

Le contentieux électoral dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin

Dr. Simon DAKO

Enseignant-Chercheur à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

(ENAM) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC)

Article publié Annuaire béninois de justice constitutionnelle. Dossier spécial 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012), Abomey-Calavi, pub, 2014, pp.625-697

Introduction

Après dix-sept années de dictature militaro-marxiste, le Bénin a renoué avec la démocratie grâce à l'historique conférence des forces vives de la nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990. En effet, ce forum national a adopté une décision importante qui sera traduite par la suite dans le préambule de la constitution du 11 décembre 1990 en ces termes : « Nous, peuple béninois, ...Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle.... ».

Depuis lors, la vie politique du pays vibre au rythme d'élections concurrentielles et pluralistes qui permettent au peuple de désigner ses gouvernants. Un bref état des lieux sur ce changement laisse apparaître que six élections présidentielles et six élections législatives ont été organisées depuis 1991 avec pour conséquence des alternances au sommet de l'Etat et des renouvellements du parlement. Grâce au pouvoir de suffrage qui les caractérise, elles mettent en relation les citoyens et leurs représentants¹. En effet, le pouvoir de suffrage est celui qui permet aux premiers de confier le pouvoir aux seconds. Il se traduit par le vote, c'est-à-dire « *l'acte par lequel les gouvernés procèdent à la désignation et à la légitimation de leurs gouvernants et manifestent, à leur demande, leur approbation ou désapprobation à l'égard des projets qu'ils leur soumettent* »². Au final, l'élection, « *c'est l'organisation politique de l'assentiment, c'est-à-dire de cette opération de la volonté qui consiste à accepter ou à ne pas accepter une proposition faite ou une décision prise par un autre pouvoir ; mais aussi*

¹ Voir D. BARANGER, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, Que sais-je ? 2005, p.89

² Voir O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.1075 ; Lexique de termes juridiques, Paris, Dalloz, 8^e éd. 1992, p.501.

l'organisation politique des sentiments de confiance et de dévouement d'homme à homme qui engendre le patronage et la clientèle »³.

Le moins que l'on puisse affirmer est que depuis cette date et à l'instar des vieilles démocraties du monde, il y a des élections qui permettent périodiquement aux gouvernés de désigner les gouvernants, de dresser l'état des tendances politiques, de conférer ou de retirer aux pouvoirs publics leur légitimité⁴ et qui constituent donc pour les citoyens des moyens de désapprobation ou de réaffirmation de leur soutien aux gouvernants⁵. Alternative à la légitimité charismatique⁶ ou historique⁷ et condition sine qua non de la démocratie⁸, les élections y fonctionnent aussi bien comme un principe de légitimation des dirigeants⁹ que comme une technique de régulation de la vie politique.

Cette régulation peut-elle se faire sans critiques et sans contestations? Tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'il n'y a pas d'élections sans irrégularités. En effet, le jeu démocratique est tel que les titulaires actuels du pouvoir n'aiment pas le perdre au profit de leurs adversaires politiques qui, de leur côté, cherchent à y accéder. Pour réaliser son ambition, chaque camp se livre à des actes, y compris à des fraudes les plus sordides. Mais c'est une vérité absolue que n'importe quelle élection ne fait pas la démocratie. Les élections ne sont démocratiques ou ne favorisent réellement la démocratie que lorsqu'elles sont libres, transparentes et sincères. Il faut des élections régulières et sincères pour parler de démocratie. Il s'ensuit que pour avoir des élections démocratiques, le système doit prévoir des garde-fous à l'effet de sanctionner les irrégularités pouvant entacher la crédibilité des processus électoraux et la sincérité de leurs résultats. Autrement dit, « *l'existence d'un appareil institutionnel de protection de la norme électorale ou de sanction de ses méconnaissances,*

³ Voir M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 2^e éd. 1929, p.544.

⁴ La légitimité désigne la qualité du titre à gouverner. Elle indique que le pouvoir a été reçu, et elle désigne par qui il a été donné, et pour quelle raison. Voir D. BARANGER, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, Que sais-je ? 2005, p.69 ; L. WINTGENS, *Legisprudence : elements for a new theory of legislation*, in *Associations* 3 (2), 1999, p.205 ; J.-L. QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Essais, 1994, pp.164-165

⁵ A cet égard, l'isoloir apparaît comme l'espace métaphorique par excellence de la démocratie libérale, l'individu se dépouillant un instant de sa parure sociale pour devenir ce citoyen abstrait et éclairé qui, indépendamment de son rang et de sa fortune, est invité à juger librement une politique, voire à sanctionner un gouvernement. Voir J. BAUDOUIN, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Points Essais, 1998, p.199

⁶ Elle est fondée sur la croyance en l'aptitude exceptionnelle du chef appelé au pouvoir, généralement en temps de crise, pour arracher la société aux dangers qui la menacent. Voir Max WEBER, *Agora*, 1995 (1^{ère} éd.1922), rapporté par J. LAGROYE avec B. FRANÇOIS et F. SAWICKI, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences PO et Dalloz, 5^e éd. 2006, p.447

⁷ Encore appelée domination traditionnelle, elle repose sur la croyance en un caractère des traditions ancestrales et désigne comme légitimes les gouvernants choisis selon ces traditions. Voir M. WEBER, *idem*.

⁸ Voir L. FONBAUSTIER, « Election », in D. ALLAND et S. RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p.607

⁹ Voir Ph. BRAUD, *Sociologie Politique*, Paris, L.G.D.J. 7^e éd. 2004, pp.365-399.

appareil fiable et aisément accessible, constitue l'une des premières garanties de l'Etat de droit en la matière »¹⁰.

C'est pourquoi, la réglementation des processus électoraux s'accompagnent de celle des mécanismes de contrôle de la régularité tant des résultats électoraux que des actes qui y conduisent. Ce sont ces mécanismes faits d'institutions et de procédures qu'on désigne sous le vocable contentieux électoral. En effet, dans la doctrine¹¹, on entend par contentieux électoral, le contentieux qui traite des litiges qui sont relatifs aux processus électoraux. Autrement dit, du point de vue de la matière, c'est l'ensemble des litiges électoraux portés à la connaissance du juge chargé de mettre en œuvre la procédure électorale contentieuse. A l'instar de la procédure administrative contentieuse, la procédure électorale contentieuse est écrite, secrète et contradictoire¹². Du point de vue de son objet, elle entend d'abord vérifier la régularité externe de l'élection, autrement dit, s'assurer du bon accomplissement des formes, des procédures et des opérations qui l'accompagnent. Ensuite, elle a pour fonction de vérifier la régularité interne de l'élection, c'est-à-dire de s'assurer de la validité des résultats et de la qualité des élus. Au regard de ce qui précède, le contentieux électoral désigne, au sens strict, le contentieux des résultats. Mais de ce contentieux stricto sensu, on distingue celui des actes et opération concourant à l'élection. On retrouve dans cette catégorie les textes définissant les modalités électorales, la convocation des électeurs, l'enregistrement des électeurs et des candidatures, les décisions en matière de propagande radiodiffusée et télévisée, etc.

Généralement, les systèmes juridiques des pays confient le contentieux électoral à des organes dont la nature varie selon la nature des élections. Au Bénin, la Cour constitutionnelle n'intervient que dans le contentieux des élections nationales (législatives et présidentielles)¹³. En effet, aux termes de l'article 117 de la Constitution du 11 décembre 1990, « La Cour constitutionnelle ...veille à la régularité de l'élection du président de la République....statue en cas de contestations, sur la régularité des élections législatives... ».

Ainsi, traiter du contentieux électoral dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin revient à commenter ses décisions en matière d'élections présidentielles et législatives afin d'apprécier sa contribution à l'organisation d'élections démocratiques au Bénin. En effet, comme le montrent les dispositions de l'article 117 de la Constitution, la mission de la Cour

¹⁰ Voir A.D. OLINGA « Contentieux électoral et Etat de droit au Cameroun », in *Juridis périodique*, n° 41 janvier-fevrier-mars 2000, pp. 35 – 52.

¹¹ F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, Paris, Puf, 1998.

¹² Voir D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2006, pp.379-381.

¹³ Le contentieux des élections locales est confié à la Cour Suprême.

constitutionnelle en cette matière est de lutter contre ces fraudes pour rendre réguliers et sincères les résultats des processus conduisant à l'élection du président de la République et des députés. Il s'agit concrètement pour elle de sanctionner les irrégularités susceptibles d'entacher la sincérité des résultats des processus électoraux. Le respect de la volonté des électeurs appelés à départager les protagonistes dépend alors fondamentalement de l'arbitrage de la Cour constitutionnelle¹⁴.

Comment cette mission a-t-elle été accomplie par la Cour constitutionnelle ? Réussit-elle à crédibiliser les processus de désignation du président de la République et des députés à l'Assemblée nationale?

L'intérêt juridique de cette question n'est plus à démontrer car, comme le souligne le Professeur Francis Delpérée, « la pierre de touche de la validité et de l'effectivité du droit, en l'occurrence du droit électoral, c'est le contrôle du juge »¹⁵. Pour opiner sur le contrôle des processus électoraux par la Cour constitutionnelle du Bénin, il importe d'apprécier ses décisions. Mieux, cette appréciation doit porter sur les principales décisions rendues par la Cour constitutionnelle sur chacun des aspects importants des processus électoraux, autrement dit, sur tous les « *actes et décisions pris dans un temps plus ou moins éloigné du jour du vote, soit avant, soit même après le jour où les électeurs accomplissent leur devoir* »¹⁶ et qui ont soulevé des contentieux. Il s'agit de décisions rendues sur des contestations relatives aux actes préélectoraux, électoraux et postélectoraux tels que l'adoption des lois électorales, l'enregistrement des électeurs et des candidats, le déroulement de la campagne électorale et du vote, le dépouillement, la centralisation des votes et la proclamation des résultats. C'est en tenant compte non seulement de ces différents paramètres mais aussi de leur propre importance que la décision DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994 relative à la création d'une autorité administrative électorale indépendante, la décision EP 11-037 du 09/03/2011 sur l'enregistrement des électeurs, la décision EL 07-015 du 20 mars 2007 sur l'enregistrement des candidats, la décision EP 11-057 du 19 avril 2011 sur la campagne électorale, les décisions EL11-005 du 13/04/2011 et EL 11-026 du 7 juillet 2011 sur les résultats des élections ont été choisies dans le cadre de ce travail qui a pour objet, le commentaire des décisions rendues par la Cour constitutionnelle en matière électorale.

¹⁴ Cette expression désigne tout juge ayant compétence pour statuer sur les recours mettent en cause le résultat d'une élection. Voir O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, op.cit., p.544

¹⁵ F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, op.cit., p.4

¹⁶ Voir F. M. SAWADOGO, « Les mécanismes de contrôle des élections par la Cour suprême », in *Afrique Démocratie et Développement*, n°014, juin 1997, p.5.

En vérité, ces décisions peuvent être regroupées en deux catégories. La première, c'est la catégorie des décisions relatives à la préparation des élections. Il s'agit des décisions DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994, EP 11-037 du 09/03/2011 et EL 07-015 du 20 mars 2007. La deuxième catégorie est celle des décisions qui ont trait aux résultats des élections. On y retrouve les décisions EP 11-057 du 19 avril 2011, EL11-005 du 13/04/2011 et EL 11-026 du 7 juillet 2011. Les commentaires s'organiseront alors autour de ces deux axes. On abordera le contentieux des actes préparatoires des élections dans un premier temps et le contentieux des résultats des élections dans un second temps.

Section 1- Le contentieux des actes préparatoires des élections

La préparation des élections se fait par le biais d'un ensemble d'opérations administratives telles que le recensement des électeurs, la convocation des électeurs, l'appel aux candidats et l'enregistrement des candidatures, l'aménagement des bureaux de vote, l'impression des bulletins, l'organisation de la campagne électorale. Mais ces opérations sont précédées par l'adoption des lois qui fixent les modalités électorales. La Cour constitutionnelle veille à la constitutionnalité des lois électorales (I) et à la régularité des opérations préparatoires (II).

I- Le contrôle de la constitutionnalité des lois électorales

L'élection n'est démocratique que lorsqu'elle est libre et régulière¹⁷. L'atteinte de cet objectif nécessite un processus électoral géré de façon indépendante et impartiale. Aussi, un système électoral libre et équitable doit-il pouvoir affronter avec efficacité les différents types de contestations qui seront inévitablement élevées. Un processus électoral démocratique se caractérise, pour ainsi dire, par une organisation et une conduite indépendante et impartiale. Pour garantir cette indépendance et cette impartialité, le législateur béninois a décidé, à l'occasion de l'adoption de la loi n°94-013 du 21 novembre 1994 portant règles générales pour les élections du président de la République et des membres de l'Assemblée nationale, de créer une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA). Mais cette décision a fait l'objet d'un contentieux important entre l'exécutif et le législatif. Le commentaire qui suit (B) porte sur la décision DCC n° 34-94 qui a sanctionné la résolution de ce conflit (A).

A-Extrait de la décision DCC n° 34-94 du 23 décembre 1994

La Cour constitutionnelle,

¹⁷ Voir J. M. COTTERET ET C. EMERI, *Les systèmes électoraux*, op.cit p. 34.

Vu...

En ce qui concerne le principe de la création de la CENA et ses attributions :

Considérant que la CENA s'analyse comme une autorité administrative et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ;

Considérant que la création de la CENA, en tant qu'autorité administrative indépendante, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler, dans l'administration d'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier, des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes ;

Considérant que l'institution de la CENA se fonde sur les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste affirmées dans le Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 ;

Considérant que l'attachement du Peuple Béninois au principe de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis ...

Considérant que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dispose en son article 21 alinéa 3 : "...La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote..."

Considérant que la création d'une Commission Electorale Indépendante est une étape importante de renforcement et de garantie des libertés publiques, et des droits de la personne humaine ; qu'elle permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la transparence des élections, et d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques ;

Considérant que la Constitution dispose en son article 48, alinéa 1^{er} :

Considérant qu'aux termes de l'article 98 de la Constitution : "Sont du domaine de la loi les règles concernant :

-...la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;

-...le régime électoral du Président de la République, des membres de l'Assemblée nationale et des Assemblées locales ;

-...la citoyenneté et la modification de circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux..."

Considérant que le régime électoral, qui se définit comme l'ensemble des règles juridiques qui déterminent la manière dont il est possible de se porter candidat à une élection et d'être élu, repose sur des séries d'opérations à savoir des mesures préparatoires (date du scrutin et convocation des électeurs, présentation des candidats), la campagne électorale (organisation et contrôle), le scrutin, (mode, déroulement, dépouillement, proclamation, réclamation ou contentieux) ; qu'ainsi, selon la constitution, le régime électoral est une matière remise dans sa totalité au législateur ; que dès lors, l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au gouvernement le soin d'en arrêter les mesures d'application ; Considérant que rien dans la constitution ne s'oppose à la création, par l'Assemblée nationale, d'une Commission Electorale Nationale Autonome ; qu'en procédant comme elle l'a fait, l'Assemblée nationale n'a fait qu'exercer l'une de ses prérogatives constitutionnelles et n'a donc pu violer le principe de la séparation des pouvoirs contenu notamment dans les articles 54, 98 et 100 de la Constitution ;

Considérant que l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENA tels qu'ils apparaissent dans la loi n°94-013, ne ressortissent pas du domaine du pouvoir réglementaire ; qu'il s'ensuit qu'il n'y a pas eu non plus violation du principe de la séparation des pouvoirs ; ...».

B-Commentaire de la décision

La transparence du jeu démocratique veut que toutes les règles de la compétition pour l'occupation des positions du pouvoir soient claires, précises et connues longtemps à l'avance de tous les acteurs¹⁸. Cela suppose le contrôle de la constitutionnalité des lois électorales. Par ailleurs, pour en assurer la régularité, « *les élections doivent être organisées et administrées par des responsables indépendants, impartiaux et qualifiés, appartenant à une commission électorale nationale ou une autre institution compétente. Les administrateurs de l'élection doivent être à l'abri de toute ingérence du gouvernement et des partis et disposer de fonds suffisants pour exercer leurs responsabilités* »¹⁹ car, « *la confiance n'existe que lorsque*

¹⁸ Voir T. BAKARY, Retour au pluralisme politique et perspectives de consolidation de la démocratie en Afrique (les élections en Afrique : de la transition politique à la consolidation de la démocratie), in *Afrique Démocratie et Développement*, n° 017 de mars 1998, pp. 31-40.

¹⁹ Voir G. S. GOODWIN-GILL, *Codes de conduite pour les élections. Etude établie par l'Union Interparlementaire*, Genève, 1998, p. 74

l'appareil électoral semble être impartial »²⁰. Ces réflexions posent la problématique générale de la gestion démocratique des élections et plus particulièrement celle de l'indépendance de la structure responsabilisée à cet effet. Elle est l'une des questions sur lesquelles s'est focalisé le débat politique depuis la mise en route du processus de démocratisation en Afrique noire francophone. Ce débat a conduit à des formules particulières d'administration des élections. C'est ainsi que dans la démocratie naissante béninoise, une question fondamentale a été soulevée lors du processus de mise en place des règles générales pour les élections du président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale : faut-il continuer de faire confiance à l'administration traditionnelle qui faisait office d'administration électorale ou opter pour une autorité administrative autonome et indépendante en la matière ? Cette question a opposé le président de la République et le parlement devant la Cour constitutionnelle. En effet, après l'adoption de la loi n° 94-013 qui crée la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), le chef de l'Etat, estimant que cette création a été faite en violation du principe de la séparation des pouvoirs, saisit la Cour Constitutionnelle aux fins de déclarer les dispositions y afférentes contraires à la Constitution du 11 décembre 1990.

Ce recours soulève une question essentielle : la création de la CENA par l'Assemblée nationale ne viole-t-elle pas le principe de la séparation des pouvoirs qui fonde la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire dans la constitution du 11 décembre 1990 ? Autrement dit, la création de la CENA entre-t-elle dans le domaine de compétence du parlement.

Pour répondre à cette question, la Cour constitutionnelle se fonde non seulement sur les exigences de la démocratie et par conséquent, sur l'importance de la CENA dans la promotion de la démocratie, mais également sur les dispositions constitutionnelles pour démontrer le bien-fondé de la CENA et le fondement juridique de sa création par l'Assemblée nationale. Elle en est arrivée, dans sa décision du 23 décembre 1994, à deux conclusions. D'abord, elle indique que « rien dans la loi fondamentale ne s'oppose à la création par l'Assemblée nationale, d'une CENA ». Ensuite, elle dit que « l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENA tels qu'ils apparaissent dans la loi n°94-013, ne ressortissent pas du domaine du pouvoir réglementaire ». Cela signifie que la création, l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENA sont du domaine législatif. Le parlement qui

²⁰ Conseil of Freely Elected Heads of Government, cité par G. S. GOOGWIN-GILL, *Elections libres et régulières Droit international et pratique*, Union Interparlementaire, 1994, p. 38

créé la commission électorale a le droit de déterminer ses attributions, son organisation et son fonctionnement. La deuxième décision n'est donc que la conséquence directe de la première. Analysée par rapport à l'environnement juridique qui prévalait dans le pays, la décision DCC 34-94 apporte une innovation importante, dans la mesure où elle entraîne le retrait de la fonction d'administration électorale au ministère de l'intérieur. Ce retrait étant justifié par la recherche des voies et moyens pour une gestion plus transparente des processus électoraux, l'innovation a connu un approfondissement. Beaucoup de clarifications ont été apportées à des principes contenus dans la décision DCC 34-94. Les contours du statut et des prérogatives de l'institution nouvellement créée ont été affinés.

1-Une innovation importante

En règle générale et dans les vieilles démocraties, l'organisation et le déroulement des processus électoraux sont confiés au ministère de l'intérieur. Cette règle a été appliquée au Bénin jusqu'en 1994. Autrement dit, non seulement les élections pluralistes des premières années de l'indépendance dahoméenne, celles de la période révolutionnaire et du parti unique, mais aussi les premières élections de l'après conférence nationale de février 1990, ont été conduites par le ministère de l'intérieur. L'intérêt de la décision DCC 34-94 réside dans le fait qu'elle met fin à ce système de gestion des élections par l'administration traditionnelle. En effet, il apparaît dans la décision, d'une part, que « rien dans la constitution ne s'oppose à la création, par l'Assemblée Nationale, d'une Commission Electorale Nationale Autonome », et d'autre part, que « l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la CENA tels qu'ils apparaissent dans la loi n°94-013, ne ressortissent pas du domaine du pouvoir réglementaire ».

En adoptant ces deux conclusions, que l'on peut fondre en une seule, à savoir, que la création, l'organisation, le fonctionnement et la fixation des attributions de la CENA relèvent du domaine de la loi, et par lesquelles la Cour arrache au ministère de l'intérieur le volet "administration électorale", la haute juridiction adhère à la réflexion qui a conduit une partie de la classe politique à initier la création de la CENA. En effet, c'est à l'approche des élections législatives de 1995 et présidentielles de 1996, que des revendications se sont élevées en faveur de la mise en place d'une structure autre que le service de l'Etat traditionnellement chargé de l'administration des élections. A la base de ces récriminations, se retrouvent les partis politiques d'opposition et des organisations de la société civile, pour qui,

il n'est plus possible d'accorder la moindre crédibilité à l'administration publique, celle-ci ayant démontré par le passé sa soumission au pouvoir.

La décision trouve deux niveaux de fondement dans la constitution du 11 décembre 1990. D'abord, la Cour fonde sa conclusion sur le préambule de la constitution lorsqu'elle dit que « *la création de la commission électorale nationale autonome (CENA), ... est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration d'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier, des élections honnêtes libres et transparentes* » et qu'elle est « *une étape importante de renforcement et de garantie des libertés publiques, et des droits de la personne ; qu'elle permet d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, et d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques* ». En effet, dans le préambule de la Constitution du 11 décembre 1990, le peuple béninois affirme solennellement sa détermination à créer « un Etat de droit de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle, que spirituelle ;... ». Mieux, il intègre dans la constitution des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne tels que la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui font référence aux principes d'Etat de droit et de démocratie.

La création de la CENA s'analyse donc comme un moyen de promotion de la démocratie pluraliste et de l'Etat de droit dans la mesure où elle est appelée à donner un sens véritable à la participation électorale des citoyens. Il s'agit d'une institution de garantie de la transparence des élections pour une démocratie plus saine et par, ricochet, pour le développement national. Il n'existe pas de démocratie réelle et véritable et d'Etat de droit sans un système fiable de promotion et de protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens, en l'occurrence, des droits et libertés liés à leur participation aux élections visant la désignation des gestionnaire du pouvoir d'Etat et des affaires publiques. La création de la CENA se fonde donc sur les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste qui sont les principes fondateurs du nouveau système politique béninois.

Mais si le fondement de l'institution paraît évident, il n'en va pas de même pour sa création, la fixation des règles relatives à son organisation, son fonctionnement et à ses attributions par l'Assemblée nationale, car, le domaine de la loi limitativement défini par l'article 98 de la constitution ne comporte pas expressément la création d'une autorité administrative indépendante dans le domaine électoral. Il a fallu une interprétation à la fois sémiotique et systémique pour que la Cour en arrive à ces conclusions. Sans se référer à un certain nombre d'articles de la constitution, la haute juridiction n'aurait pas pu justifier facilement sa décision. En effet, aux termes de l'article 48, alinéa 1^{er} de la constitution, « la loi fixe les conditions d'éligibilité, de présentation des candidatures, de déroulement du scrutin, de dépouillement et de proclamation des résultats de l'élection du président de la République ... ». En son article 81, elle dispose que « la loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités... ». Mais de façon générale, aux termes de l'article 98 de la constitution, « Sont du domaine de la loi les règles concernant :...la citoyenneté, les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; ...le régime électoral du Président de la République, des membres de l'Assemblée nationale et des Assemblées locales ;...la création et la modification de Circonscriptions administratives ainsi que les découpages électoraux... ». A la lecture de ces dispositions constitutionnelles, rien n'indique que la création d'une CENA relève du domaine de la loi.

Cependant, en partant effectivement de la définition du régime électoral, et en l'intégrant dans les dispositions des autres articles de la constitution cités, on peut comprendre la motivation de la haute juridiction. En tant qu'ensemble des règles juridiques qui déterminent la manière dont il est possible de se porter candidat à une élection et d'être élu, le régime électoral se veut très englobant. En prenant en compte les règles relatives à l'organisation des élections, il peut intégrer l'organe chargé de l'administration des élections. C'est ce qui a permis à la Cour d'aboutir à sa conclusion car, partant de cette définition du régime électoral empruntée à la doctrine, elle dit que ce dernier repose sur des séries d'opérations préélectorales, électorales et postélectorales et que par conséquent, la constitution remet totalement le régime électoral au législateur. C'est cette idée de totalité qui justifie l'extension du champ de compétence du législateur qui se voit du coup attribuer le pouvoir créer un organe indépendant et autonome qu'il charge de la mise en œuvre des processus électoraux : « ...l'Assemblée nationale peut, à volonté, en fixant les règles électorales, descendre, aussi loin qu'il lui plaît, dans le détail de l'organisation du processus électoral, ou laisser au gouvernement le soin d'en arrêter les

mesures d'application ». Autrement dit, la création de la CENA constitue une mesure d'application des règles électorales que le législateur a la latitude de définir ou dont il peut confier la définition à l'exécutif.

Par la création et la détermination des règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de la CENA, le législateur n'a fait qu'entrer dans les détails de l'une des missions que la constitution lui a assignées. Avec la validation de cette œuvre du législateur, on note une rupture avec le passé. Jamais, jusque là, la Cour n'avait adopté une telle interprétation dans un domaine aussi important pour la démocratie naissante béninoise. Mieux, elle écarte définitivement l'administration traditionnelle de la gestion des processus électoraux. L'innovation est importante pour la simple et bonne raison qu'elle vise l'amélioration de la qualité des élections. C'est pourquoi, dans la jurisprudence ultérieure de la Cour, on remarque un approfondissement des principes dégagés.

2-Une innovation approfondie

Après avoir soutenu le principe de la création de la CENA par le législateur, la Cour a, dans sa jurisprudence ultérieure, approfondi la réflexion entamée dans la décision DCC n°34-94. La nature juridique de la CENA a été davantage précisée. Autrement dit, la portée de son indépendance et ses prérogatives ont été clarifiées.

S'agissant de l'indépendance, la décision DCC n°34-94 fait de la CENA une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le contrôle de la constitutionnalité de la loi n°2005-14 portant règles générales pour les élections en République du Bénin a offert l'occasion à la Cour constitutionnelle de réaffirmer l'indépendance surtout budgétaire de la CENA²¹. En jugeant que l'intervention du ministre de l'intérieur dans la procédure de fixation du budget de la CENA et de son secrétariat administratif permanent est contraire au principe de valeur constitutionnelle d'indépendance de l'autorité administrative électorale, elle dote l'indépendance de la CENA de la même force juridique que les principes contenus dans la loi fondamentale. N'étant ni institutions décentralisées de l'Etat²² ni structures déconcentrées du gouvernement²³, les commissions électorales doivent être soustraites aux contrôles de tutelle et hiérarchique. Cela vise à

²¹ Voir Décision DCC 05-056 des 21 et 22 juin 2005.

²² Les autorités administratives indépendantes sont des organismes publics non dotés de personnalité juridique. Elles ne bénéficient pas non plus de l'autonomie financière pour être considérées comme des institutions décentralisées. Voir C. TEITGEN-COLLY, op.cit.

²³ Les commissions électorales ne constituent pas un prolongement du gouvernement. Voir C. TEITGEN-COLLY, op.cit.

protéger l'indépendance fonctionnelle de l'institution, même contre le législateur qui en est le créateur. Mais cette indépendance implique par-delà l'absence de contrôle hiérarchique ou de tutelle, qu'elles disposent de moyens humains et financiers nécessaires et qu'elles jouissent d'une réelle autonomie de gestion matérielle et financière ». C'est pourquoi, elle recouvre fondamentalement deux réalités : l'autonomie administrative et l'autonomie budgétaire²⁴.

L'autonomie administrative suppose qu'il ne puisse pas y avoir de veto gouvernemental à l'égard des décisions des commissions électorales car, les autorités administratives indépendantes sont des instances officielles pouvant disposer de pouvoirs juridiquement contraignants et de substantielles capacités administratives²⁵. Pour cela, la CENA se dote d'un règlement intérieur qui lui permet d'établir et d'exécuter souverainement son chronogramme de travail. Elle s'appuie, à l'interne, sur trois comités techniques à savoir le comité du fichier électoral, de la planification, du vote et de la centralisation des résultats, le comité des ressources humaines, de la formation et de la communication et le comité du budget, de la logistique, des équipements chargé de la répartition du matériel. Ces comités sont respectivement présidés par les deux vice-présidents et le coordonnateur du budget. L'institution fonctionne sous la direction de son président en période électorale. Mais entre deux élections, sa continuité est assurée par un secrétariat administratif permanent (SAP/CENA) chargé de la conservation de sa mémoire administrative, de la récupération, de l'entreposage et de l'entretien du patrimoine électoral, de la formation des agents électoraux, de la vulgarisation des lois électorales dès leur promulgation, de l'élaboration de l'avant-projet du budget des élections, de l'informatisation et de la mise à jour annuelle de la liste électorale permanente par des structures professionnelles dont la compétence est avérée et ce, par appel à concurrence. Pendant cette période, le SAP/CENA fonctionne, contrairement à ce qu'avait voulu le législateur, de façon autonome sous la tutelle du président de la République (Décision DCC 98-084 des 18 et 19 novembre 1998). La commission électorale peut aussi compter sur les moyens humains dont elle a besoin²⁶. En plus du personnel technique qu'elle recrute et gère elle-même, elle est relayée au niveau local par des commissions électorales départementales, des commissions électorales communales et des commissions électorales d'arrondissement.

²⁴ Voir J. – L. AUTIN, « Autorités administratives indépendantes », *JCP administratif* 1998, fascicule 75, p.3

²⁵ Voir Ph. M. DEFARGES, *La gouvernance*, Paris, PUF, Que sais-je ? 2003, p.68

²⁶ Conseil d'Etat, *Les autorités administratives indépendantes*, op.cit, p. 292

Grâce à son autonomie de gestion budgétaire²⁷, elle dispose d'un budget dont le seul ordonnateur est le président de l'institution qui le gère librement. La seule obligation qui pèse sur ce dernier est le respect des règles régissant les dépenses publiques. Pour cela, le gouvernement fixe par décret, sur proposition de la CENA, le règlement financier de l'institution.

En ce qui concerne les prérogatives de la CENA, la Cour constitutionnelle a également joué un rôle déterminant dans la fixation de leur contenu. Selon la décision DCC 34-94, la CENA est chargée de la gestion des élections. A la suite de cette décision, la Cour est parvenue à donner un sens aux interventions de la CENA tant dans la phase préélectorale que dans les phases électorale et postélectorale. En tant que structure organisatrice des élections, elle ne doit pas se transformer en juge de la régularité des processus électoraux. C'est ce qui ressort de la décision DCC 96-002 des 4 et 5 janvier 1996. En effet, déférées à son contrôle, l'article 10 de la loi 95-015 définissant les règles particulières pour l'élection du président de la République adoptée en première lecture le 22 septembre 1995, libellé comme suit : « *si plusieurs candidats concurrents adoptent la même couleur, le même emblème ou le même signe, la CENA se prononce sans recours possible, dans un délai de deux (02) jours en accordant la priorité du choix au candidat qui a déposé le premier sa candidature* », a été censuré par la haute juridiction qui indique « *qu'en prescrivant que la CENA se prononce sans recours possible, l'article 10 de la loi querellée est contraire à la constitution....* »²⁸. Les dispositions ainsi censurées ont été réformées comme suit : « *si plusieurs candidats concurrents adoptent la même couleur, le même emblème ou le même signe, la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) se prononce dans un délai de 2 jours en accordant la priorité du choix au candidat qui a déposé le premier sa candidature* »²⁹. La portion « sans recours possible » a donc été supprimée pour cantonner la CENA dans son rôle administratif. Dans le domaine des opérations préparatoires, elle est tout d'abord responsable de la commande et de la réception des cartes d'électeurs, de l'inscription sur les listes électorales et de la distribution des cartes d'électeurs. La Cour précise dans une décision rendue en 2000 que la CENA est la seule institution chargée de l'élaboration et de l'informatisation de la liste électorale (Décision EL 00-002 du 20/01/2000). Elle assure ensuite la réception et la

²⁷ Voir art.35 al.3 de la loi n°2006-25 précitée.

²⁸ Voir art. 9 de la loi n° 95-015 du 23 janvier 1996.

²⁹ Voir art .de la loi n° 95-015 du 23 janvier 1996.

publication des candidatures³⁰, la détermination et la publication de la liste des bureaux de vote, la nomination et la publication de la liste des membres de ces bureaux de vote, ainsi que le lancement de la campagne électorale. Enfin, la CENA commande, réceptionne et distribue le matériel électoral. Une décision mérite d'être citée à ce sujet. Lors du processus de désignation du président de la République en 1996, le ministre de l'intérieur a refusé de mettre à la disposition de la CENA les enveloppes nécessaires au vote. Saisie par le président de l'institution, la haute juridiction reste dans la logique de sa décision EL95-012 du 24 mars 1995 et décide « *qu'il résulte de la lecture croisée des dispositions des articles 37 et 46 de la loi n°94-013 du 17 janvier 1995 que seule la CENA est habilitée à assurer l'organisation de toutes les opérations de vote en collaboration avec un Ministre désigné par le Gouvernement ; que la désignation à cet effet du Ministre de l'intérieur n'emporte transfert à celui-ci d'aucune des attributions de la CENA; qu'en vertu de l'article 117 de la Constitution, il y a lieu d'enjoindre au Ministre de l'intérieur de livrer sans délai à la CENA les enveloppes en vue des élections présidentielles de mars 1996* »³¹. Pour remédier à ces mauvaises interprétations de l'article 37 al.1 de la loi 94-013, le législateur clarifie le contenu de ces dispositions avant la tenue des élections législatives de 1999. Aux termes l'article 40 de la loi 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, les élections sont gérées par un organe administratif dénommé CENA et qui dispose d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels, au parlement et à la Cour constitutionnelle.

Pour ce qui est des opérations électorales, elles se déroulent sous la supervision de la CENA qui élabore les formulaires de vote par procuration, accrédite les observateurs et les délégués des partis ou candidats pour la surveillance des opérations électorales dans les différents bureaux de vote (Décision EL99-0153 du 27/12/1999). Elle nomme les membres des bureaux de vote (Décision EP 11-041 du 11/03/2011) et détermine l'emplacement de ces derniers (Décisions EL 07-139 15/05/2007 et EP11-048 du 31/03/2011). La haute juridiction précise même que son autonomie décisionnelle lui permet de prendre toutes les mesures spéciales de facilitation du vote (Décision EP11-042 du 11/03/2011). En 1995, alors que la CENA a retenu la liste de l'Union Démocratique des Forces du Progrès (UDFP) pour participer aux élections

³⁰Qu'il s'agisse des élections locales, législatives ou présidentielles, la réception des dossiers de candidature et la vérification de leur régularité incombent à la CENA. Mais en ce qui concerne la publication de la liste des candidats retenus, les pouvoirs de cette institution se limitent aux élections locales et législatives. La publication de la liste des candidats à une élection présidentielle relève de la compétence de la Cour constitutionnelle.

³¹ Voir Décision EL-P-96-006 du 27 février 1996 in Recueil des décisions. Elections présidentielles et législatives, 1996, pp. 39-32

législatives de 1995, le ministre de l'intérieur, par un Message Radio n°599 du 16 mars 1995 relatif à la désignation des observateurs dans les bureaux de vote, demande aux préfets de département de faire remarquer aux chefs de circonscriptions administratives³² que pour son département ministériel, l'UDFP n'a présenté aucune liste et que par conséquent, aucun récépissé ne doit être délivré à d'éventuels observateurs qui seraient mandatés par ce parti. Saisie par Timothée ADANLIN, président de parti, la Cour rappelle le contenu de l'article 37 de la loi 94-034³³ et décide « qu'il en résulte que le MISAT n'a aucune compétence pour intervenir en la matière ; qu'en conséquence, le Message Radio n° 599 du Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT), en ce qu'il interdit aux Préfets de délivrer des récépissés d'observateurs aux délégués du parti UDFP, doit être déclaré nul et de nul effet »³⁴.

Après le déroulement du vote, le dépouillement et le décompte des voix, la CENA centralise, par le biais de ses démembrements, les résultats. Ces derniers sont transmis par ses soins à la Cour constitutionnelle qui procède aux vérifications nécessaires et proclame les résultats provisoires, puis définitifs³⁵. La CENA est la destinataire exclusive des rapports de ses structures décentralisées qui lui font part des irrégularités relevées (Décision EL 11-055 du 16/08/2011). Mais elle a la charge de saisir la Cour de ces irrégularités (Décision EL 11-047 du 26/07/2011). S'agissant des résultats des élections, elle est autorisée à en donner les grandes tendances issues des urnes (Décision EP 11-069 du 26/05/2011) ou proclamer les

³² Les chefs des circonscriptions administratives sont les autorités habilitées par la loi pour délivrer le récépissé qui « servira de titre et de garantie aux droits attachés à la qualité de délégué de candidats ... », notamment de surveillance du déroulement des opérations électorales et le dépouillement des suffrages. Voir art. 40 de la loi 94-013 du 27 janvier 1995, op.cit

³³Cet article dispose que « la Commission Electorale Nationale Autonome travaille sous l'autorité de son bureau en collaboration avec un ministre désigné par le gouvernement qui met à la disposition de la Commission, les moyens dont elle a besoin pour l'accomplissement de sa mission. La Commission Electorale Nationale Autonome est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats ».

³⁴ Voir Décision EL95-012 du 24 mars 1995, *Recueil des décisions. Elections législatives*, 1^{er} vol., 1995, pp. 61-65

³⁵Par rapport à cette étape très importante des processus électoraux, c'est-à-dire, celle de la centralisation des résultats, la législation béninoise s'est améliorée dans le sens de la limitation de l'implication de l'administration d'Etat et par conséquent, du renforcement du rôle de la CENA. En effet, alors que les résultats centralisés par la CENA devraient transiter par le ministère chargé de l'intérieur en vue de leur transmission à la cour constitutionnelle (art.12 de la loi 94-013 précitée), le législateur a décidé dans la loi 2000-18 qu'« après centralisation des résultats...., la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) les transmet à la Cour constitutionnelle pour vérification de la régularité, examen des réclamations et proclamation des résultats définitifs ». Ces dispositions ont été reprises lors de l'adoption de la loi 2006-25 en son art.45 al.5. Cette évolution a été provoquée par le fait que la disposition prévoyant la transmission des résultats par le ministère de l'Intérieur a montré ses limites à l'occasion de l'élection présidentielle de 1996. Elle a créé des blocages que la CENA a estimés surmontables si la loi lui donnait le droit de transmettre directement à la cour constitutionnelle les procès-verbaux des opérations électorales. Voir CENA, *Elections présidentielles mars 1996. Rapport général*, Cotonou 15 juin 1996, p. 36.

résultats provisoires des élections législatives. Toutefois, cette proclamation ne lie pas la haute juridiction (Décision EL 07-159 du 16/05/2007). Lorsque les circonstances l'exigent, le président de la CENA peut demander et obtenir de la Cour constitutionnelle, le report de la date des élections (Décision EL 07-024 du 23 mars 2007 ; Décision EL 11-001 du 31 mars 2011). La Cour reconnaît par ailleurs à son président le pouvoir de destituer et de remplacer les membres défaillants des démembrements de la CENA (Décision EL 11-006 du 27 avril 2011).

En somme, la Cour constitutionnelle a contribué non seulement à la création de la CENA, mais aussi à la clarification de son statut et de ses prérogatives dans le dispositif de la mise en œuvre des processus électoraux. Son action est aussi remarquable en ce qui concerne la régularité des opérations préparatoires.

II-Le contrôle de la régularité des opérations préparatoires

La régularité des élections est conditionnée par celle des opérations préparatoires. Celles-ci sont constituées par « *tous les actes administratifs qui constituent le préalable à l'élection elle-même et qui ont un lien nécessaire et direct avec elle* »³⁶. Il s'agit des opérations administratives telles que le recensement des électeurs, la convocation des électeurs, l'appel aux candidats et l'enregistrement des candidatures, l'aménagement des bureaux de vote, l'impression des bulletins, l'organisation de la campagne électorale. « *Emanant dans la plupart des cas d'autorités administratives liées au pouvoir, ces actes peuvent céder à la tentation de subjectivisme politique* »³⁷. D'où le contrôle de la régularité des opérations préparatoires qui vise à sanctionner préalablement certaines irrégularités qui pourraient influencer les résultats du scrutin³⁸. Deux de ces opérations ont fait l'objet de décisions importantes : l'établissement de la liste électorale (1) et le dépôt des dossiers de candidature (2).

A- Le contrôle de la régularité de l'établissement de la liste électorale

L'établissement de la liste électorale peut soulever deux catégories de contentieux. La première est relative au respect des conditions d'appartenance au corps électoral par les candidats à l'inscription. Cela entraîne un contrôle des conditions d'électorat. La seconde

³⁶ Voir R. GHEVONTIAN « Un labyrinthe juridique : le contentieux des actes préparatoires en matière d'élections politiques » *RFDA*, 1994, n° 10 pp 793 à 816 notamment p.794.

³⁷ Idem p 795.

³⁸ Voir A.- M. LEROY, cité par F. DELPEREE, op.cit, p. 37.

catégorie concerne les opérations d'enrôlement elles-mêmes qui aboutissent à la liste électorale. C'est cette catégorie qui engendre le contrôle de la régularité de l'établissement de la liste électorale. Les contestations qui ont donné lieu à la décision EP 11-037 du 09/03/2011, objet du commentaire qui suit, entrent dans cette dernière catégorie.

1-Le texte de la décision EP 11-037 du 09/03/2011

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 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 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 Madame Marcelline – C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requête du 09 février 2011 enregistrée au Secrétariat Général de la Cour Constitutionnelle le 10 février 2011 sous le numéro 0311/021/EP, Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA, Député à l'Assemblée Nationale, saisit la Haute Juridiction « au sujet de la liste électorale et du respect des dispositions constitutionnelles » ;

Considérant que par une autre requête du même jour enregistrée au Secrétariat Général de la Cour Constitutionnelle à la même date sous le numéro 0312/022/EP, il introduit devant la Haute Juridiction un recours en « inopérationalité du calendrier de réalisation de la LEPI pour

les élections présidentielles du 27 février 2011 et des élections législatives du 17 avril 2011.» ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Suite à des violations répétées de la loi 2009-10 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée par la CPS et la MIRENA et de celle de la loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ; à la lumière des dispositions légales qui rendent non opérante l'utilisation de la LEPI, outil moderne qui permet de réduire de 5% à 8% les erreurs et autres fraudes observées lors de l'établissement des listes électorales manuelles dans un pays de démocratie, concourant ainsi à une perfection du fichier électoral ;

Vues les dispositions prévues dans les articles 6, 47, 73, 74 de la Constitution du 11 décembre 1990, des articles 1^{er}, 5, 30, 34 de la loi 2009-10 et l'article 5 de la loi 2010-33 portant règles générales pour les élections au Bénin,

Qu'il plaise à la Cour :

1-de me donner acte de ce que les élections de février et avril 2011 ne peuvent pas se dérouler avec l'usage de la LEPI ;

2-de juger constitutionnelle l'idée selon laquelle, avant le démarrage de la campagne électorale, les électeurs doivent être connus et les candidats, partis politiques ou leurs représentants doivent s'assurer de l'exactitude et de la pertinence des données électorales (article 5 de la loi 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin) ; que dans le cas d'espèce, conformément au calendrier de la CPS-MIRENA, les électeurs ne seront connus qu'à la veille des élections (distributions des cartes d'électeurs du 15 février au 25 février en violation de la loi 2009-10, dernier jour de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République) ;

3-de constater qu'il y a lieu de reconnaître que les différents acteurs politiques, la CENA et les autres fractions du peuple doivent se réunir très rapidement autour de la Cour Constitutionnelle seule juge des contentieux en la matière, pour apprécier la liste électorale à utiliser et qui prenne en compte la LEIP apurée et les citoyens de 18 ans et plus non recensés ou non enregistrés qui, croyez-moi, font plus d'un million cinq cents mille ;

4- qu'au nom du principe qu'on ne peut être juge et partie et que les membres de la CPS sont membres des partis politiques ayant présenté des candidats aux présidentielles ou sont eux-mêmes candidats aux législatives d'Avril 2011, de me donner acte que la fiabilité de la liste

électorale LEPI en est garantie et que dès l'installation de la CENA, tous ces acteurs concernés doivent démissionner (pour ne pas être juge et parti) ;

5- de me donner acte de ce que, conformément à l'article 47 de la Constitution du Bénin, les élections doivent s'organiser à bonne date et que le mandat de l'actuel Chef de l'Etat prend fin le 5 avril à minuit. Le Bénin n'est pas un pays sorti d'une guerre, d'une catastrophe naturelle ou encore moins d'un régime autocratique et totalitaire pour qu'une liste électorale (fut-elle LEPI ou non), soit une condition pour la poursuite du processus démocratique dans notre pays et marqué par des élections régulières depuis vingt ans et que tout démocrate doit, en application de l'article 66 de la Constitution s'organiser pour sauver la république en rétablissant l'ordre constitutionnel. » ; qu'il demande à la Cour de « prendre toutes les mesures idoines pour faire éviter à notre pays des comportements de citoyens qui peuvent être source de très graves violences et non maîtrisées dans notre pays. » ;

Considérant que Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA poursuit dans une seconde requête : « J'ai l'honneur de soumettre à la Haute Juridiction les moyens juridiques qui rendent inopérants les délais prévus par la CPS et la MIRENA pour achever le RENA et la LEPI. Notre démarche se fonde sur les dispositions de l'article 8 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) et l'article 5 de la loi 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

... Selon les dispositions de l'article 3 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009, la LEPI est une liste « exhaustive ». Elle devra donc prendre en compte la grande majorité des béninois au cours des différentes phases de son établissement. Or d'après les dernières statistiques publiées par la CPS et la MIRENA, bien que provisoires, 1.309.544 de Béninois ne sont pas encore enrôlés ... A cela s'ajoutent nos compatriotes omis lors des opérations du recensement porte à porte estimés à près de 1 500 000. Le caractère facultatif de l'enregistrement ne s'applique pas au recensement porte à porte, tel que disposent les articles 25 et 26 de la loi ci-dessus citée.

Il sied de rappeler à la Haute Juridiction les conditions particulièrement pluvieuses dans lesquelles les opérations d'enregistrement ont été conduites dans la partie méridionale de notre pays, au point où le gouvernement a dû déclarer ces zones sinistrées ... cette situation a sérieusement affecté la réussite de l'opération d'enregistrement et, au vu des dispositions ci-dessus référées, entache l'exhaustivité de la LEPI.

... L'autre élément qui complète les irrégularités dans cette opération est la phase d'affichage de la liste électorale informatisée provisoire.

... De l'affichage de la LEIP à la distribution des cartes d'électeurs par la MIRENA et la CENA, il s'écoule un délai qui nous conduit inexorablement au 27 mars 2011 si cette opération avait été démarrée le 11 janvier dans la première aire opérationnelle Ouémé-Plateau et au 20 avril 2011 dans la dernière aire opérationnelle Atacora-Donga et dans les zones inondées (fin de distribution des cartes d'électeurs). Il est utile de rappeler que la LEIP devrait être affichée de manière ininterrompue et simultanée sur toute l'étendue du territoire national (voir l'article 30 de la loi 2009-10 du 13 mai 2009), de façon à faciliter les réclamations surtout en radiation ; ce qui aiderait la MIRENA dans la phase de dédoublement. Au mépris de la loi, la CPS et la MIRENA ont encore une fois violé la légalité en procédant à l'affichage aire opérationnelle par aire opérationnelle.

Par ailleurs, il faut ajouter que la phase d'affichage a été caractérisée par plusieurs irrégularités. Ainsi, des villages entiers n'ont pu avoir leur LEIP affichée. Il s'agit pour exemple des villages : Oko Djèguèdè (Massé), Itchaffan (Adja ouèrè) et Ita Ogoun (Oko Akaré) dans la commune d'Adja Ouèrè et des villages d'Obatèdo (hameau Moumou) et Illéchin dans la commune de Kétou. (Voir constats d'huissier). Il en est de même dans les villages de Tolédji et Gbozoumè dans la commune d'Avrankou jusqu'à la date du 7 février 2011.

... Ces faits particulièrement préoccupants et reconnus par le superviseur de la CPS, attestent que la LEPI est inopérante pour les élections présidentielles et législatives de 2011 telle qu'annoncée par la CPS. Qu'il plaise à la haute juridiction de déclarer, eu égard de ce qui précède que la LEPI ne pourra être utilisée pour les prochaines élections présidentielles dans notre pays à la date du 27 février 2011.

... La LEPI telle qu'elle est entrain d'être conduite exclut plus d'un million cinq cent mille Béninois qui ne pourront donc pas exprimer leur droit de vote dans notre pays en 2011. Ces compatriotes exclus se voient refuser le droit de vote au mépris de l'article 6 de la Constitution.

... Eu égard à tout ce qui précède, et considérant le caractère exclusif de la LEPI, cet outil en l'état, non seulement ne pourra pas être disponible pour les prochaines élections, mais aussi il est porteur de germes de troubles électoraux » ; qu'il conclut : « C'est pourquoi, je viens par la présente inviter la haute juridiction à déclarer inopérante cette LEPI pour les élections présidentielles et législatives de 2011 sur la base des dispositions légales. » ;

Considérant que le requérant joint à cette seconde requête un procès-verbal de constat dressé le 28 janvier 2010 par Maître Robert BONOU, Huissier de Justice Honoraire près la Cour d'Appel de Cotonou, une copie de divers documents adressés par le Superviseur Général de la CPS à Monsieur le Président de l'Union fait la Nation ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que par ses deux requêtes, Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA soumet en réalité à l'appréciation de la Cour les conditions dans lesquelles se sont déroulées les opérations de recensement et d'établissement de la liste électorale permanente informatisée ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une même décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 alinéa 1 de la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi et établissement de la liste électorale permanente informatisée : « *Tout le contentieux de l'organisation du recensement électoral national approfondi et de l'établissement de la liste électorale permanente informatisée relève de la Cour Constitutionnelle.* » ; que selon l'article 4 alinéa 1 de la Loi n°2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : « *L'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI).* » ;

Considérant qu'il résulte des déclarations faites par les responsables de la CPS – LEPI, de la MIRENA et de la CENA lors de leurs auditions des 11 février, 24 février, 1^{er} et 3 mars 2011 que les difficultés et insuffisances relevées au cours des opérations ont été progressivement apurées par la CPS et la MIRENA; qu'au demeurant, la Loi n° 2011-03 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 votée par l'Assemblée Nationale le 4 mars 2011 vise également à améliorer l'outil en habilitant les responsables en charge de sa réalisation à prendre toutes les mesures utiles à cette fin ; qu'en conséquence, il ne saurait être admis à l'étape actuelle du processus électoral, le principe d'une élection sur la base d'une liste autre que celle prévue à l'article 4 de la Loi n° 2010-33 ci - dessus cité ; que dès lors, il y a lieu de dire et juger, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, que les élections de 2011 se dérouleront avec l'usage de la LEPI ; qu'en conséquence, les requêtes de Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA doivent être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er}- Les requêtes de Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA sont rejetées.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA et publiée au Journal Officiel.

2-Commentaire de la décision

L'établissement de la liste électorale est une étape cruciale pour les processus électoraux. En effet, il s'agit de l'opération préélectorale qui permet à l'autorité administrative de réaliser le répertoire des électeurs. Après avoir utilisé pendant longtemps des listes électorales établies manuellement et à chaque élection, les élections présidentielles et législatives de 2011 se sont tenues avec une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) dont l'établissement a fait l'objet de contestations qui se sont soldées par la décision EP 11-037 du 09/03/2011.

Les faits sont les suivants : partant non seulement des difficultés auxquelles les institutions chargées de la réalisation de la LEPI, (la CPS et la MIRENA), sont confrontées, mais aussi des irrégularités qu'il a relevées dans le déroulement du processus et qui sont liées notamment à l'affichage des listes, Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA, député à l'Assemblée nationale, saisit la haute juridiction constitutionnelle, sur le fondement des articles 6, 47, 73, 74 de la Constitution du 11 décembre 1990, des articles 1^{er}, 5, 30, 34 de la loi 2009-10 et l'article 5 de la loi 2010-33 portant règles générales pour les élections au Bénin, de deux requêtes. Dans sa première requête, il demande à la Cour : de lui donner acte de ce que les élections de février et avril 2011 ne peuvent pas se dérouler avec l'usage de la LEPI ; de juger constitutionnelle l'idée selon laquelle, avant le démarrage de la campagne électorale, les électeurs doivent être connus et les candidats, partis politiques ou leurs représentants doivent s'assurer de l'exactitude et de la pertinence des données électorales ; de constater qu'il y a lieu de reconnaître que les différents acteurs politiques, la CENA et les autres fractions du peuple doivent se réunir très rapidement autour de la Cour Constitutionnelle, pour apprécier la liste électorale à utiliser et qui prenne en compte la LEIP apurée; de lui donner acte que la fiabilité de la liste électorale LEPI en est garantie et que dès l'installation de la CENA, tous ces acteurs concernés doivent démissionner (pour ne pas être juge et parti) ; de lui donner acte de ce que, conformément à l'article 47 de la Constitution du Bénin, les élections doivent s'organiser à bonne date et que le mandat de l'actuel Chef de l'Etat prend fin le 5 avril à minuit. La seconde requête a été introduite, aux fins de voir la Cour déclarer inopérante la LEPI pour les élections présidentielles et législatives de 2011.

Par ces deux requêtes, le requérant conteste les conditions de réalisation de la LEPI et demande à la Cour de la déclarer inopérante pour les élections présidentielles et législatives de 2011.

Le 9 mars 2011, en se fondant non seulement sur le fait que la LEPI est une exigence légale et démocratique mais aussi et surtout sur l'assurance donnée par les institutions en charge de sa réalisation, la haute juridiction rejette la demande. Autrement dit, elle décide que les conditions de réalisation de la LEPI n'affectent pas sa fiabilité et ne remet pas en cause son utilisation pour les élections de 2011. C'était une première dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise. Vu le contexte dans lequel cette décision intervenait, il ne fait l'ombre d'aucun doute qu'on assistait non seulement à une rupture avec un passé peu glorieux mais aussi un défi lancé pour l'avenir.

a- Une rupture avec le passé

La Cour a été soumise à une question dont la réponse devait maintenir le statu quo ou impulser un progrès pour les processus électoraux et, par ricochet, pour la démocratie béninoise. En effet, il s'agissait de décider de l'organisation des élections de 2011 sur la base de la LEPI ou des listes manuscrites. A la différence des listes manuscrites, la LEPI est une liste établie pour toujours et mise à jour à l'approche de chaque consultation électorale. Le rejet de la demande du requérant signifie que la haute juridiction opte pour la LEPI en remplacement des listes manuelles. Le processus de réalisation qui était en cours devrait continuer et aller à son terme pour permettre à la CENA de se servir d'une liste, en principe, plus fiable que celles qui ont été utilisées lors des élections précédentes.

L'analyse de la décision laisse apparaître deux motifs complémentaires. D'abord, la LEPI est une exigence légale. La motivation juridique de la décision EP 11-037 se trouve dans la législation électorale. En effet, aux termes de l'article 4 alinéa 1 de la Loi n°2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, « *L'élection a lieu sur la base d'une liste électorale permanente informatisée (LEPI)* ». En adoptant une telle disposition, le législateur conditionne la tenue des élections par l'établissement de la LEPI par l'autorité administrative chargée de la gestion des processus électoraux. Les élections de 2011 ne devraient donc pas se dérouler sur la base des listes manuscrites peu fiables. Mieux, il adopte, le 4 mars 2011, une loi spéciale, la Loi n°2011-03, qui habilite les organes en charge de la réalisation de la liste électorale permanente informatisée et de l'organisation du double scrutin de l'année 2011 à prendre toutes les mesures utiles à cette fin.

Par cette habilitation, l'Assemblée Nationale cherche à améliorer l'outil de transparence électorale qu'est la LEPI.

Ensuite, le processus de réalisation de la LEPI a démarré. Les organes en charge des opérations étaient à pied d'œuvre. Et justement la loi spéciale sus citée a été adoptée pour l'amélioration du processus. En outre, invités à réagir aux allégations du requérant, sans nier les difficultés liées aux opérations, les responsables de la CPS – LEPI, de la MIRENA et de la CENA lors de leurs auditions des 11 février, 24 février, 1^{er} et 3 mars 2011 informent la Cour que les difficultés et insuffisances relevées au cours des opérations ont été progressivement apurées par la CPS et la MIRENA.

Combinées, ces deux raisons ont amené la haute juridiction à rejeter la demande du requérant consistant à revenir aux listes manuscrites traditionnelles. Mais lorsque l'on analyse la décision du juge par rapport au passé, on constate que les raisons les plus déterminantes sont le démarrage des activités de réalisation de la LEPI, l'état d'avancement du processus et la loi d'habilitation votée par le législateur au cours du processus de réalisation. Il en est ainsi parce que l'introduction de la LEPI dans le processus électoral béninois ne date pas de la loi de 2010. Le législateur prévoit la tenue des élections sur la base d'une LEPI depuis 1998. Mieux, en 1999, la décision a été prise par la CENA d'informatiser la liste électorale (Décision EL 99-153 du 27/12/1999). Cependant, il n'y en a jamais eu.

Au fond, la démarche du juge paraît irréprochable. Comme l'on pouvait s'y attendre, il s'est servi du traditionnel syllogisme juridictionnel pour rejeter la demande. Partant du fondement juridique de la LEPI, elle constate ensuite l'état d'avancement des travaux qui montre que l'utilisation de l'instrument est possible. Enfin, elle fait le lien entre le fondement juridique, la loi spéciale d'habilitation des organes chargés de la réalisation de l'outil qui est une manifestation claire du législateur de voir la LEPI se réaliser pour les élections de 2011, l'état d'avancement des travaux et l'assurance donnée par les responsables desdits organes pour constater que la LEPI peut et doit être prête pour servir dans le cadre des élections de 2011. Au regard non seulement de ces éléments, mais aussi de la jurisprudence antérieure de la Cour, une autre solution aurait été difficilement concevable. Elle irait, sans aucun doute, contre la volonté du législateur et ne tiendrait pas compte de l'effort déjà fourni par les différents acteurs pour rendre tangible la réalisation de la LEPI. Elle démontrerait par ailleurs l'inconséquence de la haute juridiction. Cela est d'autant plus vrai que cette décision s'inscrit dans la logique qu'avait déjà défendue la Cour lorsqu'elle devrait se prononcer sur la constitutionnalité de la loi n°2010-12 votée par l'Assemblée nationale le 18 mars 2010 et

portant abrogation de la loi n°2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi (RENA) et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI). A l'occasion, elle avait déjà déclaré cette loi abrogative contraire à la constitution. De même, dans la décision EP 11-024 du 4 mars 2011, suite à l'audition des responsables de la CPS-LEPI, de la MIRENA et de la CENA, et pour permettre à cette dernière d'accomplir les tâches indispensables pour garantir la régularité et l'organisation harmonieuse d'un scrutin crédible, elle avait autorisé le report de la date de l'élection présidentielle qui, au lieu du 6 mars, devait se tenir le 13 du même mois. En outre, juste avant de prendre la décision sous commentaire, se prononçant sur un recours en inconstitutionnalité de la liste électorale, au motif qu'un nombre important de citoyens ont été laissés en rade par les responsables des institutions chargées de la réalisation de l'outil, la Cour a, se fondant non seulement sur le principe de la liberté du citoyen de s'inscrire ou de ne pas s'inscrire sur les listes électorales, mais aussi sur la démarche mise en œuvre par les responsables pour permettre à tous les citoyens qui le désirent de se faire enrôler, jugé qu'il n'y a pas violation de la constitution (Décision EP 11-036 du 9 mars 2011). Dans le même ordre d'idée, on peut citer la décision EP 11-052 du 31 mars 2011 dans laquelle la Cour, partant de ce que l'enrôlement des citoyens omis devait se dérouler jusqu'à la veille de l'élection présidentielle et que cela enlevait à la CPS et la MIRENA le temps nécessaire pour publier sur internet ou au journal officiel la liste électorale, a rejeté le recours en violation de la loi électorale introduit par un citoyen. La logique voudrait qu'après avoir pris toutes ces décisions, elle aille jusqu'au bout en imposant, conformément à la législation en vigueur, la LEPI pour les élections de 2011, même si cet instrument devait manquer, comme cela s'est révélé après les élections, de fiabilité.

Mais du point de vue des moyens utilisés par le juge, la décision ne résiste pas entièrement aux critiques. On peut lui reprocher d'avoir fait usage inapproprié de la technique de l'économie des moyens. En effet, dans la décision, il est écrit : « ...sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens... ». L'économie des moyens est une technique qui permet au juge de ne pas prendre explicitement parti sur le bien-fondé du ou des moyens autres que celui qui est retenu pour fonder la solution³⁹. Le juge fait donc abstraction de certains moyens dont il a été saisi. Le recours à cette technique pour rejeter la demande du requérant pose problème dans la mesure où d'ordinaire, l'économie des moyens se justifie par la présence d'un moyen

³⁹ D. Labetoule, Les méthodes de travail au Conseil d'Etat et au Conseil constitutionnel, Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat, Paris, LGDJ, 1988, p.254

soulevé d'office par le juge ou par l'existence d'un motif d'annulation invoqué par le requérant. En d'autres termes, l'économie des moyens est utilisée dans l'hypothèse de l'annulation de l'acte soumis au contrôle du juge. Dans le cas contraire, c'est-à-dire, lorsque la réponse du juge devait être le rejet de la demande du requérant, le mal-fondé de chacun des moyens invoqués doit être démontré par le juge. On peut en déduire que la décision du juge est mal fondé de ce point de vue.

Cependant, la décision traduit une certaine audace dans la mesure où les responsables de la CPS-LEPI, de la MIRENA et de la CENA n'ont apporté aucune preuve des mesures prises pour apprêter la LEPI avant la tenue des élections. Rien de concret ne rassurait sur la tenue des élections avec une liste électorale élaborée dans des conditions idéales et exempte de critiques et de contestations. Mais malgré cette incertitude, la Cour a décidé de rompre avec le passé caractérisé par la tenue des élections avec des listes électorales manuscrites confectionnées par la CENA à chaque élection de façon artisanale, dans un délai quelquefois extrêmement court, rendant ainsi impossible toute vérification de leur fiabilité. En effet, jusqu'à la prise de cette décision, les élections au Bénin se déroulaient sur la base des listes manuscrites, ce qui nourrissait des fraudes en aval. C'est après avoir relevé pendant longtemps et lors des examens des processus électoraux, des inscriptions multiples, des inscriptions des mineurs, des inscriptions fictives, des inscriptions d'étrangers, des inscriptions de personnes inéligibles à la qualité d'électeurs, la haute a décidé de mettre fin à telles pratiques préjudiciables à la qualité des élections et par conséquent de la démocratie béninoise. Cela entraînait des radiations pour inscriptions multiples⁴⁰ ou des radiations de mineurs⁴¹. De ce fait, la décision EP 11-037 du 09/03/2011 marque incontestablement un tournant décisif dans la vie démocratique béninoise, dans la mesure où, en affirmant pour la première fois que les élections doivent se tenir sur la base d'une Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI), le juge constitutionnel semble sceller définitivement le sort des listes électorales manuelles. Mais il s'agissait aussi d'un défi pour l'avenir.

b-Un défi pour l'avenir

Le développement ultérieur le confirme. Le défi concerne l'avenir aussi bien proche que lointain du pays. D'abord, les élections de 2011 allaient-elles effectivement se tenir avec la

⁴⁰ Voir Décision EL-P01-020 du 24 février 2001, Décision EL P01-021 du 24 février 2001 ; Décisions EL-01-025 du 24 février 2001, in Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions, Elections présidentielles, 2001*, pp. 83-89-106.

⁴¹ Voir Décision EL-P 06-010

LEPI ? La suite des événements le démontre parfaitement. Avec la contribution de la Cour constitutionnelle, la LEPI a été utilisée non seulement pour l'élection présidentielle mais également les élections législatives suivantes. En effet, après l'élection présidentielle du 13 mars 2011, la décision EP 11-037 du 09/03/2011 a été implicitement confirmée par la décision EL 11-025 du 7 juillet 2011. Dans cette décision, la Cour dit que même si la liste électorale n'a pu être publiée au journal officiel ou sur internet, comme le prévoit l'article 32 alinéas 2 et 3 de la loi n°2009-10 du 13 mars 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi (RENA), il n'y a pas violation de cet article car, la MIRENA n'a pas pu obtenir de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL), l'autorisation nécessaire à la publication sur internet de la liste qui comporte des données biométriques nécessaires au contrôle de l'identité des personnes et susceptibles de porter atteinte à leur vie privée. Or, aux termes de l'article 43.b de la loi n°2009-09 du 22 mai 2009, cette publication n'est possible qu'après le contrôle et l'autorisation de la commission. La non publication de la liste électorale qui ne viole donc pas, de ce fait, la loi électorale, ne saurait empêcher l'utilisation de la LEPI pour les élections législatives de 2011. Mieux, les autres canaux prévus par la loi, à savoir, l'affichage, la presse écrite, ont été utilisés par la CENA pour la porter à la connaissance des partis politiques et des électeurs. De même, sollicitée pour se prononcer sur la constitutionnalité de la distribution des cartes d'électeurs jusqu'à la veille des élections, il a jugé qu'il n'y avait pas violation de la constitution (Décision EL 11-019 du 28 juin 2011).

Par ailleurs, il apparaît aujourd'hui clairement qu'on ne peut plus organiser au Bénin, après ces deux élections de 2011, des consultations électorales avec des listes électorales manuscrites. La preuve en est que le législateur a dû voter la prorogation du mandat des conseils communaux et municipaux parce qu'il se posait le problème de la correction de la LEPI qui a servi lors des élections de 2011. Toute la classe politique s'étant mise d'accord pour reconnaître que cette liste manquait de fiabilité, a décidé de la corriger sérieusement avant toute nouvelle utilisation. Cette prorogation constitue sans doute une perturbation du cycle électoral et par conséquent de la démocratie béninoise. Mais elle montre, s'il en était encore besoin, que l'ère des listes électorales manuscrites est définitivement révolue.

Mais la décision EP 11-037 constitue aussi le signe d'un défi pour l'avenir dans la mesure où il ne suffit pas d'avoir une LEPI pour voir toutes les insuffisances des processus électoraux liées aux listes électorales se résorber. S'il est vrai que la permanence et l'informatisation de la liste sont de nature à la crédibiliser, il n'en demeure pas moins que les institutions ne valent que ce que valent les hommes chargés de leur animation. Les principes de permanence et de

l'informatisation ne suffisent pas pour garantir la fiabilité qui justifie la préférence de tous les acteurs des processus électoraux pour cette liste plutôt que pour les listes manuscrites. La vigilance des autorités administratives et du juge du contentieux des listes électorales importe pour beaucoup.

Il est vrai que la jurisprudence en la matière montre la préoccupation du juge à faire respecter les règles de fond et de procédure en matière d'inscription sur les listes électorales. En effet, acte matériel conférant le titre juridique d'électeur inscrit à son auteur et donnant à ce dernier le droit de voter⁴², l'inscription est une formalité substantielle dans le déroulement des processus électoraux. Elle est la première condition de la régularité du vote⁴³. L'inscription des électeurs et la publication des listes électorales jouent, selon G. S. GOODWIN-GILL, « un rôle essentiel car elles contribuent à susciter et entretenir la confiance de l'électorat et donc assurer la tenue d'élections libres et régulières »⁴⁴. Elles ont pour objectifs d'éviter la fraude électorale, d'identifier tous les citoyens qui ont qualité d'électeurs et soutenir les autres fonctions du système électoral telles que le découpage électoral, la détermination du nombre des bureaux de vote et leur emplacement, le calcul du nombre de bulletins de vote qu'il faut imprimer, etc.⁴⁵. L'inscription sur les listes électorales est une obligation pour tout citoyen remplissant les conditions requises pour être électeur et souhaitant participer effectivement aux élections. Elle se fait, selon la Cour et s'agissant de la LEPI, en trois étapes, à savoir, l'étape de la cartographie censitaire, l'étape du recensement des citoyens et celle de l'enregistrement des électeurs (Décisions EP 11-028 du 07/03/2011 ; EP 11-031 du 07/03/2011 et EP 11-036 du 9 mars 2011). Il lui arrive de sanctionner des violations des règles tant par l'autorité administrative (Décision EL 07-013 du 20 mars 2007) que par les citoyens (Décision EP 11-031 du 7 mars 2011).

Mais comme nous pouvons le constater, son action est conditionnée par celles de l'administration électorale et des citoyens. La prise de telles décisions n'est pas possible sans la saisine régulière de la Cour. L'atteinte des objectif que vise la décision EP 11-37 dépend donc de l'implication réelle de tous les acteurs, à savoir, l'administration électorale, les électeurs et le juge électoral.

⁴² Voir C. EMERI, Inscription, in P. PERRINEAU et D. RENYE, op.cit, p. 524.

⁴³ Voir C. CADOUX, op. cit, p. 285.

⁴⁴ Op. cit, p. 54.

⁴⁵ Voir W. KIMBERLING, rapporté par Arthur KEITH, Inscription des électeurs : historique, <http://www.acepojet.org/min/français/vr/vr50.htm>

B- Le contrôle de la régularité des candidatures

A l'étape de l'enregistrement des candidatures, les processus électoraux peuvent enregistrer des contentieux relatifs à l'établissement de la liste des candidats par les gestionnaires des élections. De façon spécifique, il peut s'agir de contentieux du positionnement des candidats (Décisions EL 11-010 du 9 mai 2011 ; EL 11-014 du 09/06/2011), du remplacement de candidats (Décision EL 11-007 du 27 avril 2011), du récépissé délivré par la CENA (Décision EL 99-008 du 26/03/1999). Le contentieux des éléments accessoires tels les logos des candidats ou listes de candidats entre également dans cette catégorie (Décisions EL-95-004 du 8 mars 1995 ; EL 96-005 du 20 février 1996 ; EL 07-009 du 12/03/2007). Mais le contentieux peut aussi porter sur les déclarations de candidature par les citoyens qui désirent se faire élire pour participer aux pouvoirs publics. Dans ce cas, le juge contrôle la régularité des candidatures. Il vérifie si le postulant remplit les conditions prévues par le législateur pour être candidat à l'élection sollicitée. On y retrouve essentiellement le rejet de candidatures valides (Décisions EL 99-008 du 26 mars 1999 ; EP 11-050 du 31/03/2011 ; EL 11-004 du 13 avril 2011) et l'acceptation de candidatures non valides par l'autorité administrative. La décision EL 07-015 du 20 mars 2007 dont le commentaire suit entre dans cette dernière catégorie des contentieux de la candidature.

1-Le texte de la décision EL 07-015 du 20 mars 2007

La Cour Constitutionnelle,

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 ;

VU la Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;

VU la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les Lois n°s 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 du 12 mars 1999 et remise en vigueur par la Loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003 ;

VU la Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques ;

VU le Décret n° 2006-681 du 11 décembre 2006 portant convocation du corps électoral pour les élections législatives de mars 2007 ;

VU le Décret n° 2007-004 du 12 janvier 2007 portant nomination des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome chargée de l'organisation matérielle et de la gestion de l'élection des membres de l'Assemblée Nationale de mars 2007 ;

VU le procès-verbal n° 002/CC/SG-07 du 13 janvier 2007 portant prestation de serment des membres de la CENA ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï le Conseiller Clotilde MEDEGAN NOUGBODE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requête du 13 mars 2007 enregistrée à son Secrétariat Général le 14 mars 2007 sous le numéro 0719/035/EL, Monsieur Jim Carlos QUENUM sollicite « la radiation de Monsieur AKPAHOUNKA C. François, alias AKPAHOUNKA Coffi Franck, alias AKPAHOUNKA Coffi de la liste de la 5^{ème} circonscription électorale d'une part, et de la liste du parti "Alliance Réveil" sur laquelle on peut lire en 2^{ème} position, le nom AKPAHOUNKA Coffi, candidat aux élections législatives dans la 5^e circonscription électorale, d'autre part. » ;

Considérant que le requérant expose : « Ce recours fait suite à la double condamnation de Monsieur AKPAHOUNKA C. François ; d'abord le 26 février 2004 pour escroquerie par le tribunal de première instance de Cotonou à 12 mois d'emprisonnement avec sursis ; ensuite le 04 mars 2004 pour violence et voies de fait, usurpation de fonction militaire par le tribunal de première instance de Cotonou à 12 mois d'emprisonnement avec sursis.

Monsieur AKPAHOUNKA C. François, alias AKPAHOUNKA Coffi Franck est inscrit avec le nom AKPAHOUNKA Coffi sur la liste électorale de ZEBOU dans l'arrondissement de Togoudo, commune d'Allada, sous le numéro 282 ; sa carte d'électeur porte le numéro 0329232.

Cette inscription viole les dispositions de l'article 32 alinéa 3 de la loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 qui dispose : "Ne peuvent être électeurs...les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois ; assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes moeurs ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits." ; qu'il conclut que Monsieur Coffi AKPAHOUNKA n'a pas qualité pour être ni électeur ni élu, et demande par conséquent à la Cour « de prononcer la radiation de Monsieur AKPAHOUNKA Coffi François alias AKPAHOUNKA Coffi de la liste électorale de la 5^{ème} circonscription et

de le déclarer inéligible avec son suppléant » par application de l'article 15 de la loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 ;

Considérant qu'aux termes de l'article 32, 3^e tiret de la Loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : « *Ne peuvent être électeurs :*

...-, - les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois, assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes moeurs ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits. » ; que suite à son audition, Monsieur Coffi AKPAHOUNKA affirme : « Après ma naissance, j'ai été baptisé à l'église d'Allada. J'ai reçu comme nom de baptême François. A l'établissement de mon acte de naissance, seul le prénom Coffi a été mentionné. Mon livret de baptême porte le prénom François. Mon père travaillait à l'usine de Grand-Hinvi. Les italiens et les Américains qui y travaillaient ont pris l'habitude de m'appeler "Frenk". C'est ce prénom "Frenk" qui est devenu par la suite Franck. Tous mes dossiers administratifs portent Coffi AKPAHOUNKA.

Je n'ai jamais été condamné. Personne ne m'a notifié la condamnation dont vous parlez et que vous venez de lire. Je ne peux pas être devant vous et dire ce que je ne connais pas. Je ne sais rien du jugement n° 209/2CP – 923/90 du Tribunal de Première Instance de Cotonou rendu le 26 février 2004 dans l'Affaire Ministère Public contre AKPAHOUNKA C. François, DJONDO François et d'autres pour escroquerie.

J'étais allé intervenir pour certains parents, notamment AMADE Moussa. Le Commissaire Roger ALIA a décidé de me garder tant que les personnes recherchées n'étaient pas retrouvées. J'ai été donc déféré avec tous les autres prévenus qui étaient présents. J'ai été gardé pendant trois (03) mois à la prison civile de Cotonou et j'ai été libéré.

S'agissant du second jugement n° 306/2CD-869/93 du 04 mars 2004 rendu par le Tribunal de Cotonou dans l'affaire MP C/AKPAHOUNKA C. François, DODO François et 3 autres pour violences, voies de fait, usurpation de fonction militaire, je n'en sais rien également. Je n'en ai aucune connaissance. Personne ne me l'a notifié. Je n'ai donc pas fait appel » ;

Considérant qu'il se dégage de tous ces éléments qu'il est établi que les noms François C. AKPAHOUNKA, Coffi AKPAHOUNKA et Franck C. AKPAHOUNKA, désignent la seule et même personne condamnée sous le nom de François C. AKPAHOUNKA et inscrit comme candidat aux élections législatives de mars 2007 sous le nom de Coffi AKPAHOUNKA ;

qu'il s'ensuit que Monsieur Coffi AKPAHOUNKA condamné à des peines d'emprisonnement avec sursis par jugements définitifs ne peut, aux termes de l'article 32, 3^e tiret de la Loi n° 2006-25 sus-cité, être électeur ; que, n'ayant pas la qualité pour être électeur, il ne saurait en avoir pour être éligible ; qu'il y a lieu d'ordonner sa radiation de la liste des électeurs et de la liste des candidats ; que toutefois, cette inéligibilité étant personnelle, elle n'emporte pas l'inéligibilité de son suppléant ;

DECIDE :

Article 1er- : Il est ordonné la radiation par la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA inscrit sous le numéro 0282 au poste de Zèbou 1, arrondissement de Togoudo (Allada), de la liste des électeurs et de la liste des candidats aux élections législatives de mars 2007 de l'« Alliance Réveil » dans la 5^e circonscription électorale.

Article 2- : La radiation de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA n'emporte pas celle de son suppléant de la liste des candidats de l'« Alliance Réveil » dans la 5^e circonscription électorale.

Article 3- : Il est ordonné à la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) de retirer à Monsieur Coffi AKPAHOUNKA sa carte d'électeur numéro 0329232.

Article 4- : La présente décision sera notifiée à Messieurs Jim Carlos QUENUM, Coffi AKPAHOUNKA, au Président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), à la Commission Electorale Départementale (CED) de l'Atlantique, à la Commission Electorale Communale (CEC) d'Allada, à la Commission Electorale d'Arrondissement (CEA) de Togoudo et publiée au Journal Officiel.

2-Commentaire de la décision

L'élection, c'est la sélection⁴⁶. Par conséquent, la liberté de candidature est une exigence dans un régime démocratique. Cependant, des conditions sont nécessaires pour l'acceptation de la candidature de la personne qui veut postuler à une fonction élective⁴⁷. La régularité de la candidature est subordonnée, de façon générale, à l'appartenance du postulant au corps électoral. Mais des conditions spécifiques sont définies pour chaque catégorie d'élection. Le

⁴⁶ Voir G. SARTORI, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p.84.

⁴⁷ Voir J. BARTHELEMY, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985, p.401 ; art. 173 de la loi 92-003 ; art. 61 du code électoral du Gabon ; art. 70 de la loi 91-20 et art. 52 de la loi 92-10 fixant les conditions d'élection et de suppléance à la présidence de la République ; l'art. 22 de la loi 2000-18 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ; art. L. 143 du code électoral.

non respect de l'une de ces conditions entraîne le refus de la candidature lorsqu'il est découvert au moment du dépôt du dossier de candidature. Si la découverte est faite après l'inscription de l'intéressé sur la liste des candidats et avant l'élection, sa radiation est prononcée le juge ou l'organe chargé de ce contentieux. Mais si la découverte intervient après l'élection de la personne, son inéligibilité entraîne, selon que l'on se trouve avant ou après l'acquisition définitive de l'élection, l'invalidation du siège ou la déchéance de l'élu.

La Décision EL 07-015 rendue par la Cour constitutionnelle du Bénin le 20 mars 2007 est une expression de la deuxième hypothèse. En effet, le 13 mars 2007, la Cour constitutionnelle a été saisie par Monsieur Jim Carlos QUENUM qui sollicite dans une requête introductive d'instance, « la radiation de Monsieur AKPAHOUNKA C. François, alias AKPAHOUNKA Coffi Franck, alias AKPAHOUNKA Coffi de la liste de la 5^e circonscription électorale d'une part, et de la liste du parti "Alliance Réveil" sur laquelle on peut lire en 2^e position, le nom AKPAHOUNKA Coffi, candidat aux élections législatives dans la 5^e circonscription électorale, d'autre part ». A l'appui de cette demande, le requérant rapporte que Monsieur AKPAHOUNKA a été condamné par deux fois à 12 mois d'emprisonnement avec sursis par le tribunal de première instance de Cotonou, d'abord le 26 février 2004 pour escroquerie, puis ensuite, le 04 mars 2004 pour violence et voies de fait, usurpation de fonction militaire. Par ailleurs, il cite les dispositions de l'article 32 alinéa 3 de la loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 aux termes duquel, ne peuvent être électeurs...les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois ; assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes mœurs ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits».

Dans son mémoire en défense, Monsieur Coffi AKPAHOUNKA dit n'avoir jamais été condamné et explique qu'il ne s'appelle pas Franck C. AKPAHOUNKA.

La Cour était donc appelée à contrôler la régularité de la candidature de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA aux élections législatives de 2007. Mais avant, elle devrait clarifier son identité, dans la mesure où l'intéressé fait une distinction entre lui et celui qui aurait fait l'objet de la condamnation qui fonde la demande d'invalidation de sa candidature.

Après avoir jugé que François C. AKPAHOUNKA, Coffi AKPAHOUNKA et Franck C. AKPAHOUNKA désignent la seule et même personne condamnée sous le nom de François C. AKPAHOUNKA et inscrit comme candidat aux élections législatives de mars 2007 sous le

nom de Coffi AKPAHOUNKA, elle conclut, dans sa décision en date du 20 mars 2007, en application des dispositions de l'article 32, 3^e tiret de la Loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin suscitée, que Monsieur AKPAHOUNKA ne peut être ni électeur ni candidat aux élections. Elle ordonne alors sa radiation de la liste des électeurs et de la liste des candidats et le retrait de sa carte d'électeur. Par ailleurs, elle précise que la radiation de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA n'emporte pas celle de son suppléant de la liste des candidats de l'« Alliance Réveil » dans la 5^e circonscription électorale. Autrement dit, l'inscription du suppléant sur la liste électorale et sur la liste des candidats en maintenue. En définitive, la Cour sanctionne uniquement Monsieur AKPAHOUNKA pour son indignité. Elle prononce sa radiation de la liste des électeurs et de la liste des candidats et ordonne le retrait de sa carte d'électeur.

a-La radiation de la liste des électeurs et de la liste des candidats

L'article 1^{er} de la décision EL 07-015 dispose : « Il est ordonné la radiation par la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA inscrit sous le numéro 0282 au poste de Zèbou 1, arrondissement de Togoudo (Allada), de la liste des électeurs et de la liste des candidats aux élections législatives de mars 2007 de l'« Alliance Réveil » dans la 5^e circonscription électorale ». Elle ajoute en son article 2 que « la radiation de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA n'emporte pas celle de son suppléant de la liste des candidats de l'« Alliance Réveil » dans la 5^e circonscription électorale ».

Cette décision appelle quelques observations relatives à son sens, à sa justification et au cheminement du juge. S'agissant du sens de la décision, elle écarte le suppléant de Monsieur AKPAHOUNKA de la sanction de l'indignité. Cela s'explique dans la mesure où l'indignité constitue, juridiquement parlant, l'accessoire d'une faute sanctionnée pénalement. Ainsi, seuls les citoyens sanctionnés pénalement peuvent en être frappés. Le suppléant de Monsieur AKPAHOUNKA n'ayant pas été condamné, ne pouvait pas se voir retirer son droit de participation électorale. Seul Monsieur AKPAHOUNKA est à radier de la liste des électeurs et de la liste des candidats. Par ailleurs, la décision s'adresse à la Commission Electorale Nationale Autonome qui doit procéder à la radiation, c'est-à-dire faire disparaître le nom de ce dernier du registre des électeurs et de la liste des candidats.

La Cour motive sa décision en se référant à la législation électorale du pays que dans le mobile de la sanction. En effet, la radiation est la conséquence du non respect des conditions

légales de jouissance de l'électorat et de l'éligibilité. Aux termes de l'article 32 alinéa 3 de la loi n° 2006-25 du 5 janvier 2007, « Ne peuvent être électeurs...les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois ; assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes mœurs ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits ». Cet article exclut expressément certaines personnes du corps électoral. Or, la qualité d'électeur est la première condition requise pour être candidat à une élection. Il s'ensuit que celui qui perd sa qualité d'électeur perd également son droit à la candidature.

Or, Monsieur AKPAHOUNKA a été doublement condamné à douze mois d'emprisonnement. Il tombe donc sous le coup de l'article 32 alinéa 3 et perd à la fois son inscription sur la liste électorale et son enregistrement comme candidat. Ayant déjà obtenu ces deux inscriptions, il mérite donc d'être radié.

Mais si la raison juridique de la radiation est claire, on ne peut pas en dire autant de la démonstration du juge notamment en ce qui concerne la condamnation de Monsieur Coffi AKPAHOUNKA, étant entendu que l'intéressé nie être celui qui a écopé de la condamnation justifiant la radiation. Par rapport à cette question préalable, sa démarche ne résiste pas à la critique. Elle s'est contentée de la relation contradictoire des faits par le demandeur et le défendeur pour conclure à l'identité parfaite entre le condamné et celui dont la radiation est demandée. Elle affirme, sans aucune démonstration, que les noms François C. AKPAHOUNKA, Coffi AKPAHOUNKA et Franck C. AKPAHOUNKA, désignent la seule et même personne condamnée sous le nom de François C. AKPAHOUNKA et inscrit comme candidat aux élections législatives de mars 2007 sous le nom de Coffi AKPAHOUNKA. En revanche, par rapport à la question principale, la démarche se passe de commentaire. Si Monsieur AKPAHOUNKA a écopé de deux peines d'emprisonnement de douze mois avec sursis pour escroquerie, violence et voie de fait, et usurpation de fonction militaire, il tombe sous le coup de la radiation, dans la mesure où la sanction minimale susceptible de justifier l'exclusion est fixée par le législateur à trois mois et des infractions nommément citées par le législateur.

Par la sanction de l'inéligibilité, la décision AKPAHOUNKA confirme la jurisprudence BABA-MOUSSA de 1995. En effet, l'inéligibilité de ce dernier a été sanctionnée par la haute juridiction avant la tenue des élections législatives de 1995 car il ne remplissait pas la condition de résidence (Décision EL95-092 du 19 mai 1995). De même, comme dans la

décision AKPAHOUNKA, tirant les conséquences de l'article 35 de la loi n°94-015⁴⁸, elle n'a pas étendu sa décision de radiation au suppléant de M. BABA MOUSSA. Mais l'on peut s'en rendre compte, les causes de l'annulation de la candidature ne sont pas les mêmes dans les deux cas. La candidature de Monsieur AKPAHOUNKA a été annulée pour raison d'indignité. De ce point de vue, on peut relever que la décision AKPAHOUNKA a reçu une confirmation grâce à la jurisprudence VODONOU Désiré du 13 avril 2011, sauf que dans ce dernier cas, la sanction de l'inéligibilité pour indignité est intervenue, comme le montre le commentaire de la Décision EL 11-005⁴⁹, au cours de l'exercice du mandat de député. La jurisprudence AKPHOUNKA est aussi différente de la décision BABA-MOUSSA en ce qui concerne les conséquences de la radiation de la liste électorale et de la liste des candidats. La radiation pour indignité entraîne le retrait de la carte d'électeur du candidat.

b-Le retrait de la carte d'électeur du candidat

L'article 3 de la Décision EL 07-015 dispose : « Il est ordonné à la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) de retirer à Monsieur Coffi AKPAHOUNKA sa carte d'électeur numéro 0329232 ». Par cette disposition, la haute juridiction donne l'ordre à la CENA de retirer à Monsieur AKPAHOUNKA, sa carte d'électeur.

A l'instar de la radiation de la liste électorale et de la liste des candidats, le retrait de la carte d'électeur incombe à l'autorité administrative chargée de l'organisation des élections. Mais pourquoi le retrait de la carte d'électeur ? La réponse se trouve dans la définition de cet instrument de vote. En effet, la carte d'électeur constitue le « *document officiel identique dans ses caractéristiques pour toutes les communes attestant de la qualité d'électeur et de l'inscription sur une liste électorale* »⁵⁰. Elle est la preuve du droit du citoyen de voter le jour du scrutin. C'est le support matériel de l'inscription du citoyen sur les listes électorales. Ainsi, le citoyen radié de la liste électorale perd le droit de détenir une carte d'électeur. C'est ce qui justifie le retrait à Monsieur AKPAHOUNKA de sa carte d'électeur.

En somme, le citoyen reconnu indigne perd son droit de participation électorale, c'est-à-dire le droit d'élire et celui de se faire élire. La qualité d'électeur n'est reconnue qu'aux citoyens remplissant les conditions d'appartenance au corps électoral légalement définies. Cet

⁴⁸ L'art. 35 dispose que : « ... En cas de décès ou d'inéligibilité constaté d'un ou plusieurs candidats avant le jour du scrutin, le remplacement du ou des candidats sera autorisé ».

⁴⁹ Infra

⁵⁰ Voir Christian BIGAUT, Carte électorale (Droit de) in Pascal PERRINEAU et Dominique RENYE, idem, p. 150.

encadrement juridique est d'autant plus nécessaire qu'un suffrage totalement universel porterait en lui-même sa propre contradiction puisque sa logique poussée jusqu'à l'absurde impliquerait le vote des fous et des nourrissons. De même, en tant que «*capacité juridique à se porter candidat à une élection politique*»⁵¹ ou non politique, l'éligibilité est aussi conditionnée. Tout comme le droit de l'électorat, celui de l'éligibilité conditionne cette dernière et prévoit des cas d'inéligibilité. Quelle que soit la nature de l'élection, l'appartenance au corps électoral est la première condition de l'éligibilité⁵².

Dès lors que la participation électorale est règlementée, tous ceux qui se mettent en marge de cette réglementation choisissent eux-mêmes de perdre leurs droits électoraux. La sanction découle tout simplement de l'application de la loi. De façon spécifique, la sanction de l'indignité du citoyen en matière électorale peut faire l'objet d'une autre réflexion. En principe, pour prouver qu'ils ne sont pas frappés par une condamnation judiciaire, les candidats doivent insérer dans leur dossier un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois mois lors du dépôt de leur dossier de candidature. En cas de fausse déclaration, aucune sanction spéciale n'est prévue par les législateurs en dehors du rejet de la candidature. Mais la logique voudrait que la sanction de cet acte aille au-delà, compte tenu de l'honorabilité attachée à une fonction de représentation. Normalement, un prétendant à une fonction électorale qui fait une fausse déclaration doit être poursuivi pour faux et usage de faux, car, sauf dans les cas de fausses déclarations faites involontairement, cela témoigne de sa moralité douteuse.

Section 2-Le contentieux des résultats des élections

Après les opérations électorales, les contestations peuvent avoir plusieurs objets : la violation des règles de forme et de procédure, des règles de fond relatives à l'élection, aux fraudes, aux faits de corruption. Elles peuvent aussi soulever des questions relatives à l'inéligibilité des élus, aux abus de propagande en cours de campagne. Toutes ces questions sont relatives aux résultats des élections. S'ouvre donc après la proclamation des résultats des opérations électorales, le contentieux des résultats. Encore appelé contentieux électoral stricto sensu, le contentieux des résultats des élections met en évidence la mission particulière et les pouvoirs du juge électoral. La mission du juge est de vérifier l'authenticité ou l'exactitude des résultats de l'élection. Cela lui confère des pouvoirs de confirmation et d'annulation de l'élection des

⁵¹ Voir Ch. BIDEGARAY, « L'éligibilité », in P. PERRINEAU et D. RENYE, *Dictionnaire du vote*, op.cit, p. 404

⁵² Il est donc inutile de revenir ici principalement sur les questions relatives à la nationalité et à la jouissance des droits civils et politiques.

candidats. Mais ces pouvoirs ne s'exercent que lorsque les conditions relatives au délai et à l'objet des requêtes sont respectées.

I-Le contrôle du délai et de l'objet des requêtes

Pour que la procédure contentieuse soit enclenchée, il faut que la requête remplisse les conditions de recevabilité relatives non seulement au délai de saisine mais aussi à l'objet de la saisine. Au Bénin, les électeurs et les candidats disposent de dix jours à partir de la date de la proclamation des résultats pour exercer leur droit de réclamation en matière d'élections législatives⁵³. Pour les élections présidentielles, les candidats, seuls titulaires du droit de saisine, disposent de cinq jours à compter de la proclamation des résultats provisoires⁵⁴. Ces délais s'imposent rigoureusement à tous les requérants. S'agissant de la requête elle-même, elle doit avoir pour objet, l'annulation d'une élection frauduleusement acquise. La décision EL 11-026 du 7 juillet 2011, objet du commentaire à suivre, présente l'intérêt d'être une application du contrôle du délai et de l'objet des requêtes en matière de contentieux des résultats des élections.

A-Le texte de la décision EL11-026 du 7 juillet 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 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° 2010-35 du 30 décembre 2010 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale ;

⁵³ Voir art.55 al.1 de la loi 91-009 précitée.

⁵⁴ Voir art. 49 de la constitution.

VU le 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 ;

VU la Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques ;

VU le Décret n° 2011-132 du 1^{er} avril 2011 portant convocation du corps électoral pour les élections des députés à l'Assemblée Nationale ;

VU la Proclamation le 09 mai 2011 des résultats des élections législatives du 30 avril ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Monsieur Bernard Dossou DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour Constitutionnelle sont rendus par cinq Conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal* » ;

Considérant que Messieurs Robert DOSSOU, Zimé Yérima KORA-YAROU et Jacob ZINSOUNON, respectivement Président et Conseillers à la Cour, sont en mission à l'extérieur du pays et que Madame Clémence YIMBERE DANSOU, quant à elle, est en mission en l'intérieur du pays ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et à rendre sa décision avec seulement trois (03) de ses membres ;

Considérant que par requête sans date enregistrée à son Secrétariat Général le 02 mai 2011 sous le numéro 1096/013/EL, Monsieur Bonaventure C. YANGUENON, candidat sur la liste de l'Union pour le Bénin (UB) dans la 23^{ème} circonscription électorale, demande l'annulation des résultats des bureaux de vote des arrondissements de Sodohomè, Bohicon I, Avogbana et Agongouinto ;

Considérant que par une autre requête sans date enregistrée à son Secrétariat Général le 11 mai 2011 sous le numéro 1197/025/EL, Monsieur Dominique ATCHAWÉ, candidat sur la liste de l'Union pour le Bénin (UB) dans la 23^{ème} circonscription électorale, sollicite également l'annulation des résultats des bureaux de vote des mêmes arrondissements ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Bonaventure C. YANGUENON expose : « ...La transparence et le secret de vote des élections législatives du 30 avril 2011 n'ont pas été respectés dans les arrondissements de Sodohome, Bohicon I, Avogbana et Agongouinto. En effet, les superviseurs de l'Union pour le Bénin (UB) très tôt ont constaté que certains ténors de l'Union fait la Nation (UN) ont pris des chaises et ont entouré les isolements de chaque bureau de

vote. Aussitôt averti, je suis allé sur les arrondissements faire le même constat. J'ai touché un membre CEC en la personne de NAHA Moïse, militant farouche de l'Union fait la Nation (UN) qui a répliqué aussitôt en disant que « c'est ça ou rien, et que c'est les instructions du Maire de Bohicon, car les FCBE auraient précacheté des bulletins à certains électeurs et c'est pourquoi le vote sera fait à scrutin ouvert pour éviter ces genres de fraudes » ;

Des logos des candidats de l'Union fait la Nation se trouvent encore non loin de tous les bureaux de vote de ces arrondissements.

... toutes les démarches envers les démembrements de la CENA afin que ces militants de l'Union fait la Nation quittent l'isoloir ont été vaines... leur présence intimide l'électeur puisqu'ils savent déjà ... ce que fait l'électeur dans l'isoloir. Avec cet état de choses qui leur permet immédiatement de dire aux électeurs qu'ils ont voté tel ou tel candidat viole les lois portant règles générales des élections de notre pays. C'est pourquoi, je demande à la Cour l'annulation pure et simple des résultats des bureaux de vote de ces arrondissements. » ; qu'il ajoute : « ...Il me plait de porter à votre connaissance quelques irrégularités constatées sur les feuilles de dépouillement et de procès-verbaux. A titre d'exemple en faisant le cumul des votants de la commune de Bohicon nous avons eu 38.098 et celui des bulletins nuls 1.068, par déduction le suffrage exprimé est 37.030. L'addition des voix obtenues par liste de formation politique ou alliance est de 35.098, ce qui traduit un écart de 1932 voix... Nous ne savons pas l'esprit inavoué qui aurait guidé ces erreurs de résultats... » ;

Considérant qu'en ce qui le concerne, Monsieur Dominique ATCHAWÉ reprend dans les mêmes termes les griefs articulés par Monsieur Bonaventure C. YANGUENON et demande également l'annulation des résultats des bureaux de vote des arrondissements de Sodohomè, Bohicon I, Avogbana et Agongouinto ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant que dans leur mémoire en défense non daté, les députés élus Luc Sètonджи ATROKPO, Blaise AHANHANZO GLELE et Parfait HOUANGNI font observer : « Les présentes constituent les moyens en défense face aux moyens développés par le sieur Dominique ATCHAWÉ au soutien de sa requête en contestation de l'élection des concluants ; Mais avant un bref rappel des faits s'impose ;

I-Faits

Messieurs Luc Sètonджи ATROKPO, Blaise AHANHANZO GLELE et Parfait HOUANGNI étaient candidats aux élections législatives sur la liste de l'Union fait la Nation (UN) dans la 23^{ème} circonscription électorale. Ils étaient respectivement premier, deuxième et troisième de

ladite liste. En ces qualités, ils étaient allés voter le 30 avril 2011, qui dans le bureau de vote implanté à la maison des jeunes de Bohicon, qui à l'école primaire publique de Doguèmè dans l'arrondissement de Vidolé à Abomey, qui enfin à Zadakon dans l'arrondissement de Dowimè à Djidja, et se sont retournés chez eux aussitôt leur vote accompli.

Par la suite, la Haute Cour de céans a déclaré Messieurs Luc Sètonджи ATROKPO, Blaise AHANHANZO GLELE et Parfait HOUANGNI élus députés sur la liste de l'Union fait la Nation pour la 23^{ème} circonscription électorale.

C'est en l'état de ces résultats que Monsieur Dominique ATCHAWÉ, candidat non élu de la liste Union pour le Bénin (UB), a cru devoir introduire par-devant la Haute Cour de céans une requête tendant à voir annuler les résultats des bureaux de vote de Sodohomè, Avogbana, Agongointo et Bohicon I, aux motifs d'une part que certains responsables de l'Union fait la Nation se seraient assis juste à côté des isolements influençant ainsi le choix des électeurs, d'autre part, que les logos de l'alliance Union fait la Nation seraient visibles non loin des postes de vote, et d'autre part enfin que l'addition des bulletins nuls et des voix obtenues par chaque parti ou alliance de partis serait inférieure au total attendu.

Ainsi qu'il sera ci-après démontré en droit, ces moyens ne peuvent prospérer en l'espèce rendant ainsi ledit recours mal fondé.

II-En Droit

A-Du mal fondé du recours en annulation d'élection introduite par Dominique ATCHAWÉ pour défaut de preuve

Monsieur Dominique ATCHAWÉ développe au soutien de sa requête que certains responsables de l'Union fait la Nation se seraient assis à côté des isolements, influençant ainsi les électeurs dans le choix de leurs candidats, cependant que des logos de cette dernière alliance de partis se trouvaient visibles non loin des bureaux de vote.

La narration de ces supposés faits sur lesquels Monsieur Dominique ATCHAWÉ fonde sa demande en annulation des résultats obtenus dans les arrondissements cités ci-dessus, n'a été accompagnée d'aucune preuve.

Il n'existe au dossier judiciaire au secours de cette relation des faits supposés réels aucun constat d'huissier ni de témoignages pouvant attester de leur exactitude.

Or, il est un principe en droit que la charge de la preuve incombe à celui qui allègue d'un fait. Ainsi, Monsieur Dominique ATCHAWÉ se devait de rapporter la preuve de ses allégations ; à défaut, sa demande en annulation est vouée à l'échec ;

C'est la sanction que mérite ledit recours, aucune preuve n'étant proposée pour soutenir lesdites allégations ;

Il échet par conséquent de déclarer ledit recours mal fondé pour défaut de preuve.

B-Du mal fondé du recours en annulation d'élection introduite par Dominique ATCHAWÉ pour inexactitude dans les chiffres donnés.

Monsieur Dominique ACHAWÉ développe enfin dans sa requête dont est réplique que de nombreuses irrégularités auraient émaillées le vote du 30 avril 2011 dans la commune de Bohicon.

Au soutien de ce moyen, il cite en exemple que le nombre de votants dans ladite commune est 38098, celui des bulletins nuls 1068 et que par déduction le suffrage devrait être 37030. Mais il ajoute qu'au contraire, le suffrage retenu dans ladite commune serait de 35098, ce qui justifierait ses allégations d'irrégularités.

Cependant, ces chiffres qui ont été avancés par le requérant ne correspondent nullement à ceux retenus par la CENA.

En effet, il est notoire et digne de constat que les chiffres au niveau de la commune de Bohicon relativement auxdites élections se présentent comme suit :

-Inscrits : 38031

-Nombre de votants : 21121

-Abstention : 16910

-Bulletins nuls : 405

-Suffrage exprimé : 18716

Ces chiffres émanent de la CENA, structure chargée de l'organisation des élections, et ne concordent nullement avec ceux avancés par le demandeur.

Il s'ensuit que les allégations d'irrégularités plaidées par Monsieur Dominique ATCHAWÉ ne reposent sur aucun élément crédible des moyens d'aucun chiffre officiel.

Par conséquent, ces allégations d'irrégularités qui auraient émaillées le scrutin de la Commune de Bohicon sont des moyens de pure fortune et méritent rejet ;

Il échet de les rejeter ;

III- Conclusion

La Haute Cour est priée de constater que les différentes allégations plaidées par Monsieur Dominique ATCHAWÉ manquent de fondement, de preuves et ne peuvent donc conduire à une décision d'annulation des élections dans les arrondissements de Sodohomè, Avogbana, Agongointo et Bohicon.

Qu'il échète par conséquent de rejeter sa demande d'annulation desdites élections dans les localités ci-dessus citées

Et ce sera justice. » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours sont relatifs à l'annulation des résultats des bureaux de vote des arrondissements de Sodohomè, Bohicon I, Avogbana et Agongouinto ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Sur le recours n° 1096/013/EL

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 55 alinéa 1 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 : « *L'élection d'un député peut être contestée devant la Cour Constitutionnelle **durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin*** » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la requête de Monsieur Bonaventure C. YANGUENON a été enregistrée le 02 mai 2011 au Secrétariat Général de la Cour avant la proclamation, le 09 mai 2011 par la Haute Juridiction, des résultats des élections législatives du 30 Avril 2011 ; que dès lors, elle est prématurée et doit être déclarée irrecevable ;

Sur le recours n° 1197/025/EL

Considérant que les articles 55 alinéa 1 et 57 alinéas 1 et 2 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, 56 alinéa 1, 82 alinéa 5, 13^{ème} et 14^{ème} tirets, 84 alinéa 5 et 86, 6^{ème} et 7^{ème} tirets de la Loi n°2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin énoncent respectivement :

Article 55 alinéa 1 : « *L'élection d'un député peut être contestée devant la Cour Constitutionnelle durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin* » ;

Article 57 alinéas 1 et 2 : « *Les requêtes doivent contenir les noms, prénoms, qualité, et adresse du requérant, **les noms des élus dont l'élection est attaquée**, les moyens d'annulation évoqués.*

Le requérant doit annexer à la requête les pièces produites au soutien de ses moyens... » ;

Article 56 alinéa 1 : « ***Chaque candidat** pour l'élection présidentielle ou chaque candidat ou chaque liste de candidats pour les élections législatives, communales ou municipales, de village ou de quartier de ville, **a le droit de contrôler, par lui-même ou par un délégué dûment mandaté par lui et par bureau de vote, toutes les opérations de vote, de***

dépouillement des bulletins et de décompte des voix, ainsi que d'exiger l'inscription au procès-verbal de toutes observations, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après, mais avant que le procès-verbal ait été placé sous pli scellé. » ;

Article 82 alinéa 5, 13^{ème} et 14^{ème} tirets : « *Le procès-verbal de déroulement du scrutin doit obligatoirement porter les mentions suivantes :*

- les réclamations et les observations éventuelles des représentants des candidats, des listes de candidats ou des partis politiques ou alliances de partis politiques ;

- les réclamations rédigées par les électeurs, s'il y en a. » ;

Article 84 alinéa 5 : « *Après la confection des plis, une copie du procès-verbal et une copie de la feuille de dépouillement sont immédiatement remises au représentant de chaque candidat, liste de candidats, parti politique ou alliance de partis politiques. » ;*

Article 86, 6^{ème} et 7^{ème} tirets : « *Le pli scellé destiné à la Cour Constitutionnelle... est composé :*

- des réclamations et observations éventuelles des représentants des candidats, des listes de candidats ou des partis politiques ;

- des réclamations rédigées par les électeurs, s'il y en a. » ;

Considérant que la requête de Monsieur Dominique ATCHAWE ne contient pas le ou les noms des élus dont l'élection est attaquée au sens de l'article 57 alinéa 1 précité ; que dès lors, elle doit être déclarée irrecevable de ce chef ; qu'en outre, il ressort des éléments du dossier que les résultats des élections législatives du 30 Avril 2011 ont été proclamés par la Cour Constitutionnelle le 09 mai 2011 ; qu'à la date du 11 mai 2011, le requérant ne peut que contester l'élection d'un député et non demander l'annulation du scrutin dans un bureau de vote ; qu'en effet, le 09 mai 2011, la Cour Constitutionnelle a proclamé les résultats définitifs des élections législatives du 30 avril 2011 après avoir, en sa qualité de juge souverain de la validité des élections législatives, opéré diverses rectifications matérielles et procédé aux redressements jugés nécessaires ainsi qu'à des annulations de voix ou de scrutin au niveau de certains bureaux de vote ; que ce faisant, la Haute Juridiction a statué sur l'ensemble des élections législatives du 30 avril 2011 et a nécessairement reconnu la validité de celles-ci dans la 23^{ème} circonscription électorale ; qu'en conséquence, elle ne saurait, après ladite proclamation qui, du reste, a acquis autorité de chose jugée, se prononcer que sur les contestations dont l'issue serait l'invalidation de l'élection de député et non la remise en cause des voix obtenues par les candidats d'une liste dans une circonscription électorale ; qu'au surplus, le requérant n'a pas annexé à sa requête l'exemplaire du procès-verbal et de la feuille

de dépouillement à lui remis à la fin du dépouillement en vue de permettre à la Cour de vérifier la véracité de ses allégations ; qu'il résulte de tout ce qui précède que la requête de Monsieur Dominique ATCHAWÉ doit être déclarée irrecevable ;

DECIDE :

Article 1er.- Les requêtes de Messieurs Bonaventure C. YANGUENON et Dominique ATCHAWÉ sont irrecevables.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Bonaventure C. YANGUENON, Dominique ATCHAWÉ, Luc Sètonджи ATROKPO, Blaise AHANHANZO GLELE, Parfait HOUANGNI, au Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

B-Commentaire de la décision

Dans toute procédure contentieuse, le juge examine d'abord sa compétence, ensuite, la recevabilité du recours avant de se prononcer enfin sur le problème qu'il soulève. Dans le contentieux postélectoral, toutes les demandes ne sont pas recevables. Parmi les conditions de recevabilité des demandes, le délai et l'objet occupent une place importante.

La décision EL11-026 rendue par la Cour constitutionnelle le 7 juillet 2011 en donne une preuve éclatante. En effet, après la proclamation des résultats des élections législatives de 2011, la Cour constitutionnelle a été saisie par les sieurs Bonaventure C. YANGUENON et Dominique ATCHAWÉ d'une demande d'annulation des résultats des bureaux de vote des arrondissements de Sodohomè, Bohicon I, Avogbana et Agongouinto, au motif, qu'ils sont, aux regards des lois électorales, irréguliers. Mais ils ne citent expressément aucune disposition des lois électorales que ces résultats auraient violées. En appui à cette demande, ils rapportent les faits ci-après : d'abord, que les superviseurs de l'Union pour le Bénin (UB) ont constaté le jour du scrutin que certains ténors de l'Union fait la Nation (UN) ont empêché les électeurs d'exercer librement leur droit de vote en prenant place autour des isolements des bureaux de vote. Ensuite, ils rapportent que des logos des candidats de l'Union fait la Nation se trouvaient encore non loin de tous les bureaux de vote de ces arrondissements. Enfin, ils font état d'irrégularités constatées sur les feuilles de dépouillement et de procès-verbaux.

Appelés à s'expliquer sur les allégations des requérants, les mis en cause expliquent qu'elles manquent de fondement et de preuve et concluent que leur demande doit être rejetée.

Au fond, les recours des sieurs YANGUENON et ATCHAWÉ posent, tous deux, le problème de la sanction des irrégularités qui auraient entaché le déroulement des élections législatives dans les arrondissements susmentionnés.

Par conséquent, la Cour les joint et statue par une seule décision, la décision EL 11-026 qu'elle a rendue le 7 juillet 2011. Les deux requêtes ont été déclarées irrecevables, mais pour des raisons différentes. C'est à ce niveau que trouve l'intérêt de la décision EL 11-026 car, elle aborde deux conditions de recevabilité des recours en matière de contentieux postélectoral. La requête de Monsieur YANGUENON est jugée prématurée alors que celle de Monsieur ATCHAWÉ est déclarée irrecevable, motif pris de ce que, au lieu de citer le ou les noms des élus dont ils contestent l'élection, il demande l'annulation générale des élections dans les arrondissements sus indiqués. La Cour a donc sanctionné le non respect des règles relatives aussi bien au délai qu'à l'objet des recours.

1-Le contrôle du délai des recours

Le recours de Monsieur YANGUENON conduit la Cour constitutionnelle à se prononcer sur la question du délai de recevabilité des demandes d'annulation des résultats des élections législatives. Dans quel délai les contestataires des résultats des scrutins peuvent-ils agir pour être recevables devant la Cour constitutionnelle ? En d'autres termes, il se pose le problème de l'application de l'article 55 alinéa 1 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 aux termes duquel, « L'élection d'un député peut être contestée devant la Cour Constitutionnelle durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin ». Une interprétation littérale de cette disposition exclut tout recours avant la proclamation des résultats définitifs du scrutin.

Toutefois, les requérants peuvent élever des contestations contre les irrégularités le jour du scrutin. Pour cela, l'article 56 alinéa 1 de la même loi donne le droit aux candidats de surveiller le déroulement du vote par le biais de leurs représentants qu'ils doivent faire accréditer par le président de la CENA auprès des bureaux de vote. En effet, il dispose que « Chaque candidat pour l'élection présidentielle ou chaque candidat ou chaque liste de candidats pour les élections législatives, communales ou municipales, de village ou de quartier de ville, a le droit de contrôler, par lui-même ou par un délégué dûment mandaté par lui et par bureau de vote, toutes les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix, ainsi que d'exiger l'inscription au procès-verbal de toutes observations, soit avant la proclamation des résultats du scrutin, soit après, mais avant que le procès-verbal ait été placé sous pli scellé ». Cet article est complété par les articles 84 alinéa 5 et 86, 6° et 7° tiret, qui disposent respectivement que : Article 84 alinéa 5 : « Après la confection des plis,

une copie du procès-verbal et une copie de la feuille de dépouillement sont immédiatement remises au représentant de chaque candidat, liste de candidats, parti politique ou alliance de partis politiques. ». Article 86, 6^{ème} et 7^{ème} tirets : « Le pli scellé destiné à la Cour Constitutionnelle... est composé :

- des réclamations et observations éventuelles des représentants des candidats, des listes de candidats ou des partis politiques ;

- des réclamations rédigées par les électeurs, s'il y en a ». Ces dispositions visent à faire sanctionner par le juge électoral, les irrégularités touchant le déroulement du scrutin avant la proclamation de ses résultats. Dans ce cas, les contestations ne peuvent toucher que les résultats des bureaux de vote où les irrégularités ont été constatées. C'est ce qui justifie d'ailleurs, comme nous le verrons, l'irrecevabilité des recours tendant à l'annulation des résultats généraux des scrutins pour irrégularités.

Il s'ensuit qu'avant la proclamation des résultats, les recours en annulation, ne peuvent parvenir au juge que par le biais des réclamations et observations annexées au procès-verbal de déroulement du scrutin dans les bureaux de vote. Pour une contestation plus globale, il faut attendre la proclamation des résultats définitifs.

Or, tel n'est pas le cas en ce qui concerne Monsieur YANGUENON. Sa requête a été introduite devant la Cour le 2 mai alors que les résultats des élections n'ont été proclamés que le 9 mai. Au regard de la loi, son recours est, comme le dit la Cour dans sa décision, prématuré et, par conséquent, irrecevable. Par cette décision, la Cour sanctionne le non respect du délai des recours en matière de contentieux des résultats des élections. Mais elle ne fait que confirmer sa jurisprudence constante depuis 1995. En effet, la première application de l'article 55 de la Loi Organique n°91-009 du 4 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle date du 19 avril 1995. La décision fondatrice de la sanction des recours prématurés dans la jurisprudence électorale béninoise est la décision EL 95-013. Elle a été confirmée par des dizaines d'autres que le juge a rendues en cette matière. On peut citer, à titre illustratif, les décisions EL 95-017 ; EL 95-018 du 20 avril 1995 ; EL 99-141 du 21 juillet 1999 et EL 03-014 du 28 avril 2003.

Il convient même de relever un élément nouveau que le juge ajoute à ses décisions depuis les élections législatives de 1999. Il apparaît que les requêtes enregistrées à la Cour avant la proclamation des résultats de l'élection contestée et dont les auteurs n'ont pas formulé leurs réclamations au moment du vote sont prématurées et tardives. Elles sont prématurées pour avoir été déposées avant la proclamation des résultats et tardives parce que leurs auteurs les

ont formulées après la fermeture des bureaux de vote et l'envoi des documents électoraux à la Cour constitutionnelle. La décision EL 11-026 s'inscrit dans un mouvement jurisprudentiel constant depuis le lancement des activités de la Cour constitutionnelle. Cette constance de la jurisprudence s'explique par la clarté du lien qui existe entre la décision et sa motivation juridique. Il ne s'agit que d'une application de la loi. Par conséquent, sauf une réforme législative en la matière, cette constance devrait être maintenue.

2-Le contrôle de l'objet des recours

A la différence de la requête de Monsieur YANGUENON, celle de Monsieur ATCHAWE soulève la question de l'objet des recours contre les résultats des élections législatives. Qu'est-ce que les requérants peuvent contester après la proclamation des résultats des scrutins ?

Selon la Cour, « le requérant ne peut que contester l'élection d'un député et non demander l'annulation du scrutin dans un bureau de vote ». En d'autres termes, les recours tendant d'une manière générale à l'annulation des élections sont irrecevables. Seuls les recours contestant l'élection d'un candidat nommément désigné sont recevables. Il en est ainsi parce qu'aux termes de l'article 57 alinéa 1 et 2 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, « Les requêtes doivent contenir les noms, prénoms, qualité, et adresse du requérant, les noms des élus dont l'élection est attaquée, les moyens d'annulation évoqués. Le requérant doit annexer à la requête les pièces produites au soutien de ses moyens... ». En indiquant que les requêtes doivent contenir les noms des élus dont l'élection est attaquée, le législateur exclut tout recours ne contestant pas l'élection d'un député.

Cette exclusion s'explique par le fait que les réclamations relatives au déroulement du scrutin doivent être formulées avant l'envoi des documents électoraux à la Cour constitutionnelle. C'est pour cette raison que le législateur habilite, par le biais des articles 56 alinéa 1, 84 alinéa 5, 13° et 14° tirets et 86, 6° et 7° tirets 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, les candidats et les listes de candidats à se faire représenter dans les bureaux de vote et à faire mentionner et annexer leurs réclamations au procès verbal de déroulement du scrutin. Cela vise à faire sanctionner les irrégularités avant la proclamation des résultats du scrutin.

C'est ce que traduit cette partie du dernier considérant de la décision EL 11-026 : « qu'en outre, il ressort des éléments du dossier que les résultats des élections législatives du 30 avril

2011 ont été proclamés par la Cour constitutionnelle le 09 mai 2011 ; qu'à la date du 11 mai 2011, le requérant ne peut que contester l'élection d'un député et non demander l'annulation du scrutin dans un bureau de vote ; qu'en effet, le 09 mai 2011, la Cour Constitutionnelle a proclamé les résultats définitifs des élections législatives du 30 avril 2011 après avoir, en sa qualité de juge souverain de la validité des élections législatives, opéré diverses rectifications matérielles et procédé aux redressements jugés nécessaires ainsi qu'à des annulations de voix ou de scrutin au niveau de certains bureaux de vote ; que ce faisant, la Haute Juridiction a statué sur l'ensemble des élections législatives du 30 avril 2011 et a nécessairement reconnu la validité de celles-ci dans la 23^{ème} circonscription électorale ; qu'en conséquence, elle ne saurait, après ladite proclamation qui, du reste, a acquis autorité de chose jugée, se prononcer que sur les contestations dont l'issue serait l'invalidation de l'élection de député et non la remise en cause des voix obtenues par les candidats d'une liste dans une circonscription électorale ». Il en ressort que les irrégularités touchant le scrutin ont déjà été sanctionné. Ainsi, l'acceptation des recours tendant à faire sanctionner des irrégularités relatives au déroulement du scrutin conduirait à une violation de l'autorité de la chose jugée.

Or, dans le dossier de Monsieur ATCHAWÉ, la Cour relève que sa requête ne contient pas le ou les noms des élus dont l'élection est attaquée. Par ailleurs, Monsieur ATCHAWÉ n'a pas annexé à sa requête l'exemplaire du procès-verbal et de la feuille de dépouillement qui lui ont été remis à la fin du dépouillement.

C'est alors tout naturellement que, en application du principe qu'elle a dégagé, et qui n'est rien d'autre qu'une confirmation de sa jurisprudence antérieure, la Cour a déclaré la requête de Monsieur ATCHAWÉ irrecevable. Le principe de cette irrecevabilité a été fixé et appliqué pour la première fois dans la décision EL 95-032 du 22 avril 1995. A l'instar de la décision fondatrice de l'irrecevabilité pour non respect du délai de recours, l'irrecevabilité du recours liée à son objet a bénéficié d'une confirmation importante. La haute juridiction applique rigoureusement ce principe depuis 1995. On peut citer, à titre d'exemples les décisions ci-après : décisions EL 95-094 du 24 mai 1995 ; EL 00-013 du 30 juin 2000 ; EL 03-011 du 28 avril 2003 et EL 07-075 du 20/04/2007. On relève ici aussi une constance qui ne laisse entrevoir aucun changement de la part du juge. La rigueur que l'on note dans l'application par le juge de la loi en ce qui concerne le délai et l'objet des recours se remarque également en ce qui concerne les autres conditions de recours telles que la qualité et l'adresse du requérant (décision EL 03-010 du 28 avril 2003).

L'impression globale que l'analyse de la jurisprudence de la Cour laisse en ce qui concerne le contrôle des conditions de recevabilité des recours est que les premières élections dont le contentieux a été jugé par la Cour constitutionnelle ont servi à baliser le terrain car, on note qu'au fur et à mesure que l'on avance dans le processus démocratique, les décisions d'irrecevabilité pour ces causes diminuent. C'est la preuve que la stricte application de la loi par la haute juridiction a contraint les acteurs politiques à apprendre la leçon pour éviter de voir leurs demandes déclarées irrecevables.

II-La sanction des irrégularités

La caractéristique fondamentale du contentieux électoral réside les pouvoirs énormes que le contrôle de l'exactitude des résultats offre au juge⁵⁵. Celui-ci jouit de pouvoirs considérables⁵⁶, voire exorbitants du droit commun⁵⁷. Il a le pouvoir d'annuler des élections pour irrégularité. Mais il peut aussi les confirmer malgré l'existence d'irrégularités.

A-L'annulation des élections

L'annulation des élections déjà proclamées provisoirement ou définitivement sanctionne des faits liés aux candidats et non au déroulement du scrutin. Il peut s'agir de la violation des règles relatives à la propagande électorale ou à l'éligibilité du candidat. Dans le premier cas, il convient de souligner que pour entraîner l'invalidation d'une élection, les faits allégués doivent être établis dans leur matérialité et avoir exercé sur le scrutin une influence déterminante pour en modifier les résultats. Le principe de l'influence déterminante ainsi libellé a été utilisé plusieurs fois par le juge constitutionnel béninois. On peut citer, à titre d'exemple, Les décisions EL 00-008 du 9 mars 2000 ; EL 00-014 du 30 août 2000 et EL 03-047 du 21 mai 2003. Dans le deuxième cas, qui fait l'objet de la décision EL11-005 du 13/04/2011 et dont le commentaire suit, la Cour sanctionne l'inéligibilité du candidat.

1-Le texte de la décision EL11-005 du 13/04/2011

La Cour Constitutionnelle,

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

⁵⁵ Voir J.-C. MASCLÉ, *Contentieux électoral*, op.cit., p.221.

⁵⁶ Voir Th. HOLO, in *Aspects du contentieux électoral en Afrique, Acte du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998, p. 168.

⁵⁷ Voir J. CHEVALLIER, « L'interdiction par le juge administratif de faire acte d'administrateur », *ADJA*, 1972, p. 80.

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 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° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;

VU la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les Lois n°s 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 du 12 mars 1999 et remise en vigueur par la Loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003 ;

VU la Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant Charte des partis politiques ;

VU le Décret n° 2006-681 du 11 décembre 2006 portant convocation du corps électoral pour les élections législatives de mars 2007 ;

VU la Décision EL 07-024 du 23 mars 2007 autorisant le report de la date du scrutin du dimanche 25 mars 2007 au samedi 31 mars 2007 ;

VU le Décret n° 2007-129 du 23 mars 2007 portant convocation du corps électoral pour les élections législatives de mars 2007 ;

VU la Proclamation des résultats des élections législatives du 31 mars 2007 faite par la Cour Constitutionnelle le 07 avril 2007 ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requête du 04 février 2011 enregistrée à son Secrétariat Général le 08 février 2011 sous le numéro 0282/001/EL, Monsieur Sabitou ADAMOU, Candidat aux élections législatives de mars 2007 dans la 24^{ème} circonscription électorale forme devant la Haute Juridiction un « recours en déchéance du mandat législatif de Monsieur Désiré VODONOU » ;

Considérant que par une autre requête du 09 février 2011 identique à la première et enregistrée à son Secrétariat Général le 10 février 2011 sous le numéro 0314/002/EL, Messieurs Romulus Benjamin ZODEHOUGAN et Wilfried C. YASSINGUEZO, natifs de

Zogbodomey, forment devant la Haute Juridiction un recours aux mêmes fins ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que les requérants exposent : « ... A la suite de la publication de la liste des candidats aux élections législatives de mars 2007 et de la proclamation des résultats desdites élections qui s'en est suivie, plusieurs candidats avaient saisi la Haute Cour à l'effet d'invalider la candidature puis l'élection de Monsieur Désiré VODONOU aux fonctions de député à l'Assemblée nationale.

A l'appui de leur requête, ils avaient soutenu que Monsieur Désiré VODONOU ne remplissait pas les conditions d'éligibilité exigées par la loi au motif qu'il avait été condamné à trois ans d'emprisonnement par une juridiction française, ce, notamment pour une infraction d'escroquerie.

Se prononçant sur l'une de ces requêtes, la Cour avait décidé qu' « il n'y a pas lieu à statuer en l'état » parce que les investigations qu'elle avait menées ne lui avaient pas permis d'établir que la condamnation de Monsieur Désiré VODONOU était définitive (cf. Décision EL 07-037 du 29 mars 2007).

Saisie à nouveau par d'autres requérants, la Cour avait, suivant décision EL 07-125 du 14 mai 2007, déclaré les requêtes irrecevables au motif que ceux-ci n'avaient apporté aucun élément nouveau par rapport à sa précédente décision du 29 mars 2007 (cf. Décision 07-125 du 14 mai 2007). » ; qu'ils développent : « Poursuivant les investigations, j'ai pu obtenir copie du jugement n° 2621 du TGI de Tours du 09 novembre 2006 signifié le 16 février 2007 qui met à nu les manœuvres de Monsieur Désiré VODONOU et qui atteste bien qu'il ne remplissait pas, à la date des élections du 31 mars 2007, les conditions requises pour être électeur et éligible, ce que la Cour aurait pu relever dans les arguments développés par le requis lorsqu'il affirmait à l'audience du 29 mars 2007 ce qui suit : " je n'ai jamais été condamné au Bénin. Mais en France, j'ai été condamné par défaut par le Tribunal de Tours pour escroquerie en bande organisée à trois (03) ans de prison ferme avec la possibilité de faire opposition. Suite à la condamnation, un mandat d'arrêt a été décerné contre moi et a été exécuté le 1^{er} novembre 2004 suite à ma descente d'avion à l'aéroport Charles de Gaulle à Paris. Je vous produis le procès-verbal d'exécution du mandat d'arrêt ; le procès-verbal d'interrogatoire suite à l'exécution du mandat d'arrêt, l'ordonnance de mise en détention provisoire, la copie du mandat exécuté ; les conclusions déposées par mon avocat suite à mon incarcération ; le jugement correctionnel du 13 janvier 2005 du Tribunal de Grande Instance de Tours fixant une caution de 75.000 Euros pour ma mise en liberté ; la preuve de paiement de la caution en

date du 20 janvier 2005. J'ai été libéré ce 20 janvier 2005. Je vous fais tenir également copie du pourvoi en cassation suivi par mon conseil Emmanuel PIWNICA... » ; qu'ils précisent : « En droit processuel, aucun pourvoi n'est reçu contre un jugement rendu en premier ressort par une juridiction comme c'est le cas des jugements évoqués par Monsieur Désiré VODONOU à l'audience du 29 mars 2007 ci-dessus rappelée.

Dans la mesure où le requis n'a évoqué aucune décision d'une Cour d'appel et qu'il allègue avoir formé pourvoi, il y a lieu de relever qu'il tente de tromper la religion de la Cour Constitutionnelle.

Par ailleurs, pour toute preuve du soi-disant pourvoi, il produit, non pas une attestation de pourvoi délivrée par le Greffe d'une Cour d'appel, mais plutôt de prétendues conclusions de son avocat conseil devant la Cour de cassation ; en somme, il s'est constitué une preuve par lui-même pour lui-même. Une telle preuve n'est pas recevable en droit.

La réalité est que pendant qu'il soutenait qu'il avait été libéré le 20 janvier 2005 et qu'il bénéficiait d'une mise en liberté provisoire à la suite d'un jugement du 13 janvier 2005 du TGI de Tours, Monsieur Désiré VODONOU avait volontairement omis de préciser à la Haute Cour qu'à cette date du 29 mars 2007, était déjà intervenu le jugement n° 2621D du 09 novembre 2006 dont le dispositif est sans équivoque sur l'irréversibilité de sa condamnation dans la mesure où le juge de première instance a délibéré comme suit : " Statuant publiquement en premier ressort, Vu l'opposition du prévenu, reçoit VODONOU Désiré en son opposition, Met à néant le jugement de défaut du 06 mai 2003, Et statuant à nouveau par défaut, Constate la non comparution de VODONOU Désiré ; Déclare VODONOU Désiré coupable des faits qui lui sont reprochés ; Condamne VODONOU Désiré à trois ans d'emprisonnement, Constate que la somme de 15.000 euros versée par VODONOU reste acquise au Trésor Public, Maintient les effets du mandat d'arrêt délivré le 10 mai 2005 ; Ordonne la confiscation des scellés... ".

Ce jugement avait été signifié à Parquet le 16 février 2007 et est devenu définitif à l'expiration des délais de recours.

En conséquence, Monsieur Désiré VODONOU n'aurait pas dû être électeur puisque la loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin dispose en son article 32 que ne peuvent être électeurs "... les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou tous autres faits

prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits ».

Par ailleurs, dans son article 51, la même loi édicte que nul ne peut être candidat aux élections présidentielle, législatives, communales, municipales ou locales "s'il ne remplit les conditions requises pour être électeur et pour être éligible". » ; qu'ils ajoutent : « ... Monsieur Désiré VODONOU, ayant été condamné à une peine d'emprisonnement de trois (03) ans par une décision de justice le 09 novembre 2006 qui a été signifiée le 16 février 2007 sans qu'aucun recours n'ait été exercé depuis lors contre ladite décision, ne remplit pas les conditions prévues par les articles 32 et 51 ci-dessus.

Il n'aurait pas dû être électeur ni éligible aux élections législatives du 31 mars 2007.

En effet, l'argumentaire servi par Monsieur Désiré VODONOU et qui a conduit à la reddition des deux décisions de votre auguste Cour est truffé de contre vérité et de contradictions en l'état du jugement du tribunal de Grande Instance de Tours qui n'avait jamais été évoqué alors qu'il était antérieur à tous les recours formés contre son élection en qualité de député.

Ledit jugement établit formellement que Monsieur Désiré VODONOU était déjà condamné par une décision antérieure, ce que du reste confirme le jugement de ce même tribunal rendu le 23 décembre 2004 où l'on peut lire à la page 2 au sujet de l'identité du prévenu "déjà condamné, détenu à la maison d'arrêt d'Orléans". » ; qu'ils demandent en conséquence à la Cour de « déclarer Monsieur Désiré VODONOU déchu de ses fonctions de député à l'Assemblée Nationale » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant que conformément aux dispositions de l'article 57 alinéa 5 de la Loi Organique : « La Cour Constitutionnelle donne avis au député ... dont l'élection est contestée, qui peut produire des observations écrites dans un délai de trois (03) jours à compter de la date de notification » ; qu'en réponse à l'avis qui lui a été donné des recours dont la Haute Juridiction a été saisie, Monsieur Désiré VODONOU a produit un mémoire en défense le 9 mars 2011 auquel il a joint diverses pièces ; qu'il affirme dans ledit mémoire : « ... J'ai été saisi par mon Avocat le 09 octobre 2007 pour me signifier le jugement n° 2621D du 09 novembre 2006. Immédiatement après cette information, je me suis opposé au jugement le 11 octobre 2007... Je joins à la présente un ensemble de pièces prouvant que la condamnation intervenue le 09 novembre 2006 a fait l'objet d'une opposition.» ; que pour sa part, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, en réponse à une mesure d'instruction, a adressé à la Cour une copie de la décision du Tribunal de Grande Instance de Tours en date du 9 décembre 2006 ayant condamné Monsieur Désiré VODONOU à trois ans

d'emprisonnement ; qu'il indique dans son courrier : « Il convient également de porter à l'attention de la Cour que dans le cadre d'une enquête judiciaire sur une escroquerie portant sur près de trois milliards de francs CFA ouverte au Parquet de Cotonou, à l'occasion de laquelle la saisine de l'Assemblée Nationale pour autorisation de poursuite contre le député VODONOU Désiré a été sollicitée, il a été découvert que ce dernier s'est fait établir deux passeports d'identité différente dont copies sont jointes à la présente.

La condamnation intervenue contre VODONOU Désiré a fait l'objet d'une inscription au casier judiciaire tenu au Greffe du Tribunal de Première Instance de Parakou dont extrait par fax est joint à la présente. » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux (02) 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 même décision ;

Considérant que selon l'article 55 de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle : « *L'élection d'un député peut être contestée devant la Cour Constitutionnelle durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin.*

*Le droit de contester une élection appartient à toutes les personnes inscrites sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection ainsi qu'aux personnes qui ont fait acte de candidature » ; que selon l'article 14 de la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les Lois n° 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 et remise en vigueur par la Loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003 : « **Sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée Nationale celui dont l'inéligibilité sera relevée après la proclamation des résultats de l'élection, ou qui, pendant la durée de son mandat se trouvera placé dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par la présente loi. La déchéance est prononcée par la Cour Constitutionnelle** » ; qu'il découle de ces dispositions qu'un recours visant à faire prononcer la déchéance d'un député peut être introduit après l'expiration du délai légal de dix (10) jours à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections législatives et pendant toute la durée du mandat de l'élu ; que par ailleurs, **le recours à la déchéance étant d'ordre public, toutes les requêtes sont recevables ;***

Considérant qu'aux termes de l'article 32, 3^e tiret de la Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : « *Ne peuvent être électeurs : - les étrangers ; - les individus condamnés pour crime ; - les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée égale ou supérieure à trois*

*(03) mois, assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes mœurs ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délit » ; que par ailleurs, les articles 10 et 12 alinéa 2, 1^{er} tiret de la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 ci-dessous cités énoncent : «*Tout électeur est éligible sous réserve des dispositions prévues aux articles 11 et 12 ci-après » ;**

« Sont, en outre, inéligibles les personnes privées par décision judiciaire de leur droit d'éligibilité, en application des lois en vigueur » ; qu'il s'ensuit qu'un citoyen qui n'a pas qualité pour être électeur ne saurait en avoir pour être éligible ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que dans le cadre des élections législatives de mars 2007, deux recours avaient été formés contre Monsieur Désiré VODONOU, candidat aux élections législatives de 2007 sur la liste FORCE CLE dans la 24^e circonscription électorale, le premier pour sa radiation de la liste des candidats et le second en invalidation de son élection dans ladite circonscription ; que les requérants soutenaient qu'il avait été poursuivi par le Tribunal de Grande Instance de Tours pour "escroquerie réalisée en bande organisée, transport de monnaie ayant cours légal contrefaite ou falsifiée, mise en circulation de monnaie ayant cours légal contrefaite", et condamné à une peine d'emprisonnement ; que dans ses observations à ces deux recours, Monsieur Désiré VODONOU reconnaît avoir été condamné par défaut à trois (03) ans d'emprisonnement ferme pour ces faits par le Tribunal de Tours en France le 6 mai 2003 ; que le mandat d'arrêt décerné contre lui a été exécuté le 1^{er} novembre 2004 suite à sa descente d'avion à l'aéroport Charles de Gaulle à Paris ; que le juge des libertés et de la détention du tribunal de Tours a, par une ordonnance du 4 novembre 2004, confirmé son maintien en détention ; qu'il a aussitôt fait opposition au jugement de condamnation et, suite à son incarcération, interjeté appel contre l'ordonnance de placement en détention provisoire ; qu'il a été mis en liberté provisoire le 20 janvier 2005 après paiement d'un cautionnement de 75.000 euros ; que par Décision EL 07-037 du 29 mars 2007, la Cour Constitutionnelle avait dit et jugé que « les investigations menées par elle **en l'état actuel du dossier** ne lui permettent pas d'établir que la condamnation de Monsieur Désiré VODONOU est définitive » ; qu'elle a alors conclu n'y avoir lieu à **statuer en l'état** ;

Considérant que dans les dossiers sous examen, les requérants ont joint à leur requête la copie du jugement n° 2621 D du 09 novembre 2006, signifié à parquet le 16 février 2007 et complété par un rectificatif du 19 avril 2007 seulement en ce qui concerne la caution versée par Monsieur Désiré VODONOU ; qu'aux termes de ce dernier jugement, le Tribunal «

Reçoit VODONOU Désiré en son opposition, met à néant le jugement de défaut du 06 mai 2003, et statuant à nouveau par défaut, constate la non comparution de VODONOU Désiré ; Déclare VODONOU Désiré coupable des faits qui lui sont reprochés ; Condamne VODONOU Désiré à trois (03) ans d'emprisonnement ; Constate que la somme de 15 000 euros versée par VODONOU reste acquise au Trésor Public ; Maintient les effets du mandat d'arrêt délivré le 10 mai 2005... » ;

Considérant qu'au nombre des pièces déposées à l'appui de son mémoire en défense, Monsieur Désiré VODONOU a produit trois correspondances, toutes datées du 11 octobre 2007 ; que dans la première qu'il a adressée à « TGI de TOURS - Monsieur le Procureur de la République - Exécution des peines ... » et avec pour objet « Opposition au jugement du 09 novembre 2006... », l'intéressé écrit : « ... Je viens d'apprendre que j'ai été condamné par jugement rendu par défaut le 9 novembre 2006 par le tribunal correctionnel de Tours à la peine de 3 ans d'emprisonnement, assorti d'un mandat d'arrêt...

Par la présente, je fais opposition à ce jugement afin de pouvoir être à nouveau jugé... Avant cette nouvelle audience, je prendrai toutes les dispositions utiles pour pouvoir indemniser intégralement les parties civiles » ; que dans la seconde adressée à son Avocat, Maître Thierry HERZOG, Monsieur Désiré VODONOU écrit : « ... j'ai donné instruction à la CARPA aux fins de virer sur votre compte la somme de **285.000 euros**. Sur cette somme, je vous donne instruction de régler la somme de 246.498,04 euros pour les parties civiles... » ; que dans la troisième lettre adressée toujours à son Avocat, il écrit : « ... je vous donne par le présent pouvoir afin de faire parvenir la lettre jointe au Procureur de la République de Tours par laquelle je forme opposition au jugement m'ayant condamné par défaut » ;

Considérant que dans ses première et troisième correspondances, Monsieur Désiré VODONOU invite son Avocat à transmettre au Procureur du TGI de Tours la lettre par laquelle il forme opposition, mais ne rapporte la preuve ni de l'expédition ni de l'enregistrement de ladite lettre d'opposition au Tribunal de Grande Instance de Tours ; que les investigations menées par la Cour auprès du Greffe du Tribunal de Grande Instance de Tours n'ont pas permis d'établir l'effectivité d'un tel recours ; que dans sa lettre d'opposition, Monsieur Désiré VODONOU annonce qu'il prendra toutes les dispositions utiles pour **indemniser intégralement les parties civiles** ; que par sa seconde correspondance, **il met à la disposition de l'Avocat les ressources nécessaires pour cette indemnisation** ; qu'il apparaît donc qu'en exécutant volontairement le jugement du tribunal de Tours contre lequel il prétend avoir fait opposition, Monsieur Désiré VODONOU a acquiescé au jugement de

condamnation ; qu'au surplus, il est constant que Monsieur Désiré VODONOU n'a communiqué aucune adresse précise où pourrait lui être notifiée la date d'une nouvelle audience éventuelle pour un jugement contradictoire ; qu'en outre, entre la date de la Décision EL 07-037 du 29 mars 2007 et celle de ce jour, Monsieur Désiré VODONOU n'a apporté à la Cour aucune preuve des démarches par lui entreprises pour s'enquérir de l'évolution de son dossier au niveau du Tribunal de Grande Instance de Tours ; que l'ensemble du comportement de Monsieur Désiré VODONOU confert au jugement n° 2621 D du Tribunal de Grande Instance de Tours les effets d'un jugement définitif ; que dès lors, il échet pour la Cour d'accorder audit jugement la même considération ;

Considérant qu'il découle de ce qui précède que suite au jugement n° 2621D du 09 novembre 2006 qui l'a condamné à une peine de trois (03) ans d'emprisonnement, Monsieur Désiré VODONOU perd sa qualité d'électeur et ne saurait par conséquent être éligible ; que, dès lors, il doit être déchu de sa qualité de membre de l'Assemblée Nationale et radié de la liste des électeurs ;

DECIDE :

Article 1er : Monsieur Désiré VODONOU est déchu de sa qualité de membre de l'Assemblée Nationale.

Article 2 : La Cour ordonne la radiation de Monsieur Désiré VODONOU de la liste électorale et le retrait de sa carte d'électeur.

Article 3 : - La présente décision sera notifiée à Messieurs Sabitou ADAMOU, Romulus Benjamin ZODEHOUGAN et Wilfried C. YASSINGUEZO, à Monsieur Désiré VODONOU, à Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, à Monsieur le Superviseur Général de la Commission Politique de Supervision, à Madame la Présidente de la Mission Indépendante de Recensement Electoral National Approfondi, à Monsieur le Président de la Commission Electorale Nationale Autonome et publiée au Journal Officiel.

2-Le commentaire de la décision

En matière d'élections législatives, l'éligibilité se définissant comme l'aptitude légale à faire partie d'une assemblée dont les membres sont élus, il y a inéligibilité lorsqu'un candidat ne peut pas être proclamé élu pour l'un des cas prévus expressément par la loi. C'est le cas par exemple des condamnations judiciaires. S'il est proclamé élu, la contestation de cette élection peut conduire à une invalidation de siège ou à une déchéance du député. Il y a invalidation du

siège lorsque l'inéligibilité est découverte dans les dix jours qui suivent la proclamation des résultats. Le cas échéant, en plus du candidat titulaire, le suppléant perd son élection. Il en va ainsi parce qu'à ce moment, les contestations étant encore légalement possibles, le siège n'est pas encore définitivement acquis pour les candidats déclarés élus. Quant à la déchéance, elle intervient lorsque l'inéligibilité est découverte après l'expiration du délai de dix jours de contestation offert aux candidats et autres citoyens inscrits sur les listes électorales de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection.

La décision EL11-005 commentée ici est intéressante non seulement à cet égard mais aussi parce qu'elle sanctionne l'inéligibilité presque à la fin du mandat de l'intéressé. Elle a été rendue par la Cour constitutionnelle du Bénin suite à plusieurs requêtes et des procédures qui ont duré longtemps. En effet, la Cour constitutionnelle a été saisie, les 4 et 9 février 2011, de deux recours en déchéance de Monsieur Désiré VODONOU de son mandat législatif qui courait depuis 2007. Pour en convaincre le juge, les sieurs Sabitou ADAMOU, Romulus Benjamin ZODEHOUGAN et Wilfried YASSINGUEZO exposent qu'à la suite de la proclamation des résultats des élections législatives de mars 2007, plusieurs candidats avaient saisi, mais sans succès, la Haute juridiction à l'effet d'invalider la candidature puis l'élection de Monsieur Désiré VODONOU qui, pour avoir été condamné en France à trois ans d'emprisonnement, ne remplissait plus les conditions d'éligibilité aux fonctions de député à l'Assemblée nationale ; qu'il tombait sous le coup de l'article 32 de la loi n° 2007-25 du 23 novembre 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, aux termes duquel, ne peuvent être électeurs "... les individus condamnés à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délits » et de l'article 51 de la même loi qui dispose que nul ne peut être candidat aux élections "s'il ne remplit les conditions requises pour être électeur et pour être éligible". En d'autres termes, condamné par le jugement n° 2621 du TGI de Tours du 09 novembre 2006, Monsieur Désiré VODONOU ne pouvait être ni électeur, ni candidat, encore moins élu. Mais faute de preuve suffisante sur le caractère définitif de la condamnation, la Cour avait refusé de statuer au fond (décisions EL 07-037 du 29 mars 2007 et EL 07-125 du 14 mai 2007). Ceci ne se fera qu'après le dépôt des recours de 2011 auxquels les requérants ont annexé cette fois-ci une copie du jugement de condamnation.

Ayant jugé les requêtes recevables, la Cour instruit le dossier. Afin de confirmer la condamnation définitive du Sieur VODONOU, elle saisit le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, de la législation et des droits de l'homme, et celui-ci lui signale que la condamnation de Monsieur VODONOU a fait l'objet d'inscription au casier judiciaire tenu au Greffe du Tribunal de Première Instance de Parakou. Ce qui signifie que le jugement en question est définitif. Cependant, l'intéressé déclare avoir fait opposition dès que sa condamnation par défaut lui a été notifiée. Dans ce cas, les conditions de déchéance sont-elles réunies ?

Après l'analyse des recours, la Cour constitutionnelle rend son verdict le 13 avril 2011. Elle prononce la déchéance du député, ce qui veut dire que les conditions de déchéance étaient réunies. Par ailleurs, la déchéance sanctionnant l'indignité de l'intéressé, elle ordonne sa radiation de la liste électorale et le retrait de sa carte d'électeur.

a-La déchéance du député

L'article 1^{er} du dispositif de la décision EL 11-005 dispose : « Monsieur Désiré VODONOU est déchu de sa qualité de membres de l'Assemblée Nationale ». Autrement dit, il perd son mandat de député, près de quatre ans après l'avoir obtenu à l'issue des élections législatives de 2007.

Mais avant d'en arriver à cette sentence, la Cour a dû déclarer recevables les requêtes des requérants qui demandaient la déchéance du député plus de trois ans après la proclamation de son élection. Normalement, dans contentieux de l'élection, le droit de saisine est enfermé dans un délai légal strict de dix jours à compter de la proclamation des résultats définitifs des élections législatives. Mais s'agissant des recours en déchéance, ils sont recevables pendant toutes la durée du mandat parce qu'à l'instar du recours pour excès de pouvoir, le recours en déchéance est un recours d'ordre public. Autrement dit, il s'agit d'un recours qui vise la sauvegarde de la légalité. C'est pourquoi, aux termes de l'article 14 de la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les Lois n° 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 et remise en vigueur par la Loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003, la déchéance est prononcée de plein droit par la Cour constitutionnelle.

Mais pour cela, la haute juridiction doit vérifier le respect des conditions de fond définies par la législation électorale en vigueur. A ce sujet, l'article 14 de la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, modifiée par les Lois n° 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 et remise en vigueur

par la Loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003 dispose : « *Sera déchu de plein droit de la qualité de membre de l'Assemblée Nationale celui dont l'inéligibilité sera relevée après la proclamation des résultats de l'élection, ou qui, pendant la durée de son mandat se trouvera placé dans l'un des cas d'inéligibilité prévus par la présente loi....* ». Il ressort de cette disposition que la déchéance est prononcée contre le citoyen qui, inéligible au regard de la loi, a réussi à se faire élire député ou contre le citoyen dont l'inéligibilité est survenue au cours du mandat parlementaire. Il s'agit donc d'une sanction rétroactive de l'inéligibilité qui frappe, selon la loi électorale, les citoyens qui, pour des raisons diverses, ont perdu leur droit d'appartenir au corps électoral. Or, perd ce droit, le citoyen condamné « *à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée égale ou supérieure à trois (03) mois, assortie ou non d'amende pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentat aux bonnes mœurs ou tous autres faits prévus par les dispositions des lois pénales et constitutifs de délit* » (Article 32, 3^e tiret de la Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin) ou celui qui en a été privé par une décision judiciaire (Articles 10 et 12 alinéa 2, 1^{er} tiret de la Loi n° 94-015 du 27 janvier 1995). Précisons que selon la jurisprudence antérieure de la Cour, pour que la condamnation entraîne l'invalidation de la candidature ou la déchéance, elle doit être définitive (Décision EL 03-008 du 21 mars 2003).

Ainsi, après avoir jugé tous les recours recevables, la Cour constitutionnelle s'est attelée à démontrer le caractère définitif de la condamnation de Monsieur Désiré VODONOU afin de justifier sa déchéance du parlementaire. S'agissant du caractère définitif de la condamnation de ce dernier, la haute juridiction s'est simplement contentée de relever les incohérences que l'on peut effectivement noter dans les documents que l'intéressé a, lui-même, transmis à la Cour en vue d'assurer sa défense. D'abord, l'opposition qu'il dit avoir fait n'est sous-tendue par aucune preuve pouvant convaincre la Cour du sérieux de ce moyen. De plus, chose assez curieuse de la part de Monsieur VODONOU, tout en informant la Cour de cette opposition adressée au juge français, il porte à sa connaissance les dispositions qu'il a prises pour que les victimes de l'escroquerie dont il est accusé soient indemnisées intégralement. Face à ces deux informations capitales, la Cour n'avait pas d'autres choix que « d'accorder audit jugement (Jugement n°2621 D du Tribunal de Grande Instance de Tours) la même considération » que Monsieur Désiré VODONOU. Autrement dit, l'exécution de la décision par ce dernier lui confère un caractère définitif. Le sieur VODONOU a donc offert à la Cour les armes dont elle avait besoin pour l'abattre.

Pour ce qui est de la déchéance elle-même, rappelons qu'elle est conditionnée par une condamnation définitive d'au moins trois mois, avec ou sans sursis et assortie ou non d'amende pour des délits et des crimes. Ainsi, la condamnation de Monsieur Désiré VODONOU à trois ans d'emprisonnement pour escroquerie étant définitive, la Cour a justement, en application de l'article 14 de la loi 94-015 sus citée, prononcé la déchéance du parlementaire. Celui-ci perd donc son mandat de député. Certes, cette déchéance présente la particularité d'avoir été prononcée vers la fin de son mandat. Cependant, la décision EL 11-005 n'est pas la première en la matière. Elle s'inscrit à la suite d'autres décisions auxquelles elle apporte une confirmation de l'application rigoureuse de la législation électorale par la Cour constitutionnelle. En se référant à la jurisprudence antérieure de la Cour, on peut constater que la première application de la déchéance date de 1995. Il s'agit de la déchéance de MM. BABA-MOUSSA⁵⁸ et Justin TODAN⁵⁹. De ce point de vue, la jurisprudence VODONOU ne constitue qu'une confirmation des jurisprudences BABA-MOUSSA et TODAN. Il s'agit donc d'une décision ordinaire de confirmation de la jurisprudence antérieure de la haute juridiction.

Toutefois, il y a lieu de relever que les causes desdites déchéances ne sont pas les mêmes. Ce qui était reproché à MM. BABA MOUSSA et TODAN, c'était de ne pas avoir effectivement résidé sur le territoire national pendant les douze mois précédant les élections. C'est cette différence de causes qui explique la différence des sanctions car, contrairement aux jurisprudences BABA MOUSSA et TODAN, en plus de la perte de son mandat de député, Monsieur VODONOU perd son statut d'électeur.

Mais de toutes les manières, la décision EL 11-005 montre la constance et l'attachement du juge à ces décisions en la matière. Il y confirme le principe selon lequel lorsqu'un député ne remplit pas les conditions d'éligibilité et que cette inéligibilité est découverte après l'acquisition du mandat parlementaire, l'intéressé perd sa qualité de député. Il convient tout de même de relever qu'avant d'en arriver à la déchéance du parlementaire clairement prononcée, la haute juridiction a commencé par une formule qui prête un peu à confusion. En effet, au lieu de la formule : « est déchu de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale comme il apparaît dans les décisions TODAN et VODONOU, dans la décision BABA-MOUSSA qui est la première du juge en cette matière, on lit à l'article 1^{er} : « El-Hadj Aboubakar BABA-MOUSSA est déclaré inéligible aux élections législatives de 1995 ». Cela ne laisse pas

⁵⁸ Décision EL 95-092 du 19 mai 1995

⁵⁹ Décision EL 95-129 du 17 août 1995

apparaître l'idée de déchéance et donne l'impression d'une décision de rejet de candidature rendue avant la tenue des élections. Par ailleurs, on identifie aujourd'hui clairement dans les décisions du juge constitutionnel béninois, le contenu des recours, les résultats de l'instruction des recours et l'analyse des recours qui débouche sur la réponse du juge à la question de droit que soulève le recours.

En somme, la décision Désiré VODONOU s'inscrit dans le prolongement des décisions BABA-MOUSSA et TODAN et vient confirmer que la déchéance du député peut être due à plusieurs facteurs. Mais elle montre également que les conséquences de la déchéance varient selon les facteurs qui peuvent la provoquer. Le député qui perd rétroactivement son statut de député pour indignité perd également pour l'avenir sa qualité d'électeur.

b-La radiation du député de la liste électorale et le retrait de sa carte d'électeur

La déchéance du député emporte plusieurs conséquences, touchant aussi bien l'institution parlementaire que le député déchu. Mais la décision EL 11-005 n'aborde que les conséquences relatives au député. La Cour attache deux conséquences à sa décision de déchéance. En effet, l'article 2 de la décision dispose : « La Cour ordonne la radiation de Monsieur Désiré VODONOU de la liste électorale et le retrait de sa carte d'électeur ».

Il s'ensuit que la première conséquence que le juge tire de la déchéance du député pour cause d'indignité, c'est sa radiation de la liste électorale. Cela signifie que son nom disparaît du registre électoral. En effet, la liste électorale s'entend du répertoire de tous les citoyens admissibles au regard des conditions de jouissance du droit de vote et inscrits au registre électoral⁶⁰. Cette conception du législateur n'est pas loin de la définition doctrinale. Selon Jean-Philippe IMMARIGEON, la liste électorale est l'« *énumération alphabétique de noms et prénoms que l'on réunit dans un large cahier, qui, le jour du vote s'appelle « liste d'émargement », et que viennent signer, à intervalles réguliers, les électeurs de la circonscription* »⁶¹. Allant dans le même sens, le lexique des sciences sociales la définit comme « *la liste alphabétique des citoyens qui, dans une commune, peuvent exercer le droit de vote* »⁶². De même, le lexique des termes juridiques abonde dans le même sens en définissant la liste électorale comme le « *répertoire alphabétique officiel, révisé chaque année*

⁶⁰ Voir art. L.10 du code électoral du Sénégal, art.10 et 11 du code électoral du Togo ; art. 37 de la loi n° 7 / 96 au Gabon ; art. 12, 13, 14 de la loi camerounaise, 91-20 et art. 9 de la loi 2000-18 au Bénin.

⁶¹ J.-Ph. IMMARIGEON, Op. cit. p. 24.

⁶² Voir *Lexique des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 7^e éd., 2000, p. 257.

par une commission administrative, des personnes qui, possédant le droit de vote, exercent celui-ci dans la commune »⁶³.

La disparition du nom du député déchu de la liste électorale signifie que l'intéressé ne peut plus voter dans la mesure où son nom ne figure sur la liste d'émargement des électeurs, laquelle liste permet, après le déroulement du scrutin et pour le calcul des résultats, de savoir nombre d'inscrits ayant effectivement voté. La radiation de la liste électorale est accomplie par l'autorité administrative qui en est le dépositaire. C'est pourquoi l'ordre du juge s'adresse à la CENA.

La deuxième conséquence que la haute juridiction attache à la déchéance parlementaire, et qui n'est rien d'autre que la suite logique de la première, c'est le retrait de la carte d'électeur. Il en va ainsi parce que la carte d'électeur constitue le « *document officiel identique dans ses caractéristiques pour toutes les communes attestant de la qualité d'électeur et de l'inscription sur une liste électorale* »⁶⁴. Elle est la preuve du droit du citoyen de voter le jour du scrutin.

Ainsi, la déchéance du parlementaire pour indignité efface les preuves de son appartenance au corps électoral. Précisons cependant que si la déchéance elle-même constitue un anéantissement rétroactif de la proclamation de l'élection, la radiation ne rétroagit pas. Elle empêche le concerné de participer au vote à l'avenir.

La perte de la qualité d'électeur différencie la déchéance pour violation de la condition de résidence et la déchéance pour condamnation. Si celle-ci entraîne, en plus de la perte de la qualité d'élu, celle de la qualité d'électeur, il n'en va pas de même pour la déchéance qui sanctionne la violation de la condition de résidence. En témoigne le dispositif des décisions EL 95-092 du 19 mai 1995 et EL 95-129 du 17 août 1995. Dans la décision EL 95-092, la Cour se contente de dire dans l'article 1^{er} du dispositif : « El-Hadj Aboubakar BABA-MOUSSA est inéligible aux élections législatives de 1995. De même, dans la décision EL 95-129, la sanction du juge se limite à : « Monsieur TODAN Justin est déchu de sa qualité de membre de l'Assemblée Nationale » (article 1^{er}).

Seulement, la question se pose de savoir combien de temps la radiation durera. La décision EL11-005 du 13/04/2011 ne précise pas la durée de la déchéance. Est-elle prononcée à vie ou pour un délai limité ? Il importe qu'à l'avenir, à l'occasion du règlement d'un autre contentieux en cette matière, la haute juridiction réponde à cette question afin de situer aussi bien le parlementaire déchu que l'administration électorale sur le temps d'exécution de la

⁶³ Voir *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 8^e éd., 1992, p. 305.

⁶⁴ Voir Christian BIGAUT, Carte électorale (Droit de) in Pascal PERRINEAU et Dominique RENYE, op.cit. p. 150.

radiation qui, parce qu'elle empêche le citoyen d'élire, l'empêche aussi d'être élu.

B-La confirmation des élections

D'ordinaire, la confirmation de l'élection intervient dans deux hypothèses. Le juge confirme l'élection lorsqu'il n'y a pas eu de fraudes ou d'irrégularités pouvant justifier une annulation. Mais la confirmation peut aussi intervenir même en cas de constatation de fraudes. Dans ce cas, le juge se sert du principe de l'influence déterminante. La décision EP 11-057 du 19 avril 2011 dont le commentaire suit renferme ces deux hypothèses.

1-Le texte de la décision EP 11-057 du 19 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° 2011-21 du 21 février 2001 portant Charte des partis politiques ;

VU la Loi n° 2010-35 du 30 décembre 2010 portant Règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale ;

VU le Décret n° 2011-132 du 1^{er} 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 en charge 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 le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requête du 25 février 2011 enregistrée à son Secrétariat Général le 1^{er} mars 2011 sous le numéro 0504/057/EP, Monsieur Euloge Tchékpémi AÏGBAN forme un recours pour rupture de légalité par le candidat Boni YAYI à travers les inaugurations et pratiques à caractère publicitaire et violation de la loi ;

Considérant que par une autre requête du 1^{er} mars 2011 enregistrée à son Secrétariat Général le 03 mars 2011 sous le numéro 0524/063/EP, Monsieur Fortuné AGOSSADOU introduit près la Haute Juridiction un recours contre Monsieur Boni YAYI pour pratiques de campagne électorale illégale ;

Considérant que par une troisième requête du 08 mars 2011 enregistrée à son Secrétariat Général le 15 mars 2011 sous le numéro 0674/079/EP, Monsieur Euloge Tchékpémi AÏGBAN saisit la Haute Juridiction pour violation de l'article 46 de la Loi n° 2010-33 du 7 janvier 2011 par le Ministre de la Recherche Minière et Pétrolifère, Monsieur Barthélémy KASSA ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Euloge Tchékpémi AÏGBAN expose : «... Il est de notoriété publique que les candidats aux élections présidentielles ne peuvent en aucun cas, au regard des textes qui régissent les élections, offrir quoi que ce soit ni profiter de leur position soit directement, soit indirectement pour faire des donations aux populations aux fins évidentes ou tacites de susciter leur vote, et ce par application de l'article 46 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les Elections en République du Bénin aux termes duquel : *“Les pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme.”*

... Curieusement, et en violation des dispositions légales sus-citées qui s'imposent à toutes

nos institutions et spécialement aux candidats aux élections présidentielles, outre la Cour de céans, le candidat Boni YAYI a choisi la période de la campagne électorale pour offrir des ambulances aux populations de Covè et autres et inaugurer des voies à Djrègbé lorsque ce ne sont pas des ouvrages publics à réaliser à Djougou et ailleurs » ; qu'il poursuit : « ... En violation flagrante desdits textes, les Maires des Communes respectives de Sèmè-Podji, de Sô-Ava et de Covè ont procédé aux inaugurations tous azimuts des ouvrages publics et ont reçu des dons faits à l'Etat béninois par des Etats amis qu'ils n'ont cessé d'exhiber aux populations C'est ainsi que le Maire de Sèmè-Podji a annoncé sur Golfe TV l'électrification de Bakpodji. Le Maire de Sô-Ava a reçu quant à lui du matériel d'électrification dont des panneaux solaires, la Mairie et les cadres de Covè ont reçu maintes ambulances offertes par l'Etat indien à notre Etat et on a attendu cette période de campagne pour leur remettre ces dons... Ce procédé qui emprunte à la fraude à la loi ne se justifie point, même si l'on considère que Boni YAYI est le Président de la République ... L'intéressé est candidat à sa propre succession ni lui-même ni ses Ministres ne peuvent plus poser aucun acte qui aille dans le sens d'une donation ou d'une propagande au moyen des privilèges liés à leurs postes et/ou fonctions actuelles ... En procédant comme ils le font, Boni YAYI et ses Ministres violent allègrement les lois de la République au détriment des autres candidats » ; qu'il développe : « ... Boni YAYI s'autorise au cours de ses "inaugurations" et "donations" aux populations, de parler des élections présidentielles à venir et à faire des commentaires soit sur lesdites élections, soit à montrer qu'il est le meilleur de tous les candidats.... Le comportement du candidat Boni YAYI rompt le principe de l'égalité de tous les béninois devant les lois de la République outre qu'il viole bien les textes afférents à l'élection présidentielle, notamment les articles 46 et 17 des lois portant respectivement Règles Générales et particulières pour l'élection du Président de la République... Toutes ces violations de la loi électorale susvisées par le candidat Boni YAYI et les différentes autorités municipales et administratives sus-citées sont quotidiennement perpétrées au vu et au su de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), qui n'a pipé mot pour censurer lesdites violations de la loi électorale au mépris de l'article 5 de la loi organique n° 92-021 du 21 avril 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et de l'article 49 de la loi n° 2010-33 du 07 Janvier 2011 portant Règles générales pour les élections en République du Bénin ...

A ce titre, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) n'a pas craint de garder un silence radio à l'inégal accès des candidats aux médias et devant les Chaînes de

télévision publiques et privées, notamment, Canal 3, Golfe TV ou devant la Chaîne dite "des grands événements", le tout en violation flagrante de l'article 49 de la loi précitée... Par ailleurs, il est également curieux et surprenant que la Cour ... n'ait pas, par elle-même, pu relever toutes ces irrégularités dont est émaillée la campagne électorale ... Il est ... constant que tous ces actes et comportements du candidat Boni YAYI, des Maires de Sèmè Podji, Sô-Ava et Covè et de la HAAC constituent une violation flagrante par chacun d'eux de l'article 35 de la Constitution Béninoise... » ;

Considérant qu'en ce qui le concerne, Monsieur Fortuné AGOSSADOU expose : « ...Aux termes de l'article 46 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin : *“Les pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme “.*

En violation flagrante des dispositions légales sus-citées, le sieur Boni YAYI, candidat à sa propre succession pour l'élection prochaine du Président de la République, a effectué ces temps derniers, au vu et au su de tous, des sorties médiatiques et télévisées au cours desquelles lui-même et ses sympathisants, étaient tous habillés et coiffés de casquette à son effigie » ; qu'il développe : «..... Le candidat Boni YAYI, profitant de son statut actuel de Président sortant, a procédé à l'occasion desdites sorties médiatiques, à l'inauguration de l'électrification de Za-Kpota outre celle de l'installation à Allada dans les prochains jours, d'une usine de transformation de jus de fruits d'ananas offerte au Bénin par l'Etat de l'Inde ;.... Tous ces faits et gestes du candidat Boni YAYI abusant de son statut de Chef de l'Etat sortant, pendant la campagne électorale, ont amené les populations de Za-Kpota, d'Allada et leurs environs à affirmer devant les médias, qu'elles voteront pour lui ... ;

Il est constant que cette sortie médiatique du Président sortant Boni YAYI effectuée à des fins manifestes de propagande pour sa propre réélection n'a aucun rapport avec la continuité du service public dès lors que pour être inscrite dans ce cadre, une telle action se devait d'être réalisée par les Ministres ou Directeurs de Cabinet ; que même si ceux-ci devraient le faire, ils ne doivent faire aucune référence aux élections présidentielles encore moins, aux promesses non tenues par le candidat ... » ; qu'il affirme : « Toutes les chaînes de télévision, les

medias publics et/ou privés ont montré sur toute l'étendue du territoire des images époustouflantes du candidat Boni YAYI habillé et coiffé à son effigie et invitant les populations à voter pour lui à la faveur des inaugurations et promesses qu'il a faites au profit des populations d'Allada et environs et de Za-Kpota, le tout en violation flagrante des dispositions légales susvisées.

Il est également constant que ce comportement du Chef de l'Etat sortant.... qui n'a pas craint d'utiliser les donations faites à l'Etat béninois par des Etats amis, pour faire sa propagande personnelle en violation flagrante de la législation en matière électorale constitue une atteinte, à n'en point douter, à l'article 35 de la Constitution » ;

Considérant que les deux requérants demandent à la Cour de constater que le candidat Boni YAYI a violé les articles 46 de la loi portant règles générales pour les élections en République du Bénin et 35 de la Constitution ;

Considérant que Monsieur Euloge Tchékpémi AÏGBAN expose dans sa seconde requête qu'en violation flagrante des dispositions légales sus-citées, « le Ministre de la Recherche Minière et Pétrolière, Monsieur Barthélemy KASSA a, bel et bien après le lancement de la campagne électorale, offert deux (02) modules de salle de classe au CEG d'Agassa Godomey ; que plus grave, au cours de l'inauguration solennelle de ces deux (02) modules de classe, le sieur Barthélemy KASSA s'est personnellement investi à faire la propagande du candidat Boni YAYI en vue de sa réélection au prochain scrutin présidentiel du 13 mars 2011 ; qu'ainsi, le sieur Barthélemy KASSA n'a pas craint d'annoncer aux populations bénéficiaires de ce don que les deux (02) modules de classe qu'il vient d'inaugurer sont le résultat des "efforts du Docteur Boni YAYI", et leur a, publiquement à cette occasion, demandé de voter pour ce dernier; qu'il est constant qu'en procédant comme il l'a fait, le Ministre Barthélemy KASSA a allègrement violé la loi électorale sus-citée ; que ce faisant, l'intéressé a manqué à son devoir de dévouement et de loyauté en violation des stipulations de l'article 35 de la Constitution aux termes duquel « 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» ; qu'il demande à la Cour de déclarer contraire aux articles 46 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant Règles générales pour les élections en République du Bénin, et 35 de la Constitution, le fait pour le Ministre Barthélemy KASSA d'avoir, au cours de sa campagne

électorale, offert deux (02) modules de classe au CEG d'Agassa Godomey dans le but manifeste de faire la propagande du candidat Boni YAYI ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les trois recours sous examen sont relatifs à l'utilisation des moyens de l'Etat et de la pratique des dons et des libéralités ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant que les requérants font grief au candidat Boni YAYI et aux membres de son Gouvernement d'offrir aux populations, devant toutes les chaînes de télévision publiques et ou privées, durant la campagne électorale, des ambulances, du matériel d'électrification, de procéder à des inaugurations de voies, d'ouvrages publics et de modules de classes, à l'installation d'usine de transformation de jus de fruits en violation des articles 46 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin et 35 de la Constitution ;

Considérant que les articles 124 alinéa 2 de la Constitution, 46 et 47 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin énoncent respectivement :

« Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. » ;

« Les pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme. » ;

« L'utilisation des attributs, biens ou moyens de l'Etat, d'une personne morale publique, des institutions ou organismes publics aux mêmes fins est et reste interdite six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme notamment ceux des sociétés, offices, projets d'Etat et d'institutions internationales, sous peine des sanctions prévues à l'article 126 alinéa 1^{er} de la présente loi. » ;

Considérant que dans sa Décision de proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 13 mars 2011, la Haute Juridiction a dit et jugé que selon une jurisprudence constante de la Cour, l'application des dispositions de l'article 46 de la loi ci-dessus citée invoqué par les requérants n'entraîne l'annulation de l'élection que si les faits allégués sont établis dans leur matérialité et s'ils ont exercé sur le scrutin une influence suffisante pour en

modifier les résultats ; qu'il apparaît que « les résultats obtenus par les candidats dans les communes d'Allada, de Covè, de Sèmè-Podji, de Sô-Ava et de Za-Kpota... sont plutôt largement favorables au candidat Adrien HOUNGBEDJI ; qu'ainsi, ces différentes actions n'ont pas eu une influence déterminante sur les suffrages obtenus par le candidat Boni YAYI qui n'arrive qu'en deuxième position ; ... qu'au surplus, le mandat du Président de la République s'achevant le 05 avril 2011 à minuit, il ne saurait lui être contesté le droit de continuer la mise en œuvre de son programme d'actions allant dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des Béninoises et des Béninois ; qu'en outre, la Cour Constitutionnelle avait déjà déclaré contraire à la Constitution, lors du contrôle de constitutionnalité de la Loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, dans sa Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, l'interdiction de toute communication médiatique relative aux réalisations des institutions de l'Etat trois mois avant les élections » ; qu'il y a donc autorité de chose jugée ; que, dès lors, il n'y a violation ni de la loi électorale ni de la Constitution ;

DECIDE :

Article 1er : - Il n'y a violation ni de la loi électorale ni de la Constitution.

Article 2 : - La présente décision sera notifiée à Messieurs Euloge Tchékpémi AÏGBAN, Fortuné AGOSSADOU, à Monsieur Barthélémy KASSA, Ministre des Recherches Pétrolières et Minières, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal Officiel.

2-Commentaire de la décision

« *L'élection proprement dite s'ouvre par la campagne électorale, ...* »⁶⁵. En effet, la campagne électorale est le seul moment de rencontre entre les électeurs et les candidats dans un processus électoral. Juridiquement, elle désigne « *à la fois la période précédant l'élection, pendant laquelle les candidats sont autorisés à faire valoir leurs idées et l'ensemble des actions qu'ils entreprendront dans ce but* »⁶⁶. Matériellement, c'est « *l'ensemble des actions mises en œuvre pour informer, propager des conceptions politiques, persuader des électeurs et de tous les efforts menés par les acteurs individuels ou collectifs en compétition pour désigner le titulaire d'une fonction électorale, décider ou consulter par référendum* »⁶⁷.

⁶⁵ M. KAMTO, « Le contentieux électoral au Cameroun », op. cit., p. 07.

⁶⁶ Voir J.-C. MASCLÉ, Campagne électorale (Droit de la), op.cit, p.129

⁶⁷ Voir J. GERSTLE, Campagne électorale (Sociologie de la) in P. PERRINEAU et D. REYNIE (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 133

Ainsi, la campagne électorale a pour but de faire connaître à l'électeur les différents choix qui lui sont proposés afin qu'il puisse le jour du scrutin s'exprimer en connaissance de cause⁶⁸. En tant que telle, elle constitue un moment intense d'échanges qui mettent en relation les candidats avec leurs projets de société et les électeurs dont l'adhésion volontaire et libre est fondamentale pour la crédibilité des élections. Dans cette optique, il est nécessaire de se prémunir ou tout au moins de lutter contre les principales causes d'inégalité que sont l'argent et les faveurs du pouvoir⁶⁹. C'est pourquoi la campagne électorale est réglementée de manière à garantir la liberté des électeurs quant à leur choix et l'égalité des candidats.

Toutefois, la Décision EP 11-057 de la Cour constitutionnelle du Bénin montre que cette réglementation peut être violée sans que le juge n'en tire les conséquences attendues. En effet, rendue le 19 avril 2011, cette décision répond à une question qui ressort des différentes contestations soulevées par la réélection du Président Boni YAYI à l'issue de l'élection présidentielle de 2011. La haute juridiction constitutionnelle a été saisie de trois requêtes. La première, introduite à la Cour le 25 février 2011 par Monsieur Euloge Tchékpémi AÏGBAN, rapporte qu'en violation des articles 46 et 47 de la loi n°2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, et de l'article 5 de la loi organique n° 92-021 du 21 avril 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), le Président Boni YAYI, candidat à sa propre succession, a choisi la période de la campagne électorale pour faire des dons à certaines populations. Le requérant allègue par ailleurs que ce dernier s'autorise même, au cours de ses "inaugurations" et "donations", à faire des commentaires sur les élections présidentielles à venir et à montrer qu'il est le meilleur de tous les candidats. Dans sa seconde requête, le même requérant expose que le Ministre de la Recherche Minière et Pétrolière, Monsieur Barthélemy KASSA, s'est personnellement investi dans la même période à faire la propagande pour le candidat Boni YAYI et demandé aux populations bénéficiaires de deux (02) modules de classe qu'il inaugurerait au CEG d'Agassa Godomey, de voter pour ce dernier. Estimant que ces actes et comportements violent le principe de l'égalité des candidats, il demande à la Cour de les sanctionner conformément aux articles 46 et 47 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant Règles générales pour les élections en République du Bénin, et 35 de la Constitution. Allant dans le même sens et sur le fondement des mêmes dispositions, Monsieur Fortuné AGOSSADOU, auteur de la troisième requête, raconte que le candidat Boni YAYI, profitant

⁶⁸ Voir R. BEN ACHOUR, « Normes internationales souhaitables de lege ferenda relatives aux élections », in *Liberté des élections...*, op.cit., p.207

⁶⁹ Voir J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12^e éd., Paris, Montchrestien, 1993, p.139

de son statut actuel de Président sortant, a procédé à l'occasion de ses sorties médiatiques, à l'inauguration de l'électrification de Za-Kpota et au lancement, à Allada, de l'installation, dans les prochains jours, d'une usine de transformation de jus de fruits d'ananas offerte au Bénin par l'Inde et que les populations concernées ont affirmé devant les médias, qu'elles voteront pour lui.

Ensemble, ces trois requêtes relatives à l'utilisation des moyens de l'Etat et à la pratique des dons et des libéralités soulèvent la question suivante : l'utilisation des moyens de l'Etat et la pratique des dons et libéralités par président de la République, candidat à sa propre succession, lors de la campagne électorale ne violent-elles pas les normes électorales sus citées ? En réalité, la finalité des requêtes est l'annulation de l'élection du Président Boni YAYI pour violation de la réglementation relative à la campagne électorale, en l'occurrence, des principes de liberté des électeurs et d'égalités des candidats. Pour cette raison, la Cour les joint et les analyse ensemble.

A l'issue des analyses, elle rend une décision pour le moins surprenante : alors que la véracité des faits relatés n'est pas contestée, elle conclut à la non violation ni de la loi électorale ni de la constitution, aux motifs, d'abord, que les actes en cause n'ont pas influencé les résultats de l'élection ; ensuite, que le mandat du président de la République étant encore en cours, il ne saurait lui être contesté le droit de continuer la mise en œuvre de son programme d'actions ; et enfin, que dans sa décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, elle avait déjà déclaré contraire à la constitution, l'interdiction de toute communication médiatique relative aux réalisations des institutions de l'Etat trois mois avant les élections.

Il apparaît que le juge électoral écarte la réglementation de la campagne électorale. Mais une analyse approfondie de la décision montre, au regard des arguments du juge, non seulement une confirmation et un approfondissement de la jurisprudence antérieure mais aussi un nouveau départ dans la mesure où la Cour semble poser un nouveau principe.

a-La réglementation de la campagne électorale écartée

La question que le cas d'espèce pose au juge est celle de l'applicabilité des articles 46 et 47 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin à l'utilisation des moyens de l'Etat et à la pratiques des dons et des libéralités par le Président candidat à sa propre succession et son ministre pendant la période de campagne électorale. En effet, aux termes de l'article 46 de la Loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, « Les

pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme». De même, l'article 47 de la même loi dispose : « L'utilisation des attributs, biens ou moyens de l'Etat, d'une personne morale publique, des institutions ou organismes publics aux mêmes fins est et reste interdite six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme notamment ceux des sociétés, offices, projets d'Etat et d'institutions internationales, sous peine des sanctions prévues à l'article 126 alinéa 1^{er} de la présente loi». La réglementation touche aussi la communication médiatique car, comme l'a souligné le Professeur Maurice KAMTO, « *l'égalité du traitement des candidats par les médias lors de la campagne électorale est l'une des conditions essentielles de la préservation de la liberté de choix des électeurs et de l'égalité de chances des candidats. C'est donc une des pierres angulaires de la démocratie* »⁷⁰.

L'utilisation des moyens et des biens de l'Etat ainsi que la pratique des dons et libéralités sont donc interdites parce qu'elles sont de nature remettre en cause l'égalité des candidats et à influencer le vote des électeurs. Or, les faits de l'espèce montrent que le chef de l'Etat sortant et son ministre se sont servi des biens et moyens de l'Etat pour faire des dons et libéralités lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2011. Il y a donc, en principe, violation des articles 46 et 47 sus cités.

Mais dans sa décision EP 11-057, la Cour conclut à la non violation de la loi électorale. Pour y arriver, elle utilise d'abord du principe de l'influence déterminante. En effet, dans le contentieux électoral, la Cour constitutionnelle peut, par décision ou par arrêt motivé, annuler une élection contestée. Toutefois, le législateur ne détermine pas les irrégularités et fraudes susceptibles d'entraîner la mise en œuvre de ce pouvoir. L'appréciation de la situation revient alors au juge. Selon le Professeur HOLO, il demeure d'abord libre des moyens de former sa conviction. Ensuite, il lui appartient d'apprécier la force probante des divers documents portés à sa connaissance. Enfin, il bénéficie d'une grande liberté pour apprécier les conséquences à tirer des irrégularités qu'il constate⁷¹. Cependant, pour annuler les élections, l'observance de deux conditions s'impose au juge. Il est nécessaire qu'il y ait des irrégularités ou des

⁷⁰ Voir M. KAMTO « Le contentieux électoral au Cameroun », *Lex Lata*, n° 020, novembre 1995, p.8

⁷¹ Voir Th. HOLO, in OIF, *Aspects du contentieux électoral en Afrique*, op.cit.p.168.

manœuvres frauduleuses. Par ailleurs, seules les irrégularités susceptibles de fausser les résultats de l'élection peuvent être prises en compte. Ainsi, le juge doit être convaincu de l'influence des irrégularités et fraudes sur les résultats. Mais il doit aussi tenir compte de la faiblesse de l'écart de voix qui existe entre les candidats susceptibles d'être déclarés élus. En définitive, les éléments déterminants dans la mise en œuvre du pouvoir d'annulation des élections par le juge constitutionnel sont la gravité des irrégularités et la faiblesse de l'écart des voix. Il s'agit du principe de l'influence déterminante⁷². Dans notre cas d'espèce, la Cour part des résultats obtenus par les différents candidats et constate que dans les localités où se sont déroulés les faits, ils sont plutôt largement favorables à l'adversaire de l'auteur des dons et libéralités. Ces derniers n'ont donc pas influencé les résultats et donc le vote de leurs bénéficiaires.

Le deuxième argument avancé par le juge est « qu'au surplus, le mandat du Président de la République s'achevant le 5 avril 2011 à minuit, il ne saurait lui être contesté le droit de continuer la mise en œuvre de son programme d'actions allant dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des Béninoises et des Béninois, ... ». Ainsi, le statut de président sortant empêche l'application de la législation sur les dons et libéralités pendant les campagnes électorales au président sortant candidat à sa propre succession. Si en partant de la raison qui justifierait cette interprétation de la loi, à savoir, l'amélioration des conditions de vie des populations, on comprend l'écartement de la réglementation de la campagne électorale, il est tout de même difficile d'admettre qu'il n'y a pas violation de cette réglementation. La démonstration et la conclusion du juge laissent penser au sophisme dans la mesure où si le raisonnement paraît correct, sa conclusion semble mal inspirée.

Enfin, le juge utilise la technique des précédents. Pour persuader l'opinion publique, il se réfère à une jurisprudence antérieure : « ...qu'en outre, la Cour Constitutionnelle avait déjà déclaré contraire à la Constitution, lors du contrôle de constitutionnalité de la Loi n° 2010-33 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, dans sa Décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010, l'interdiction de toute communication médiatique relative aux réalisations des institutions de l'Etat trois mois avant les élections ». Ainsi, le juge s'est servi de l'autorité du précédent pour justifier la non application de la réglementation de la campagne électorale en ce qui concerne les actions du président sortant candidat à sa propre succession.

⁷² Voir D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, op.cit., pp.387-388.

Au regard de ces différents arguments avancés par le juge, la conclusion à laquelle l'on devrait logiquement s'attendre est celle d'un rejet des prétentions des requérants, plutôt que la non violation de la loi électorale et de la constitution. Cela est d'autant plus vrai que la Cour n'a nullement démontré la conformité desdits actes et comportements à la loi électorale et à la constitution.

Toutefois, rejet ou non violation du droit de la campagne électorale, la conséquence de la décision du juge est la même. Les différents arguments utilisés par la Cour ont entraîné l'édition d'une nouvelle règle : le droit de la campagne électorale ne s'applique pas au président sortant candidat à sa propre succession, en ce qui concerne les actions et la couverture de ces dernières par les organes de presse du secteur public. En partant de ces différentes justifications de cette nouvelle règle que le juge a instituée, la décision est à la fois, une simple confirmation, un approfondissement et un nouveau départ dans le paysage jurisprudentiel de la Cour.

b- Une application, un approfondissement et un nouveau départ

Ce n'est pas la première fois que la Cour constitutionnelle du Bénin justifie la confirmation d'une élection en recourant au principe de l'influence déterminante. En interrogeant sa jurisprudence antérieure, on peut citer un certain nombre de décisions en cette matière. La première application du principe de l'influence déterminante date de 1995. Il ressort de la décision EL 95-134 du 28 décembre 1995 que pour entraîner l'invalidation de l'élection d'un député, les faits allégués doivent être établis dans leur matérialité et avoir exercé sur le scrutin une influence suffisante pour en modifier les résultats. Depuis ce jour, il est devenu un principe d'application courante en ce qui concerne les irrégularités touchant notamment les dons et les libéralités lors des campagnes électorales. On peut citer, à titre d'exemples, les décisions EL 99-153 du 27/12/1999 et EL 11-053 du 08/08/2011.

Ce n'est pas non plus la première fois que la haute juridiction refuse l'application du principe de l'égalité des candidats aux élections lors des campagnes électorales. Comme elle le rappelle dans la décision commentée, un précédent existe et date de 2010. Toutefois, à la différence de l'application du principe de l'influence déterminante, le recours à l'autorité de ce précédent a donné naissance implicitement à une nouvelle règle dont les prémisses se trouvent dans la décision DCC 10-116 du 8 septembre 2010. En effet, se prononçant sur la constitutionnalité de la loi n°2010-33, le juge avait déjà censuré l'une de ses dispositions tendant à priver le chef de l'Etat du droit de communiquer sur les actions de son

gouvernement. De ce point de vue, la décision EP 11-057 opère sans aucun doute un approfondissement. Avec la décision de 2010, on ne pouvait pas clairement savoir que le juge écartait l'application des dispositions de la loi électorale relatives aux opérations de campagne menées par le président de la République.

Mais lorsqu'on part de l'argument du juge relatif au mandat du président, la décision laisse apparaître un nouveau départ dans la mesure où la haute juridiction s'en sert pour la première fois pour écarter l'application du principe d'égalité entre les candidats lors des campagnes électorales au président de la République candidat à sa propre succession. Cela est de nature à renforcer cette nouvelle interprétation que la Cour donne aux dispositions sur les actions de campagne électorale. Il en va ainsi parce qu'effectivement, le président sortant a obtenu le jour de son élection un mandat dont la durée est constitutionnellement définie. Il est également constitutionnellement vrai que c'est lui qui détermine et conduit la politique de la nation. Si la détermination de la politique de la nation peut être rattachée au début du mandat, sa conduite nécessite des actions dont la mise en œuvre peut se poursuivre jusqu'à la fin du mandat. La logique voudrait donc qu'on ne puisse pas prétexter de ce qu'il brigue un nouveau mandat pour lui interdire de poursuivre la mise en œuvre de son programme d'actions. Il en va de même pour la communication sur ces différentes actions. La durée du mandat et la conduite de la politique de la nation légitiment donc la rupture de l'égalité des candidats.

Par ailleurs, il s'agit en vérité d'un problème lié à l'analphabétisme et à l'incapacité de la grande majorité des électeurs de fonder leur vote à partir d'une étude objective des programmes de société des candidats qui sollicitent leur suffrage. En effet, dans une société évoluée, s'il est vrai que des situations conjoncturelles sont en mesure d'influencer l'issue d'une consultation électorale, pour les actions opportunistes d'un président sortant menées à la veille des élections, l'impact sur l'issue du scrutin n'est pas évident. La mise en œuvre du principe de l'influence déterminante dans notre cas d'espèce le montre très bien. Malgré les inaugurations, les dons et les promesses faites par le Président Boni YAYI, il a été battu par son adversaire dans les localités bénéficiaires de ses dons et libéralités.

La non application des dispositions régissant les actions de campagne électorale permet de valider l'élection en dépit des irrégularités commises par l'élu contesté. Si le juge ne confirme pas les résultats des élections, il les modifie. La modification des résultats électoraux est la conséquence de la réformation ou de l'annulation. La réformation a partie liée avec les

opérations de décompte et de calcul des voix⁷³ et se justifie par l'obligation qu'a le juge de rétablir les résultats sortis des urnes et que l'administrateur des élections a mal interprétés soit en raison d'une erreur de calcul, soit parce que des suffrages ont été déclarés nuls alors qu'ils devraient être tenus pour valables et inversement⁷⁴. Selon le Doyen Maurice HAURIOU, ce pouvoir ne joue « *qu'en ce qui concerne les opérations de calcul des voix, ... en ce sens qu'il (le juge) peut réformer les décisions des autorités administratives qui ont proclamé les résultats du scrutin, si ces décisions sont erronées* »⁷⁵. Sa mise en œuvre conduit à des révisions, des rectifications des résultats du scrutin⁷⁶. Il s'assimile donc à un pouvoir de substitution⁷⁷ qui amène le juge à rectifier les erreurs de l'autorité administrative. Toutefois, la réformation n'est possible que lorsque le juge arrive à déterminer avec certitude les rectifications à opérer⁷⁸. Faute de certitude sur le résultat réel de la compétition, c'est son pouvoir d'annulation qui entre en jeu.

Conclusion

Au total, les consultations électorales béninoises soulèvent des contestations à tous les niveaux du processus. Il apparaît aussi à l'issue de ces commentaires que, grâce au traditionnel syllogisme juridictionnel et à des techniques d'interprétation et de motivation diversifiées, la Cour constitutionnelle du Bénin a contribué, aux côtés des autres acteurs, à la crédibilisation des processus électoraux et à la fiabilisation de leurs résultats. Il en ressort enfin que l'office du juge n'est pas simplement de trancher un litige entre deux protagonistes, mais de dire le droit car, chaque décision implique des enjeux politiques et juridiques dépassant les protagonistes directs. Au-delà de la résolution d'un problème opposant le demandeur et le défendeur, la Cour se sert la loi et quelquefois de sa jurisprudence antérieure pour répondre à des questions de droit que soulèvent les contestations des requérants.

⁷³ Voir à ce sujet, J. M. AUBY et R. DRAGO, *Traité du contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 3^e éd., 1984, t. II, n° 1337. Voir aussi Y. GAUDEMET, *Les élections locales*, Paris, Dalloz, 1991, p. 316

⁷⁴ Voir B. GENEVOIS, *La jurisprudence en conseil constitutionnel, principes directeurs*, Ed. STH, 1988, n° 542.

⁷⁵ Voir M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, op.cit.

⁷⁶ Voir B. MALIGNER, « Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection », in *Mélanges René CHAPPUS, Le droit administratif*, op.cit. p. 397.

⁷⁷ Voir J. CHEVALLIER, *L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur*, op.cit. p. 80.

⁷⁸ Bernard MALIGNER « Des conditions d'exercice du pouvoir de réformation du juge de l'élection » in *Mélanges René CHAPPUS*, op.cit. p. 396.