

DECISION EL 07 – 134

Date : 15 Mai 2007

*Requérant : Raphaël AKOTEGNON et Timothée GBEDIGA, Séraphin
AGBAHOUNGBATA, Augustin AHOUANVOEBLA*

La Cour Constitutionnelle,

- 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** la Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin ;
- VU** la Loi n° 94-015 du 25 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, modifiée par les Lois n°s 98-036 du 15 janvier 1999 et 99-016 du 12 mars 1999 et remise en vigueur par la Loi n° 2003-01 du 08 janvier 2003 ;
- VU** la Loi n° 2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques ;
- VU** le Décret n° 2006-681 du 11 décembre 2006 portant convocation du corps électoral pour les élections législatives de mars 2007 ;
- VU** le Décret n° 2007-004 du 12 janvier 2007 portant nomination des membres de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) chargée de l'organisation matérielle et de la gestion de l'élection des membres de l'Assemblée nationale de mars 2007 ;
- VU** le procès-verbal n° 002/CC/SG-07 du 13 janvier 2007 portant prestation de serment des membres de la CENA ;

- VU** la Décision EL 07-024 du 23 mars 2007 autorisation le report de la date du scrutin du dimanche 25 mars 2007 au samedi 31 mars 2007 ;
- VU** le Décret n° 2007-129 du 23 mars 2007 portant convocation du corps électoral pour les élections législations de mars 2007 ;
- VU** la Proclamation des résultats des élections législatives du 31 mars 2007 faite par la Cour Constitutionnelle le 07 avril 2007 ;
- VU** le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller Pancrace BRATHIER en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que par requêtes des 5, 8 et 11 mai 2007 enregistrées respectivement à son Secrétariat Général les 7, 11 et 14 mai 2007 sous les numéros 1383/224/EL, 1423/225/EL et 1424/226/EL, Messieurs Raphaël AKOTEGNON et Timothée GBEDIGA, députés PRD à l'Assemblée Nationale, Séraphin AGBAHOUNGBATA, Juriste et Augustin AHOUANVOEBLA, également député PRD à l'Assemblée Nationale, saisissent la Haute Juridiction de recours en « invalidation de l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale » et en « annulation des votes par procuration émis à l'occasion de l'élection du bureau de l'Assemblée » ;

Considérant que Messieurs Raphaël AKOTEGNON et Timothée GBEDIGA exposent : « ...L'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale telle qu'elle a été menée n'a pas respecté la configuration politique de l'Assemblée Nationale. Elle viole donc les articles 15.2-b et 15.3 du Règlement Intérieur de l'auguste Assemblée. Cette élection a été également conduite en méconnaissance du principe de liberté du vote qui est un droit constitutionnellement protégé. Ce faisant, elle viole simultanément l'article 93 de la Constitution et les articles 54.1, 54.2 et 54.6 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

I – Le non-respect de la configuration politique de l'Assemblée Nationale.

Aux termes de l'article 15.2-b du Règlement Intérieur : "... l'élection des deux (2) vice-Présidents, des deux (2) Questeurs, et des deux (2) Secrétaires Parlementaires a lieu en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée." Pour faciliter cette reproduction de la configuration politique de l'Assemblée Nationale, l'article

15.3 a prévu en son alinéa 2, que les “ retraits, transferts et permutations de candidatures déposées sont autorisés jusqu’à l’ouverture de chaque scrutin. ”.

La configuration politique de l’Assemblée Nationale au moment du scrutin était des plus simples ; elle a été tracée par l’Accord De Législature (ADL) signé les jours précédant le scrutin par 46 députés à l’initiative du Président de la République. Il y avait d’un coté, les 46 députés signataires de l’Accord De Législature (ADL) qui constituent la majorité parlementaire. De l’autre coté, les députés non signataires qui constituent la minorité.

C’est dans cette configuration que le vote a eu lieu.

Les députés signataires de l’Accord De Législature (ADL), c’est-à-dire la majorité parlementaire avaient pour candidats :

- NAGO Mathurin, au poste de Président de l’Assemblée ;
- DASSOUNDO André, au poste de 1^{er} Vice-Président ;
- DAYORI Antoine, au poste de 2^{ème} Vice-Président ;
- FIKARA Sacca, au poste de 1^{er} Questeur ;
- DEBOUROU Djibril, au poste de 2^{ème} Questeur ;
- DAHISSIHO Joachim, au poste de 1^{er} Secrétaire Parlementaire ;
- DJOBO Affo Amissétou, au poste de 2^{ème} Secrétaire Parlementaire ;

La minorité avait pour candidats :

- AMOUSSOU Bruno, au poste de président de l’Assemblée ;
- TIDJANI-SERPOS Ismaël, au poste de 1^{er} Vice-Président ;
- AGBODJETE Justin, au poste de 2^{ème} Vice-Président ;
- SOGLO Léhady, au poste de 1^{er} Questeur ;
- HOUDE A. Valentin, au poste de 2^{ème} Questeur ;
- ABIOLA François, au poste de 1^{er} Secrétaire Parlementaire ;
- LODJOU Judes, au poste de 2^{ème} Secrétaire Parlementaire.

Chaque poste en compétition était donc postulé par un seul candidat de chacun des deux camps. En violation des articles 15.2-b et 15.3, les députés de la majorité parlementaire se sont octroyés tous les postes alors que, pour respecter les dispositions de l’article 15.2-b qui prescrivent formellement “ de reproduire autant que possible la configuration politique de l’Assemblée ”, ils auraient dû, par application de l’article 15.3, opérer “des retraits, des transferts et permutations de candidatures déposées ” afin de permettre à la minorité d’être représentée au sein du Bureau.

A aucun moment du scrutin du 03 mai 2007, la possibilité des “ retraits, transferts et permutations ” expressément autorisée par l’article 15.3 pour parvenir à la reproduction, au sein du Bureau, de la configuration politique de l’Assemblée, n’a été utilisée, ni même offerte par la majorité parlementaire pour respecter l’article 15.2-b. La violation des articles 15.2-b et 15.3 est donc manifeste.

C’est pourquoi, nous nous permettons d’attirer l’attention de la Haute Juridiction sur cette méconnaissance des dispositions ci-dessus citées du

Règlement Intérieur. Cette méconnaissance entache la régularité de l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale.

II – La violation de la liberté des députés.

Nous voudrions également porter à la connaissance et au jugement de la Cour, que l'élection du Président et du Bureau de l'Assemblée Nationale a été acquise par le biais du vote par procuration. Pour la première fois, dans l'histoire parlementaire de notre jeune démocratie, le nombre des procurations s'élevait à dix neuf (19). Ces procurations ont été données par des députés qui étaient pourtant dans les locaux et annexes du Palais des Gouverneurs.

Par ailleurs, l'article 54.1 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose que : " Le droit de vote des députés est un droit personnel." C'est à titre exceptionnel, ainsi que l'indiquent les articles 93 de la Constitution et 54.2 du Règlement Intérieur, qu'ils sont autorisés à déléguer ce droit en cas d'empêchement.

Or, les procurations du 03 mai 2007 ont été données par des députés pourtant présents et rassemblés dans l'annexe de l'Assemblée Nationale et dont la plupart sont immédiatement revenus à l'hémicycle sitôt le vote terminé et les résultats proclamés.

Ces procurations ne concernaient donc pas des cas d'empêchement. Elles visaient tout simplement à interdire à ces députés, la libre expression de leur droit de vote. Elles avaient pour objectif de priver les députés qui les ont données, de leur liberté de vote. Or, le droit de vote est indissociable de la liberté de vote. En procédant ainsi qu'ils l'ont fait, les auteurs de ces actes violent les articles 93 de la Constitution, 54.1 et 54.2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Les motivations de cette manœuvre de procuration illégale et abusive sont d'autant plus malsaines que la délivrance des procurations a été précédée d'une cérémonie de prestation de serment d'allégeance devant les cameras. Cette cérémonie, fortement télévisée et largement rediffusée, n'avait également que pour objectif de justifier par avance, la manœuvre par laquelle certains députés seront privés de leur liberté de vote au profit d'autres députés.

III – L'irrégularité de la délégation de vote pour l'élection du bureau de l'Assemblée Nationale.

...A la lecture des dispositions du Règlement Intérieur relatives au " droit de vote et à la délégation ", notamment les articles 54.4 et 54.6, il apparaît clairement que la délégation de vote n'est pas autorisée pour l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale.

En disposant dans le 2^{ème} alinéa de l'article 54.6 que " elles [délégations de vote] sont notifiées au Président de l'Assemblée Nationale par le délégant, sous réserve de confirmation par écrit du Président du groupe parlementaire ou du parti politique auquel appartient le délégant ", le législateur n'a prévu la

délégation de vote que pour les votes postérieurs à l'installation du Bureau de l'Assemblée Nationale.

C'est pour cette raison que l'article 54.6 du Règlement Intérieur ne confère qu'au Président de l'Assemblée Nationale le droit de recevoir la notification de la délégation de vote. Un tel droit n'est pas conféré au Doyen d'âge. En effet, le Doyen d'âge et le Bureau d'âge ne sont pas mentionnés parmi les instances habilitées à recevoir notification de procuration alors même qu'ils assurent pourtant la police des séances de l'Assemblée jusqu'à l'élection du Bureau.

Pour illustration, le Chapitre II du Règlement Intérieur qui organise la composition, les attributions et le fonctionnement du Bureau d'âge ne fait mention nulle part de la délégation de vote. Il en est de même pour les chapitres III et IX relatifs respectivement aux "organes directeurs de l'Assemblée Nationale" et aux "modes de votation". Ils ne prévoient dans aucune de leurs dispositions la possibilité pour le Bureau d'âge de recevoir notification des délégations de vote. Il ressort donc de l'analyse croisée de ces trois (3) Chapitres, que le régime des délégations de vote n'est pas applicable à l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale que supervise le Bureau d'âge.

C'est donc abusivement, et en violation des articles 54.4 et 54.6, que la délégation de vote a été autorisée lors de l'élection, le 03 mai 2007, des membres du Bureau de l'Assemblée Nationale ; que les requérants concluent en demandant à la Haute Juridiction « d'invalider l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale du 03 mai 2007 et d'ordonner la reprise des opérations de vote, cette fois-ci, dans le respect des textes applicables en vigueur. » ; quant à Monsieur Séraphin AGBAHOUNGBATA, il allègue qu'il y a eu, lors de l'élection du Bureau de l'Assemblée Nationale de la 5^{ème} législature intervenue le jeudi 03 mai 2007 :

- Une production massive de procurations, alors que certains des députés concernés n'avaient manifesté aucun empêchement particulier et étaient mêmes présents au sein de l'hémicycle ;

La liberté du vote reste un droit fondamental du citoyen et un pilier essentiel de la démocratie. En conséquence, ces procurations obtenues et utilisées dans ces conditions doivent être déclarées caduques et leurs effets nuls...

Sous l'ère du renouveau démocratique, c'est la première fois qu'on assiste à une utilisation si massive de procurations pour l'élection des membres du bureau de l'Assemblée Nationale : il y a eu dix-neuf (19) procurations dont dix-sept (17) au nombre des signataires de l'Accord De Législature (ADL) initié par les responsables de la liste « Forces Cauris pour un Bénin Emergent » (FCBE). Les deux autres procurations proviennent des Honorables Fagbohoun, emprisonné, donc réellement empêché et Madame CHODATON... » ; qu'il demande à la Cour de déclarer nulles et de nul effet, toutes les procurations ainsi entachées d'irrégularités notoires et de tirer toutes les conséquences de droit y afférant dans l'intérêt de notre démocratie, pour l'image et la crédibilité de ses institutions » ; qu'en ce qui concerne Monsieur Augustin AHOUANVOEBLA, il

déclare : « Le 03 mai 2007, les Députés à l'Assemblée Nationale ont émis un vote important pour élire le bureau de la 5^{ème} législature du Renouveau Démocratique...

Il ressort de ce scrutin que des procurations ont été irrégulièrement et abusivement utilisées ; soit au total dix-neuf (19) procurations pour élire Monsieur NAGO au poste de Président ainsi que le Bureau qui l'assiste. Cette élection n'a été rendue possible que grâce à une véritable fraude électorale consistant à une manipulation du nombre réel des votants acquis par un ajout de dix-neuf (19) votant fictifs liés au vote par procuration... » ; qu'il conclut en demandant « à la Haute Juridiction d'une part, de constater l'irrégularité des votes émis par procuration au nom de Députés pourtant officiellement présents et la violation manifeste de l'article 35 de la Constitution et d'autre part, de déclarer nulles et de nul effet les délégations de vote des Députés qui ont émargé la liste de présence. » ;

Considérant que les trois 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 la Constitution en ses articles 82 alinéa 1 et 93 dispose : « *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.* » ; « **Le droit de vote des députés est personnel. Le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.** » ; que par ailleurs, les articles 15 et 54 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale édictent respectivement :

Article 15.1-a : « *Le Président de l'Assemblée Nationale est élu au scrutin uninominal, secret et à la tribune...* » ;

Article 15.2-a : « *Les autres membres du bureau sont élus poste par poste, dans les mêmes conditions, au cours de la même séance.* » ;

Article 15-2b : « *L'élection des deux Vice-Présidents, des deux 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.* ».

Article 54.- Droit de vote – Délégation.

54.1- : « **Le droit de vote des députés est personnel.**

54.2- : *Toutefois, conformément aux dispositions de l'article 93 de la Constitution, les députés sont autorisés à déléguer exceptionnellement leur droit de vote.*

54.3- : **Nul ne peut donner ou recevoir plus d'un mandat ou plus d'une délégation.**

54.4- : *La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommé désigné et ne peut être transférée à un autre*

bénéficiaire ; elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique.

54.5- : La durée d'une délégation ne peut excéder un mois.

Lorsque l'objet ou la durée de la délégation n'est pas précisée, cette délégation expire de plein droit à l'issue d'un délai de cinq jours francs à compter de sa réception.

54.6- : Les délégations sont données par un document écrit signé du délégant. En cas d'urgence, elles peuvent être données par télégramme, télécopie ou par tout autre moyen approprié.

Dans ce cas, elles sont notifiées au Président de l'Assemblée nationale par le délégant sous réserve de confirmation par écrit du Président du groupe parlementaire ou du parti politique auquel appartient le délégant.

Cette notification doit être accompagnée de la certification par la même autorité de l'envoi.» ;

Considérant que les dispositions ci-dessus citées des articles 15 et 54 du Règlement Intérieur de l'Assemblée constituent la mise en œuvre de celles de l'article 82 alinéa 1 et 93 de la Constitution ; qu'il en découle qu'elles font partie du bloc de constitutionnalité ;

Considérant qu'en ce qui concerne la configuration politique du bureau de l'Assemblée Nationale, la Cour Constitutionnelle, dans sa Décision DCC 99-037 du 28 juillet 1999, a dit et jugé que l'article 15-2b précité, lorsqu'il énonce : « ...en s'efforçant autant que possible de reproduire au sein du bureau la configuration politique de l'Assemblée », ne définit pas **la notion de "configuration politique"** pas plus qu'il n'impose une **obligation de résultat** ; qu'en conséquence, en procédant à l'élection des membres du bureau de l'Assemblée Nationale comme il l'a fait, le Bureau d'âge n'a pas violé la Constitution ;

Considérant que les requérants font grief au Bureau d'âge d'avoir accepté, pour l'élection des membres du bureau de l'Assemblée, le vote par procuration et admis, « pour la première fois de l'histoire de notre jeune démocratie », un nombre aussi élevé de procurations, soit dix-neuf (19) ; qu'il résulte des dispositions des articles 93 de la Constitution et 54 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale que si le droit de vote est personnel, il n'en demeure pas moins que la délégation de vote est autorisée avec la seule limite que **"Nul ne peut donner ou recevoir plus d'un mandat ou plus d'une délégation"** ; que le Règlement Intérieur ne limite pas non plus le nombre de procurations ; qu'ainsi le 23 juin 2006, **lors du vote à l'Assemblée Nationale de la Loi n° 2006-13 portant révision de l'article 80 de la Constitution, vingt-quatre (24) procurations ont été enregistrées** ; que, dès lors, il ne saurait être fait grief au Bureau d'âge d'avoir accepté le principe de vote par procuration et admis dix-

neuf (19) procurations ; que, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, il y a lieu de dire et juger qu'en procédant à l'élection du bureau de l'Assemblée Nationale comme il l'a fait le jeudi 3 mai 2007, le Bureau d'âge n'a pas violé la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : L'élection des membres du Bureau de l'Assemblée Nationale le 03 mai 2007 ne viole pas la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Messieurs Raphaël AKOTEGNON, Timothée GBEDIGA, Séraphin AGBAHOUNGBATA, Augustin AHOUANVOEBLA, au Président du Bureau d'âge, au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quinze mai deux mille sept,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques D.	MAYABA	Vice-Président
	Pancrace	BRATHIER	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
	Lucien	S E B O	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Pancrace BRATHIER.-

Conceptia D. OUINSOU.-