

DECISION DCC 10-117

DU 08 SEPTEMBRE 2010

Date ; 08 septembre 2010

Requérants : Président de la République, Hilarion M. EZIN, Firmin BIOKOU, Rachidi GBADAMASSI, Messieurs Léopold DOKO, Jean-Marc OKRY, Jacques ADJILE et Maître Marie-Elise GBEDO

Contrôle de conformité

Loi électorale (règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale)

Défaut de qualité

Irrecevabilité

Conformité

Non conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie des requêtes :

- du 27 août 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 015-C/135/REC, par laquelle Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, soumet à la Haute Juridiction pour contrôle de conformité à la Constitution la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale votée par l'Assemblée nationale le 24 août 2010 ;

- du 30 août 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1545/138/REC, par laquelle Monsieur Hilarion M. EZIN, sur le fondement de l'article 3 alinéa 2 de la Constitution, forme devant la Cour un recours en inconstitutionnalité de l'article 11 de la même loi ;

- du 27 août 2010 enregistrée à son Secrétariat le 30 août 2010 sous le numéro 1547/139/REC, par laquelle Monsieur Firmin BIOKOU, Député à l'Assemblée nationale, « sollicite un

examen de la conformité à la Constitution ... des dispositions des articles 2 et 11 alinéa 3 de la loi » ;

- du 30 août 2010 enregistrée à son Secrétariat le 1^{er} septembre 2010 sous le numéro 1555/140/REC, par laquelle Monsieur Rachidi GBADAMASSI, député à l'Assemblée nationale, introduit à la Cour un recours en inconstitutionnalité des articles 2, 3 et 11 de ladite loi, aux motifs que les articles 26, 81 et 107 de la Constitution, 2 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ainsi que le principe à valeur constitutionnelle du consensus national ont été violés ;

- des 28 et 31 août 2010 enregistrées à son Secrétariat le 1^{er} septembre 2010 respectivement sous les numéros 1562/141/REC, 1563/142/REC et 1564/143/REC, par lesquelles Messieurs Léopold DOKO, Jean-Marc OKRY et Jacques ADJILE forment devant la Cour un recours contre l'article 11 de ladite loi ;

- du 1^{er} septembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 2 septembre 2010 sous le numéro 1573/149/REC, par laquelle Maître Marie-Elise GBEDO, Avocat à la Cour, forme un recours en inconstitutionnalité contre l'article 3 de la loi votée ;

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les huit requêtes sont relatives à la même loi et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

RECEVABILITE DES RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 121 alinéa 1^{er} de la Constitution : « *La Cour Constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée Nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation.* » ;

Considérant que les requérants Hilarion EZIN, Léopold DOKO, Jean-Marc OKRY, Jacques ADJILE et Marie-Elise GBEDO ne justifient ni de la qualité de Président de la République ni de celle de membre de l'Assemblée nationale ; qu'ils n'ont donc pas qualité pour demander le contrôle de constitutionnalité d'une loi qui n'est pas encore promulguée ; qu'en conséquence, il y a lieu de déclarer leurs recours irrecevables ;

Considérant qu'en revanche les autres recours émanent du Président de la République et de deux députés ; que la loi a été votée par l'Assemblée nationale le 24 août 2010 ; que par lettre n° 2565/PT/AN/SGA/DSL/SCRB du 26 août 2010, le Président de l'Assemblée nationale a saisi le Président de la République aux fins de promulgation ; que le Président de la République a transmis à la Cour Constitutionnelle le 27 août 2010 ladite loi ; que le Président de la République et les députés ayant saisi la Cour avant le délai de promulgation, leurs requêtes sont recevables ;

ANALYSE DES RECOURS

Sur les demandes des députés Firmin BOKOU et Rachidi GBADAMASSI

Considérant que les requérants BOKOU et GBADAMASSI, se fondant sur les dispositions de l'article 107 de la Constitution, demandent à la Cour de déclarer contraire à la Constitution l'article 2 de la loi sous examen au motif que la proposition de loi aurait dû être accompagnée d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ;

Considérant qu'aux termes de l'article 107 de la Constitution :

« Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, **à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.** » ; que l'article 74.5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale énonce : « Les propositions de lois dont l'adoption aurait pour conséquences, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, sont déclarées irrecevables par le Président de l'Assemblée nationale si elles ne sont pas accompagnées d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes, conformément aux dispositions de l'article 107 de la Constitution. » ;

Considérant que le sens dans lequel l'article 107 de la Constitution doit être compris est formel en doctrine : « Cette exigence **s'applique à toutes les formes d'initiative parlementaire**, directe ou indirecte, et à tous moments, au sein ou en dehors des débats budgétaires. Elle s'applique **aux propositions de loi et aux amendements** (La Constitution de la République française, sous dir. François LUCHAIRE et Gérard CONAC, Ed. Economica, Paris 1979, p.820) et **l'irrecevabilité** est **opposée** même aux **amendements dont les conséquences financières ne se réaliseront que dans le futur** (Droit Budgétaire, JC MARTINEZ et P. di MALTA, Ed. Litec Paris 1988, p. 326) ; que loin de dénier à la Représentation nationale son droit de légiférer en la matière, le constituant a simplement entendu limiter les initiatives du législateur ayant une incidence directe sur l'équilibre budgétaire ; que la proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes doit émaner du député ayant proposé la loi et non du Gouvernement, laquelle **proposition doit être concomitante à la proposition de loi** ainsi que l'avait rappelé la Haute Juridiction dans sa Décision DCC 07-083 du 06 août 2007 ;

Considérant qu'il résulte de la réponse du Président de l'Assemblée nationale à une mesure d'instruction de la Cour que la proposition de loi adoptée par les députés n'était pas accompagnée d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ; qu'il s'ensuit que l'adoption dans ces conditions de l'article 2 ainsi que de tous autres articles de la loi

induisant l'aggravation ou la création d'une charge publique est contraire à la Constitution ;

Considérant que le requérant GBADAMASSI soutient aussi que l'article 2 de la loi est également « contraire au principe du consensus national », lequel « s'oppose à toute confiscation du pouvoir par quelque courant politique que ce soit, notamment en ce qui concerne les décisions aussi importantes que l'augmentation du nombre des députés » ; qu'il précise qu'« une décision comme celle de porter le nombre des députés à 99 ne peut être prise sans un minimum de concertation, de dialogue et donc de consensus avec le pouvoir exécutif. » ;

Considérant que selon l'analyse de la Cour, dans sa Décision DCC 10-049 du 5 avril 2010, « le consensus, principe à valeur constitutionnelle, tel qu'affirmé par la Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006 ... loin de signifier l'unanimité, est d'abord un processus de choix ou de décision sans passer par le vote ; qu'il permet, sur une question donnée, de dégager par une voie appropriée, la solution satisfaisant le plus grand nombre de personnes. » ; qu'il apparaît que le sens donné à ce principe n'est manifestement pas conforme à l'interprétation qu'en fait le requérant ; que dès lors, il y a lieu de dire et juger que ce moyen est inopérant ;

Considérant que pour le requérant Rachidi GBADAMASSI, la répartition des sièges au niveau des première et deuxième circonscriptions électorales est arbitraire et donc contraire au principe d'égalité prévu par les articles 26 de la Constitution, 2 et 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que les constatations qu'évoque le député Rachidi GBADAMASSI relèvent plutôt d'une erreur matérielle ; qu'en effet, par sa lettre de saisine du 27 août 2010, le Président de la République a transmis à la Cour une copie de la loi adoptée par les députés le 24 août 2010 ; qu'à l'alinéa 2 de l'article 2 de ladite loi, il est écrit : « Le territoire national est divisé en vingt-quatre (24) circonscriptions électorales qui sont les suivantes :

- « 1- Première circonscription électorale
Nombre de sièges : 4

...

2- deuxième circonscription électorale
Nombre de sièges : 3

...

3- troisième circonscription électorale
Nombre de sièges : 4 ... » ;

que par sa correspondance n° 515/PR/CAB/SP-C du 31 août 2010 enregistrée au Secrétariat de la Cour sous le numéro 016-C et portant en objet « Substitution de document », le Président de la République a transmis à la Haute Juridiction « la copie corrigée de la loi n° 2010-35 pour être substituée à l'ancienne copie... » ; qu'il indique : « Par correspondance rappelée en première référence, le Président de l'Assemblée nationale a appelé mon attention sur une erreur matérielle qui s'est glissée à la page 1 de la première mouture, notamment à l'article 2 de la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

En effet, il s'est opéré une inversion du nombre de sièges entre la première et la deuxième circonscription électorale.

Après correction, la répartition des sièges au niveau de ces deux circonscriptions se présente comme suit :

1- première circonscription électorale : 3 sièges au lieu de 4 ;
2- deuxième circonscription électorale : 4 sièges au lieu de 3.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous transmettre la copie corrigée de la loi 2010-35 pour être substituée à l'ancienne copie dans le cadre du recours objet de ma lettre sous seconde référence. » ; que le Président de l'Assemblée nationale, de son côté, a fait parvenir à la Cour le 30 août 2010 la copie de la lettre n° 2582-10/PT-AN/SGA/DSL/SCRB du même jour adressée à Monsieur le Président de la République et portant en objet « Rectification du nombre de sièges au niveau des 1^{ère} et 2^{ème} circonscriptions. » ; qu'il y écrit en substance :

« Par lettre sous référence, il vous a été transmis la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale.

A ce sujet, j'ai l'honneur d'attirer votre haute attention sur une erreur matérielle qui s'est retrouvée à la page 1 de ladite loi (Article 2). Il s'agit de :

1- Première circonscription. Nombre de sièges : au lieu de 4,
lire 3.

2- Deuxième circonscription. Nombre de sièges : au lieu de 3,
lire 4. ... » ;

Considérant que la nouvelle copie transmise à la Haute Juridiction par les deux Autorités indique :

« 1- Première circonscription électorale
Nombre de sièges : **3**

...

2- deuxième circonscription électorale
Nombre de sièges : **4**

...

3- troisième circonscription électorale
Nombre de sièges : **4** ;

qu'il découle donc de tout ce qui précède que contrairement à ses allégations, il s'agit d'une erreur matérielle aussitôt corrigée ; que dès lors, il y a lieu de dire et juger que la requête sur ce point est devenue sans objet ;

Considérant que le député GBADAMASSI développe par ailleurs que l'article 3 alinéa 4 de la loi querellée qui dispose que "La liste d'un parti politique ou groupe de partis politiques pour être valable doit comporter vingt pour cent (20%) au moins de candidats féminins" est contraire au principe d'égalité entre l'homme et la femme et doit être déclaré non conforme pour violation des articles 26 de la Constitution, 2 et 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ;

Considérant que l'article 26 de la Constitution édicte en ses alinéas 1 et 2 : « *L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale.*

L'homme et la femme sont égaux en droit ... » ; que les articles 2 et 3 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples énoncent respectivement :

« *Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte **sans distinction aucune**, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.* » ;

« 1- *Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi.*

2- *Toutes les personnes ont droit à une égale protection de la loi.* » ;

Considérant qu'au regard de l'affirmation de cette règle constitutionnelle, le rôle du législateur, dans son domaine de compétence, est de garantir l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électifs et électoraux ; qu'en réservant aux femmes un quota de vingt pour cent (20%) au moins sur les listes de candidature, le législateur établit une disparité fondée sur le sexe entre les candidats masculins et féminins éligibles à une même fonction ; qu'une telle répartition ne répond ni à la lettre ni à l'esprit des dispositions constitutionnelles précitées ; qu'il en résulte que l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi sous examen est contraire aux dispositions sus citées ;

Considérant que les députés requérants affirment que l'article 11 alinéa 3 est contraire à la Constitution, d'abord parce qu'il repose sur l'exclusion d'une catégorie de citoyens en ce qu'ils occupent des postes de responsabilité et crée une discrimination fondée sur la position sociale des personnes visées, ensuite parce qu'il est contraire à l'article 81 de la Constitution ;

Considérant que l'article 81 de la Constitution énonce : « *La loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.*

La Cour Constitutionnelle statue souverainement sur la validité de l'élection des députés.

Tout membre des Forces Armées ou de Sécurité Publique qui désire être candidat aux fonctions de député doit au préalable donner sa démission des Forces Armées ou de Sécurité Publique.

Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.» ;

Considérant qu'il résulte de cette disposition que les seuls agents de l'Etat astreints à une démission préalable à toute candidature aux élections législatives sont les membres des Forces Armées ou de Sécurité Publique ; qu'en étendant cette prescription à d'autres « personnes exerçant au niveau de l'administration publique des fonctions de ministres, de directeurs ou de gestionnaires de projets d'Etat, de sociétés d'Etat, d'offices, d'entreprises publiques ou semi-publiques », la loi crée une condition supplémentaire relative à la candidature en matière d'élections législatives alors qu'« il n'appartient pas au législateur ordinaire d'apporter des rajouts aux conditions déjà fixées par la Constitution » (DCC 05-069 du 27 juillet 2005) ; que

l'alinéa 4 de l'article 11 de la loi votée est en conséquence contraire à la Constitution ;

Sur l'ensemble de la loi :

Considérant que l'examen de la loi révèle que certaines de ses dispositions sont contraires à la Constitution et que d'autres y sont conformes ;

En ce qui concerne les dispositions de la loi non conformes à la Constitution :

Article 2 : contraire à l'article 107 de la Constitution en ce que les propositions d'augmentation du nombre de sièges de députés n'ont pas été accompagnées de propositions d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ;

Article 3 alinéa 4 : contraire à l'article 26 de la Constitution en ce qu'il institue entre les candidats une disparité fondée sur le sexe ;

Article 11 alinéa 3 : contraire à l'article 81 de la Constitution en ce qu'il crée une condition supplémentaire relative à la candidature en matière d'élections législatives ;

Article 37 alinéa 3 : contraire à l'article 107 de la Constitution en ce que la proposition d'augmentation du montant forfaitaire de frais de campagne à rembourser aux candidats élus n'est pas accompagnée de propositions d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ;

Article 41 : contraire à l'article 81 de la Constitution en ce que ses prescriptions constituent la conséquence de l'article 11 alinéa 3 de la loi ;

En ce qui concerne les dispositions de la loi conformes à la Constitution :

Considérant que toutes les autres dispositions de la loi sont conformes à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er} :- Les requêtes de Messieurs Hilarion M. EZIN, Léopold DOKO, Jean-Marc OKRY, Jacques ADJILE et de Maître Marie-Elise GBEDO sont irrecevables.

Article 2.- Sont contraires à la Constitution les articles 2, 3 alinéa 4, 11 alinéa 3, 37 alinéa 3 et 41 de la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale votée par l'Assemblée nationale le 24 août 2010.

Article 3.- Sont conformes à la Constitution toutes les dispositions des autres articles de la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale votée par l'Assemblée nationale le 24 août 2010.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Hilarion M. EZIN, Léopold DOKO, Jean-Marc OKRY et Jacques ADJILE, à Maître Marie-Elise GBEDO, aux députés Firmin BOKOU et Rachidi GBADAMASSI, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit septembre deux mille dix,

Monsieur	Robert S.M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Monsieur	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA AFOUDA.-

Robert S. M. DOSSOU.-