

# **DECISION DCC 11-066**

## **du 06 Octobre 2011**

*Date : 06 Octobre 2011*

*Requérant : Eric HOUNDETE ; Serge Roberto PRINCE AGBODJAN*

*Contrôle de conformité*

*Désignation des membres des institutions*

*Haute cour de justice ; Parlements régionaux ; Commission nationale de l'informatique et des libertés(CNIL)*

*Conformité*

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

Saisie des requêtes du :

- 06 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat le 08 juillet 2011 sous le numéro 1622/078/REC, par laquelle Monsieur Eric HOUNDETE, député à l'Assemblée Nationale forme « un recours en inconstitutionnalité des désignations des députés à la Haute Cour de Justice pour violation par l'Assemblée Nationale des articles 124 et 35 de la Constitution » ;

- 12 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1638/080/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, se fondant sur les articles 3 et 122 de la Constitution et 24 de loi organique sur la Cour Constitutionnelle, forme un recours en inconstitutionnalité du rapport de la Commission des lois en date du 28 juin 2011 relatif aux modalités de désignation des députés pour la Haute Cour de Justice ;

- 11 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat le 12 juillet 2011 sous le numéro 1643/082/REC, par laquelle Monsieur Edmond AGOUA, député à l'Assemblée Nationale, forme un recours en inconstitutionnalité contre la même procédure ;

- 13 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1655/084/REC, par laquelle Monsieur Louis

Gbèhounou VLAVONOU, député à l'Assemblée Nationale, forme « un recours contre la décision N°P-005-11/AN/Pt du 1<sup>er</sup> juillet 2011 portant élection des représentants de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice » ;

- 12 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat le 14 juillet 2011 sous le numéro 1658/086/REC, par laquelle Madame Cornélie OKEY, forme un recours en inconstitutionnalité contre la même procédure ;

- 18 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1671/088/REC, par laquelle Monsieur Louis VLAVONOU, député à l'Assemblée Nationale forme un recours en inconstitutionnalité contre la même procédure ;

- 15 juillet 2011 enregistrée à son Secrétariat le 21 juillet 2011 sous le numéro 1700/091/REC, par laquelle Monsieur Charlemagne HONFO, député à l'Assemblée Nationale, sur le fondement des articles 124 et 35 de la Constitution, défère à la Haute Juridiction la procédure de désignation « des membres de l'Assemblée Nationale au sein de la Haute Cour de Justice, des parlements régionaux et de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL)... » ;

**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 Monsieur Bernard Dossou DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DES RECOURS**

**Considérant** que **Monsieur Eric HOUNDETE** demande à la Cour de déclarer :

- « non conforme à la Constitution les désignations effectuées par l'Assemblée Nationale au cours de sa séance du 30 juin 2011 puis ordonner la reprise desdites désignations et ceci en application des dispositions constitutionnelles en vigueur ;
- que la Commission des lois de l'administration et des droits de l'homme de l'Assemblée Nationale a violé les dispositions des articles 35 et 124 de la Constitution ;
- que l'Assemblée Nationale a violé les dispositions de l'article 124 ;
- que les membres de la majorité parlementaire ont violé les dispositions de l'article 35 de la loi fondamentale ; qu'il expose : « ... La plénière de l'Assemblée Nationale s'est réunie le jeudi 30 juin à l'effet de procéder à la désignation de ses membres au sein de la Haute Cour de Justice. Ainsi, comme le prescrit le règlement intérieur, un rapport de la Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme a été élaboré à cet effet. Ce rapport indique à sa page 2 ce qui suit :

#### “DEBATS SUR LES MODALITES DE REPARTITION DES SIEGES

La répartition des sièges des membres de l'Assemblée Nationale au sein de la Haute Cour de Justice a donné lieu à des débats au cours desquels il a été proposé deux types de modalités :

- la répartition sur la base du principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité ;
- la répartition proportionnelle par groupe parlementaire.

Au cours de ces débats, certains commissaires ont estimé qu'elle doit se faire sur la base du principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité/minorité afin de se conformer aux décisions de la Cour Constitutionnelle notamment les Décisions DCC 09-002 du 08 janvier 2009 et DCC 09-015 du 19 février 2009.

Par contre d'autres commissaires ont soutenu que dans le cas d'espèce, l'application du principe de répartition par groupe parlementaire est non seulement conforme au Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale mais permet également d'attribuer un

siège par groupe parlementaire, respectant ainsi la représentation majorité/minorité.

La commission a tranché par un vote de cinq (05) voix pour et une (01) voix contre, retenant ainsi, le mode de répartition proportionnelle par groupe parlementaire ... ”

Ainsi, cette commission pourtant reconnue par votre haute juridiction comme *“seul organe interne de l’Assemblée Nationale compétent pour proposer et en cas de nécessité, indiquer à l’Assemblée Nationale toute explication et orientation en matière juridique ... ”*, a choisi de proposer à l’Assemblée Nationale une modalité qui viole manifestement l’article 124 de la Constitution. Ceci est d’autant plus grave que certains commissaires n’ont pas manqué d’attirer l’attention de la commission sur la jurisprudence constante y relative. A cet effet, ils ont mis à sa disposition notamment la Décision DCC 09-015 du 19 février 2009 qui valide la modalité consacrant la juste application de la Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 en matière de désignation des membres de l’Assemblée Nationale appelés à siéger au sein de la Haute Cour de Justice...

Il y a lieu de noter que comme pour toutes les questions de désignation au sein du parlement, (Bureau de l’Assemblée, Bureaux des Commissions, Haute Cour de Justice, Parlements régionaux, CNIL) il est observé une majorité constante regroupant les députés de tous les groupes parlementaires à l’exception du groupe l’Union fait la Nation...

Dans le cas d’espèce, les débats et les votes du 30 juin ont par ailleurs révélé et confirmé la réalité des deux composantes Majorité/ Minorité à travers les résultats du scrutin de la majorité de cinquante huit (58) voix pour et de la minorité de vingt et une (21) voix contre...

Le recours systématique au vote dans les délibérations d’une commission technique au lieu de la structuration de solutions techniques constitue du reste la preuve manifeste de la volonté de la majorité parlementaire actuelle d’imposer son diktat et de violer les droits de la minorité... A cet égard, une juste application du principe à valeur constitutionnelle de répartition proportionnelle minorité/majorité donnerait 4 sièges pour la majorité parlementaire et 2 sièges pour la minorité parlementaire des 21 députés UN attributaire du quotient de 1,51. En adoptant le mode incriminé, la majorité parlementaire a délibérément empêché la minorité parlementaire d’obtenir le second siège...

Au total, les modalités adoptées pour la désignation des

députés à la Haute Cour de Justice ont violé de manière incontestable les droits de la minorité parlementaire constituée par les députés du groupe parlementaire l'Union fait la Nation comme pourra le constater votre Haute Juridiction... » ; qu'il développe : « Comme il plaira à votre Haute Juridiction de le constater, l'Assemblée Nationale, sur proposition de la commission des lois, a adopté des modalités non conformes au principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité/minorité, tel que prescrit par votre Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 et réaffirmé par votre jurisprudence y relative pour désigner ses députés à la Haute Cour de Justice.

Ce faisant, et au regard de notre loi fondamentale en vigueur, l'Assemblée Nationale a fait délibérément échec à l'exécution de la Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 en l'occurrence, et s'est refusée de suite à se conformer à l'article 124 de la Constitution... La Commission en adoptant une modalité de désignation basée sur la *répartition proportionnelle par groupe parlementaire* a méconnu l'existence dans le parlement des deux composantes exclusives que sont la majorité et la minorité quel que soit le nombre de groupes parlementaires qui composent chacune de ces composantes.

Par ailleurs en n'adoptant pas la répartition suivant le principe de la représentation proportionnelle majorité/minorité, la majorité parlementaire a méprisé les droits de la minorité parlementaire des 21 députés UN régulièrement constituée et identifiée comme telle au cours du scrutin... Votre Haute Juridiction devra constater que la Commission des Lois et la plénière de l'Assemblée Nationale ne sauraient ignorer le caractère impératif de ces prescriptions de votre Haute Juridiction. Plus est, l'Assemblée Nationale a refusé de se conformer à la Décision DCC 09-015 indiquant de façon explicite à la cinquième législature la mise en œuvre des dispositions de la Décision DCC 09-002 en ce qui concerne la désignation des députés à la Haute Cour de Justice.

En conséquence, les membres de la majorité parlementaire en adoptant et en faisant adopter à l'Assemblée Nationale ces modalités de désignation des députés à la Haute Cour de Justice ont violé les dispositions de l'article 35 de la Constitution ... » ;

**Considérant** que Monsieur Eric HOUNDETE a joint à sa requête le rapport de la Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme du 28 juin 2011 ;

**Considérant** que dans sa requête, **Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN** expose les mêmes faits et soutient : « En vertu des articles 3 et 122 de la Constitution du 11 Décembre 1990 et 24 de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle, nous demandons à votre Haute Juridiction de déclarer contraire à la Constitution du 11 Décembre 1990 notamment à son article 124 puis à la Décision DCC 09-016 du 19 février 2009 le rapport de la Commission des lois de l'administration et des droits de l'homme en date du 28 juin 2011 adopté en séance plénière et le vote qui en est suivi » ; qu'il précise : « En effet, par Décision DCC 09-016 du 19 Février 2009, la Haute Juridiction a dit et jugé que "Considérant que la Constitution, norme fondatrice de l'Etat, ne se réduit pas à la détermination des règles relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir dans l'Etat ; qu'elle met toujours en œuvre une certaine idée de droit, c'est-à-dire, l'image de l'ordre social qu'il conviendrait de réaliser en vue du bien commun du peuple ; qu'elle est donc porteuse d'un idéal de société qui doit inspirer toute l'activité politique de l'Etat ; que le préambule de la Constitution, expression éclatante de cette idée de droit, affirme solennellement la détermination du peuple béninois de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste ; que la démocratie pluraliste ne saurait être de manière absolue et exclusive la loi de la majorité, mais la protection de la minorité, qu'en effet, si la règle démocratique exige que la majorité décide et que la minorité s'incline, dans l'exercice de ce pouvoir de décision, la majorité doit cependant s'imposer à elle-même, le cas échéant, une limite qu'elle ne saurait transgresser sous peine de devenir tyrannique, à savoir le respect des droits de la minorité ;...

... Considérant que la garantie des droits de la minorité doit se traduire au Parlement par le respect de sa configuration politique impliquant la règle de 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** que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN a joint à sa requête le rapport de la Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme du 28 juin 2011 ;

**Considérant** qu'en ce qui le concerne, **Monsieur Edmond AGOUA** demande à la Cour, de déclarer contraires à la Constitution du 11 décembre 1990 :

« - le non respect de la lettre et de l'esprit de l'article 9 de la loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice en ce qui concerne l'élection des membres de l'Assemblée Nationale en qualité de membres de la Haute Cour de Justice effectuée le 1<sup>er</sup> juillet 2011 ;

- le fait d'effectuer ce remplacement après les huit (08) jours qu'exige la loi... » ; qu'il développe : « **Violation des articles 35, 135 de la Constitution du 11 décembre 1990, 9 et 8 de la loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice.**

Selon l'article 9 de la loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de 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 (08) jours dans les mêmes conditions que celles fixées par l'article 7 de la même loi organique qui n'est rien d'autre que l'article 135 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Selon les dispositions constitutionnelles citées, "huit (8) jours après la proclamation des résultats de l'élection législative, tous les députés "juges" à la Haute Cour de Justice qui ont perdu leur qualité devraient être remplacés ". Mais force est de constater qu'au lieu de procéder au remplacement des députés qui ont perdu leur qualité, le Président de l'Assemblée Nationale, à la suite du rapport de la commission des lois de l'Assemblée Nationale, a procédé à une élection générale pour les six (06) députés devant siéger à la Haute Cour de Justice. Cette situation a donc engendré la perte du mandat de juge à la Haute Cour de Justice de certains députés déjà élus à la quatrième législature et qui n'ont pas perdu la qualité au titre de laquelle ils siègent à la Haute Cour de Justice comme l'indique l'article 9 de la loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice.

En procédant de la sorte, l'Assemblée Nationale, à travers la majorité actuelle, a simplement écarté de la Haute Cour de Justice certains députés déjà membres de cette juridiction qui n'ont pas perdu leur qualité en occultant de manière flagrante l'intérêt général en lieu et place des intérêts personnels. Ce comportement de l'Assemblée Nationale est une méconnaissance de l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990...

Même si des questions se posent quant à la légalité

constitutionnelle du Règlement Intérieur actuel de la Haute Cour de Justice, elle dispose en son article 3 que *“les membres de la Haute Cour de Justice portent le titre de juges à la Haute Cour de Justice. Ils exercent leurs fonctions tant qu’ils conservent la qualité au titre de laquelle ils siègent à la Haute Cour de Justice”*.

Il apparaît clairement de cet article que faisant partie des six (06) députés désignés en 2009 pour représenter l’Assemblée Nationale en tant que corps au sein de la Haute Cour de Justice et ayant régulièrement prêté serment, je n’ai jusqu’à ce jour pas perdu ma qualité de “juge” à la Haute Cour de Justice dans la mesure où j’ai été réélu député à l’Assemblée Nationale ... » ; qu’il indique : « **Pratique au sein d’autres institutions similaires à la Haute Cour de Justice du Bénin.**

Selon la loi organique n°20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de Justice et procédure applicable devant elle, le législateur burkinabè, pour lever toute interprétation et équivoque, a pris le soin de préciser dans l’article 2 de la loi ci-dessus citée que *“ les six députés membres de la Haute Cour de Justice sont “ élus pour la durée de la législature par l’Assemblée des députés du peuple ... ”*. Ce faisant et de manière claire, le législateur burkinabè a limité le mandat d’un député juge à la durée de la législature, ce qui suppose une nouvelle élection pour l’ensemble de tous les six (06) députés devant siéger à la Haute Cour de Justice du Burkina Faso.

Au Bénin par contre, le législateur n’a pas cru devoir aller dans ce sens car il a simplement lié le mandat du député juge à la Haute Cour de Justice à la conservation de la qualité au titre de laquelle il siège à la Haute Cour de Justice.

En procédant comme elle l’a fait, (*liant le mandat du député Juge à la Haute Cour de Justice à la durée de la législature*), l’Assemblée Nationale en sa séance du 30 juin 2011 a méprisé la lettre et l’esprit des articles 9 de la loi organique de la Haute Cour de Justice et 135 de la Constitution du 11 décembre 1990.

Etant entendu que dans la loi organique de la Haute Cour de Justice du Bénin, le législateur n’a pas lié le mandat du député juge à la durée de son mandat parlementaire mais plutôt à la perte de la qualité au titre de laquelle il siège à la Haute Cour de Justice, l’Assemblée Nationale, en procédant comme elle l’a fait, a violé le principe juridique latin, général et universel *“Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* qui dit que là où la loi ne distingue pas, il n’y a pas lieu de distinguer”.

Même si la Haute Cour de Justice ne peut être comparée à



d'autres institutions où les députés sont élus pour représenter l'Assemblée Nationale en tant que Corps, il ne serait pas superflu de préciser à la Haute Juridiction que la pratique de certaines institutions telles que le CIP-UEMOA et le parlement panafricain oblige à la reconduction de leurs membres qui ont été régulièrement réélus. C'est ainsi que l'article 7.3 du règlement intérieur adopté par le parlement panafricain souligne à juste titre "qu'un parlementaire demeure habilité à exercer ses fonctions sans avoir prêté serment de nouveau si il/elle est réélu (e) ou redésigné (e) au parlement panafricain par son parlement national ou tout autre organe délibérant suivant sa réélection au Parlement". C'est également le cas de l'article 7 du règlement intérieur du Comité Interparlementaire de l'UEMOA qui dispose que "les membres du Comité restent en fonction jusqu'à la mise en place du Parlement de l'UEMOA, à condition qu'ils conservent la qualité de membre de l'organe législatif de leur Etat ... " » ; que le requérant a joint à sa requête la décision n° P-005-11/AN/Pt du 1<sup>er</sup> juillet 2011 portant élection des représentants de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice ;

**Considérant** que pour sa part, **Monsieur Louis Gbèhounou VLAVONOU** demande à la Cour de censurer l'élection des six (06) nouveaux membres en ce que « ... la décision N°P-005-11/AN/Pt du 1<sup>er</sup> juillet 2011 portant élection des représentants de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice... a fait une mauvaise interprétation de l'article 135 de la Constitution du 11 décembre 1990 » ; qu'il relève : « La décision incriminée abroge toute disposition antérieure contraire, de ce fait, elle remet en cause l'élection des membres de la Haute Cour intervenue conformément à la décision N°P 2009-014/PT/AN du 26 mars 2009 portant élection additive des membres de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice. Or, aux termes des dispositions de l'article 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale et de l'article 7 de la loi N°93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice, les six (06) députés élus siégeront es qualité de juge à la Haute Cour de Justice.

Cette affirmation est corroborée par l'article 3 du Règlement Intérieur de la Haute Cour de Justice qui martèle : " les membres de la Haute Cour de Justice portent le titre de juge à la Haute Cour de Justice. Ils exercent leurs fonctions tant qu'ils conservent la qualité au titre de laquelle ils siègent à la Haute Cour de

Justice”.

En l’espèce, le requérant demeure député à l’Assemblée Nationale, donc conserve la qualité au titre de laquelle il siège à la Haute Cour de Justice et aussi longtemps qu’il ne sera dépourvu de cette qualité, son titre de juge à la Haute Cour ne peut qu’être maintenu.

Qu’il y a lieu d’interpréter les textes susvisés à l’aune de la pratique assez éprouvée des dispositions de l’article 7 du Règlement Intérieur adopté par le parlement panafricain du 21 septembre 2004 ... » ;

**Considérant** que dans sa requête, **Madame Cornélie OKEY** demande à la Haute Juridiction de :

- déclarer contraire à l’esprit et à la lettre des articles 135, 9 et 3 sus-cités, la perte du mandat de juge à la Haute Cour de Justice de Messieurs Edmond AGOUA, Louis VLAVONOU et Yacoubou MALEHOSSOU sans qu’ils ne soient élus encore une deuxième fois par l’Assemblée Nationale ... ;

- dire que le Président de l’Assemblée Nationale, en agissant comme il l’a fait, a violé l’article 35 de la Constitution ;

- rétablir les députés juges Louis VLAVONOU, Edmond AGOUA et Yacoubou MALEHOSSOU dans leurs droits ; qu’elle reprend les mêmes faits et complète : « ..... La Constitution du 11 décembre 1990 dispose à son article 135 que : “ *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.*

*La Haute Cour élit en son sein son Président. Une loi organique fixe les règles de son fonctionnement, ainsi que la procédure suivie devant elle”.*

En application de l’alinéa 1<sup>er</sup> de cette disposition, la 5<sup>ème</sup> législature de l’Assemblée Nationale avait procédé en 2009 à l’élection de ses représentants devant siéger à la Haute Cour de Justice. Ce qui veut dire qu’ils viennent de faire à peine deux (02) ans. En leur qualité de député, Messieurs Edmond AGOUA, Louis VLAVONOU et Yacoubou MALEHOSSOU ont été régulièrement élus par leurs pairs.

Par ailleurs, en application de l’alinéa 2 de l’article 135 sus-cité, la loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant loi organique de la Haute Cour de Justice a été mise en vigueur. Cette loi qui du fait qu’elle est un prolongement de la Constitution, fait partie du bloc de constitutionnalité, précise à son article 9 que : “*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 (08) jours dans les mêmes conditions que celles fixées à l'article 7 ci-dessus* ". Malgré l'indiscutable clarté de cet article, et comme pour prévenir toute interprétation malveillante, le Règlement Intérieur de la Haute Cour de Justice a mentionné à son article 3 que *"les membres de la Haute Cour de Justice portent le titre de juges à la Haute Cour de Justice. Ils exercent leurs fonctions tant qu'ils conservent la qualité au titre de laquelle ils siègent à la Haute Cour de Justice"*. Cet article 3 qui fait également partie du bloc de constitutionnalité en ce qu'il est la mise en œuvre de l'article 135 de la Constitution précise les conditions de la perte du statut de député "juge" à la Haute Cour de Justice. Que retenir de l'ensemble de ces dispositions ?

L'article 9 de la loi organique ci-dessus cité fait état de la perte du titre de juge à la Haute Cour suite à la perte de la qualité au titre de laquelle y siégeait le juge. Ainsi, si un conseiller à la Cour Constitutionnelle qui, signalons le, est membre de droit de la Haute Cour de Justice n'a pas obtenu à la fin de son mandat une nouvelle nomination en qualité de conseiller, il perd d'office son titre de juge à la Haute Cour de Justice. Toutefois, s'il a réussi à obtenir un renouvellement de son mandat de conseiller, il continue à siéger à la Haute Cour de Justice sans que l'on observe un vide entre la fin et le renouvellement des mandats.

Si ce cas ne semble poser de problème du fait que les Conseillers de la Cour Constitutionnelle sont membres de droit de la Haute Cour de Justice, la présente analyse doit s'appliquer également aux députés élus membres de cette institution. C'est d'ailleurs pour lever toute équivoque qu'à l'article 3 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, il a été utilisé l'expression "conservation" de qualité.

A la fin d'une législation, pour savoir si un député a conservé ou non cette qualité, il faut attendre de nouvelles élections et la proclamation des résultats par le juge constitutionnel. En cas de conservation, il est d'office membre de la Haute Cour de Justice comme l'indique l'article 3 du Règlement Intérieur. C'est donc en cas de perte de la qualité de député, suite à sa non élection, qu'il est pourvu au remplacement du député juge dans les 8 jours qui suivent la proclamation des résultats des élections législatives.

Il est donc constant que ce n'est pas la fin d'une législature qui occasionne la perte de la qualité de juge à la Haute Cour de

Justice mais la perte de la qualité de député. Malgré toutes ces précisions, force est de constater qu'au lieu de procéder au remplacement des députés qui ont perdu leur qualité, le Président de l'Assemblée Nationale, à la suite du rapport de la commission des lois, a procédé à une élection générale des six (06) députés devant siéger à la Haute Cour de Justice. Cette situation a donc engendré la perte du mandat de juge à la Haute Cour de Justice de certains députés déjà élus à la cinquième législature et qui ont "conservé" la qualité au titre de laquelle ils siègent à la Haute Cour de Justice. » ;

**Considérant** que dans sa deuxième requête, **Monsieur Louis VLAVONOU** demande à la Cour de dire et de juger que :

- les désignations des députés devant siéger à la Haute Cour de Justice, dans les parlements régionaux et à la CNIL effectuées par l'Assemblée Nationale sont contraires à la bonne application du principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité/minorité ;

- l'Assemblée Nationale a violé les dispositions de l'article 124 ;

- les députés de la majorité parlementaire au sein de la commission des lois d'une part et les membres de la majorité parlementaire d'autre part, ont violé les dispositions de l'article 35 de la loi fondamentale ;

- les désignations telles qu'effectuées par l'Assemblée Nationale en sa séance du 30 juin sont non conformes à la Constitution... ; qu'il expose : « En exécution de la décision n° P-2009-004/PT/AN du 5 Mai 2009 portant élection additionnelle des membres de l'Assemblée Nationale à la Haute Cour de Justice, l'Honorable Edmond AGOUA et moi-même avons prêté serment conformément aux lettres de l'article 12 de la loi 93-013 de la Haute Cour de Justice et sur prescription expresse de votre Haute Juridiction à travers sa Décision DCC n°09-057 du 21 Avril 2009.

En conséquence, et en vertu des dispositions combinées des articles 136 et 135 de la Constitution d'une part reprises par l'article 7 de la loi n° 93- 013 portant loi organique précitée d'autre part, nous avons été établis définitivement juges à la Haute Cour de Justice avec tous les droits et obligations y afférents.

Mais alors, contre toute attente et au mépris des dispositions de l'article 9 de la loi organique précitée, encore

davantage, celles de l'article 3 du règlement intérieur de la Haute Cour de Justice, ainsi que la jurisprudence pertinente de votre Haute Juridiction, l'Assemblée Nationale de la 6<sup>ème</sup> législature, sous l'instigation de la commission des lois, a procédé de façon systématique au renouvellement des juges de la Haute Cour de Justice en exercice.

Ce faisant, la commission des lois, comme il sera donné à votre Haute Juridiction de le constater, a littéralement erré en proposant sans aucune réserve à l'Assemblée Nationale le renouvellement pur et simple des juges de la Haute Cour de Justice précédemment élus par la représentation nationale. Par conséquent, elle a conduit l'Assemblée à violer la Constitution en plusieurs de ses dispositions, comme il sera démontré plus tard.

A l'évidence, en agissant comme elle l'a fait, la commission des lois a fait preuve d'une grande légèreté, et montre d'une insuffisance regrettable de précaution...

Au total, aucune disposition constitutionnelle ou faisant bloc de constitutionnalité, encore moins, aucune jurisprudence en vigueur de votre haute juridiction ne prescrit et n'a envisagé un renouvellement automatique et collectif des juges de la Haute Cour de Justice dès la fin d'une législature, soit, lors de la mise en œuvre normale de l'alternance démocratique au niveau du parlement. Par conséquent, le rapport de la commission des lois en date du 28 Juin 2011, relatif à la proposition de modalités de désignation des membres de l'Assemblée Nationale au sein de la Haute Cour de Justice aurait opportunément fait mention à l'instar de celui relatif aux désignations des membres des parlements régionaux d'une observation, quant à la mise en application des dispositions combinées des articles 9 de la loi organique de la Haute Cour de Justice et celles de l'article 3 de son règlement intérieur, nonobstant la jurisprudence de notre Cour en la matière.

En agissant autrement, les droits fondamentaux du juge de la Haute Cour de Justice ont été non seulement méconnus mais bien plus violés... ; qu'il ajoute : «

- **De nos qualités de juges à la Haute Cour de Justice et non de représentants de l'Assemblée Nationale à ladite Cour**

L'article 185 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale en application des dispositions de l'article 135 de la Constitution pose : *“conformément à l'article 135 de la Constitution, l'Assemblée Nationale élit en son sein au scrutin secret six (6) députés pour être juges à la Haute Cour de Justice”*.

Une interprétation littérale de ces dispositions sus-citées met en lumière la norme constitutionnelle qui établit le statut de juge du député élu à cette fonction. Cela ne pourrait en être autrement lorsqu'il s'agit en l'occurrence de pourvoir dans le cas d'espèce à la fonction des juges d'une des hautes juridictions constitutionnellement instituées par la loi fondamentale du Bénin...

Du reste, votre Haute Juridiction devra indiquer à l'Assemblée Nationale que seules les dispositions de la Constitution, de la loi organique de la Haute Cour et son règlement intérieur restent d'application à l'endroit du juge de la Haute Cour, en dépit de son élection par la représentation nationale. Ainsi, en tout état de cause, et plus spécialement, dès la prestation de serment dûment reçue, le député ne saurait plus être le représentant de l'Assemblée Nationale par suite révocable par celle-ci par le jeu du renouvellement de la législature. Davantage, le juge de la Haute Cour de Justice n'est sujet à aucune limitation de mandat, encore moins à l'exercice d'un mandat impératif résultant de sa désignation par le parlement. Dans ces conditions, le Juge de la Haute Cour est remplacé en cas de perte de sa qualité de député pour une raison ou pour une autre.

### **● Quid de remplacement du juge de la Haute Cour de Justice ?**

... Dans le cas d'espèce, Monsieur Edmond AGOUA et moi-même siégeons au titre de députés à l'Assemblée Nationale n'ayant pas perdu cette qualité bien que l'institution parlementaire ait été renouvelée entre temps.

Mais alors, peut-on nous dénier aujourd'hui cette qualité là ? En tout cas pas à la date du 28 Juin 2011 et suivant la date de la tenue des élections ayant conduit à notre éviction par l'Assemblée Nationale du Bénin. De toute évidence, *“nul ne peut légiférer si la loi n'a pas prévu”*. L'Assemblée Nationale ne peut se prévaloir du renouvellement

en tant que organe pour organiser des élections en vue d'un remplacement systématique des juges de la Haute Cour. En définitive cette opération relève d'une révocation pure et simple. A tout le moins elle traduit un retrait de confiance du parlement à l'encontre des juges en exercice...

De ce fait, notre Haute Juridiction constatera que l'Assemblée Nationale a violé les dispositions de la Constitution et votre jurisprudence en cette matière. De plus, dans la situation actuelle, l'Assemblée Nationale n'est pas à même de dire quel est le moment ou la date à laquelle il est constaté la perte de sa qualité de député. Or, la perte de qualité est la seule et unique condition légale devant entraîner le remplacement éventuel du juge en exercice. Ce qui n'est pas le cas nous concernant, car nous avons été régulièrement réélus.

Du reste, elle ne pourra en aucun cas exciper de la fin de notre mandat de député pour se fonder à procéder à un quelconque remplacement en ce qui nous concerne car, aucune disposition constitutionnelle voire jurisprudentielle n'a envisagé ou prescrit une telle condition. Par suite, l'Assemblée Nationale est mal venue pour prescrire et appliquer une telle condition et agir comme elle l'a fait.

Tout au plus, en vertu des dispositions de l'article 9 précité, il lui appartenait, dès son installation et agissant es qualité institution de désignation, de faire le point sur l'état des (06) six juges issus de l'institution et procéder au remplacement de ceux qui ont perdu leur qualité à la suite du jeu de l'alternance démocratique.

En agissant ainsi, l'Assemblée aurait respecté la Constitution et se serait inspirée opportunément de la réglementation en vigueur au parlement de la CEDEAO qui prescrit : *"le député du parlement qui a prêté serment au parlement de la CEDEAO demeure membre du parlement de la CEDEAO tant qu'il est membre de son parlement national"*. Au reste, et à y regarder de très près, la loi organique et le règlement intérieur de la Haute Cour de Justice ne prescrivent pas en réalité autre chose...

Eu égard à tout ce qui précède, votre Haute Juridiction va dire et juger que l'Assemblée Nationale a violé les dispositions des articles 136, 135 de la Constitution du 11 décembre 1990, ainsi que celles des dispositions des articles 7, 9 et 12 de la loi organique de la Haute Cour de Justice de

même que l'article 3 du règlement intérieur de ladite Cour.

Egalement, il sera dit et jugé que l'Assemblée Nationale, agissant comme elle a procédé, a méconnu la jurisprudence de votre Haute Juridiction et outrepassé ses prérogatives .... » ;

**Considérant** que dans sa requête, **Monsieur Charlemagne HONFO** demande à la Haute Juridiction de dire et de juger « non conformes à la Constitution les désignations telles qu'effectuées par l'Assemblée Nationale en sa séance du 30 juin 2011 et d'ordonner les reprises de toutes les désignations ... » ; qu'il expose : « Par ses délibérations successives en date du 30 juin 2011, l'Assemblée Nationale a procédé aux désignations de ses membres respectivement : au sein de la Haute Cour de Justice, dans les parlements régionaux à savoir : le Parlement Panafricain, le Parlement de la CEDEAO, le Comité Interparlementaire de l'UEMOA (CIP-UEMOA) et à la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL).

Pour ce faire, l'Assemblée Nationale a suivi les propositions de modalités de désignation desdits membres soumises à elle par ladite commission des lois, de l'administration et des droits de l'homme objet des rapports de ladite commission.

Ainsi, et contre toute attente cette commission établie par votre Haute Juridiction par sa Décision DCC 09-015 du 19 février 2009... a adopté et fait adopter à l'Assemblée :

- Premièrement en ce qui concerne les modalités de désignation des députés à la Haute Cour de Justice
  - La répartition proportionnelle par groupe parlementaire ;
  - Deuxièmement s'agissant des modalités de désignation des députés dans les parlements régionaux
    - La répartition par groupe parlementaire d'une part,
    - et la répartition des sièges institution par institution d'autre part ;
  - Troisièmement quant aux modalités de désignation des députés à la Commission Nationale d'Informatique et des Libertés (CNIL)
    - La répartition proportionnelle par groupe parlementaire.

De manière générale, l'Assemblée Nationale, en agissant comme elle l'a fait, a délibérément décidé de faire échec au principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité-minorité découlant de votre Décision



DCC 09-002 du 08 janvier 2009 et de la jurisprudence constance de votre Haute Juridiction en la matière.

Particulièrement, l'Assemblée, en adoptant ces diverses modalités de désignation des députés pour siéger dans ces institutions et organismes, a volontairement violé les droits de la minorité garantis par le préambule de la Constitution du Bénin comme défini et exposé par votre Haute Juridiction au travers de la décision et la jurisprudence susvisées...

En tout état de cause, la Décision DCC 09-016 du 19 février 2009 dispose dans un de ces considérants ce qui suit : *“la garantie des droits de la minorité doit se traduire au parlement par le respect de la configuration politique impliquant la règle de 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 siéger au sein d'autres institutions de l'Etat.”*

Dans cette logique, votre Haute Juridiction a cru devoir dire et juger que la désignation des représentants en méconnaissance des droits de la minorité viole le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité à travers la décision ci-dessus indiquée et ce, quel que soit le nombre de groupes parlementaires que comporte chacune de ces composantes.

Il convient de faire observer que toutes ces diverses délibérations de la 6<sup>ème</sup> législature de l'Assemblée Nationale foulant au pied les dispositions constitutionnelles ou y faisant bloc de constitutionnalité, ont toujours été adoptées en plénière avec une majorité constante de 58 à 60 députés de la majorité parlementaire malgré tous les rappels faits à la Commission des Lois et à la plénière de l'Assemblée Nationale quant à l'existence d'une jurisprudence constante en la matière. En effet, Il y a lieu de noter que chacun des 3 rapports de la Commission des lois adoptés par la plénière indique clairement ce qui suit :

### **Débats sur les modalités de répartition des sièges**

La répartition des sièges des membres de l'Assemblée Nationale ... a donné lieu à des débats au cours desquels il a été proposé deux types de modalités :

- la répartition sur la base du principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité ;
- la répartition proportionnelle par groupe parlementaire.

Au cours de ces débats, certains commissaires ont estimé

qu'elle doit se faire sur la base du principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité/minorité afin de se conformer aux décisions de la Cour Constitutionnelle notamment la Décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009 ... La Commission a tranché par un vote de cinq (05) voix pour et une (01) voix contre, retenant ainsi le mode de répartition proportionnelle par groupe parlementaire...

Il est d'ailleurs curieux de noter ici que l'un des arguments évoqués par la majorité pour justifier le choix de la répartition par groupe parlementaire se trouve mis en déroute en ceci que le mode de répartition adopté exclut totalement mais plutôt virtuellement du partage le groupe parlementaire Nation et Développement de la majorité parlementaire.

Ainsi, contre toute attente, les députés Rosine VIEYRA SOGLO et Georges BADA du groupe parlementaire Nation et Développement alors attributaire de zéro (0) siège au sein desdits parlements se voient proposés sur les listes de leurs pairs des autres groupes de la majorité parlementaire ; ce qui cache mal la collusion longtemps établie entre affidés de la majorité parlementaire.

En définitive, les modalités choisies sont contraires aux dispositions de votre Décision DCC 09-002. Ces modalités réfutent la réalité évidente des deux composantes exclusives majorité/minorité pour faire place aux groupes parlementaires. Elles ont définitivement violé et compromis les droits de la minorité parlementaire constituée des députés de l'Union fait la Nation qu'il faut à tous prix dépouiller et humilier. Elles offrent de surcroît un surplus d'avantages à la majorité parlementaire décomposée en plusieurs groupes parlementaires dans le but de s'attribuer de façon frauduleuse un nombre impressionnant de sièges » ; qu'il ajoute : « ... Ces désignations ainsi faites privent la minorité de la jouissance effective et totale de ses droits garantis par la Constitution et la Haute Juridiction devra le constater.... Elle a, ce faisant, refusé de se conformer aux dispositions de l'article 124 de la Constitution ...

Nous sommes indiscutablement face à une violation manifeste des dispositions sus évoquées. De plus, il ne sera pas admis d'envisager l'ignorance par l'Assemblée Nationale et plus particulièrement la Commission des Lois du caractère impératif de ces prescriptions ; et votre Haute Juridiction est appelée à le constater. Ainsi, les membres de la majorité parlementaire au sein

de la Commission des lois, en adoptant et faisant adopter à l'Assemblée Nationale ces modalités de désignation des députés ont violé les dispositions de l'article 35 de la Constitution ...

Enfin, la Cour Constitutionnelle est appelée à constater que les modalités adoptées n'avaient d'autres finalités que de dépouiller la minorité et l'humilier et par voie de conséquence satisfaire la volonté sans limite de la majorité parlementaire de s'accaparer du maximum de sièges en violation flagrante et délibérée des droits de la minorité parlementaire.

De ce point de vue, la majorité parlementaire, sans aucun scrupule, en violation du principe adopté et des réglementations parlementaires, a cru devoir compter, pour les besoins de la cause de façon circonstancielle, sur une pseudo mise à l'écart du groupe parlementaire Nation et Développement, pour, à l'arrivée, les récupérer sur les listes des autres groupes parlementaires de la majorité afin de parachever leur stratagème d'enlever des sièges à la minorité pour se les attribuer lors de la désignation des députés au titre des parlements régionaux en violation des dispositions des Décisions DCC 09-016 et DCC 09-057 » ;

## **INSTRUCTION DES RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de l'Assemblée Nationale a transmis à la Haute Juridiction une copie du compte-rendu intégral des débats parlementaires de la séance du 30 juin 2011 relatif à l'élection des députés devant siéger en qualité de juge à la Haute Cour de Justice ;

## **ANALYSE DES RECOURS**

**Considérant** que les sept 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 les requérants demandent à la Cour de :

- déclarer non conformes à la Constitution, les désignations du 30 juin 2011 ;
- ordonner la reprise desdites désignations ;

- constater la violation des articles 35 et 124 de la Constitution ;
- déclarer contraire à l'article 9 de la loi organique de la Haute Cour de Justice le fait d'effectuer le remplacement des députés après les huit (08) jours ;
- déclarer contraire à l'esprit et à la lettre des articles 135 de la Constitution, 9 de la loi organique et 3 du règlement intérieur de la Haute Cour de Justice, la perte du mandat de juge à la Haute Cour de Justice de Messieurs Edmond AGOUA, Louis VLAVONOU et Yacoubou MALEHOSSOU ;
- déclarer la décision n°P-005-11-AN/PT en date du 1<sup>er</sup> juillet 2011 du Président de l'Assemblée Nationale contraire au principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle majorité/minorité ;
- rétablir les députés juges Louis VLAVONOU, Edmond AGOUA et Yacoubou MALEHOSSOU dans leurs droits... ;

#### **I- Sur la procédure de la désignation des six députés pour siéger à la Haute Cour de Justice**

**Considérant** qu'aux termes des dispositions de l'article 185 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale : « *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* » ; qu'il découle de cette disposition qu'à la fin d'une législature, tous les députés élus par ladite législature pour siéger à la Haute Cour de Justice perdent leur qualité de juges ; qu'il s'ensuit que chaque législature doit élire en son sein six députés pour être juges à la Haute Cour de Justice ; que, dès lors, en procédant à l'élection des six députés pour être juges à la Haute Cour de Justice, l'Assemblée Nationale, sixième législature a fait une exacte application de l'article 185 précité de son Règlement Intérieur et par suite de l'article 135 de la Constitution ; qu' en conséquence, il n'y a pas violation de la Constitution ;

#### **II- Sur le principe du mode de répartition proportionnelle par groupe parlementaire**

**Considérant** que selon l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du Peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, ... ne peut s'en attribuer l'exercice.*

*La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la Loi Suprême de l'Etat » ;*

**Considérant** qu'il résulte des éléments du dossier que l'Assemblée Nationale, sixième législature est issue des résultats des élections législatives du 30 avril 2011 ; que sa configuration politique se présente comme suit :

Liste FCBE :	41
Liste UN :	30
Liste Alliance AMANA :	02
Liste Alliance G13 BAOBAB :	02
Liste Union Pour le Bénin (UPB) :	02
Liste Alliance Force dans l'Unité (AFU) :	02
Liste Alliance Cauris 2 :	02

Liste Pour la Relève-Force Espoir (UPR-FE) : 02 ; qu'ainsi, les six groupes parlementaires que compte l'Assemblée Nationale proviennent de ladite configuration politique qui ne donne pas une configuration certaine d'une recomposition majorité/minorité, de telle sorte que, toute législature nouvelle s'effectue sur du sable mouvant, provoquant un rééquilibrage constant au sein du parlement ; que dans le cas d'espèce, les six députés à élire à la Haute Cour de Justice proviennent des six groupes parlementaires que compte l'Assemblée Nationale ; que pour ce faire, le 30 juin 2011, les six députés devant siéger à la Haute Cour de Justice ont été désignés par l'Assemblée Nationale sur le principe du mode de répartition proportionnelle par groupe parlementaire proposé par la Commission des lois, de l'Administration et des Droits de l'homme ; qu'il s'ensuit que les six députés désignés représentent les six groupes parlementaires ; qu'il y a donc lieu de dire et juger que la procédure suivie par l'Assemblée Nationale, en sa séance du 30 juin 2011, pour la désignation des six députés membres de la Haute Cour de Justice respecte le principe à valeur constitutionnelle de représentation proportionnelle de l'article 3 de la Constitution précité ; que, dès lors, cette désignation ne viole pas le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et par conséquent la Constitution ;

**Considérant** qu'en outre, ni la Constitution, ni la loi organique sur la Haute Cour de Justice, ni le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ne prescrivent une **reconduction automatique** des députés réélus dont le mandat s'est achevé avec

la fin de la législature ; qu'en conséquence, les sieurs Louis VLAVONOU, Edmond AGOUA et Yacoubou MALEHOSSOU ne sauraient prétendre à un quelconque rétablissement d'un droit à siéger à la Haute Cour de Justice et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

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

**Article 1er** .-. Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2**.- La présente décision sera notifiée à Madame Cornélie OKEY, à Messieurs Eric HOUNDETE, Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Edmond AGOUA, Louis Gbèhounou VLAVONOU, Charlemagne HONFO, à Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six octobre deux mille onze,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

***Bernard Dossou DEGBOE.-***

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