

# DECISION DCC 09-002

## DU 08 JANVIER 2009

*Requérants : Come Gb. OKE AKANLO, Sylvain ZOHOUN,  
Assouan Comlan B. DEGLA, Emile TOSSOU*

*Contrôle de conformité*

*Désignation des membres de la Haute Cour de Justice*

*Etat de droit et démocratie pluraliste*

*Répartition proportionnelle*

### ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 21 décembre 2008 enregistrée à son Secrétariat le 23 décembre 2008 sous le numéro 2253/178/REC, par laquelle Monsieur Come Gb. OKE AKANLO forme un « recours en inconstitutionnalité de la procédure de désignation des représentants de l'Assemblée Nationale au sein de la Haute Cour de Justice » ;

Saisie également d'une requête du 23 décembre 2008 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 2261/180/REC, par laquelle Monsieur Sylvain ZOHOUN, député à l'Assemblée Nationale, se fondant sur l'article 114 de la Constitution, forme un recours en inconstitutionnalité contre la même procédure ;

Saisie de deux autres requêtes du 23 décembre 2008 enregistrées à son Secrétariat le 26 décembre 2008 sous les numéros 2271/182/REC et 2274, par lesquelles Monsieur Assouan Comlan B. DEGLA, député à l'Assemblée Nationale, forme un recours en inconstitutionnalité contre la même procédure ;

Saisie enfin d'une requête du 26 décembre 2008 enregistrée à son Secrétariat le 02 janvier 2009 sous le numéro 0002/001/REC, par laquelle Monsieur Emile TOSSOU, sur le fondement de l'article 114 de la Constitution, défère à la Haute Juridiction la procédure de désignation des six députés devant siéger à la Haute Cour de Justice ;

**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 Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que Monsieur Come Gb. OKE AKANLO expose : « ... Les six députés désignés ... sont issus de quatre groupes parlementaires alors que l'Assemblée Nationale en compte actuellement sept ... Cette procédure qui permet à des groupes parlementaires de pouvoir se faire représenter par plus d'un député au moment où d'autres n'ont pu rien obtenir ne saurait être conforme à l'article 135 de la Constitution... L'article 185 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale... ne saurait encourager que des groupes parlementaires s'arrogent le droit de s'attribuer plus d'un siège au moment où d'autres n'ont rien obtenu... » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer cette désignation contraire à la Constitution et d'ordonner sa reprise par les députés ;

**Considérant** que Monsieur Sylvain ZOHOUN pour sa part soutient : « Le vendredi 19 décembre 2008, l'Assemblée Nationale a procédé à la désignation des parlementaires appelés à exercer une fonction juridictionnelle à l'égard du Président de la République en cas de haute trahison ou à l'égard des membres du Gouvernement ayant commis un crime ou un délit dans l'exercice de leurs fonctions. Les six (06) députés ci-après ont été élus :

- Ismaël TIDJANI SERPOS, PRD-PRS
- Louis VLAVONOU, ADD Nation et Développement
- Eric HOUNDETE, Force Clé
- Sacca FIKARA, G13
- Arifari Nassirou BAKO, G13
- Jocelyn DEGBEY, ADD Paix et Progrès.

Tous ces députés appartiennent aux groupes parlementaires PRD-PRS ; ADD Nation et Développement ; ADD Paix et Progrès et G13.

Les autres députés appartenant aux groupes parlementaires Unité Nationale, Démocratie et Emergence, et Bénin Emergent-Solidarité et Progrès ont été systématiquement écartés et exclus de la désignation des députés à la Haute Cour de Justice... » ; qu'il développe : « ...Les modalités de désignation des députés sur la base de l'article 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ont fait l'objet de deux applications divergentes, l'une et l'autre validées et déclarées conformes à la Constitution par la Haute Juridiction constitutionnelle (**DCC 01-013 du 29 janvier 2001** et **DCC 03-168 du 26 novembre 2003**).

En 2001, la désignation des six députés à la Haute Cour de Justice est faite au scrutin secret à partir d'une liste unique de onze (11) députés candidats... Il est retenu pour cette désignation, la procédure d'élection des membres du Bureau de l'Assemblée Nationale. L'élection s'est déroulée au scrutin majoritaire. La majorité absolue est requise pour les deux premiers tours. Au 3<sup>ème</sup> tour, la majorité est relative... Cette modalité de désignation n'a pas été suivie en 2003. Les six (06) députés membres de la Haute Cour de Justice ont été désignés au scrutin secret sur une liste établie selon la représentation proportionnelle avec le plus fort reste » ; qu'il poursuit : « S'agissant de la désignation intervenue le 19 décembre 2008, la Commission des Lois a proposé à la plénière de retenir la désignation des six (06) députés selon la représentation proportionnelle avec le plus fort reste ...Selon la Commission, cette proposition devrait permettre aux groupes parlementaires Démocratie et Emergence (12 députés) , G13 (13 députés), Bénin Emergent-Solidarité et Progrès (13 députés) et Unité Nationale (12 députés) d'avoir chacun un (1) siège, tandis que les groupes parlementaires ADD Nation et Développement, ADD Paix et Progrès, et PRD-PRS ayant chacun dix (10) députés seraient invités à se concerter pour dégager les deux sièges à pourvoir. A défaut d'accord entre eux, la plénière tranchera. ... La répartition des sièges acquise, il sera demandé à chaque groupe parlementaire de proposer son candidat.

Le Bureau de l'Assemblée Nationale procédera ensuite à la constitution d'une liste unique qui comportera les six (06) députés choisis par les groupes parlementaires. Cette liste sera soumise à la plénière en vue de son adoption au scrutin secret » ; qu'il allègue : « Les députés ont délibérément abandonné la proposition de la Commission pour s'aligner sur l'amendement du député Augustin AHOUANVOEBLA. En définitive, les six (06) députés désignés le 19 décembre 2008 ont été élus sur une liste unique au scrutin secret à la majorité absolue, rejetant ainsi la proposition de la Commission des Lois qui suggère que

cette désignation se fasse au scrutin secret sur une liste unique établie selon la représentation proportionnelle avec le plus fort reste.

La question se pose : bien que la Constitution, la loi organique sur la Haute Cour de Justice ou le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ne font référence à une quelconque modalité de désignation, doit-on admettre que les mêmes dispositions des articles 135 de la Constitution et 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale fassent à chaque désignation des représentants du parlement l'objet d'application circonstanciée ?

L'application par le parlement béninois en 2001 et en 2003 des dispositions des articles 135 de la Constitution et 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale a conduit à deux modalités antinomiques de désignation des représentants du parlement à la Haute Cour de Justice. » ; qu'il ajoute : « Il est constant, en logique juridique, que lorsqu'on est en présence de deux directives incompatibles parce que l'une contredit ce que l'autre permet et qu'il n'y a pas moyen de se conformer à l'une sans violer l'autre, on considère que le droit antérieur a été tacitement abrogé.

Incontestablement, la modalité de désignation appliquée en 2003 constitue une avancée de l'Etat de droit par rapport à celle suivie en 2001.

S'agissant des modalités de désignation par les députés, la Cour Constitutionnelle a jugé, dans les décisions DCC 00-078 du 7 décembre 2000 et DCC 01-011 du 12 janvier 2001 "qu'il faut tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'Assemblée Nationale et pour garantir la transparence, principe à valeur constitutionnelle...".

Pour ce qui concerne la CENA, la Cour Constitutionnelle a déclaré que : "la composition décidée par l'Assemblée Nationale conduit à une confiscation de cette institution par certains groupes parlementaires en violation de la règle d'égalité édictée par l'article 26 de la Constitution et n'est donc pas de nature à assurer la transparence et la sincérité des élections comme l'exige un Etat de droit et de démocratie pluraliste" » ; qu'il conclut en demandant à la Cour de dire et juger que l'Etat de droit issu en la matière de la jurisprudence DCC 01-013 du 29 janvier 2001 a été modifié par celle issue de la décision DCC 03-168 du 26 novembre 2003 et que la désignation des six (06) députés intervenue le 19 décembre 2008 viole la Constitution ;

**Considérant** que Monsieur Assouan Comlan B. DEGLA reprend les mêmes faits que Monsieur Sylvain ZOHOUN et ajoute : « Le mode d'élection retenu par la plénière du 19 décembre 2008 est, du point de vue de nos pratiques démocratiques, en recul même par rapport au mode de vote appliqué en 2001.

En effet, on peut constater que les députés Jocelyn DEGBEY, Nassirou Arifari BAKO, Sacca FIKARA ont été déclarés élus dès le premier tour du scrutin alors qu'ils ne réunissaient pas la majorité absolue des voix (au moins 42 voix). En d'autres termes, contrairement aux modalités de désignation adoptées en 2001, la procédure d'élection des membres du Bureau de l'Assemblée Nationale telle que définie par le Règlement intérieur n'a pas été suivie... De même l'article 36 de la Constitution dispose que "*Chaque Béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale.*".

Le recours répété et abusif à la majorité mécanique, foulant ainsi aux pieds les principes sacro-saints de la démocratie et de l'Etat de Droit, entretient l'intolérance et la tendance à remettre en cause dans la pratique les règles de Droit établies. » ; qu'il conclut en formulant les mêmes demandes que le requérant Sylvain ZOHOUN ;

**Considérant** enfin que Monsieur Emile TOSSOU quant à lui développe : « La Commission des lois avait été saisie par l'Assemblée Nationale conformément à l'article 48.2 du règlement intérieur aux fins de lui proposer la modalité de désignation des membres de la Haute Cour de Justice et ce pour la mise en application des articles 135 de la Constitution et 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui dispose " Conformément à l'article 135 de la Constitution, l'Assemblée Nationale élit en son sein au scrutin secret six députés pour être juges à la Haute Cour de Justice" ».

La Commission, après ses travaux, et tenant compte de la pratique parlementaire, a proposé une répartition qui tient compte de toutes les forces politiques présentes à l'Assemblée Nationale et régulièrement représentées par les Groupes Parlementaires existant à la date de ses travaux...

Il convient de préciser qu'à l'occasion de l'examen de ce rapport en plénière, le Président de l'Assemblée Nationale, faisant droit à certaines requêtes, a admis l'amendement du député Augustin AHOUANVOEBLA. L'amendement du député Augustin AHOUANVOEBLA a permis de procéder à des élections qui violent les dispositions de l'article 81 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. » ; qu'il poursuit : « ...Cet amendement dont la teneur suit : " il est retenu le principe d'une élection libre et transparente des représentants de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice. Tout député est libre de présenter sa candidature.

Chaque député vote respectivement pour les six (6) candidats qui lui apparaissent comme les meilleurs pour représenter l'Institution.

Tout bulletin comportant plus de six (6) choix est nul ‘’, n’est rien d’autre que le principe de la modalité de l’élection des membres du parlement désigné au sein de chaque Groupe Parlementaire aux fins d’élection au scrutin secret par l’Assemblée Nationale...

La majorité des membres de la commission a décidé de s’en tenir donc à la procédure de répartition des sièges par la méthode de la proportionnelle.

Cette modalité n’ayant malheureusement pas fait l’unanimité en plénière, le Président a dû soumettre les deux modalités à la censure des députés. Quarante quatre (44) députés ont voté pour l’amendement du député AHOUANVOEBLA et trente et huit (38) ont opté pour les conclusions de la commission des lois.

Ainsi, l’amendement du député Augustin AHOUANVOEBLA a été adopté comme mode d’élection.

En décidant de prendre comme mode d’élection, l’amendement du député AHOUANVOEBLA, la Représentation nationale a délibérément choisi de rompre l’équilibre ou ‘’ la représentativité du groupe au sein de l’Assemblée ‘’, faisant fi de toutes les considérations qui l’ont amenée à se conformer à cette pratique ... Il s’agit là d’une violation des dispositions de l’article 31 du règlement intérieur sur le mode de désignation basée sur la proportionnelle que la Cour est respectueusement invitée à relever et à sanctionner, autant que les amendements soumis à la plénière. » ; qu’il demande en conséquence à la Cour de dire et juger que « En acceptant l’amendement du député AHOUANVOEBLA et en le soumettant à l’examen en Commission, l’Assemblée Nationale, au cours de ses délibérations du 19 décembre 2008, a violé les dispositions de l’article 83 du Règlement intérieur qui édicte les règles applicables aux travaux en commission sur les propositions et les projets de lois », que « L’Assemblée Nationale, en adoptant la modalité d’une élection libre, a méconnu les dispositions de l’article 31 du Règlement intérieur qui affirme le principe de la ‘’ proportionnelle à la représentativité du groupe au sein de l’Assemblée’’ et enfin que « Les délibérations des 16 et 19 décembre 2008 sont nulles et de nul effet. » ;

*Considérant* que les cinq 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* que le Peuple béninois, par sa Constitution du 11 décembre 1990, a affirmé solennellement sa détermination 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 ; que cette démocratie pluraliste suppose, entre autres, **la garantie des droits de la minorité** et la participation de tous à la gestion des affaires publiques ;

**Considérant** que ce droit se traduit au sein de l'Assemblée Nationale par le respect de sa configuration politique, reflet des deux composantes que sont la majorité et la minorité parlementaires, et ce, quel que soit le nombre de groupes parlementaires composant l'une ou l'autre de ces deux catégories ; que la prise en compte de cette **configuration politique implique la répartition proportionnelle** dans la désignation des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat ;

**Considérant** qu'aux termes des dispositions de l'article 135 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution : « *La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour Constitutionnelle, à l'exception de son Président, de six députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême.* » ; que par ailleurs, l'article 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, qui fait partie du bloc de constitutionnalité en ce qu'il met en œuvre la disposition constitutionnelle précitée, énonce : « *Conformément à l'article 135 de la Constitution, l'Assemblée nationale élit en son sein au scrutin secret six députés pour être juges à la Haute Cour de Justice.* » ; que s'il est vrai que ni la Constitution, ni la loi organique sur la Haute Cour de Justice, ni le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale n'ont expressément prévu une procédure spécifique pour cette élection, il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de ces prescriptions doit se faire conformément aux exigences de la démocratie pluraliste, sur la base de la représentation proportionnelle majorité / minorité, principe à valeur constitutionnelle ;

**Considérant** que dans le cas d'espèce, l'Assemblée Nationale a désigné le 19 décembre 2008 les six députés devant siéger à la Haute Cour de Justice uniquement au sein de la majorité parlementaire, en méconnaissance des droits de la minorité ; qu'il y a lieu de dire et juger que cette désignation viole la Constitution ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution, la Cour Constitutionnelle « *... est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* » ; que selon l'article 9 de la Loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice : « *Tout juge à la Haute Cour de Justice qui perd la qualité au titre de laquelle il siège à*

*ladite Cour, cesse d'appartenir à cette Juridiction et y est remplacé dans les huit jours... » ; que la nouvelle Assemblée ayant été installée le 23 avril 2007, la désignation des députés membres de la Haute Cour de Justice aurait dû intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2007 ; que la désignation desdits députés n'a eu lieu que le 19 décembre 2008, soit après plus de vingt et un (21) mois ; que ce délai anormalement long est préjudiciable au bon fonctionnement de la Haute Cour de Justice ; que, dès lors, sur le fondement de l'article 114 de la Constitution précité, il y a lieu de dire que la désignation par l'Assemblée Nationale des six (6) députés membres de la Haute Cour de Justice doit être effective le 15 janvier 2009 au plus tard ;*

et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

## ***D E C I D E :***

**Article 1er :** - La désignation par l'Assemblée Nationale en sa séance du 19 décembre 2008 des six députés membres de la Haute Cour de Justice est contraire à la Constitution.

**Article 2 :** Le choix des députés appelés à représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps, à animer ses organes de gestion ou à siéger au sein d'autres institutions de l'Etat, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité / minorité.

**Article 3 :** La désignation par l'Assemblée Nationale des six (6) députés membres de la Haute Cour de Justice doit être effective le 15 janvier 2009 au plus tard.

**Article 4 :** - La présente décision sera notifiée à Messieurs Come Gb. OKE AKANLO, Sylvain ZOHOUN, Assouan Comlan B. DEGLA et Emile TOSSOU, au Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit janvier deux mille neuf,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre

Madame Robert  
Clémence

TAGNON  
YIMBERE DANSOU

Membre  
Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

**Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-**

**Robert S. M. DOSSOU.-**