'un acte) consistant à conférer l'authenticité à cet acte spécialement à observer les formes dont dépend celle-ci (action constitutive)".

L'authentification est donc la certification d'un acte ou d'un document en tant qu'il fait foi sans qu'il soit besoin de le transcrire par la constitution d'un nouvel acte matériel. L'authentification est l'instrumentum, c'est-à-dire, la preuve formellement rapportée et qui confère son originalité, son authenticité à l'acte matériel qu'elle vient consacrer.

En l'espèce, l'authentification, acte formel voulu par le législateur, accompagne, en tant que règle de forme, l'acte matériel relatif à l'identification afin que celle-ci puisse faire foi, faire autorité et donc s'imposer comme authentique et authentifiée. Cet acte est accompli sous le contrôle et l'autorité du président du poste de vote, par le premier électeur présent sur les lieux et qu'il désigne à cette fin.

En somme, le cachet d'identification et d'authentification est

à la fois un acte matériel et formel. L'acte matériel ne pouvant se suffire à lui tout seul pour faire foi, il est alors complété par l'acte formel qui vient l'attester, autrement dit, le certifier comme valablement établi.

La procédure d'authentification est suivie et accomplie le jour même du vote par un électeur choisi au hasard et par le président du poste de vote.

Ainsi, de l'apposition de ce cachet d'identification et d'authentification dépend l'authentification de tous les bulletins de vote de ce poste de vote.

Il est donc faux et archifaux de laisser supposer que la CENA doit créer par elle-même un code devant servir de marque de cachet d'identification et d'authentification pour chaque poste de vote comme le prétend le requérant. Opérer de cette manière ouvrirait grandement la porte à la fraude massive.» ;

Considérant que le requérant demande à la Cour, d'une part, d'annuler la décision de la CENA de retenir uniquement le code d'identification du poste de vote établi par le COS-LEPI comme seule marque du cachet d'identification et d'authentification des bulletins de vote, d'autre part, d'enjoindre à la CENA de choisir une marque spécifique pour chaque cachet d'identification et d'authentification des bulletins de vote ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 15 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral : « *La Commission électorale nationale autonome (CENA) est chargée notamment de :*

- *la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats ;*

- *l'organisation et de la supervision des opérations référendaires et électorales.*

- *l'élaboration des documents, actes et procédures devant, d'une part assurer la régularité, la sécurité, la transparence des scrutins et, d'autre part, garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats, le libre exercice de leur droit ; ... » ; que selon l'article 81 dernier alinéa de la même loi : « *La CENA attribue en outre, à chaque poste de vote un cachet permettant l'identification et l'authentification des bulletins de vote de chaque poste de vote. » ;**

Considérant qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces deux dispositions que la CENA dispose d'une certaine liberté, voire d'un pouvoir discrétionnaire, pour choisir le cachet d'identification et d'authentification des bulletins de vote de chaque poste de vote, pour peu que ce choix garantisse la transparence du processus électoral ; que dans le cas d'espèce, il ressort des explications du président de la CENA que le cachet portant le code d'identification du poste de vote établi par le COS/LEPI est le meilleur choix pour garantir la transparence des élections ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger qu'il n'y a pas violation de la loi, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

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 Monsieur Gratien Laurent AHOUANMENO, à Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome (CENA) et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-six mai deux mille quinze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice 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,

Akibou IBRAHIM G.-

Professeur Théodore HOLO.-