

DECISION DCC 24-081 DU 23 MAI 2024

La Cour constitutionnelle,

Saisie par requêtes en dates à Cotonou et à Abomey-Calavi des 29 janvier, 22 et 23 février 2024, enregistrées à son secrétariat les 29 janvier, 23 et 26 février 2024, sous les numéros 0182/032/REC-24, 0376/071/REC-24 et 0400/074/REC-24, par lesquelles, messieurs Ayodélé AHOUNOU, carré 2216, Kouhounou, Cotonou, téléphone 40 63 65 40, assisté de maître Komlan Charlos AGOSSOU, avocat à la Cour, monsieur Charles Agbéléhouko DAKE, téléphone 95 06 26 45, madame Miguèle HOUETO, messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO et Conaïde AKOUEDENOUDJE, 06 BP 3755 Cotonou, téléphone 62 70 50 46, forment un recours en inconstitutionnalité de la proposition de loi portant modification de la Constitution introduite par le député Assan SEÏBOU ;

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 messieurs Cossi Dorothé SOSSA et Nicolas Luc A. ASSOGBA en leur rapport ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant qu'au soutien de son recours, monsieur Ayodélé AHOUNOU expose que, par décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024, la Cour constitutionnelle, mettant en œuvre son pouvoir

ds



de régulation, a relevé que les dispositions du code électoral en vigueur créent une rupture d'égalité entre les maires, au sujet de leur pouvoir de parrainage des candidats à l'élection présidentielle, et a invité l'Assemblée nationale à procéder en conséquence à la modification du code électoral dans le sens de rétablir l'égalité ;

Que pour donner suite à cette décision, le député Assan SEÏBOU a initié, en sa qualité de membre de l'Assemblée nationale, une proposition de loi adressée au président de l'Assemblée nationale ;

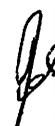
Que selon le requérant, cette proposition de loi n'est pas conforme au sens de la décision de la Cour dont l'exécution est entreprise ;

Qu'en effet, alors que la Cour constitutionnelle a invité l'Assemblée nationale à modifier le code électoral en vue de permettre à tous les maires, issus des élections communales de 2020, de parrainer les candidats à l'élection présidentielle de 2026, la proposition de loi du député Assan SEÏBOU vise plutôt la révision de la Constitution ;

Qu'il soutient qu'en agissant tel qu'il l'a fait, le député Assan SEÏBOU a, non seulement enfreint l'autorité de la chose jugée attachée aux décisions de la Cour constitutionnelle, mais aussi méconnu la supériorité constitutionnelle du pouvoir régulateur de la Cour ;

Qu'il explique, se référant, premièrement, à l'article 114, alinéas 2 et 3, de la Constitution et à la décision DCC 18-075 du 15 mars 2018 rendue par la Cour constitutionnelle, que l'autorité de la chose jugée, qu'il assimile à la force exécutoire attachée aux décisions de la Cour, impose à l'administration une double obligation, à savoir, d'une part, l'obligation de prendre toutes les mesures pour exécuter la décision juridictionnelle, d'autre part, l'obligation de ne rien faire qui soit en contradiction avec ladite décision ;

ds



Qu'il relève ensuite que la régulation, prise dans son sens originel, évoque la description d'un système global et la fonction qui maintient et reproduit l'ordre de ce système ;

Qu'il en retient que la régulation se fonde sur l'esprit et la lettre de la Constitution, laquelle trace la base du système, ses valeurs et ses objectifs fondateurs ;

Qu'ainsi, le titulaire du pouvoir de régulation dispose d'une marge d'initiative qui fait de lui un acteur qui s'immisce légitimement dans le fonctionnement des institutions afin de rétablir, de faire rétablir et d'imposer l'ordre et la voie à suivre pour l'équilibre du système tout entier ;

Qu'il estime, dès lors, que même si la proposition de loi relève des prérogatives des membres de l'Assemblée nationale, ceux-ci pouvant l'exercer librement, cette liberté n'est plus absolue lorsqu'elle se heurte, par exemple, à une décision de la Cour à laquelle il échet de donner une suite ;

Qu'au regard de ces observations, il invite la Cour à constater, d'une part, que le député Assan SEÏBOU, par sa proposition de loi, a entendu régler le problème de parrainage des candidats à l'élection présidentielle soulevé dans la décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024, d'autre part, que dans la mise en œuvre de son pouvoir de régulation, la Cour a indiqué dans cette décision la voie à suivre pour résoudre le problème posé ;

Que se fondant sur cette dernière remarque, il soutient qu'il n'appartient plus à un membre de l'Assemblée nationale d'envisager, comme le fait en l'espèce le député Assan SEÏBOU, une solution autre que celle indiquée par la Cour ;

Qu'il demande, en conséquence, à la Cour de constater que le député Assan SEÏBOU a violé les dispositions des articles 124, alinéas 2 et 3, et 114 de la Constitution ;

Quant à monsieur Charles Agbéléhounko DAKE, il expose que la proposition de loi déférée au contrôle de la Cour viole les articles 42 et 107 de la Constitution, en ce qu'elle écourte le mandat du président de la République, rallonge celui des députés,

ds



méconnaît la décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024 de la Cour constitutionnelle et incite les citoyens à la révolte ;

Qu'il précise qu'il ne dénie ni à l'Assemblée nationale, ni au député Assan SEÏBOU leurs prérogatives constitutionnelles, mais conteste le bien-fondé de cette proposition de loi ainsi que sa recevabilité à une majorité écrasante par la commission des lois qui est allée jusqu'à la soumettre au vote de l'Assemblée nationale pour sa prise en compte ;

Qu'il développe que même si l'Assemblée nationale n'a pas réuni la majorité nécessaire à la prise en compte de cette proposition de loi, le fait qu'elle l'ait soumise au vote, alors qu'elle porte atteinte à l'ordre constitutionnel, constitue une violation du dernier tiret du préambule, des articles 3, 34, 35 et 66 de la Constitution ;

Qu'il ajoute que la proposition de loi attaquée a été signée et déposée par le seul député Assan SEÏBOU et n'est donc pas une œuvre consensuelle, ce qui constitue une violation du consensus national, principe à valeur constitutionnelle ;

Qu'il demande à la Cour de déclarer que cette proposition de loi est contraire aux articles 9, 35, 42, 50, 107, 153.2, 153.3, 157.3 de la Constitution et à la décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024 ;

Que de leur côté, madame Miguèle HOUETO, messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO et Conaïde AKOUEDENOUDJE soutiennent que, leur requête remplit toutes les conditions de recevabilité et de compétence requises par les articles 3 et 122 de la Constitution, 28, 35 et 37 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, 28 du règlement intérieur de la Cour ;

Qu'ils développent que, parlant des élections, la proposition de loi soumise à la Cour a affirmé que « *L'ordre ainsi établi, d'une part, révèle des dysfonctionnements sur le terrain pratique et, d'autre part, affecte la nature du régime présidentiel... l'organisation des élections législatives et communales avant celle*

ds



du duo président de la République et vice-président de la République n'est pas conforme à la nature présidentielle de gouvernance politique, économique et sociale » ;

Qu'ils soutiennent qu'il s'agit là d'une contre-vérité en ce qu'un régime présidentiel n'a rien à voir avec l'ordre d'organisation des élections ;

Qu'ils poursuivent qu'en osant une telle affirmation aussi fausse que dangereuse pour la jeunesse, dans un pays qui abrite la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, le député Assan SEÏBOU se livre à une tentative de dégradation de l'image de notre pays et d'abrutissement de sa population en violation de l'article 35 de la Constitution ;

Qu'ils précisent que, par le passé, les élections législatives ont eu lieu avant l'élection présidentielle sans pour autant remettre en cause la nature présidentielle du régime ;

Qu'ils ajoutent que nulle part dans la Constitution, il n'est mentionné que certaines élections doivent précéder d'autres ;

Qu'ils demandent, en conséquence, à la Cour de se déclarer compétente, de recevoir leur requête, de dire que la proposition de loi attaquée est contraire à la Constitution et que le député Assan SEÏBOU a violé la Constitution ;

Considérant que, dans son mémoire en défense du 07 février 2024, enregistré au secrétariat de la Cour à la même date, le député Assan SEÏBOU conteste, en premier lieu, l'authenticité du document soumis au contrôle de la Cour qu'il affirme ne pas être conforme à la proposition de loi qu'il a déposée à l'Assemblée nationale ;

Qu'il fait remarquer que le requérant a avoué avoir tiré la version de la proposition de loi, du reste, non signée de lui, des réseaux sociaux, qu'il a soumis à la censure de la Cour ;

Qu'il en conclut que ce document ne fait pas foi et demande à la Cour de rejeter purement et simplement tous les recours ;

ds



Qu'en deuxième lieu, il relève que c'est sur le fondement de l'article 105, alinéa 1^{er}, de la Constitution, duquel il ressort que « *L'initiative des lois appartient concurremment au président de la République et aux membres de l'Assemblée nationale* », qu'il a déposé sa proposition de loi ;

Qu'il précise que la proposition de loi, étant une formulation de l'idée et de l'opinion d'un député ou d'un groupe de députés, elle n'a aucune valeur juridique tant qu'elle n'a pas été adoptée par le Parlement ;

Qu'il relève que, ce faisant, le requérant lui dénie son droit à l'opinion et, par voie de conséquence, méconnaît l'immunité parlementaire dont jouissent les députés à l'Assemblée nationale, laquelle interdit que le député soit poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui, dans l'exercice de ses fonctions ;

Qu'en dernier lieu, il observe que l'Assemblée nationale n'a nullement adopté la proposition de loi querellée, comme tente de le faire accroire le requérant afin de le faire passer pour un député qui a adopté une posture de défiance vis-à-vis de la Cour ;

Qu'il indique que la décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024 de la Cour constitutionnelle a été reçue à l'Assemblée nationale et régulièrement affectée, par son président, à la commission compétente ;

Que son examen suit son cours et n'est en rien entravé par sa proposition de loi qui ne remet nullement en cause cette décision ;

Que, dès lors, il estime que c'est à tort qu'il est poursuivi et prie, en conséquence, la haute Juridiction de débouter les requérants de toutes leurs prétentions ;

Considérant que le président de l'Assemblée nationale, par l'organe de son secrétariat général administratif, expose qu'en introduisant la proposition de loi déferée, le député Assan

ds



SEÏBOU n'a fait qu'exercer les prérogatives constitutionnelles que lui confère l'article 154, alinéa 1^{er}, de la Constitution ;

Qu'il soutient qu'il n'y a, non plus, méconnaissance de la décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024, dans la mesure où, à travers sa décision DCC 24-40 du 14 mars 2024, la Cour a jugé qu'« à l'occasion d'une procédure de mise en conformité à la Constitution d'une loi, l'Assemblée nationale...peut modifier des dispositions non visées par la décision de la haute Juridiction dans le respect de la Constitution » ;

Qu'il ajoute, qu'au demeurant, la requête de madame Miguèle HOUETO, messieurs Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATTINDOGLO et Conaïde AKOUEDENOUDJE et celle de monsieur Charles Agbéléhouko DAKE sont devenues sans objet, puisque la proposition de loi attaquée a été examinée et rejetée par l'Assemblée nationale au cours de sa séance plénière du vendredi 1^{er} mars 2024 ;

Vu l'article 3, alinéa 3, de la Constitution ;

Considérant que les trois recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins, qu'il y a lieu, pour une bonne administration de la justice, de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 3, alinéa 3, de la Constitution : « Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, **tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour Constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels** » ;

Que s'il est constant qu'outre les textes législatifs, les actes pouvant être soumis au contrôle du juge constitutionnel ne se limitent pas aux seuls actes administratifs ou réglementaires, mais incluent également toute décision, tout comportement supposé porter atteinte à la Constitution, le contrôle de constitutionnalité n'est cependant opérant, en de semblables

ds



occurrences, qu'à la condition qu'il s'agisse d'actes décisives ou de situations susceptibles de produire un effet juridique ;

Que, du reste, l'objet de ce contrôle étant de purger l'ordre constitutionnel de tout vice, de toute irrégularité ou impureté, de ne laisser subsister aucune atteinte aux normes et valeurs protégées par la Constitution, de garantir les droits et libertés fondamentaux et de préserver l'État de droit ;

Qu'en l'espèce, la proposition de loi est un simple acte préparatoire n'ayant aucune influence sur l'ordonnement juridique ;

Qu'il n'est ni la loi elle-même, ni un texte réglementaire, encore moins un acte administratif ;

Qu'en tant que l'opinion d'un député couverte par l'immunité parlementaire, elle n'est pas de nature à porter atteinte à l'ordre constitutionnel ;

Qu'il n'est donc pas susceptible de contrôle de constitutionnalité ;

Qu'il convient de dire que les recours initiés contre la proposition de loi du député Assan SEÏBOU sont irrecevables ;

EN CONSEQUENCE,

Article 1^{er} : **Ordonne** la jonction des recours enregistrés sous les numéros 0182/032/REC-24, 0376/071/REC-24 et 0400/074/REC-24.

Article 2 : **Dit** que les recours des requérants sont irrecevables.

La présente décision sera notifiée à messieurs Ayodélé AHOUNOU, Landry Angelo ADELAKOUN, Romaric ZINSOU, Fréjus ATINDOGLO, Conaïde AKOUEDENOUDJE, Charles Agbéléhounko DAKE, à madame Miguèle HOUETO, au député Assan SEÏBOU, à maître Komlan Charlos AGOSSOU, au président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-trois mai deux mille vingt-quatre,

Messieurs Cossi Dorothé

SOSSA

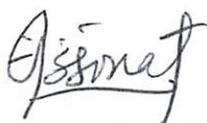
Président

ds

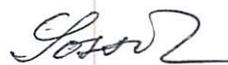


Nicolas Luc A.	ASSOGBA	Vice-Président
Mathieu Gbèblodo	ADJOVI	Membre
Vincent Codjo	ACAKPO	Membre
Michel	ADJAKA	Membre
Mesdames Aleyya	GOUDA BACO	Membre
Dandi	GNAMOU	Membre

Les Rapporteurs,



Nicolas Luc A. ASSOGBA.-



Cossi Dorothé SOSSA.-

Le Président,



Cossi Dorothé SOSSA.-

