

# **DECISION DCC 23-054**

**DU 09 MARS 2023**

## ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une première requête en date à Abomey-Calavi du 17 février 2023, enregistrée à son secrétariat le 20 février 2023 sous le numéro 0363/068/REC-23, par laquelle messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO et madame Miguèle HOUETO, 06 BP 3755 Cotonou, forment un recours en inconstitutionnalité de la composition des bureaux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale (AN) ;

Saisie d'une deuxième requête en date à Cotonou du 20 février 2023, enregistrée à son secrétariat le 21 février 2023 sous le numéro 0375/069/REC-23, par laquelle monsieur Bio Sika Abdel Kamel OUASSAGARI, député à l'Assemblée nationale, 03 BP 1726 Cotonou, forme un recours en inconstitutionnalité de la composition des membres des cinq (05) commissions permanentes et de l'élection des membres du bureau de la Commission du Plan, de l'Équipement et de la Production de l'Assemblée nationale ;

Saisie d'une troisième requête en date à Porto-Novo du 17 février 2023, enregistrée à son secrétariat le 22 février 2023 sous le numéro 0384/072/REC-23, par laquelle monsieur Nourénou ATCHADE, député à l'Assemblée nationale, BP 10 1126 Cotonou, forme un recours en inconstitutionnalité de l'élection des membres des bureaux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ;

Saisie d'une quatrième requête en date à Porto-Novo du 24 février 2023, enregistrée à son secrétariat le 27 février 2023 sous le numéro 0417/079/REC-23, par laquelle monsieur Eric L. C. HOUNDETE, député à l'Assemblée nationale, forme également un



recours en inconstitutionnalité de l'élection des membres des bureaux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ;

**VU** la Constitution ;

**VU** la loi n° 2022-09 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle ;

**VU** le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï monsieur Sylvain M. NOUWATIN en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que les requérants exposent que seuls les députés issus des partis de la majorité parlementaire que sont l'Union Progressiste le Renouveau (UP-Le Renouveau) et le Bloc Républicain (BR) ont été élus pour occuper les postes des bureaux des cinq (05) commissions permanentes de l'Assemblée nationale au mépris des droits de la minorité parlementaire que constituent les députés du parti Les Démocrates (LD) ; qu'ils soutiennent que ces élections violent ainsi l'article 15 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui institue le principe de la représentation proportionnelle pour la désignation des députés appelés à animer ses organes de gestion, érigé en principe à valeur constitutionnelle par les décisions DCC 09-002 du 08 janvier 2009 et DCC 11-047 du 21 juillet 2011 de la Cour constitutionnelle ;

**Considérant** qu'élevant les mêmes griefs en ce qui concerne la commission du Plan, de l'Équipement et de la Production, le député Bio Sika Abdel Kamel OUASSAGARI indique, en outre, que la répartition disproportionnée des députés issus des groupes parlementaires UP- Le Renouveau et Bloc Républicain (BR) dans les commissions permanentes viole l'article 31.1 alinéa 1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ;



**Considérant** que monsieur Nouréno ATCHADE, quant à lui, soutient qu'en dépit du refus par le groupe parlementaire LD des propositions de postes qui lui ont été faites dans les commissions permanentes lors des élections, les groupes parlementaires UP- Le Renouveau et BR auraient dû laisser vacants les postes qui lui sont destinés pour faire la preuve de leur bonne foi ; que l'application du principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle majorité/minorité commande que la présidence de l'une au moins des bureaux des commissions permanentes revienne au groupe parlementaire LD ;

**Considérant** qu'invoquant le même principe, monsieur Eric L. C. HOUNDETE revendique pour le groupe parlementaire LD, une (01) présidence, une (01) vice-présidente et trois (03) rapporteurs au sein des bureaux des commissions permanentes ;

**Considérant** qu'en réponse, le Président de l'Assemblée nationale indique, par l'organe de son représentant, que la procédure a été suivie conformément au règlement intérieur ; qu'il souligne que la jurisprudence de la Cour n'a pu être prise en compte du fait de la minorité parlementaire qui a préféré ne pas présenter des candidats à tous les postes, contraignant la majorité parlementaire à pourvoir à ces postes ;

**Considérant** que les présidents des groupes parlementaires de la majorité, messieurs Aké NATONDE et Assan SEÏBOU soutiennent que dans un régime démocratique, aucun texte ne permet de pourvoir à des postes sans passer par des élections, de même aucun texte ne fait obligation aux députés de discuter autour des postes à pourvoir dans les commissions ; qu'il y a eu cependant une concertation préalable au bureau du président de l'AN pour, autant que faire se peut, respecter les droits de la minorité ; qu'ils précisent que céder aux demandes des LD, créerait un précédent qui fondera la minorité à réclamer un jour le poste de président du bureau de l'AN et entraînerait le blocage du fonctionnement de l'AN ; qu'ils demandent en conséquence à la Cour de déclarer qu'en refusant de présenter des candidats à tous les postes, la minorité constituée par les députés Les Démocrates a violé la constitution et de débouter les requérants de leurs prétentions ;



**Considérant** que les présidents de commission, messieurs Lambert AGONGBONON, Victor TOPANOU, Abdoulaye GOUNOU et Orden ALLADATIN ont indiqué quant à eux, que les élections se sont déroulées dans chacune des commissions permanentes conformément aux dispositions du règlement intérieur et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à la représentation proportionnelle majorité/minorité ; qu'au cours des élections, s'étant rendu compte que la minorité n'avait pas obtenu de poste après l'élection du président, du vice-président et des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> rapporteurs, la majorité a demandé une suspension afin de convaincre, en vain, la minorité à présenter un candidat au poste de secrétaire ; que pour monsieur Victor TOPANOU, l'attitude de la minorité parlementaire pose deux questions fondamentales ; que la première est celle de savoir si la minorité est en droit d'exiger le poste qu'elle souhaite et la seconde, celle de savoir si la minorité est en droit de bloquer le fonctionnement de l'AN ;

**Vu** les articles 82 et 114 de la Constitution, 15.1-a alinéa 1, 15.2-a, 15.2-b, 31.1, 31.2, 33.1, 33.2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale ;

**Considérant** qu'en raison du lien de connexité entre les différents recours, il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

**Considérant** que l'article 82 de la Constitution dispose que « *L'Assemblée nationale est dirigée par un président assisté d'un Bureau. Ils sont élus pour la durée de la législature dans les conditions fixées par le règlement intérieur de ladite Assemblée.* » ;

**Considérant** que l'article 15 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, en ce qu'il met en œuvre cet article 82 de la Constitution, fait partie du bloc de constitutionnalité et ouvre la voie au contrôle par la Cour de son application ;

**Considérant** que, par ailleurs, 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.* » ;



***Sur la répartition des députés au sein des commissions permanentes***

**Considérant** que le député Bio Sika Abdel Kamel OUASSAGARI invoque une répartition des députés UP- Le Renouveau et BR dans les commissions permanentes, non proportionnelle à la configuration politique de l'Assemblée nationale, en violation de l'article 31.1 de son règlement intérieur ;

**Considérant** qu'aux termes des articles 31.1 et 31.2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, « *Chaque groupe parlementaire présente au Bureau la liste de ses candidats aux différentes commissions en veillant à ce qu'elle soit proportionnelle à la représentativité du groupe au sein de l'Assemblée nationale.*

*Chaque député non-inscrit présente au Bureau, sa candidature à la commission de son choix.*

*Le Bureau établit la liste définitive après consultation des présidents de groupe parlementaire en tenant compte autant que possible du profil et des capacités de chaque député concerné » ; « La liste ainsi établie est soumise à la ratification de l'Assemblée nationale » ;*

**Considérant** que la procédure prévue à cette fin implique donc la participation et la consultation des présidents des groupes parlementaires ainsi que, d'une part, l'arbitrage du bureau de l'Assemblée nationale suivant des critères d'efficacité et d'efficience, d'autre part, la validation de la liste par la plénière ; qu'il en résulte que la répartition des députés dans les commissions permanentes n'obéit pas uniquement à la règle de la proportionnalité mais qu'elle est également modulée par une régulation impliquant différents acteurs ;

**Considérant** qu'en l'espèce, la répartition des députés des groupes parlementaires UP-Le Renouveau et BR ainsi que ceux du groupe parlementaire LD, à l'exception des membres du bureau de l'Assemblée nationale qui en sont exclus conformément à l'article 31.5 du règlement intérieur, se présente comme suit :

 

COMMISSIONS	UP-R	LD	BR	TOTAL
Lois, administration et droits de l'homme	12	5	4	21
Finances et échanges	13	5	4	22
Plan équipement et production	09	5	8	22
Education, culture, emploi et affaires sociales	08	6	5	19
Relations extérieures, coopération au développement, défense et sécurité	07	6	5	18
TOTAL	49	27	26	102

**Considérant** que cette répartition, approuvée par la plénière du 16 février 2023, a été faite conformément à la procédure édictée par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale ; qu'elle ne souffre d'aucune irrégularité, comme le soutient le député Bio Sika Abdel Kamel OUASSAGARI ; qu'il y a lieu de dire qu'elle est conforme à la Constitution ;

**Sur l'élection des membres des bureaux des commissions permanentes**

**Considérant** qu'aux termes des articles 33.1 et 33.2 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, « *Chaque commission, après sa constitution, est convoquée par le président de l'Assemblée nationale à l'effet d'élire en son sein son bureau composé :*

- *d'un président ;*
- *d'un vice-président ;*
- *d'un premier rapporteur ;*
- *d'un deuxième rapporteur ;*
- *d'un secrétaire » ; « L'élection a lieu au sein de la commission, conformément aux dispositions de l'article 15 ... ».*

**Considérant** que les points 15.1-a alinéa 1, 15.2-a de l'article 15 auquel renvoie l'article 33.2 du règlement intérieur disposent respectivement que « *Le président de l'Assemblée nationale est élu au scrutin uninominal secret et à la tribune* » ; « **Les autres membres du Bureau** sont élus poste par poste, dans les mêmes conditions, au cours de la même séance » ; que quant à l'article 15.2-b, il énonce que « *L'élection des deux vice-présidents, des deux*

*Sm*

*fr*

*questeurs et des deux secrétaires parlementaires a lieu, en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau, la configuration politique de l'Assemblée nationale » ;*

**Considérant** qu'il résulte des termes mêmes de l'article 15.2-b, qui est le siège de la notion de configuration politique, que cette notion **est relative uniquement à l'élection des deux vice-présidents, des deux questeurs et des deux secrétaires parlementaires de l'Assemblée nationale**, autrement dit, des membres du bureau en dehors du président, qui doit être faite « **en s'efforçant autant que possible** de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée. » ;

**Considérant** que la notion de configuration politique de l'article 15.2-b ne concerne donc que l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale autres que le président, et non l'élection des bureaux des commissions permanentes, dans la mesure où dans les bureaux de ces commissions permanentes, il n'y a pas deux postes de vice-présidents, de questeurs et de secrétaires parlementaires ;

**Considérant** par ailleurs que, la prise en compte de cette notion dans le contexte de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale est une exhortation et non un impératif, puisqu'il faut s'y **efforcer** et **autant que possible**, selon le texte de l'article 15.2-b ;

**Considérant** que l'analyse de l'article 15.2-b montre donc une double limite de sa portée, d'abord par rapport à son champ d'application, ensuite en ce qui concerne ses effets ;

**Considérant** que cet article 15.2-b ne saurait donc valablement servir de fondement juridique aux demandes des requérants relatives à la représentation proportionnelle de la minorité parlementaire dans les commissions permanentes ;

**Considérant** qu'en définitive, les conditions de l'élection, de l'article 15 du règlement intérieur auxquelles renvoie l'article 15.2-b ne sont pas la configuration politique, mais les conditions générales de l'élection, en l'occurrence, le caractère uninominal, le

*su* *fu*

secret du scrutin, les tours de scrutin, l'élection poste par poste, à la tribune et à la même séance ;

**Considérant** que, cependant, par diverses décisions, notamment la décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009, qui a été réaffirmée par la décision DCC 11-047 du 21 juillet 2011, la Cour a procédé à une extension jurisprudentielle de la notion de configuration politique, qui l'élève au rang de principe à valeur constitutionnelle, comme une garantie de la protection des droits de la minorité parlementaire ; qu'elle a en effet jugé dans cette décision DCC 09-002 du 8 janvier 2009 que la prise en compte de la « *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* » et a déclaré contraire à la Constitution la désignation de députés devant siéger à la haute Cour de justice uniquement au sein de la majorité parlementaire ; que ce principe à valeur constitutionnelle ne saurait contredire le texte très clair de la norme de l'article 15.2-b, dont il dérive, et qui reste applicable uniquement à l'élection des membres du bureau autres que le président.

**Considérant** que le respect de la configuration politique, érigée en principe à valeur constitutionnelle, devient plutôt impératif dans la désignation des membres des organes de gestion de l'Assemblée nationale, autres que le bureau, et dont font partie ses commissions permanentes ; qu'il en résulte que la minorité parlementaire, constituée à la suite de l'installation des députés élus après la proclamation des résultats des élections législatives du 08 janvier 2023, des députés LD, doit être prise en compte dans les commissions permanentes en tant qu'elles sont des organes de gestion de l'Assemblée nationale ; qu'à la lumière de l'appartenance des membres des bureaux des cinq (05) commissions permanentes de l'Assemblée nationale, il apparaît qu'ils ne comprennent que les députés des deux composantes de la majorité parlementaire que sont l'UP-Le Renouveau et le BR, le groupe parlementaire LD en étant exclu alors même qu'il s'est régulièrement constitué en opposition parlementaire et représente la minorité parlementaire ;





**Considérant** certes que, il résulte des débats, que le fait que le groupe parlementaire LD, qui a été candidat aux autres postes dans les commissions, se soit à chaque fois opposé à postuler pour le poste de secrétaire, malgré l'insistance des deux autres groupes, a conduit ceux-ci à occuper ce poste pour respecter la disposition du règlement intérieur qui prescrit que l'élection dans les commissions a lieu au cours de la même séance ; qu'en agissant comme elle l'a fait, la majorité parlementaire a méconnu le droit de la minorité parlementaire à être représentée au sein des commissions parlementaires ainsi que les décisions sus citées de la Cour ; qu'il y a donc lieu de déclarer les élections dans les cinq (05) commissions permanentes de l'Assemblée nationale non conformes à la Constitution en ce qu'elles n'y ont assuré la présence d'aucun représentant de la minorité parlementaire ;

**Considérant** que s'agissant de l'élection des présidents des commissions, le principe de la représentation majorité/minorité ne s'y applique pas ; qu'en effet, il résulte de la décision du 21 juillet 2011 qu'elle est libre, tout comme l'est celle du président de l'Assemblée nationale ; qu'en outre, aucune disposition du règlement intérieur n'impose que la minorité parlementaire soit portée à la présidence ou à la vice-présidence d'une commission permanente ; que la demande faite en ce sens par les députés Nourénu ATCHADE et Eric L. C. HOUNDETE n'est donc pas fondée ;

**Considérant** que n'est non plus justifiée, faute de fondement juridique, la demande du même député Eric L. C. HOUNDETE relative à l'attribution à la minorité de trois (03) postes de rapporteurs dans les commissions permanentes, car la seule exigence qui découle des textes et des décisions de la Cour, c'est la garantie de la présence de la minorité parlementaire ; que cette présence devra en l'espèce être assurée dès que les élections seront reprises dans les cinq commissions permanentes pour permettre à la minorité parlementaire constituée des députés LD d'occuper un poste au sein de chacun de leurs bureaux ;

 

**Considérant** qu'il convient pour la Cour de juger que la composition des commissions permanentes de l'Assemblée nationale est régulière ; que les demandes en attribution de postes de président et de vice-président de commissions permanentes ainsi que de trois postes de rapporteurs dans ces commissions à la minorité parlementaire n'est pas fondée ; qu'en revanche, c'est en violation de la décision DCC 09- 002 du 02 janvier 2009 que la minorité parlementaire n'est pas représentée dans les bureaux de ces commissions permanentes ; qu'en conséquence, il y a lieu d'ordonner la reprise des élections des bureaux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, à l'exception de leur président, à l'effet de faire figurer dans chacun d'eux un député de la minorité parlementaire ;

## ***EN CONSEQUENCE,***

**Article 1<sup>er</sup> :** *Dit* que la composition des commissions permanentes de l'Assemblée nationale est régulière.

**Article 2 :** *Dit* que les demandes en attribution de postes de président et de vice-président de commissions permanentes ainsi que de trois postes de rapporteurs dans ces commissions à la minorité parlementaire n'est pas fondée.

**Article 3 :** *Dit* que la non représentation de la minorité parlementaire dans les bureaux de ces commissions permanentes est contraire à la Constitution.

**Article 4 :** *Ordonne* la reprise des élections des bureaux des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, à l'exception de leur président, à l'effet de faire figurer dans chacun d'eux un député de la minorité parlementaire.

La présente décision sera notifiée à messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO, Bio Sika Abdel Kamel OUASSAGARI, Nourénou ATCHADE, Eric L. C. HOUNDETE, à madame Miguèle HOUETO, au président de



questeurs et des deux secrétaires parlementaires a lieu, **en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau, la configuration politique de l'Assemblée nationale** » ;

**Considérant** qu'il résulte des termes mêmes de l'article 15.2-b, qui est le siège de la notion de configuration politique, que cette notion **est relative uniquement à l'élection des deux vice-présidents, des deux questeurs et des deux secrétaires parlementaires de l'Assemblée nationale**, autrement dit, des membres du bureau en dehors du président, qui doit être faite « **en s'efforçant autant que possible** de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée. » ;

**Considérant** que la notion de configuration politique de l'article 15.2-b ne concerne donc que l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale autres que le président, et non l'élection des bureaux des commissions permanentes, dans la mesure où dans les bureaux de ces commissions permanentes, il n'y a pas deux postes de vice-présidents, de questeurs et de secrétaires parlementaires ;

**Considérant** par ailleurs que, la prise en compte de cette notion dans le contexte de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale est une exhortation et non un impératif, puisqu'il faut s'y **efforcer et autant que possible**, selon le texte de l'article 15.2-b ;

**Considérant** que l'analyse de l'article 15.2-b montre donc une double limite de sa portée, d'abord par rapport à son champ d'application, ensuite en ce qui concerne ses effets ;

**Considérant** que cet article 15.2-b ne saurait donc valablement servir de fondement juridique aux demandes des requérants relatives à la représentation proportionnelle de la minorité parlementaire dans les commissions permanentes ;

**Considérant** qu'en définitive, les conditions de l'élection, de l'article 15 du règlement intérieur auxquelles renvoie l'article 15.2-b ne sont pas la configuration politique, mais les conditions générales de l'élection, en l'occurrence, le caractère uninominal, le

 