

DECISION DCC 04-065

Date :29 Juillet 2004

Requérant :FELIHO Honorine NINKO Nestor

Contrôle de conformité

Demande d'avis

Défaut de qualité

Irrecevabilité

Violation de la Constitution

Mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 26 juillet 2004 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le n° 1453/115/REC, par laquelle Madame Honorine FELIHO, Doyenne du Bureau d'âge chargé de l'élection du Bureau du Conseil Economique et Social, introduit devant la Haute Juridiction une « demande d'avis sur l'application du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social » ;

Saisie d'une autre requête du 26 juillet 2004 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le n° 1457/116/REC, par laquelle Monsieur Nestor NINKO, Avocat, Conseiller au Conseil Economique et Social, sollicite « l'arbitrage » de la Haute Juridiction au sujet de la même situation ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

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

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Madame Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que Madame Honorine FELIHO expose qu'après son renouvellement et suite à son installation officielle le 16 juillet 2004, le Conseil Economique et Social, par ses soins, a été convoqué en Assemblée plénière le lundi 19 juillet 2004 aux fins de procéder notamment à l'élection de son Bureau ; que huit (08) des Conseillers n'ont pas pris part à cette première Assemblée plénière ; qu'ainsi le quorum des 4/5, soit 24 Conseillers, requis par l'article 5 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social n'ayant pas été atteint pour permettre d'élire le Bureau du Conseil, une nouvelle séance a été convoquée pour le jeudi 22 juillet 2004 ; qu'à cette date, sept (07) des huit (08) Conseillers absents lors de la première séance ne se sont toujours pas présentés ; qu'une nouvelle fois, le quorum des 4/5 n'a pu être réuni ; qu'elle affirme que le fonctionnement de l'Institution est « *ainsi bloqué* » ; qu'elle sollicite en conséquence, sur le fondement des articles 114 de la Constitution et 106 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social, « un avis motivé sur la conduite à tenir face à la crise actuelle en application de la lettre et de l'esprit des dispositions de l'article 5 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social » ;

Considérant que Monsieur Nestor NINKO, reprenant les mêmes faits et présentant les raisons du blocage de l'élection du Bureau du Conseil Economique et Social, expose pour sa part que le 14 juillet 2004, il a été tenu au domicile d'un Conseiller une réunion à l'issue de laquelle « il a été mis en chantier un schéma ayant permis au Président sortant de rempiler pour le compte des Départements de l'Ouémé et du Plateau, aux Départements du Borgou et de l'Alibori de prendre le poste de Vice-Président, aux Départements du Mono et du Couffo d'obtenir les postes de Trésorier et de Présidents de deux Commissions, aux Départements de l'Atlantique et du Littoral d'accueillir les postes de Deuxième Secrétaire et de Président d'une Commission » ; qu'il développe qu'il s'agit « de toute évidence, d'un schéma qui a soigneusement et littéralement exclu aussi bien les personnalités désignées par la Présidence de la République que les ressortissants des Départements du Zou et des Collines de tous organes de direction du Conseil Economique et Social » ; que « toutes les tentatives et démarches entreprises en vue d'extirper cette volonté affirmée et délibérée d'exclusion se sont révélées vaines et infructueuses... » ; qu'il allègue qu'en vue de permettre au Conseil Economique et Social d'accomplir sa mission « dans les conditions de sérénité, de consensus et d'équilibre requises, le législateur a enfermé la mise en place de ses organes dirigeants dans la réunion d'une majorité qualifiée des quatre cinquièmes (4/5) ; qu'en tout état de cause, tels sont l'esprit et la lettre de l'article 5 du Règlement Intérieur de l'Institution » ; qu'en outre, il estime que « la collégialité requise à l'article 12 dudit Règlement Intérieur induit, implicitement mais nécessairement, de la part

du législateur, une volonté d'instauration de la culture de l'alternance ainsi que de la composition des organes dirigeants tenant compte de la configuration socio-professionnelle et de l'équilibre inter-régional » ; qu'il soutient que « les Conseillers des deux premières mandatures l'ont si bien compris qu'ils ont consacré dans les usages le principe de la présidence tournante » ; qu'ainsi, la première mandature a été dirigée par un ressortissant des Départements du Mono et du Couffo et la deuxième par un ressortissant des Départements de l'Ouémé et du Plateau ; qu'il ajoute par ailleurs que cette volonté du législateur est, à tous points de vue, conforme à l'article 26 alinéa 1^{er} de la Constitution ; qu'il conclut que « la volonté d'exclusion délibérée et de personnalisation effrénée du pouvoir prônée par le schéma ayant engendré le blocage du fonctionnement du Conseil Economique et Social » est contraire à la Constitution ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction de « consacrer le principe de l'alternance à la Présidence du Conseil Economique et Social par le truchement de la présidence tournante suivant les Départements..., de consacrer le principe selon lequel la composition du Bureau élargi aux Présidents des Commissions Permanentes doit refléter la configuration socio-professionnelle et l'équilibre inter-régional..., de bien vouloir préciser dans son avis, relativement à la clé de répartition, que l'unique Département non représenté au Bureau puisse, dans l'intérêt de l'équilibre requis, obtenir deux postes de Présidents de Commissions Permanentes » ;

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

Considérant que les deux requérants sollicitent l'avis de la Haute Juridiction sur l'application des dispositions du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social relatives à l'élection des membres du Bureau dudit Conseil ;

Considérant que la Constitution prévoit expressément les conditions dans lesquelles la Cour Constitutionnelle est appelée à donner des avis et les autorités qualifiées pour solliciter de tels avis ; que les requérants n'ont pas qualité pour demander un avis à la Haute Juridiction ; qu'en conséquence, leurs requêtes doivent être déclarées irrecevables de ce chef ;

Considérant cependant qu'à l'analyse, lesdites requêtes tendent à solliciter l'intervention de la Haute Juridiction en vue du déblocage de la situation engendrée par l'absence répétée de certains Conseillers du Conseil Economique et Social, absence qui n'a pas permis d'obtenir le quorum des 4/5, soit 24 Conseillers, pour tenir l'Assemblée plénière électorale ; qu'en application de l'article 114 de la Constitution, la Cour doit se prononcer ;

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social : « *Dès notification du Décret de nomination des membres du CES, ce dernier dispose de soixante douze (72) heures pour inviter le Doyen d'âge présent à convoquer la première Assemblée plénière.*

Le Doyen d'âge dispose d'un délai de soixante douze (72) heures pour convoquer par tous les moyens de communication la première Assemblée plénière qui se tiendra dans un délai de quinze (15) jours à compter de la date de signature de la convocation.

*Cette Assemblée procède à l'élection du Bureau du CES, sous la direction des membres du Bureau d'âge composé du Doyen d'âge présent assisté des deux (2) plus jeunes **Conseillers** présents faisant office de secrétaires.*

Pour cette première séance, l'Assemblée plénière du CES doit toujours atteindre le quorum de la moitié plus un pour délibérer. Lorsque ce quorum n'est pas atteint, la séance est reportée pour être tenue au plus tard dans un délai de soixante douze (72) heures.

Le Secrétariat est tenu d'aviser les absents des motifs du report et de la nouvelle date de réunion.

En tout état de cause, le Bureau ne peut être élu que si le quorum des 4/5 de l'effectif est réuni.» ;

Considérant qu'il découle de la lecture des dispositions des alinéas 4 et 6 de l'article 5 précité que le quorum prévu à l'alinéa 4 pour la première séance qui est celle à laquelle l'élection du Bureau doit avoir lieu est de la moitié de l'effectif du CES plus un alors que l'alinéa 6 prescrit qu'en tout état de cause le Bureau ne peut être élu que si le quorum des 4/5 de l'effectif est réuni ; qu'à l'évidence, la mise en œuvre de ces deux dispositions a été rendue difficile par l'absence délibérée de certains Conseillers aux deux séances convoquées par la Doyenne d'âge et ce, en violation de l'article 90 du Règlement Intérieur qui énonce : « **Le Conseiller au CES doit être disponible en prenant toutes les dispositions pour :**

- **participer pleinement à toutes les séances du CES ;**
- **se soumettre aux dispositions de la Loi Organique et du Règlement**

Intérieur. » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 35 de la Constitution : « *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* » ;

Considérant que le Conseil Economique et Social est composé de **trente (30) membres qui sont des personnalités**, soit nommées par le Président la République et par le Bureau de l'Assemblée Nationale, soit élues par différentes

organisations et associations ; que le consentement donné par lesdites personnalités pour leur nomination ou leur élection emporte, entre autres, plusieurs obligations dont notamment celles de se présenter aux différentes séances de l'Institution comme le prescrivent les articles 90 et 97 du Règlement Intérieur ; que, par conséquent, pour n'avoir pas pris part aux Assemblées plénières des 19 et 22 juillet 2004 sans motif valable, Messieurs Antoine Alabi GBEGAN, Nicolas ADAGBE, Venance LOKOSSOU, Dominique ATCHAWE, Rhétice DAGBA, Nestor NINKO, Léonard Ouorou SARE AKOWE, Mama ADAMOU-N'DIAYE, tous Conseillers au Conseil Economique et Social, **ont mis délibérément en péril le fonctionnement normal de ladite Institution** ; qu'en se comportant comme ils l'ont fait, ils ont méconnu le contenu et l'étendue de leurs obligations et ont violé les dispositions précitées de l'article 35 de la Constitution ;

Considérant que l'article 5 de la loi organique énonce que le Conseil Economique et Social est composé de trente (30) membres qui sont des personnalités concourant par leur compétence et leurs activités au développement économique, social, culturel, scientifique et technique provenant de toutes les couches socio-professionnelles de la Nation ; que l'article 9 de la même loi organique dispose : « *Le Conseil élit en son sein son Président et les autres membres du Bureau :*

- *un Vice-Président*
- *un Trésorier*
- *un Premier Secrétaire*
- *un Deuxième Secrétaire* » ;

que selon l'article 3 de ladite loi, le nombre et la composition des Commissions sont fixés par le Règlement Intérieur du Conseil ; qu'aux termes des articles 23 et suivants du Règlement Intérieur, chaque membre du Conseil s'inscrit librement dans la Commission de son choix et chaque Commission élit en son sein ses organes dirigeants ; que l'article 7 du Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social prescrit : « *Les candidatures sont posées en séance publique. Elles sont volontaires et / ou proposées...* » ; que le dernier alinéa de l'article 9 du même Règlement Intérieur édicte : « *Ces votes au scrutin secret ont lieu par appel nominatif à la tribune* » ; qu'enfin, selon l'article 10 dudit Règlement Intérieur : « *Le droit de vote est personnel, il s'exerce sur les lieux de vote et ne peut être délégué* » ; qu'il ne résulte ni de la lettre, ni de l'esprit des dispositions précitées qu'une quelconque configuration socio-professionnelle et / ou équilibre inter-régional aient été prévus par le législateur pour l'élection des membres du Bureau et des Commissions ; qu'à supposer même qu'un certain usage ait consacré le principe de la présidence tournante, aucune des dispositions ci-dessus citées n'a consacré une telle pratique ; que, dès lors, le moyen tiré de la prise en compte de la configuration socio-professionnelle, de l'équilibre inter-régional et de la

présidence tournante pour l'élection des membres du Bureau du Conseil Economique et Social et des Commissions permanentes est inopérant ;

Considérant que la Constitution en son article 114 dispose : « La Cour Constitutionnelle ... *est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.* » ; qu'en cette qualité, elle est fondée à prendre toute décision qui permette d'éviter la paralysie du fonctionnement des institutions de la République ; que, dès lors, il échet de dire et juger que la Doyenne d'âge doit convoquer le Conseil Economique et Social en Assemblée plénière **dès la présente décision et procéder, sans discontinuité, au cours de la même séance, à l'élection des membres du Bureau** de ladite Institution ; que les Conseillers qui ne se présenteraient pas à ladite Assemblée seront déclarés démissionnaires et ne pourront plus siéger dans l'Institution ; qu'en tout état de cause, l'Assemblée plénière peut valablement délibérer avec le quorum prévu à l'alinéa 4 de l'article 5 du Règlement Intérieur, **soit la moitié plus un de l'effectif du CES** ; que le Bureau du Conseil Economique et Social devra être élu **au plus tard le lundi 02 août 2004 à minuit** ; que la Doyenne d'âge est tenue de notifier **par tous moyens** la présente décision à tous les Conseillers membres du CES ;

DECIDE :

Article 1^{er}.- Les demandes d'avis formulées par Madame Honorine FELIHO et Monsieur Nestor NINKO sont irrecevables.

Article 2.- Messieurs Antoine Alabi GBEGAN, Nicolas ADAGBE, Venance LOKOSSOU, Dominique ATCHAWE, Rhétice DAGBA, Nestor NINKO, Léonard Ouorou SARE AKOWE, Mama ADAMOU-N'DIAYE, Conseillers au Conseil Economique et Social, ont violé l'article 35 de la Constitution.

Article 3.- Le moyen tiré de la prise en compte de la configuration socio-professionnelle, de l'équilibre inter-régional et de la présidence tournante pour l'élection des membres du Bureau du Conseil Economique et Social et des Commissions permanentes est inopérant.

Article 4.- La Doyenne d'âge doit convoquer le Conseil Economique et Social en Assemblée plénière dès la présente décision et procéder sans discontinuité, au cours de la même séance, à l'élection des membres du Bureau de ladite Institution.

Article 5 .- Les Conseillers qui ne se présenteraient pas à ladite Assemblée seront déclarés démissionnaires et ne pourront plus siéger dans l'Institution. En tout état de cause, l'Assemblée plénière peut valablement délibérer avec le quorum prévu à l'alinéa 4 de l'article 5 du Règlement Intérieur, **soit la moitié plus un** de l'effectif du CES.

Article 6 .- Le Bureau du Conseil Economique et Social devra être élu **au plus tard le lundi 02 août 2004 à minuit**.

Article 7 .- La Doyenne d'âge est tenue de notifier par tous moyens la présente décision à tous les Conseillers membres du CES.

Article 8.- La présente décision sera notifiée à la Doyenne du Bureau d'âge chargé de l'élection du Bureau du Conseil Economique et Social, Madame Honorine FELIHO, à Monsieur Nestor NINKO, aux deux Secrétaires du Bureau d'âge du Conseil Economique et Social et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt neuf juillet deux mille quatre,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques	D. MAYABA	Vice-Président
	Panrace	BRATHIER	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN-NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien	SEBO	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE.-

Conceptia D. OUINSOU.-