

Le rôle de la Cour constitutionnelle dans les élections au Bénin

CONCEPTIA DENIS OUINSOU

Professeur de droit

Présidente de la Cour constitutionnelle du Bénin

Au Bénin l'instauration de l'État de droit est une exigence constitutionnelle qui occupe une place de choix dans le préambule de la Constitution. Le corollaire de cette exigence étant la tenue régulière d'élections libres, transparentes et sincères. La Constitution du Bénin, en ses articles 4, 49, 81 et 117, donne compétence à la Cour constitutionnelle pour veiller à la régularité et à la validité des élections législatives, présidentielles et du référendum, pour en proclamer les résultats et pour statuer sur toute contestation. Dans le respect des dispositions constitutionnelles suscitées, la loi organique sur la Cour constitutionnelle et les lois électorales confient à ladite Cour le contrôle de la régularité des élections législatives, présidentielles et du référendum depuis les opérations préalables (établissement de la liste électorale, présentation des candidatures, organisation de la campagne électorale), jusqu'aux conditions de déroulement du scrutin et la contestation de l'élection d'un élu.

Il s'ensuit pour la Cour constitutionnelle une mission générale de surveillance au cours de laquelle elle exerce des attributions essentiellement juridictionnelles, et, dans une moindre mesure, des fonctions administratives en ce qui concerne le référendum et l'élection du président de la République.

La Cour statue sur la base des requêtes provenant des électeurs ou des candidats, sur la base des documents constatant le déroulement des opérations électorales (procès-verbaux et feuilles de dépouillement notamment) et, s'agissant des élections présidentielles et du référendum, sur la base des constatations qu'elle aurait faites par elle-même.

Dans ce cadre, elle peut procéder à la réformation ou à l'annulation de l'élection, prononcer la déchéance du candidat dont le vote a été acquis, ou décider de toute autre sanction appropriée. Il ressort des articles 49 de la Constitution, 63 et 73 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle que seules les irrégularités d'une certaine nature ou d'une certaine gravité peuvent entraîner l'annulation. Celle-ci peut porter soit sur le vote irrégulier, soit sur l'ensemble des suffrages exprimés au niveau d'un bureau de vote ou de la circonscription électorale concernée. Les élections législatives de mars 1995 ont été pour la Cour l'occasion d'ébaucher, sur ce point, une jurisprudence qu'elle a eu à consolider au cours du règlement du contentieux des élections présidentielles de mars 1996 et des élections législatives de mars 1999.

Certes, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin en matière électorale n'est pas encore très abondante, dans la mesure où elle n'en est qu'à ses premières expériences ; cependant, chacune des grandes étapes du processus électoral a été marquée par des décisions importantes.

I.- LE DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS PRÉALABLES

À la phase préparatoire des élections, la Cour est intervenue, suite à des requêtes émanant de citoyens, électeurs ou candidats, pour censurer les irrégularités commises et prévenir celles qui pourraient l'être, soit dans l'établissement des listes électorales, soit dans la présentation des candidatures, soit dans le déroulement de la campagne électorale.

a) S'agissant de l'établissement des listes électorales, la Cour a considéré comme étant susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin :

- la disparition de 20.500 cartes d'électeurs (décision-EL-P-96-008 du 27 février 1996) ;
- l'établissement de listes électorales parallèles (décision-EL-P 9-010 du 27 février 1996) ;
- l'inscription sur les listes électorales et la délivrance de cartes d'électeur effectuées dans des circonstances de nature à jeter le doute sur la régularité des opérations concernées (décision-EL-P-96-011 du 27 février 1996). Il convient de souligner que dans ce cas d'espèce, les irrégularités étaient imputées à la Commission

Électorale Nationale Autonome (C.E.N.A), autorité administrative chargée de la gestion des élections. La Cour s'était en fait contentée d'apprécier la gravité des faits pour motiver l'injonction qu'elle a dû donner à cette institution de produire les justificatifs nécessaires ;

- la Cour a, d'autre part, ordonné la rectification du rôle électoral par l'inscription supplémentaire d'un requérant dès lors que ce dernier a justifié de son absence sur le territoire national pendant la période d'inscription sur la liste électorale (décision EL 99-008 du 26 mars 1999).

b) En ce qui concerne les irrégularités portant sur la présentation des candidatures, plusieurs décisions montrent quelles applications la Cour a pu faire du critère de l'influence déterminante.

Dans une décision, la Cour a estimé que l'utilisation de la carte du Bénin dans le logo d'un parti n'est pas de nature à influencer de façon déterminante le choix des électeurs » (décision EL-95-009 du 17 mars 1995).

Elle a, en revanche, jugé que l'utilisation par un candidat aux élections présidentielles de l'emblème d'un parti autre que le sien « est de nature à influencer le vote des électeurs et à entacher la sincérité du vote » (décision EL-P-96-004 du 20 février 1996). Par la suite, la Cour a fait défense à ce candidat d'utiliser ledit emblème (décision EL-P 96-004 du 20 février 1996).

Dans une autre décision, la Cour a jugé qu'un « parti, en faisant figurer sur son emblème le portrait d'un fondateur ou d'un membre du parti, emblème qui est porté sur le bulletin de vote, influence le choix de l'électeur : que l'adjonction, sur l'emblème, du nom d'un fondateur ou de celui d'un membre au signe de ce parti, emblème qui est porté sur ce bulletin de vote, est également de nature à influencer jusque dans l'isoloir le libre choix de l'électeur ».

Dans la même espèce, la Cour a jugé « que le fait de faire figurer, sur le bulletin de vote, un logo comportant un portrait ou un nom autre que celui d'un candidat de la circonscription considérée est de nature à créer une équivoque et porter une atteinte grave à la sincérité du vote » (décision EL 95-007 du 13 mars 1995).

Dans la rubrique des irrégularités sur la présentation des candidatures, il est important de citer la décision EL 95-124 du 18 juillet 1995 par laquelle la Cour a affirmé que la permutation opérée dans l'ordre des candidats sur les listes de candidature, au-delà de la date de publication de ces listes peut porter atteinte à la sincérité du scrutin. En dépit du silence du législateur sur cette question, la Cour, faisant œuvre prétorienne, a en effet estimé que « la publication des listes de candidature est destinée à porter à la connaissance des électeurs la composition de la liste et l'ordre des candidats titulaires et suppléants ; que cette composition et cet ordre peuvent déterminer le choix de l'électeur et garantir la sincérité du scrutin ; que la permutation peut désorienter l'électeur et entacher la sincérité du scrutin... ».

Toujours dans cette rubrique, il importe de noter que la Cour a compétence pour connaître des décisions de rejet ou de radiation de candidature prises par la Commission Électorale Nationale Autonome.

Ainsi, la Cour a jugé, par sa décision EL 99-008, qu'« après avoir délivré à un parti le récépissé définitif de dépôt d'une liste de candidats, la Commission Électorale Nationale Autonome ne saurait, sans violer la loi électorale, procéder à la radiation d'un candidat de la liste de candidats de ce parti ».

c) Enfin, plusieurs requêtes ont été adressées à la Cour pour dénoncer des irrégularités commises dans le déroulement de la campagne électorale. Ces requêtes, dans leur majorité, portaient sur des faits de corruption, d'achat de consciences, de campagne effectuée en dehors de la période fixée à cet effet, d'entrave au bon déroulement de la campagne, etc.

Elles ont été rejetées par la Cour parce que les requérants n'étaient pas en mesure d'apporter la preuve des faits allégués, ou que ces faits, même établis, ne sont pas constitutifs de manœuvres qui aient pu altérer la sincérité du scrutin ou influencer le vote des électeurs.

Dans cette série cependant, la décision EL 95-134 du 28 décembre 1995 présente quelques particularités. La requête avait été rejetée parce qu'il n'était pas établi que les faits allégués eussent « exercé sur le scrutin une influence suffisante pour en modifier les résultats ». Répondant à un moyen tiré de l'utilisation des attributs de l'État au cours de la campagne électorale, la Cour a jugé notamment que « le titre de président de l'Assemblée nationale n'est pas un attribut de l'État ; qu'en tout état de cause, il n'est pas établi que l'usage de ce titre a influencé les résultats du scrutin, qu'il existe en l'occurrence un important écart de voix entre les suffrages recueillis par le parti du candidat élu et ceux obtenus par le parti du requérant ».

La Cour a ainsi affirmé le critère de « la majorité confortable », comme étant un élément important de la fiabilité des résultats.

Le contrôle des opérations électorales lui a permis de dégager d'autres critères d'appréciation.

II.– LE DÉROULEMENT DU SCRUTIN

Les lois électorales font obligation aux membres des bureaux de vote de porter les conditions de déroulement du scrutin ainsi que les résultats sur les documents électoraux que sont les procès-verbaux de déroulement du scrutin et les feuilles de dépouillement. Ces documents électoraux, établis par bureau de vote, sont transmis sous plis scellés à la Cour Constitutionnelle, ensemble avec le registre de vote par dérogation et les bulletins annulés. Aux termes de l'article 80 alinéa 1 de la Loi n° 98-034 du 15 janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, « la Cour Constitutionnelle constate le recensement général des votes, vérifie la régularité des opérations et proclame les résultats définitifs des élections, conformément aux dispositions des articles 49, 81 et 117 de la Constitution ».

Après la transmission des derniers plis, la Cour dispose de soixante douze (72) heures pour proclamer les résultats. Ces résultats sont définitifs en cas d'élections législatives sous réserve du contentieux électoral, en cas d'élections présidentielles jusqu'à la contestation des opérations électorales par l'un des candidats dans les cinq jours de la proclamation provisoire (article 49 de la Constitution).

La Cour procède au dépouillement des documents électoraux, prend connaissance des réclamations des électeurs et des observations des membres des bureaux de vote et des délégués des candidats telles qu'annexées aux procès verbaux de déroulement du scrutin, répertorie les irrégularités constatées et leur applique la sanction prévue par les lois électorales.

Les irrégularités généralement relevées concernent :

A.– *Le matériel électoral*

- bulletins de vote et enveloppes non réglementaires ;
- urnes défectueuses ;
- isoiloirs, imprimés de procès-verbaux et de feuilles de dépouillement non réglementaires ;
- absence d'isoiloirs ou d'encre, etc...

B.– *Les agents électoraux*

- composition irrégulière ou incomplète des bureaux de vote ;
- absence de scrutateurs, etc...

C.– *La procédure de vote*

- réutilisation de bulletins de vote puisés dans les réceptacles ;
- poursuite du vote en l'absence des bulletins d'un ou de plusieurs candidats ;
- vote de mineurs et d'étrangers ;
- fermeture anticipée de bureaux de vote, etc...

D.– *Le dépouillement des résultats*

- dépouillement effectué hors des bureaux de vote et /ou sans éclairage suffisant ;
- absence de décompte des voix ou décompte fantaisiste des voix ;
- absence de procès-verbaux et/ou de feuilles de dépouillement ;
- défaut d'annexer les bulletins nuls aux feuilles de dépouillement ;
- recensement anormalement tardif des résultats ;
- feuilles de dépouillement avec ratures et surcharges, etc...

La Cour a affirmé que « toutes les irrégularités relevées ont été commises en méconnaissance et/ou en violation de la Constitution et des lois électorales dont les dispositions tendent à assurer la régularité et la sincérité du scrutin » (cf. Proclamation des Résultats définitifs des Élections législatives du 28 mars 1995 et du 30 mars 1999). La proclamation des résultats des élections présidentielles du 03 mars 1996 comporte les mêmes énonciations.

La Cour a, en conséquence, annulé les suffrages exprimés dans les bureaux de vote concernés par ces irrégu-

larités, que celles-ci aient modifié ou non les résultats, dès lors qu'elles étaient susceptibles de les influencer, *a fortiori*, lorsqu'elles rendaient impossible son contrôle (dans le cas, par exemple, de défaut de procès-verbaux ou d'absence de décompte sur les feuilles de dépouillement).

Par ailleurs, la Cour a tenu compte d'autres facteurs tels que les délais et conditions de réception des documents électoraux, l'ampleur et le nombre des irrégularités.

Ainsi, dans le cadre des élections législatives du 28 mars 1995, au niveau de la 1^{ère} circonscription électorale de l'Atlantique, les procès-verbaux et feuilles de dépouillement de la Commune Urbaine de Cotonou, ville du siège de la Cour, ne lui sont parvenus que deux semaines environ après la clôture du scrutin. Ces documents avaient été par ailleurs « reconditionnés », alors que la réglementation impose la transmission « sous pli scellé par les voies les plus rapides et les plus sûres... » (article 55 de la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995).

Dans cette circonscription électorale, la Cour a annulé les élections au motif que le « retard anormal et les conditions de transmission des documents vicient la procédure de (sa) saisine ; qu'au surplus, un nombre particulièrement important d'irrégularités a été constaté lors de leur examen ; que ces circonstances enlèvent toute crédibilité aux documents et toute sincérité aux résultats des élections ».

Dans le même sens, la Cour a jugé que, « s'agissant de la troisième circonscription électorale du Borgou, les irrégularités qui y ont été commises, par leur nombre et leur gravité retirent au scrutin tout caractère de sincérité et font obstacle à ce que les résultats du scrutin puissent être tenus pour valables ». Les élections furent également annulées dans l'ensemble de cette circonscription électorale (cf. Proclamation des Résultats Définitifs des Élections Législatives du 28 mars 1995).

En revanche, la Cour a rejeté, dans le cadre du contentieux des élections présidentielles de mars 1996, les requêtes formulées respectivement par les deux candidats ayant pris part au deuxième tour du scrutin, requêtes tendant à l'annulation des élections dans certains départements. Les intéressés invoquaient en substance des actes de violence, des menaces, pressions et fraudes ayant perturbé le déroulement du scrutin. La Cour a estimé que les faits allégués ne constituent pas des éléments suffisants pour emporter l'annulation de l'ensemble des suffrages exprimés au niveau des départements concernés ; qu'en tout état de cause, la preuve de leur influence sur les résultats n'était pas établie (cf. Proclamation des Résultats Définitifs de l'Élection Présidentielle du 18 mars 1996).

III.— LA CONTESTATION D'UNE ÉLECTION

Le dépouillement des documents électoraux donne l'occasion à la Cour, en sa qualité de juge souverain de la validité des élections, d'opérer des rectifications matérielles, de procéder à des redressements et d'annuler des suffrages au niveau de certains bureaux de vote ou au niveau d'une circonscription électorale eu égard à l'importance et à la gravité des irrégularités relevées. Dès lors, après la proclamation des résultats par la Cour, toute contestation doit viser l'invalidation de l'élection d'un élu.

Le délai pour saisir la Cour est de :

- dix jours à partir de la proclamation des résultats pour les élections législatives, (article 55 de la loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle ;
- cinq jours à partir de la proclamation provisoire des résultats pour les élections présidentielles (article 49 de la Constitution).

Ont qualité pour saisir la Cour :

- en cas d'élections présidentielles, les candidats ;
- en cas d'élections législatives, les candidats ainsi que les personnes inscrites sur la liste électorale de la circonscription électorale considérée (article 55 de la loi précitée).

Selon les articles 26 et 27 du Règlement intérieur de la Cour, 57, 61, 62, 64 et 65 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, la procédure en matière électorale repose sur le principe du contradictoire qui implique que la requête en contestation d'élection, les résultats des mesures d'instruction éventuelles et les procès-verbaux de transport sur les lieux soient communiqués à l'élu pour ses observations dans un délai préfixé.

La Cour a rendu des décisions très variées qui peuvent être regroupées en décisions d'irrecevabilité, décisions de rejet et décisions d'invalidation d'une élection.

A.— Décisions d'irrecevabilité

La plupart des requêtes ont été déclarées irrecevables par la Cour, d'une part, parce qu'elles n'ont pas respecté

les formes de présentation prescrites par les lois électorales, la loi organique sur la Cour constitutionnelle ou le Règlement intérieur, d'autre part, parce que les requérants n'ont pas qualité pour agir ou ont agi hors délai, enfin, parce que les requêtes n'ont pas visé la contestation de l'élection d'un élu.

Ainsi, la Cour a jugé qu'« après la proclamation des résultats définitifs, le requérant ne peut contester que l'élection d'un député ou d'une liste de députés ; que ne l'ayant pas fait, sa requête par laquelle il sollicite l'annulation des résultats du scrutin dans un bureau de vote... est irrecevable » (décision EL 99-111).

B. – Décision de rejet

Beaucoup de requêtes ont été rejetées par la Cour, soit parce que les requérants n'ont pas rapporté la preuve des faits par eux allégués, soit parce que lesdits faits ne sont pas établis, soit parce que ces faits, même établis, n'ont eu aucune influence sur les résultats du scrutin. Ainsi, à la proclamation des résultats définitifs des élections présidentielles du 18 mars 1996, la Cour a rejeté les requêtes des deux candidats pour défaut de preuve.

Par sa décision EL- 00-0 11, la Cour a rejeté une requête aux motifs que « l'invalidation de l'élection d'un député ne peut être prononcée que si les faits allégués sont établis dans leur matérialité et ont exercé sur le scrutin une influence de nature à en modifier les résultats ».

C. – Décisions d'invalidation d'une élection

Les décisions d'invalidation rendues par la Cour sont relatives à la violation de l'une des conditions d'éligibilité fixées par les lois électorales.

Il s'agit de la condition de domicile d'une durée d'un an avant le jour du scrutin prescrite par l'article 11 de la loi n° 94-015 du 27 janvier 1995.

Dans une première décision, la Cour a jugé qu'un candidat aux élections législatives qui ne remplit pas la condition de domicile fixée par l'article 11 de la loi précitée est inéligible (décision EL 95-092 du 9 mai 1995).

Dans cette décision, la Cour a apporté la précision qu'« aucune disposition légale n'indique de façon restrictive les personnes ayant qualité pour contester l'éligibilité d'un candidat ».

Dans la décision EL 95-099 du 24 mai 1995, la Cour a déclaré inéligibles un député et son suppléant au motif que les pièces produites par ledit député n'établissent pas qu'il a résidé effectivement sur le territoire national pendant au moins un an avant la date du scrutin.

Dans une autre décision, décision EL 95-129 du 17 août 1995, la Cour a, pour le même motif, déchu un député de sa qualité de membre de l'Assemblée nationale.

Au total, la Cour constitutionnelle du Bénin apparaît comme un juge de la sincérité du scrutin, en ce sens qu'elle ne sanctionne les irrégularités relevées que lorsque celles-ci portent atteinte à la sincérité des résultats du scrutin. La gravité des irrégularités s'apprécie alors par rapport à leur impact sur ces résultats, et l'annulation n'est prononcée que lorsque les faits allégués sont établis et ont eu une influence de nature à fausser lesdits résultats.

Les processus de démocratisation en cours en Afrique et ailleurs dans d'autres continents ne peuvent évoluer avec bonheur que si les acteurs de la vie politique consentent à améliorer progressivement les mécanismes dont le bon fonctionnement concourt à la fiabilité, à la transparence et à la sincérité des élections.

Il s'agit des Administrations chargées de la gestion des élections et des Cours et Conseils constitutionnels.

Au Bénin, l'Administration chargée de la gestion des élections est appelée Commission Électorale Nationale Autonome (CENA). Elle est créée pour chaque élection par la loi électorale qui fixe sa composition et ses attributions. Par la décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, la Cour constitutionnelle lui a conféré le caractère d'une institution en ce qu'elle a jugé que sa création « se fonde sur les exigences de l'État de droit et de la démocratie pluraliste affirmées dans le préambule de la Constitution... et 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 ».

Il importe, en vue d'améliorer le déroulement des processus électoraux, que les Administrations chargées de la gestion des élections et les Cours et Conseils constitutionnels se fassent le devoir d'élaborer à la fin de chaque processus un rapport d'activités ou de restitution des résultats faisant le point des difficultés rencontrées et des faiblesses relevées.

Un tel rapport est de nature à permettre au législateur et aux dirigeants politiques de prendre des mesures qui garantissent la sincérité des élections.

Par ailleurs, des échanges périodiques entre cours et conseils constitutionnels leur permettraient de partager leurs expériences sur des situations spécifiques ou des situations diversement vécues.

L'Organisation Internationale de la Francophonie devrait donc promouvoir ces échanges et accompagner chaque cour ou conseil constitutionnel dans ses efforts pour améliorer ses prestations.