

DECISION DCC 16-189

DU 15 NOVEMBRE 2016

Date : 15 Novembre 2016

Requérants : Armand HODONOU

Parfait GBEKPODE, Belly KPOGODO et Fabrice SOSSOU

Contrôle de conformité :

CENA : (Régulation du fonctionnement de la CENA et de son secrétariat exécutif permanent ; « ... réhabilitation du SEP/CENA et des agents de l'ex SAP/CENA »)

Atteintes aux biens :

Loi fondamentale : (Application de l'article 114 de la Constitution)

Loi électorale : (Application des articles 36 et 37 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin)

Pas de violation de la Constitution

Pas de violation du code électoral

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 août 2016 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1356/104/REC, par laquelle Monsieur Armand HODONOU forme un recours « en régulation du fonctionnement de la CENA et de son secrétariat exécutif permanent » ;

Saisie d'une autre requête du 10 août 2016 enregistrée à son secrétariat le 11 août 2016 sous le numéro 1366/106/REC, par laquelle Messieurs Parfait GBEKPODE, Belly KPOGODO et Fabrice SOSSOU forment un « recours en réhabilitation du SEP/CENA et des agents de l'ex SAP/CENA »

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

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

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Maître Simplicie Comlan DATO 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 Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU et Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA, respectivement vice-président et conseiller à la Cour, sont en mission à l'extérieur du pays ; que Monsieur Bernard Dossou DEGBOE, conseiller à la Cour, est empêché ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et à rendre sa décision avec seulement quatre (04) de ses membres ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Armand HODONOU expose : « Suite à leur prestation de serment, les cinq membres de la CENA ont désigné le bureau exécutif de la CENA avec comme président Monsieur Emmanuel TIANDO. Ces derniers ont investi les locaux de la CENA sans prendre la moindre précaution d'inventorier le patrimoine électoral gardé et entretenu jusque-là par le SAP/CENA dont le secrétaire permanent et ses trois adjoints ont été contraints de libérer les bureaux qu'ils ont occupés pendant plus de cinq ans (2007 à 2014), sans aucune formalité administrative, et pourtant, ils ont, comme les membres de la CENA, prêté serment, même si ce fut devant la cour d'Appel de Cotonou, un serment restant et demeurant tel, soumet l'agent assermenté à l'obligation de compte rendu.

Les multiples tentatives du secrétaire administratif permanent et de ses adjoints pour qu'une passation de service soit formellement organisée sont restées vaines.

Comme arguments, le président de la CENA et ses autres membres avancent qu'elle aura lieu entre le SAP/CENA sortant et le SEP/CENA entrant dès lors que le secrétaire exécutif permanent sera nommé. Mais, depuis le mois de décembre 2014 où Madame Noëllie APITHY prit fonction rien n'y fit jusqu'à ce jour.

Non satisfaits d'empêcher le SEP/CENA de se faire passer service par le SAP/CENA, les quatre autres membres de la CENA se sont arrogés abusivement et illégalement les prérogatives de coordination et d'animation des quatre cellules d'appui

opérationnel dont est composé le secrétariat exécutif permanent de la CENA.

Or, les dispositions des articles 36 et 37 de la loi n°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin sont d'une telle clarté qu'aucune des décisions prises par le président de la CENA avec le consentement des quatre autres commissaires en plénière ne s'inspire d'aucune volonté d'assurer au Secrétaire exécutif permanent de la CENA, (SEP/CENA), dans les moindres détails, les moyens d'accomplir sans faille sa mission.

Aux termes des dispositions de l'article 36 du code électoral ... : "Le secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale autonome (CENA) est composé de (04) cellules d'appui opérationnel :

- une cellule chargée des affaires financières, de l'élaboration de l'avant-projet du budget, de la planification des besoins en matériel et équipement ;

- une cellule chargée des affaires administratives, juridiques, de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral (récupération, entreposage et entretien) ;

- une cellule chargée de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives ;

- une cellule chargée des études, de la conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux.

Les cellules d'appui opérationnel sont chargées d'apporter un appui technique à la Commission électorale nationale autonome (CENA) dans l'accomplissement de sa tâche" ... Et à l'article 37 de disposer ... : "Les membres de la Commission électorale nationale autonome (CENA) en dehors de son président sont chacun responsable des cellules d'appui opérationnel"» ;

Considérant qu'il développe : « ... La mise en pratique des dispositions du code électoral énoncées supra, souffre d'un grave manquement à l'esprit de la loi et d'une négation de la volonté du législateur qui, en mettant ce nouvel outil en place, voudrait doter le Bénin d'une administration électorale qui répond aux normes et standards internationaux en matière électorale.

Ainsi, le président de la CENA a-t-il décidé de confier à :

Monsieur Basile FASSINO, membre de la CENA et coordonnateur du budget de la CENA, la coordination et la gestion de la cellule chargée des affaires financières, de l'élaboration de l'avant-projet du budget, de la planification des besoins en

matériel et équipement ;

Madame BOKO NADJO Géneviève, vice-présidente de la CENA, la gestion et la coordination de la cellule chargée des affaires administratives, juridiques, de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral (récupération, entreposage et entretien) ;

Monsieur HOUNGBEDJI Fredy, membre de la CENA, précédemment coordonnateur du budget de la CENA, la coordination et la gestion de la cellule chargée de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives ;

Monsieur BOSSOU Moïse, membre de la CENA, la coordination et la gestion de la cellule chargée des études, de la conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux.

... La volonté et le dessein du président de la CENA et de ses autres membres sont si affichés qu'en violation ou en méconnaissance de l'avant dernier alinéa et du dernier alinéa de l'article 33 du code électoral, ils ont, non seulement, dépouillé le secrétaire exécutif permanent de ses attributions lui permettant de coordonner les activités du secrétariat exécutif permanent, donc des quatre cellules d'appui opérationnel, mais plus humiliant, est l'initiative prise par eux de créer une cellule de passation des marchés publics qui, elle aussi, échappe au contrôle du SEP/CENA.

Monsieur d'ALMEIDA, depuis 2014, alors qu'il était membre de la cellule de contrôle des marchés publics d'un ministère, a géré intégralement toutes les procédures de passation des marchés publics qui ont permis l'acquisition des biens et équipements ayant permis la préparation, l'organisation et la tenue des élections législatives, locales, municipales et communales de 2015 et l'élection présidentielle de 2016. Admis désormais à faire valoir ses droits à une pension civile de retraite, le président de la CENA le nomma chef de la cellule de passation des marchés publics de la CENA, et ce, en violation du dernier alinéa de l'article 33 du code électoral qui dispose que : "Le secrétaire exécutif élabore pour le compte de la Commission électorale nationale autonome (CENA), tous les documents utiles à l'accomplissement de sa mission, à la préparation, à l'analyse et à la passation des marchés et des commandes publics conformément à la réglementation en vigueur" » ;

Considérant qu'il conclut : « Au regard de tout ce qui précède, il apparaît, sans aucune ambiguïté, que le président de la CENA de concert avec les autres membres de la CENA, en procédant comme ils l'ont fait depuis leur prise de fonction, ont pris l'option de rendre inactif et non opérationnel le secrétariat exécutif permanent de la CENA. Une telle situation fait régner à la CENA une atmosphère viciée où le secrétaire exécutif permanent de la CENA qui devrait être la cheville ouvrière de l'administration électorale se trouve confiné dans l'humiliant et dégradant rôle de commis, qui, à des moments, est appelé à déférer aux instructions des membres des cellules qu'on a fait directeurs de départements, ces derniers ne se savant redevables qu'aux membres de la CENA qui coordonnent les cellules dont ils relèvent.

Ce faisant, les membres de la CENA, membres de son bureau exécutif et en même temps coordonnateurs des cellules d'appui opérationnel, se trouvent dans la position de juges et parties à la fois ou de joueurs et d'arbitres. Il y a donc manifestement, soit une méconnaissance des dispositions des articles 33, 36 et 37 du code électoral, soit leur mauvaise lecture, ou une option délibérée de les violer à dessein. Etant donné que cette situation qui a prévalu durant les dernières élections législatives, locales, communales et municipales, puis présidentielle, perdure, il convient de conclure que seule la Cour constitutionnelle à qui il est dévolu la prérogative constitutionnelle de réguler le fonctionnement des Institutions de la République, peut faire rétablir la légalité d'où l'évidence des motifs du présent recours fondée sur les dispositions de l'article 122 de la Constitution ... » ; qu'il sollicite de la Cour, d'une part, de déclarer « toutes les décisions :

- portant nomination des quatre membres de la CENA, coordonnateurs des cellules techniques d'appui opérationnel à la CENA,

- portant création de la cellule de passation des marchés publics et de nomination de son chef, contrairement aux dispositions de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin ... », d'autre part,

« ... de diligenter des mesures d'instruction auprès de la CENA aux fins de se voir communiquer toutes les décisions querellées ;

... d'enjoindre à la CENA de procéder à l'inventaire du patrimoine électoral légué par le SAP/CENA et d'en établir un

procès-verbal à conserver dans les archives du SEP/CENA, et ce, suite à une passation de service à titre de régularisation » ; qu'il demande enfin à la Cour de dire et juger que le président et les membres de la CENA ont violé les articles 35 de la Constitution, 33, 36 et 37 du code électoral ;

Considérant qu'en ce qui les concerne, les sieurs Parfait GBEKPODE, Belly KPOGODO et Fabrice SOSSOU, articulent les mêmes griefs et ajoutent : « nous voudrions solliciter et obtenir de la Cour constitutionnelle :

- qu'elle requière de la CENA, l'organisation de la passation de service entre le SAP/CENA et le SEP/CENA entrant ;
- qu'elle enjoigne à la CENA de réorganiser son secrétariat exécutif permanent afin de permettre à ce dernier de mettre en marche l'administration électorale...
- qu'elle enjoigne à la CENA et à son président de réintégrer et de rétablir dans leurs droits les agents de l'ex SAP/CENA victimes d'un traitement inégal par rapport à leurs autres collègues maintenus en poste » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), Monsieur Emmanuel TIANDO, écrit : « ... I- De la passation de service entre le SAP/CENA sortant et la nouvelle CENA

La nouvelle CENA a été officiellement installée par la Cour constitutionnelle le 02 juillet 2014 ;

Elle s'est donnée un règlement intérieur le 21 juillet 2014 précisant les obligations de chacun des membres et structures de l'institution conformément au code électoral ; (Cf. pièce annexée n° 1). Le manuel de procédure portant attributions, organisation et fonctionnement de la CENA confié à un cabinet d'experts est en cours d'élaboration.

Le bureau de la CENA a été souverainement élu par l'Assemblée plénière en sa séance du 23 juillet 2014 ;

Avec l'installation des membres de la nouvelle CENA permanente sur le fondement de la loi n° 2013-06 du 25 novembre

2013 portant code électoral en République du Bénin dont l'article 470 abroge toutes dispositions antérieures contraires, le SAP/CENA qui assurait le relais de la CENA ad'hoc entre deux élections a cessé d'exister (Art. 470 du code électoral) ;

La passation de service ne pouvait se faire qu'entre le SAP/CENA sortant et le SEP/CENA entrant, organes de même niveau.

La configuration des membres de la nouvelle CENA ayant tenu compte des grandes tendances politiques dans le pays, la proposition de nomination du SEP/CENA a respecté le même principe, ce qui a eu pour conséquence un allongement du délai nécessaire pour réaliser le consensus autour du choix d'une seule personne, le 21 novembre 2014, soit cinq mois après l'installation des cinq membres de la CENA et de leur bureau exécutif. En effet, conformément à l'article 47 de son règlement intérieur, le SEP/CENA est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du bureau exécutif de la CENA. Il en découle que l'entrée en fonction du SEP/CENA est tributaire de deux procédures consécutives : d'une part, sa proposition par le bureau exécutif de la CENA après avoir réalisé le consensus sur son choix, d'autre part, sa nomination par décret pris en Conseil des ministres.

Après la nomination du SEP/CENA par le décret n° 2014-661 du 25 novembre 2014, Madame Léa HOUNKPE, secrétaire administrative permanente du SAP/CENA, a été invitée pour procéder à la passation de service avec le SEP/CENA ainsi nommé. Mais, elle n'a pas cru devoir répondre à la demande de la CENA de sacrifier à cette cérémonie sobre de passation de service en dehors du prétoire des médias, car à ses dires et exigences, elle passera service de la même manière qu'elle a pris ses fonctions de SAP/CENA sous le feu projecteur des médias. » ;

Considérant qu'il poursuit : « II- De la privation supposée du secrétariat exécutif permanent de ses prérogatives légales et l'organisation de la CENA en cellules d'appui technique sous la responsabilité de chacun des quatre membres de la CENA, en dehors de son président.

Les requérants affirment que les quatre autres membres de la CENA en dehors de son président, se seraient arrogés illégalement et abusivement les prérogatives de coordination et d'animation des quatre cellules d'appui opérationnel dont est composé le Secrétariat exécutif permanent (SEP/CENA).

Aux termes de l'article 36 du code électoral : « Le secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale autonome (CENA) est composé de quatre cellules d'appui opérationnel :

- une cellule chargée des affaires financières, de l'élaboration de l'avant-projet du budget, de la planification des besoins en matériel et équipement ;

- une cellule chargée des affaires administratives, juridiques, de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral (récupération, entreposage et entretien) ;

- une cellule chargée de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives ;

- une cellule chargée des études, de la conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux.

Les cellules d'appui opérationnel sont chargées d'apporter un appui technique à la Commission électorale nationale autonome dans l'accomplissement de sa tâche ». Il en résulte que le SEP/CENA est bel et bien composé des quatre cellules qui apportent leur appui technique à la CENA dans l'accomplissement de sa mission.

Or, aux termes de l'article 37 du code électoral : « Les membres de la CENA en dehors de son président sont chacun responsables des cellules d'appui opérationnel ».

En application de cette disposition légale, il est évident que la définition des activités et des grandes orientations politiques de chaque cellule est du ressort du domaine de compétence du commissaire qui en est le responsable.

Ainsi, la répartition des responsabilités liées aux cellules d'appui opérationnel confiées aux quatre (04) commissaires se présente comme suit :

- Responsable de la cellule chargée des affaires administratives, juridiques de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral (récupération, entreposage et entretien) : commissaire Geneviève BOKO épouse NADJO, vice-présidente de la commission électorale nationale autonome ;

- Responsable de la cellule chargée des affaires financières, de l'élaboration de l'avant-projet du budget, de la planification des besoins en matériel et équipement : commissaire Basile FASSINO, coordonnateur du budget de la commission électorale nationale autonome ;

- Responsable de la cellule chargée de la communication, des

relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives : commissaire Freddy HOUNGBEDJI ;

- Responsable de la cellule chargée des études, de la conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux : commissaire Moïse BOSSOU ;

C'est donc en application de ces dispositions réglementaires et légales que le secrétaire exécutif permanent de la CENA assure effectivement sa fonction de coordination de l'administration de la CENA, de rapporteur et de secrétariat du bureau exécutif de la CENA dont elle assiste aux réunions sans voix délibérative.

Le SEP/CENA n'est donc pas chargé de l'orientation, mais de la coordination des activités des quatre cellules, ce qui est une tâche administrative. La fonction d'orientation incombe au commissaire responsable de la cellule. L'article 37 du code électoral est précis en la matière : " Les membres de la CENA en dehors de son président sont chacun responsable des cellules d'appui opérationnel ". Cela signifie absolument que les quatre cellules sont tous sous la responsabilité des quatre autres membres de la CENA qui en déterminent les activités et définissent les grandes orientations ou impulsions politiques.

S'agissant des prérogatives du SEP/CENA, l'article 35 du code électoral est précis dans sa disposition selon laquelle : "Le secrétaire exécutif est placé sous l'autorité du bureau exécutif de la Commission électorale nationale autonome (CENA) et est chargé entre autres de :

- la gestion du personnel de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;

- l'élaboration du projet de chronogramme des opérations électorales et référendaires ;

- la récupération, l'entreposage du matériel électoral, la formation des agents, la vulgarisation du code électoral dès sa promulgation ;

- la gestion des archives et de la documentation ;

- l'information du public sur les activités de la Commission électorale nationale autonome (CENA) sur instruction de son président ;

- la conservation de la mémoire administrative de la Commission électorale nationale autonome (CENA)".

Il en résulte que le secrétaire exécutif permanent n'a nullement été dépouillé de ses prérogatives ou d'une quelconque

de ses attributions. Elle n'a pas été empêchée d'accomplir ses missions.

Si l'article 33 du code électoral précise que le SEP/CENA assiste aux réunions du bureau exécutif sans voix délibérative, qu'il en est le rapporteur et qu'il assure la coordination des cellules d'appui technique, il n'en demeure pas moins que le travail de coordination des cellules d'appui technique par le SEP/CENA ne suppose en rien une fonction d'impulsion politique ou décisionnelle. Il s'agit tout au plus d'une activité purement administrative, de convocation et de programmation des réunions ainsi que de synthèses des rapports d'activités des différentes cellules destinées à l'adoption de l'Assemblée plénière de la CENA. » ;

Considérant qu'il ajoute : « III- De la situation des agents de l'ex SAP/CENA non reversés à la nouvelle CENA

Selon les requérants, le président de la CENA aurait fait l'option de mettre à la porte tous les autres agents de l'ex SAP/CENA à l'exception de huit (08) d'entre eux recrutés par la nouvelle CENA.

Aux termes de l'article 38 du code électoral : "La CENA recrute le personnel des cellules d'appui opérationnel sur la base des critères de compétence, d'expérience et de probité ou par la mise à disposition de personnel de l'administration d'Etat présentant les qualités requises".

Aucune disposition du code électoral ne fait obligation à la nouvelle CENA permanente de reprendre en son sein les agents de l'ex SAP/CENA ni de recruter parmi eux.

Il importe de préciser que l'ex SAP/CENA est une structure administrative rattachée à la présidence de la République au budget duquel ses agents émargent. Et, c'est à juste titre que les services de la présidence de la République les ont tous rappelés.

En dépit de cela, la CENA permanente a décidé de recruter huit (08) agents de l'ex SAP/CENA répartis dans les services des différentes cellules d'appui opérationnel.

La direction des cellules a été confiée à un personnel qualifié titulaire chacun d'un diplôme d'études supérieures spécialisées le plus souvent en management électoral et comptant plus de dix ans d'années d'expérience dans leur domaine de compétence technique.

C'est donc à tort que les requérants accusent la CENA d'avoir

violé le préambule de la Constitution ... et l'article 25 du code électoral relatif au serment prêté devant la haute juridiction par les membres de la CENA. » ;

Considérant qu'il précise : « IV- De la légalité de la création de la cellule de passation des marchés publics

Aux termes des dispositions du dernier alinéa de l'article 33 du code électoral : " Le secrétaire exécutif élabore pour le compte de la Commission électorale nationale autonome (CENA), tous les documents utiles à l'accomplissement de sa mission, à la préparation, à l'analyse et à la passation des marchés et des commandes publics conformément à la réglementation en vigueur ".

En clair, le SEP/CENA, sous l'autorité du bureau exécutif de la CENA, élabore pour le compte de cette dernière, les documents utiles pour la passation des marchés publics.

Le SEP/CENA n'a donc pas pour prérogatives de faire la passation des marchés ou des commandes publiques.

Il s'agit donc d'une prérogative de la CENA, en ce qui concerne la passation des marchés publics.

Et c'est à juste titre pour se conformer à la réglementation en vigueur (article 8 de loi portant code des marchés publics) que la CENA, a dû créer ... une commission de passation des marchés publics en nommant à sa tête un chef qui a de l'expérience par la pratique professionnelle en la matière.

Il résulte de ce qui précède que les décisions de création d'une cellule de passation des marchés publics à la CENA et de nomination de son chef restent conformes à la loi.

Eu égard à tout ce qui précède, la haute juridiction ne manquera donc pas de relever le caractère tout à fait infondé des requêtes portées devant elle par Messieurs Armand HODONOU, d'une part, et Parfait GBEKPODE, Belly KPOGODO, Fabrice SOSSOU, d'autre part » ; qu'il joint à sa réponse divers documents ;

Considérant qu'en complément de sa réponse, le président de la CENA a transmis à la haute juridiction une lettre du 11 novembre 2016 enregistrée à la même date au secrétariat de la Cour sous le numéro 1831 par laquelle il lui a fait « tenir pour toutes fins utiles, copies des lettres de remise à disposition des requérants adressées à différents ministres par le ministre du Travail, de la Fonction publique et des Affaires sociales » ;

Considérant que suite à la réponse du président de la CENA à la mesure d'instruction de la Cour, Madame Léa HOUNKPE fait tenir à la Cour une lettre du 26 septembre 2016 enregistrée à son secrétariat le 27 septembre 2016 sous le numéro 1589 dans laquelle elle écrit : « Nous avons pris connaissance à travers les réseaux sociaux du recours introduit auprès de votre autorité par GBEKPODE Parfait et consorts et de la réponse y afférente adressée par la CENA dont la référence est ci-dessus et constatant avec amertume que la CENA insinue dans sa réponse que le SAP/CENA et particulièrement sa coordonnatrice Madame HOUNKPE Léa a refusé de passer service à la SEP/CENA. C'est pour permettre à la Cour constitutionnelle de dire son jugement en ayant à sa possession l'ensemble des éléments que nous nous sommes autosaisis pour ... porter à votre attention notre version des faits.

1/ De la prise des clés des bureaux

Conformément aux dispositions des textes en vigueur en République du Bénin, les cinq membres de la CENA ont prêté serment devant les sept Sages de la Cour constitutionnelle le 02 juillet 2014. Immédiatement après, ils ont fait un passage éclair au SAP/CENA. Le lundi 07 juillet 2014, ils ont demandé aux quatre membres du SAP/CENA de prendre part à une séance de travail avec eux le jeudi 10 juillet 2014 à la salle de conférence du SAP/CENA.

Cette séance, qui a connu la présence effective de l'ensemble des deux parties sauf d'un membre du SAP/CENA qui était en mission à l'extérieur, a donné l'occasion aux membres du SAP/CENA de présenter la structure aux cinq membres de la CENA. Nous leur avons signifié que les agents du SAP/CENA sont tous des agents contractuels de l'Etat et qu'ils ont déjà acquis un certain nombre d'expériences en matière de gestion des élections. De même, nous leur avons demandé quand est-ce qu'on pourra se voir pour la passation de service. Comme réponse, il nous a été demandé de déposer les clés de nos bureaux au secrétariat.

Madame HOUNKPE Léa, en ce qui la concerne, a immédiatement remis les clés de son bureau et est partie ce 10 juillet 2014. Quant aux trois adjoints, ils ont rendu leur clé ... le vendredi 11 juillet 2014.

Nous étions tous surpris de voir cette nouvelle équipe prendre possession de la structure de cette manière, c'est-à-dire, sans

même demander qu'un inventaire conjoint des bureaux et des magasins soit fait.

Aussi, nous avons attendu en vain un procès-verbal de la seule séance que nous avons eue avec eux le 10 juillet 2014, mais jusqu'à ce jour aucun de nous quatre n'a rien reçu.

2/ De la passation de service

Un mercredi du mois de janvier ou février 2015, le président de la CENA appela Madame HOUNKPE Léa au téléphone pour lui demander de se présenter le vendredi à 9 h pour passer service. Des échanges téléphoniques et au regard de la disponibilité des uns et des autres, le lundi 9 h a été retenu. Tout en acceptant d'honorer le rendez-vous, Madame HOUNKPE Léa a fait relever que cette invitation de passation de service devrait être soutenue par un courrier officiel. Ce qui n'est pas le cas.

Au terme de cet entretien téléphonique avec le président de la CENA, elle a immédiatement appelé le 3^{ème} adjoint, Monsieur Okiki Laurent IDOSSOU, pour lui porter l'information et s'informer sur ce qui a été fait en ce qui concerne les trois adjoints. C'est ainsi qu'elle a constaté qu'aucun d'entre eux n'était invité à ce rendez-vous de passation de charge. Bien que la procédure soit biaisée, nous avons retenu ensemble que Madame HOUNKPE Léa se présente et c'est ce qu'elle fit.

Arrivée lundi à 9 h comme fixé par le président de la CENA, Madame HOUNKPE Léa a constaté que le personnel aussi n'était pas informé de cette passation de charge. Madame HOUNKPE Léa trouva cela boiteux, car une passation de service aussi sobre soit elle doit connaître la participation du personnel ou tout au moins de ses représentants. Toutefois, elle a attendu pour pouvoir signifier ces constats au président de la CENA afin qu'un autre rendez-vous soit pris et que les trois adjoints et le personnel soient présents à la cérémonie de passation de charge.

Au terme de près de deux heures d'attente dans sa voiture stationnée dans la cour de la CENA, ni le président de la CENA ni la SEP ne s'est montré. C'est alors qu'elle a, pour la n^{ième} fois, appelé le président pour lui dire cette fois-ci qu'elle va devoir partir. C'est en réponse à cet appel que le président de la CENA lui signifia qu'il est président de la CENA et il ne peut recevoir ses services de la main d'une coordonnatrice de SAP/CENA et qu'elle devra attendre la SEP/CENA qui finira par arriver si elle terminait là où elle se trouvait.

En réponse à ces propos dégradants, Madame HOUNKPE Léa

a fait savoir au président de la CENA qu'il n'est rien de plus que les autres présidents de la CENA à qui l'équipe du SAP/CENA avait passé service. Elle a aussi saisi l'occasion pour lui signifier que, ni son équipe ni elle ne seront complices de leur plan d'écarter le personnel en poste de la gestion de la CENA. Elle a alors exigé qu'une invitation en bonne et due forme soit adressée à elle et à chacun de ses adjoints pour une passation de charge qui devra se dérouler devant le personnel ou ses représentants, car l'équipe du SAP/CENA ne prendra point part à une passation de service en catimini. Sur ce, elle rentra chez elle en demandant au président de ne plus appeler son numéro et pour toute chose relative à la passation de charge qu'un échange de courrier s'instaure entre la CENA et le SAP/CENA.

Malgré cela, deux jours après, comme le président de la CENA considère les quatre membres du SAP/CENA comme des infiniment petits, il remit le numéro de Madame HOUNKPE Léa à une dame qui l'avait appelée pour lui exiger au téléphone de venir passer service en urgence. Là encore, elle exigea qu'un courrier lui soit adressé et demanda à la dame de ne plus se gêner, car comme elle l'avait signifié, le SAP/CENA ne réagira qu'aux courriers officiels.

... Nous, membres du SAP/CENA, nous voulons par la présente mettre au défi le président de la CENA de fournir la preuve d'une quelconque correspondance à l'un d'entre nous pour nous inviter à une passation de service et notre réponse lui signifiant un refus.

... Aucun membre du SAP/CENA ne doit servir de bouc émissaire ni d'échappatoire au président de la CENA et à son équipe pour couvrir leurs erreurs administratives.

... Il nous semble que le président de la CENA n'a pas bien lu les attributions du SAP/CENA et le confond au SEP/CENA c'est pourquoi, nous continuons à nous poser jusqu'à ce jour ces quelques questions :

- Peut-on prendre possession d'un lieu, s'y installer et inviter par téléphone six mois plus tard ses prédécesseurs à venir passer service ?

- Le président de la CENA connaît-il vraiment le rôle de chacun des quatre membres du SAP/CENA ?

- Les ressources financières et matérielles de la CENA sont-elles gérées par le SEP/CENA ?

L'objectif de la présente lettre est :

- d'apporter à la Cour constitutionnelle des éléments à notre

disposition pour un jugement équitable ;

- de montrer que le président de la CENA, en considérant le SAP/CENA comme un petit truc, a bafoué les règles administratives que sont, par exemple, l'échange de courriers, l'obligation de compte rendu de séance, l'association du personnel à la passation de service etc.

- d'attirer l'attention sur la volonté affichée de se débarrasser des agents recrutés qui sont aussi des béninois, qui ont des familles et qui sont détenteurs de contrat à durée indéterminée avec l'Etat pour les remplacer par d'autres en violation des articles 26, 33, 34 et 36 de la Constitution auxquels il faut rattacher l'article 17 du décret n° 2007-592 du 31 décembre 2007 portant régime juridique des agents contractuels de l'Etat » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution :
« *La Cour Constitutionnelle est la plus haute Juridiction de l'État en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est **l'organe régulateur** du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.* » ;

- Sur la passation de service

Considérant que, d'une part, l'article 25 de la loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 portant règles générales pour les élections en République du Bénin qui définissait les attributions du SAP/CENA dispose : « *Le secrétariat administratif permanent de la Commission électorale nationale autonome est chargé entre deux élections :*

- *De la conservation de la mémoire administrative de la Commission électorale nationale autonome ;*
- *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, en collaboration et avec l'appui du Gouvernement ;*
 - *De l'élaboration de l'avant-projet du budget des élections... » ;*
- que, d'autre part, les articles 33, 34 et 35 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin actuellement en vigueur qui définissent les attributions du SEP/CENA disposent respectivement que : « *La Commission électorale nationale autonome (CENA) est dotée d'un secrétariat exécutif permanent composé d'un personnel qualifié, dirigé par un secrétaire exécutif ...* » ; « *Le secrétariat exécutif assiste la Commission électorale nationale autonome (CENA) dans la préparation de tous les documents dont elle a besoin en particulier :*
- *les procès-verbaux, les comptes rendus de réunions, les rapports d'activités et les décisions prises ;*
 - *il prépare également le projet de budget de fonctionnement de la Commission électorale nationale autonome (CENA) sous la direction de cette dernière » ; « Le secrétariat exécutif est placé sous l'autorité du bureau exécutif de la Commission électorale nationale autonome (CENA) et est chargé entre autres de :*
 - *la gestion du personnel de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;*
 - *l'élaboration du projet de chronogramme des opérations électorales et référendaires ;*
 - *la récupération, l'entreposage du matériel électoral, la formation des agents, la vulgarisation du code électoral dès sa promulgation ;*
 - *la gestion des archives et de la documentation ;*
 - *l'information du public sur les activités de la Commission électorale nationale autonome (CENA) sur instructions de son président ;*
 - *la conservation de la mémoire administrative de la Commission électorale nationale autonome (CENA) » ;* qu'il ressort de la lecture des dispositions sus-citées de ces deux lois, que le SEP/CENA est désormais appelé à assumer des fonctions voisines de celles du SAP/CENA qui a été supprimé dans les dispositions de la nouvelle loi ;

Considérant que par ailleurs sous l'empire de la loi n° 2010-33 du 07 janvier 2011 sus-mentionnée, lorsqu'une mandature du SAP/CENA vient à terme, celle-ci passe service non pas aux responsables de la CENA, mais plutôt au SAP/CENA appelée à la remplacer ; qu'il s'ensuit, dans le cas d'espèce, que le SAP/CENA en fin de mandature ne saurait exiger effectuer la passation de

service qu'avec la CENA et non le SEP/CENA ; que par conséquent, le président de la CENA, en indiquant que ladite passation de service doit se faire entre le SAP/CENA et le SEP/CENA, n'a pas méconnu les dispositions du code électoral ;

- Sur le respect des prérogatives du SEP/CENA

Considérant que les articles 36 et 37 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin disposent respectivement : « *Le secrétariat exécutif de la Commission électorale nationale autonome (CENA) est composé de (04) cellules d'appui opérationnel :*

- une cellule chargée des affaires financières, de l'élaboration de l'avant-projet du budget, de la planification des besoins en matériel et équipement ;

- une cellule chargée des affaires administratives, juridiques, de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral (récupération, entreposage et entretien) ;

- une cellule chargée de la communication, des relations publiques, du recrutement des agents électoraux et des archives ;

- une cellule chargée des études, de la conception des documents électoraux, de la formation et du suivi des agents électoraux.

Les cellules d'appui opérationnel sont chargées d'apporter un appui technique à la Commission électorale nationale autonome (CENA) dans l'accomplissement de sa tâche » ; « Les membres de la commission électorale nationale autonome (CENA) en dehors de son président sont chacun responsable des cellules d'appui opérationnel » ; qu'il résulte de la lecture combinée de ces deux dispositions, que la direction de chacune des quatre cellules relève de la responsabilité des membres de la CENA à qui a été confiée chaque cellule excepté son président ;

Considérant qu'en confiant la direction desdites cellules à ses quatre autres membres (exception faite du président), la CENA a fait une saine application du code électoral ; qu'elle n'a donc pas dépouillé le SEP/CENA de ses prérogatives ; qu'il y a donc lieu de dire et juger qu'il n'y a pas violation du code électoral ;

- Sur la passation des marchés publics

Considérant que les articles 1, 2, 8 et 9 de la loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin disposent respectivement :

« La présente loi fixe les règles régissant la passation des marchés publics et des délégations de service public, ainsi que l'exécution et le contrôle des marchés publics.

Les dispositions de la présente loi sont applicables aux procédures de passation, d'exécution, de règlement, de contrôle et de régulation de tous les marchés publics de travaux, de fournitures et de services passés par l'autorité contractante désignée à l'article 2 ci-dessous » « les dispositions de la présente loi s'appliquent aux marchés passés par :

1- les personnes morales de droit public que sont :

a- l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées ;

b- les établissements publics ;

c- les autres organismes, agences ou offices créés par l'Etat ou les collectivités territoriales décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général et dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou qui bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'Etat ou d'une collectivité publique ou d'une association formée par ces personnes morales de droit public ;... » « L'autorité contractante mandate une personne responsable du marché chargée de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et de délégations de service public.

La personne responsable des marchés publics est la personne habilitée à signer le marché ou la délégation au nom de l'autorité contractante. Elle est chargée de conduire la procédure de passation jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de la délégation de service public... » « La personne responsable des marchés publics est désignée de la manière suivante :

- pour les départements ministériels, chaque ministre désigne la ou les personnes responsables des marchés publics de son ministère, selon des modalités définies par voie réglementaire ;

- pour les institutions de l'Etat, en l'absence de délégation spécifique, le président de l'institution ...» ;

Considérant qu'en disposant que « *Le secrétaire exécutif élabore pour le compte de la Commission électorale nationale autonome (CENA), tous les documents utiles à l'accomplissement de sa mission, à la préparation, à l'analyse et à la passation des marchés et des commandes publics conformément à la réglementation en vigueur* », l'article 33 du code électoral n'attribue pas au SEP/CENA la compétence de passer les marchés publics ; que son rôle en cette matière se limite plutôt à la confection des documents y relatifs ; qu'il s'ensuit que le président de la CENA, en désignant conformément aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi portant code des marchés publics et des délégations de service public la personne responsable des marchés publics, n'a pas violé les dispositions du code électoral ;

- **Sur la gestion discriminatoire du personnel**

Considérant que l'article 26 alinéa 1^{er} de la Constitution dispose : « *L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans discrimination d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale* » ; qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour, que la notion d'égalité doit s'analyser comme un principe général selon lequel, des personnes relevant de la même catégorie doivent être soumises au même traitement sans discrimination ; qu'en outre, les articles 13 alinéa 1^{er} et 38 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin disposent respectivement : « *Les élections sont gérées par une structure administrative permanente dénommée Commission électorale nationale autonome (CENA). La Commission électorale nationale autonome (CENA) dispose d'une réelle autonomie par rapport aux institutions de la République (Exécutif, Assemblée Nationale, Cour Constitutionnelle, Cour suprême, Haute Cour de Justice, Conseil Economique et Social, Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication)* » ; « *La Commission électorale nationale autonome (CENA) recrute le personnel des cellules d'appui opérationnel sur la base des critères de compétence, d'expérience et de probité ou par la mise à disposition de personnel de l'administration d'Etat présentant les qualités requises* » ; que dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, la Cour a précisé 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 de l'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 » ; qu'il découle de tout ce qui précède qu'on ne saurait faire grief à la CENA nouvellement installée de n'avoir pas reconduit tout le personnel de l'ex-SAP/CENA ; que par conséquent, en remettant une partie dudit personnel à leur structure de départ, la présidence de la République, et en reconduisant huit (08) personnes **compte tenu de leur compétence et des besoins de la structure**, le président de la CENA n'a pas méconnu l'article 26 précité de la Constitution ;

- **Sur la violation de l'article 35 de la Constitution**

Considérant que le président de la CENA a fait une saine application des dispositions constitutionnelles et du code électoral ; qu'il s'ensuit qu'il n'a pas violé 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* » ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a violation ni de la Constitution ni du code électoral.

Article 2.- La présente décision sera notifiée, à Messieurs Armand HODONOU, Parfait GBEKPODE, Belly KPOGODO, Fabrice SOSSOU, à Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome (CENA), et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quinze novembre deux mille seize,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-