

DECISION DCC 09-057

DU 21 AVRIL 2009

La Cour Constitutionnelle,

Par Décision DCC 09-015 du 19 février 2009 a dit et jugé :

« **Article 1^{er}** : *L'Assemblée Nationale a violé les dispositions de l'article 124 de la Constitution en tous ses alinéas.*

Article 2 : *En vertu de l'article 114 in fine de la Constitution, la Cour Constitutionnelle demeure saisie du dossier de désignation par l'Assemblée Nationale des députés devant siéger à la Haute Cour de Justice et ce jusqu'à ce que celle-ci soit opérationnelle » ;*

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 Maître Robert S. M. DOSSOU et le Professeur Théodore HOLO en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'en exécution de la décision précitée qui dans son dernier considérant précise : «*Le Président de l'Assemblée Nationale devra transmettre systématiquement à la Cour, les compte-rendus de toutes les séances de l'Assemblée Nationale consacrées à cette question.* », le Président de l'Assemblée Nationale, par lettre n° 658-09 AN/SGA/DSL/SCRB du 08 avril 2009, enregistrée au Secrétariat Général de la Cour sous le numéro 0618/050/REC, a fait rapport de la «*séance de désignations partielles des représentants de l'Assemblée Nationale*» avec en annexes le compte-rendu intégral des débats et les décisions ayant sanctionné les désignations partielles intervenues ;

Considérant que le Président de l'Assemblée Nationale expose : « Le jeudi 26 mars 2009, la commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme a soumis à l'examen de la plénière, les nouvelles versions de ses rapports sur les modalités de désignation des six membres de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice d'une part et sur celles concernant les représentants de l'Assemblée Nationale dans les parlements régionaux d'autre part.

Conformément aux Décisions DCC 09-15 et 09-16 du 19 février 2009, le présent compte-rendu exposera notamment le point des débats relatifs à la désignation partielle des membres de l'Assemblée nationale à la Haute Cour de Justice et dans les parlements régionaux, faute de consensus.

I- DU PROCESSUS DE DESIGNATION PARTIELLE DES REPRESENTANTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE A LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Saisie par le Président de l'Assemblée Nationale de la Décision DCC 09-015 du 19 février 2009 de la Cour Constitutionnelle portant sur une requête en interprétation de certains concepts contenus dans la Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 relative à la procédure de désignation des six (06) députés devant siéger à la Haute Cour de Justice, la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme s'est réunie les 13 et 17 mars pour se conformer à ladite Décision et a décidé de reprendre le contenu de son rapport présenté à la séance plénière du 15 janvier 2009.

I.1. Du contenu du rapport de la Commission des lois

Après avoir pris connaissance de la Décision de la Cour Constitutionnelle et plus précisément de son article 2 qui dispose :

«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 », les membres de la Commission ont eu recours aux définitions du grand Larousse et du lexique juridique pour mieux cerner la notion de majorité et de minorité dans leur contexte parlementaire afin de reprendre la proposition de répartition selon l'esprit et la lettre de la décision de la Cour Constitutionnelle.

Ainsi, la majorité est définie comme étant « un parti ou coalition de partis détenant la majorité des sièges du Parlement» par opposition à la minorité qui en détient moins.

Se fondant donc sur cette définition, la Commission a procédé à une récapitulation par affinités des forces politiques en présence à l'hémicycle à la date de la première saisine de la Commission des lois et dégagé trois (03) tendances.

DIFFERENTES TENDANCES	NOMBRES DE DEPUTES
Tendance majoritaire	44
Tendance minoritaire	37
Non Inscrits	02
TOTAL	83

Les sept (07) groupes parlementaires et les deux non inscrits rassemblés en trois (03) tendances selon le principe de la représentation proportionnelle majorité/minorité permettent d'attribuer les six (06) sièges de la Haute Cour de Justice conformément au tableau ci-dessous :

DIFFERENTES TENDANCES	CLE DE REPARTITION	NOMBRE DE SIEGES
Tendance majoritaire	$\frac{6 \times 44}{83} = 3,18$	03
Tendance minoritaire	$\frac{6 \times 37}{83} = 2,67$	02
Non Inscrit	$\frac{2 \times 6}{83} = 0,18$	00

Selon cette clé de répartition, les six (06) sièges sont pourvus et attribués selon le système du plus fort reste aux tendances ci-après :

- Tendance majoritaire : Trois (03) sièges avec 3,18
- Tendance minoritaire: Deux (02) + un (01) siège soit trois (03) sièges avec 2,67, le reste de cette tendance minoritaire étant supérieur au reste de la tendance majoritaire. ».

I-2. De l'interprétation de la question de l'adoption du rapport de la Commission avant le processus de désignation

Après cette présentation, certains députés, avant la suspension ont diversement apprécié les deux Décisions de la Cour.

A la suite des réponses de la commission, j'ai rappelé le contenu de l'article 124 de la Constitution qui dispose que: *«Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles et juridictionnelles.»*

A la reprise de la séance suspendue, le député auteur de la demande de suspension, a déclaré que les membres de son Groupe parlementaire ne se reconnaissent pas dans la tendance majoritaire qui leur a été imposée par ladite Décision.

Certains députés ont jugé nécessaire de faire adopter le rapport par un vote formel, ce à quoi je me suis opposé. En effet, le Règlement intérieur ne prévoit dans aucune de ses dispositions le principe de l'adoption d'un rapport de commission permanente, et la pratique parlementaire l'a confirmé. A la limite, les modalités contenues dans un rapport peuvent faire l'objet d'un vote. Mais dans le cas d'espèce, il s'agit d'un rapport élaboré suite à une demande de mise en conformité qui reprend in extenso les modalités édictées par la Cour Constitutionnelle. J'ai donc soutenu que ce serait une violation de la Constitution et du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale de faire voter le rapport ainsi que lesdites modalités.

N'ayant pas accédé à cette volonté de faire voter le rapport, les députés de la tendance majoritaire ont quitté l'hémicycle.

I-3. La désignation des représentants à la Haute Cour de Justice

Afin de permettre le dépôt de candidature, la séance a été suspendue. A la reprise, j'ai rappelé les modalités de désignation contenues dans la Décision de la Cour et prises en compte par la Commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme et communiqué la liste des noms des candidats proposés par la tendance minoritaire à savoir :

- Janvier YAHOUEDOU
- Assouan Comlan DEGLA
- Eric KOUAGOU N'DAH.

Suite au refus des députés Eric HOUNDETE et Kolawolé IDJI tirés au sort pour être scrutateurs, les députés Edgar ALIA et Luc Boniface de MATHA SANT'ANNA ont été tirés au sort pour jouer le rôle. A la suite du dépouillement et sur quarante deux (42) votants, la liste partielle de la tendance minoritaire a été adoptée par quarante et une (41) voix pour, zéro (00) contre et une (01) abstention.

II. DU PROCESSUS DE DESIGNATION PARTIELLE DES REPRESENTANTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DANS LES PARLEMENTS REGIONAUX

II-1. Des modalités retenues dans la nouvelle version du rapport sur la base de la Décision DCC 09-16 du 19 février 2009

Après avoir pris connaissance du contenu de la décision susmentionnée, les membres de la Commission ont décidé de se conformer à ladite décision.

Au cours des discussions, deux (02) modes de répartition possible des sièges ont été examinés. Il s'agit de :

- 1- la répartition par Institution;
- 2- la répartition par regroupement des trois (03) institutions.

Au terme des débats, la Commission a opté pour la répartition par regroupement des trois (03) institutions, soit au total quinze (15) sièges à pourvoir.

La répartition des sept (07) groupes parlementaires actuels répartis en majorité parlementaire et en minorité parlementaire et la prise en compte des deux (02) non inscrits et ce, à **la date d'élaboration du premier rapport** permettent d'attribuer les quinze (15) sièges selon le principe de la représentation proportionnelle Majorité/Minorité ainsi qu'il suit au tableau ci-dessous :

N° D'ORDRE	GROUPES PARLEMENTAIRES	CLE DE REPARTITION	NOMBRE DE SIEGES
1	Tendance majoritaire	$\frac{15 \times 44}{83} = 7,95$	07
2	Tendance minoritaire	$\frac{15 \times 37}{83} = 6,68$	06
3	Non Inscrit	$\frac{15 \times 02}{83} = 0,60$	00

Selon cette clé de répartition, les quinze (15) sièges sont pourvus et attribués selon le système du plus fort reste aux tendances ci-après :

Majorité parlementaire (44 députés) : sept (07) sièges + un (01) siège, soit huit (08) sièges avec un quotient de 7,95 ;

Minorité parlementaire (37 députés) : six (06) sièges + (01) siège, soit sept (07) sièges avec un quotient de 6,68.

Toutefois, la Commission attire l'attention de la plénière sur la pratique de certaines Institutions telles que le Parlement de la CEDEAO et le Parlement Panafricain dont les statuts obligent à reconduire leurs membres qui ont été régulièrement réélus au Parlement de leur pays.

Après avoir félicité la Commission pour la qualité du rapport, les intervenants ont soulevé des préoccupations relatives au mode de répartition des quinze (15) députés dans les trois (03) Parlements régionaux en application du principe Majorité/Minorité.

La Commission appuyée par le Président de séance a donné des réponses adéquates aux différentes préoccupations soulevées.

II-2. Les résultats du processus de désignation partielle des représentants de l'Assemblée Nationale dans les parlements régionaux

Pour permettre le dépôt des candidatures, la séance a été suspendue à vingt et une heure vingt-deux minutes (21h 22mn). A la reprise le vendredi 27 mars 2009 à une heure et trente trois minutes (01h 33mn), le Président a communiqué la liste partielle des candidatures déposées par la tendance minoritaire. Il s'agit de :

- **Parlement Panafricain :**

- 1- Daouda TAKPARA ;
- 2- Luc Boniface da MATHA SANT'ANNA ;
- 3- Benjamin AHOUNOU.

- **Parlement de la CEDEAO :**

Titulaires :

- 1- Adam Boni TESSY ;
- 2- Eloi AHO.

Suppléants :

- 1- Issifou Moussa YARI ;
- 2- Célestine ADJANOHOUN.

- **CIP-UEMOA :**

- 1- Djibril MAMA DEBOUROU ;
- 2- Victor DANGNON.

A la suite du dépouillement des opérations de vote, sur quarante (40) votants, la liste partielle comportant les sept (07) candidatures pour siéger dans les trois (03) Parlements régionaux a été adoptée à l'unanimité des députés présents et représentés soit quarante (40) voix. » ;

Considérant que le Président de l'Assemblée Nationale conclut son rapport en ces termes :

« Au regard de tout ce qui précède, j'estime qu'ayant rigoureusement respecté au cours de cette opération de désignation, la Constitution, les Décisions de la Cour Constitutionnelle et le Règlement intérieur, la Haute Juridiction devra :

1- dire et juger que le processus de désignation partielle tel que effectué au cours de la séance du 26 mars 2009 est conforme aux Décisions visées supra ;

2- enjoindre à l'Assemblée Nationale, conformément à l'article 114 de la Constitution, de compléter les noms des représentants restant à pourvoir au niveau des organes concernés et ce, dans les délais qu'il appartiendra. » ;

Considérant que la lettre du Président de l'Assemblée Nationale intervient d'une part en exécution de la Décision DCC 09-015 du 19 février 2009 relative à la désignation des députés devant siéger à la Haute Cour de Justice et d'autre part comme requête relative aux suites que doit comporter la séance de l'Assemblée Nationale du jeudi 26 mars 2009 en ce qui concerne la désignation des représentants de l'Assemblée Nationale dans les différents Parlements Africains au regard de la Décision DCC 09-016 du 19 février 2009 ;

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Considérant que par Décision DCC 09-02 du 08 janvier 2009, la Cour de céans a affirmé : *« 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 »* ; que ce principe fut confirmé dans les Décisions DCC 09-015 et 09-016 du 19 février 2009 ; que dès la séance de l'Assemblée Nationale du vendredi 16 décembre 2008, la Commission des lois, de l'Administration et des droits de l'homme a présenté à la séance plénière un rapport traduisant la Décision DCC 09-002 ; que ladite décision a servi de fondement au nouveau rapport présenté par la Commission des lois à la séance plénière du jeudi 26 mars 2009 ;

Considérant que certains députés ont sollicité un vote formel sur le rapport présenté par la Commission ; que le Président de séance s'y est opposé au motif que ni le règlement intérieur, ni la pratique parlementaire n'autorisaient une telle procédure et surtout que le rapport ne procédait qu'à une mise en conformité avec les Décisions de la Cour Constitutionnelle ; que les députés de la tendance majoritaire (ADD-Paix et Progrès, ADD-Nation et Développement, PRD, RB, G13 à l'exception de Madame Justine CAKPO CHODATON) sont alors sortis de la salle (*compte rendu séance du jeudi 26 mars 2009, page 10*) ;

Considérant que le Titre III (*articles 74 à 104*) du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale consacré aux procédures législatives ne prévoit pas la procédure proposée ; que c'est à bon droit que le Président de séance a rejeté ladite proposition ; qu'il échet de constater que le schéma suivi par la Commission des lois est conforme aux prescriptions des décisions de la Cour Constitutionnelle ;

II. SUR LA DESIGNATION DES DEPUTES DEVANT SIEGER A LA HAUTE COUR DE JUSTICE

Considérant que l'ordre du jour présenté à la séance du jeudi 26 mars 2009 porte : « *Election des **représentants** de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice et dans les parlements régionaux* » ; que la même expression « **représentants** » apparaît constamment dans le compte-rendu de la séance du 26 mars 2009 de même que dans la décision sanctionnant la désignation partielle intervenue ; qu'en raison des confusions délibérément entretenues au sujet de l'élection des députés devant siéger à la Haute Cour de Justice, il échet pour la Cour de céans de préciser que **les députés devant siéger dans une Haute Juridiction y siègent es nom en toute indépendance et impartialité avec toutes les obligations imparties à un juge en République du Bénin et non en tant que représentant l'Institution ayant procédé à leur désignation**, le tout conformément aux prescriptions de la Constitution et de la Loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice ;

Considérant qu'il est **anormal que depuis bientôt deux (02) ans**, la nouvelle mandature de la Haute Cour de Justice n'ait pas été installée en raison de la non désignation par l'Assemblée Nationale des députés devant y siéger en dépit des prescriptions formelles de l'article 9 de la Loi Organique n° 93-013 du 10 août 1999 impartissant **un délai de huit (08) jours pour procéder au remplacement des juges ayant perdu la qualité au titre de laquelle ils étaient appelés à siéger** ; que cette défaillance constitue une **atteinte grave à l'édifice constitutionnel et à l'Etat de Droit** ;

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 la Constitution fait ainsi obligation à la Cour Constitutionnelle de suppléer par des dictums appropriés aux défaillances des institutions constitutionnelles ; qu'il échet en conséquence pour la Cour Constitutionnelle d'impartir un délai jusqu'au **mercredi 06 mai 2009** à la tendance majoritaire de l'Assemblée Nationale pour faire élire par ladite Assemblée les trois députés restant à désigner pour siéger à la Haute Cour de Justice ; **que la défaillance de la majorité parlementaire à l'expiration de ce délai emporte renoncement par elle à sa prérogative** ; que l'Assemblée Nationale devra se réunir au plus tard le **mercredi 20 mai 2009** et quelle que soit la tendance présente pour pourvoir aux trois (03) postes restants, **ladite Assemblée n'ayant le droit ni de renoncer ni de faillir à son devoir constitutionnel** ;

Considérant qu'aux termes de l'article 135 de la Constitution : « *La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour Constitutionnelle, à l'exception du Président, de six (06) députés élus par l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Suprême ...* » ; que l'article 7 de la Loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice reprend exactement la disposition constitutionnelle précitée ; que l'article 12 de ladite loi précise : « *Les députés membres de la Haute Cour de Justice prêtent serment devant le bureau de l'Assemblée Nationale et le Président de la République.*

Ils jurent et promettent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes, de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucun conseil sur les questions relevant de la compétence de la Haute Cour de Justice. » ; **que la prestation de serment des six (06) députés de la nouvelle formation de la Haute Cour de Justice doit intervenir au plus tard le samedi 30 mai 2009** ;

III. SUR LA DESIGNATION DES REPRESENTANTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE DANS LES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES DE L'UEMOA, DE LA CEDEAO ET DE L'UNION AFRICAINE

Considérant que dans certaines institutions parlementaires communautaires comme la CEDEAO l'expression « **représentant** » est admise pour s'appliquer aux députés désignés par leurs parlements nationaux (*Article 1^{er} § 3 du Règlement Intérieur du Parlement de la CEDEAO*) bien que l'indépendance de chaque représentant soit affirmée (*Article 6 du Traité portant création du Parlement de l'UEMOA ; Article 3 § 1 et 2 du Règlement Intérieur de la CEDEAO ; Article 6 du Protocole au Traité instituant la Communauté Economique Africaine relative au Parlement Panafricain ; Article 7 § 4 et 5 du Règlement Intérieur du Parlement Panafricain.*) ;

Considérant que l'article 149 de la Constitution dispose : « *La République du Bénin, soucieuse de réaliser l'Unité Africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous-régionale ou régionale conformément à l'article 145* » ; que la désignation par le Parlement Béninois de députés devant siéger dans les Institutions Parlementaires communautaires, s'inscrit dans le cadre de cette disposition constitutionnelle ; que ladite disposition au regard des questions soulevées par la défaillance totale puis partielle de l'Assemblée Nationale ne peut s'apprécier qu'en combinaison avec les prescriptions de l'article 114 in fine de la Constitution ou au regard de considérations autres que celle réduite à la simple désignation ; qu'il échet de constater que les défaillances du Parlement Béninois n'ont pas empêché le fonctionnement des institutions parlementaires communautaires et qu'en tout état de cause, la Cour Constitutionnelle en l'état, prend acte du renoncement provisoire par la tendance majoritaire de l'Assemblée Nationale constituée par les groupes G13, ADD-Nation et Développement, ADD-Paix et Progrès et PRD de leur prérogative de proposer à l'élection des députés devant siéger respectivement dans les Parlements communautaires et rappelle que la philosophie prescrite aux Parlements nationaux pour la désignation des députés devant siéger dans lesdits Parlements est conforme aux prescriptions des Décisions DCC 09-002, 09-015 et 09-016 de la Cour Constitutionnelle : « *La représentation de chaque Etat membre doit refléter la diversité des opinions politiques de chaque Parlement ou tout autre organe législatif national* » (Article 4 § 3 du Protocole au Traité instituant la Communauté Economique Africaine relatif au Parlement Panafricain) ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le schéma proposé par la Commission des lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme pour la désignation des députés devant siéger à la Haute Cour de Justice et dans les Institutions Parlementaires de l'UEMOA, de la CEDEAO et de l'UNION AFRICAINE n'est pas contraire à la Constitution ni aux décisions de la Cour Constitutionnelle.

Article 2.- Le refus du Président de l'Assemblée Nationale de soumettre le rapport de la Commission des lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme au vote de la séance plénière est conforme au Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 3.- La tendance majoritaire de l'Assemblée Nationale constituée des groupes parlementaires G13, ADD Nation et Développement, ADD Paix et

Progrès et PRD est tenue de proposer à l'élection trois (03) députés devant siéger à la Haute Cour de Justice au plus tard le **mercredi 06 mai 2009**. Passé ce délai, l'Assemblée Nationale est tenue de désigner au plus tard le **mercredi 20 mai 2009**, sans aucune considération de désistement à constater de la part de la majorité, les trois (03) députés restants pour siéger à la Haute Cour de Justice ; la nouvelle formation de ladite Cour sera installée au plus tard le **samedi 30 mai 2009**.

Article 4.- La Cour Constitutionnelle constate que l'Assemblée Nationale n'a procédé qu'à une désignation partielle de ses membres devant siéger dans les Institutions Parlementaires de l'UEMOA, de la CEDEAO et de l'UNION AFRICAINE ; prend acte du renoncement de la majorité parlementaire à son droit de proposer à la désignation des députés pour siéger dans les institutions parlementaires communautaires.

Dit et déclare que, si rien ne s'y oppose dans les textes, usages et pratique des communautés d'intégration concernées, la tendance majoritaire pourra revenir à tout moment sur son renoncement et faire compléter les désignations déjà acquises.

Article 5.- La présente décision sera notifiée au Président de l'Assemblée Nationale, au Président de la République et au Secrétaire Général de la Haute Cour de Justice et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-et-un avril deux mille neuf,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Les Rapporteurs,

Robert S. M. DOSSOU

Théodore HOLO

Le Président,

Robert S. M. DOSSOU