

DECISION DCC 23-083

DU 09 MARS 2023

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Porto-Novo du 24 février 2023, enregistrée à son secrétariat le 03 mars 2023 sous le numéro 0475/089/REC-23, par laquelle monsieur Eric Louis Camille HOUNDETE, député à l'Assemblée nationale, introduit un recours en inconstitutionnalité de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale, 9^{ème} législature ;

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 Razaki AMOUDA ISSIFOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant affirme qu'à l'issue des dernières élections législatives, l'Assemblée nationale est désormais constituée, d'une part, de la majorité parlementaire comprenant quatre-vingt-un (81) députés issus des partis « Union Progressiste le Renouveau » (UP le Renouveau) avec cinquante-trois (53) députés et le « Bloc Républicain » (BR) qui compte vingt-huit (28) députés et, d'autre part, de la minorité parlementaire constituée de vingt-huit (28) députés tous issus du parti « Les Démocrates » (LD) ;



qu'il souligne que le parti « LD » a fait sa déclaration d'appartenance à l'opposition publiée dans le journal officiel en date du 1^{er} septembre 2022 et que les députés élus de ce parti ont également , par une déclaration du 12 février 2023, réaffirmé leur appartenance à l'opposition en tant que minorité parlementaire, tandis que les députés des partis « UP le Renouveau » et « BR » ont proclamé le 16 février 2023 leur appartenance à la majorité parlementaire lors de la constitution de chacun de leur groupe parlementaire ;

Considérant qu'il développe que de ce qui précède, il est tout à fait aisé de constater que la 9^{ème} législature de l'Assemblée nationale comprend d'un côté, quatre-vingt-un (81) députés qui proviennent des deux partis de la mouvance présidentielle qui soutiennent la gouvernance du président de la République Patrice TALON et de l'autre côté, vingt-huit (28) députés qui se réclament de l'opposition à cette gouvernance et qui ont accompli toutes les formalités requises par les lois et règlements, à cet effet ; qu'il en déduit que conformément aux dispositions des articles 14-1, 14-2, 15-b, 15-2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et le contenu d'une jurisprudence constante et cohérente de la Cour constitutionnelle, construite au travers des décisions DCC 98-039 du 14 avril 1998, DCC 09-002 du 08 janvier 2009, DCC 09-016 du 19 février 2009, DCC 09-057 du 21 avril 2009 et DCC 11-047 du 21 juillet 2011, la composition de tous les organes de gestion de l'Assemblée nationale doit impérativement refléter sa configuration politique suivant le principe de la représentation proportionnelle « majorité/minorité » ;

Considérant qu'il allègue que toutefois, l'installation des membres du bureau de l'Assemblée nationale, 9^{ème} législature, n'a tenu compte ni des prescriptions légales ni des décisions du juge constitutionnel ; qu'il explique qu'au démarrage du processus électoral des membres du bureau, les deux partis constituant la majorité parlementaire se sont comportés comme une seule et unique entité en se faisant des concessions réciproques au regard de leurs actes de candidature, suivant le tableau ci-dessous :



| N° | Postes à pourvoir | Candidat |
|----|-------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | Président de l'Assemblée nationale | Louis VLAVONOU (élu UP le Renouveau) |
| 2 | 1 ^{er} vice-président | Barthélémy KASSA (élu BR) |
| 3 | 2 ^{ème} vice-président | Pas de candidat |
| 4 | 1 ^{er} questeur | Amadou DJIBRIL (élu UP le Renouveau) |
| 5 | 2 ^{ème} questeur | Chantal AYHI (élue BR) |
| 6 | 1 ^{er} secrétaire parlementaire | Mahougnon KAKPO (élu UP le Renouveau) |
| 7 | 2 ^{ème} secrétaire parlementaire | David HOUNSA (élu UP le Renouveau) |

Considérant qu'il ajoute que l'opposition parlementaire en ce qui la concerne a également fait acte de candidature dont le résumé est contenu dans le tableau ci-après :

| N° | Postes à pourvoir | Candidat |
|----|-------------------------------------------|-----------------------|
| 1 | Président de l'Assemblée nationale | Mme Viviane OROU-TAMA |
| 2 | 1 ^{er} vice-président | Constant NAHUM |
| 3 | 2 ^{ème} vice-président | Léon C. AHOSSI |
| 4 | 1 ^{er} questeur | Edwige TOSSA |
| 5 | 2 ^{ème} questeur | Kamel OUSSANGARI |
| 6 | 1 ^{er} secrétaire parlementaire | Michel SODJINO |
| 7 | 2 ^{ème} secrétaire parlementaire | Léon DEGNY |



Considérant qu'il indique qu'à l'issue du scrutin, le bureau de l'Assemblée nationale se compose comme suit :

| N° | Postes à pourvoir | Candidat |
|----|-------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | Président de l'Assemblée nationale | Louis VLAVONOU (élu UP le Renouveau) |
| 2 | 1 ^{er} vice-président | Barthélémy KASSA (élu BR) |
| 3 | 2 ^{ème} vice-président | Léon C. AHOSSI (élu LD) |
| 4 | 1 ^{er} questeur | Amadou DJIBRIL (élu UP le Renouveau) |
| 5 | 2 ^{ème} questeur | Chantal AYHI (élue BR) |
| 6 | 1 ^{er} secrétaire parlementaire | Mahougnon KAKPO (élu UP le Renouveau) |
| 7 | 2 ^{ème} secrétaire parlementaire | David HOUNSA (élu UP le Renouveau) |

Considérant que de son analyse des résultats de l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale, la minorité parlementaire représentée par « LD » n'a eu qu'un (01) poste pendant que la majorité parlementaire en a eu six (06) à raison de quatre (04) pour « UP le Renouveau » et deux (02) pour le « BR » ; que selon lui, cette configuration du bureau de l'Assemblée nationale viole le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale en son article 15.2-b qui dispose que « *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* » ; qu'il soutient qu'en s'arrogeant six (06) postes contre un (01) seul pour la minorité parlementaire, la majorité parlementaire a, non seulement, violé l'article 15.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, mais a également violé la Constitution en ce sens que par sa décision DCC 98-039 du 14 avril 1998, la Cour constitutionnelle a dit que la violation d'une disposition du Règlement intérieur qui met en œuvre une disposition constitutionnelle constitue par voie de conséquence la violation de la Constitution elle-même ;



Considérant qu'il rappelle par ailleurs que par décision DCC 09-002 du 08 janvier 2009, la Cour a aussi indiqué que le choix 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, doit se faire selon le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle « majorité/minorité » ; qu'il souligne également que par ses décisions DCC 09-057 du 21 avril 2009 et DCC 11-047 du 21 juillet 2011, la Cour constitutionnelle a non seulement raisonné dans le sens antérieurement fixé par sa jurisprudence, mais elle a encore et surtout confirmé cette jurisprudence tout en la faisant évoluer en jugeant que « **la garantie des droits de la minorité dans une démocratie pluraliste ne se réduit pas à la représentation proportionnelle minorité/majorité dans les organes de gestion de l'Assemblée nationale ou de la représentation du parlement dans les autres institutions de l'Etat ; qu'elle implique aussi et surtout la mise en œuvre du statut de l'opposition** » ;

Considérant qu'il démontre que suivant le cadre tracé par l'article 15.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale en lien avec la jurisprudence invoquée, le nombre de postes que la majorité et la minorité parlementaires doivent avoir devrait être proportionnel au nombre de sièges obtenus par chaque groupe, multiplié par le nombre de postes à pouvoir au sein du bureau de l'Assemblée nationale et divisé par **le nombre total des élus que compte l'Assemblée nationale, soit cent neuf (109)** ; que ce faisant, pour la majorité parlementaire, il a donc multiplié quatre-vingt-un (81) par sept (07) divisé par **cent neuf (109)** pour trouver cinq virgule deux (5,2) et pour la minorité parlementaire il a multiplié vingt-huit (28) par sept (07) divisé par **cent neuf (109)** pour trouver un virgule sept (1,7) ; qu'il en déduit que la majorité parlementaire devrait avoir cinq (05) postes au sein des membres composant le bureau de l'Assemblée nationale contre deux (02) pour la minorité parlementaire ; qu'il retient qu'en ne procédant pas tel qu'il l'a démontré, et en n'octroyant qu'un seul poste, celui de deuxième vice-président à la minorité parlementaire, la majorité parlementaire a violé le principe porté par la règle de la



proportionnalité retenue **par la jurisprudence** comme clé de réparation ;

Considérant qu'il soutient également qu'il ne faut pas perdre de vue l'opinion du juge constitutionnel contenue dans la décision DCC 09-016 du 19 février 2009 selon laquelle « **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 direction, 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** » ; qu'il ajoute qu'au travers de cette décision, la Cour a jugé que la garantie des droits de la minorité au parlement passe par le respect de la configuration politique de celui-ci, qui commande à son tour que la règle de la proportionnalité soit rigoureusement appliquée 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 de tout ce qui précède, il demande à la Cour de constater que l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale du 12 février 2023 n'a respecté ni la configuration « majorité/minorité » ni la règle de la proportionnalité, de déclarer contraire à la Constitution la configuration du bureau de l'Assemblée nationale de la 9^{ème} législature et d'ordonner la reprise de l'élection dudit bureau puis de faire injonction à la majorité parlementaire de concéder deux (02) postes au sein du bureau à la minorité parlementaire représentée par le parti LD ;

Considérant qu'en réponse, le représentant du président de l'Assemblée nationale, les présidents des groupes parlementaires « UP-Le Renouveau » et « Bloc républicain » et les présidents de commission permanente demandent à la Cour de rejeter les demandes du requérant au motif principal que la prise en compte de la configuration politique ne joue que pour les postes du bureau autres que celui du président de l'Assemblée nationale et que c'est sur la base de six autres postes du bureau à savoir les deux vice-présidents, les deux questeurs et les deux secrétaires

parlementaires que toute prise en compte « autant que possible » de la configuration politique de l'Assemblée nationale devrait se faire ; qu'en prenant en compte ce chiffre de six comme indiqué par l'article 15.2-b, le chiffre d'un représentant de la minorité au sein du bureau de l'Assemblée nationale ne viole ni le Règlement intérieur ni la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ;

Vu les articles 114 de la Constitution et 15 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ;

Considérant qu'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** » ; qu'il s'infère de cette disposition qu'en vertu de sa prérogative régulatrice du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics à elle dévolue par la Constitution, la Cour a vocation à réguler le fonctionnement intra ou inter institutionnel ;

Sur le non-respect de la configuration politique de l'Assemblée nationale

Considérant qu'en disposant à l'article 15.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale que « **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** », le législateur a insufflé deux normes en cet article dont l'une impérative et l'autre exhortative et s'apparentant à une obligation de moyen et non de résultat, motif pris de l'usage de l'expression "autant que possible" ; qu'en effet, la norme impérative contenue dans l'article 15.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale exige immanquablement la présence d'au moins un membre ou un représentant de la minorité au sein du Bureau de l'Assemblée nationale et celle supplétive commande par l'expression "autant que possible" de faire tout ce qui est possible pour atteindre l'impératif fixé ou, tout au moins, s'en approcher ; qu'il en résulte qu'en accordant le poste de deuxième vice-président de l'Assemblée nationale à la minorité parlementaire, la majorité



parlementaire ne s'est pas inscrite en dehors de la norme ;qu'en conséquence, il n'y a violation ni du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale ni de la Constitution ;

Sur le non-respect de la règle de proportionnalité

Considérant que le principe à valeur constitutionnelle de la représentation proportionnelle « majorité/minorité » tel qu'introduit par la jurisprudence de la Cour ne saurait s'analyser comme devant s'appliquer de manière automatique sans être croisé et combiné avec l'esprit et la lettre de l'article 15.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui dispose *in fine* « **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** » ; que par sa décision DCC 11-047 du 21 juillet 2011, la Cour a déjà indiqué que la règle de la proportionnalité a vocation à être appliquée de manière casuistique; qu'en l'espèce, en accordant au moins un poste à la minorité parlementaire au sein des membres du bureau de l'Assemblée nationale, la majorité parlementaire n'a pas transgressé la règle de la proportionnalité invoquée par le requérant ;

Sur la reprise de l'élection du bureau de l'Assemblée nationale

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que l'élection du bureau de l'Assemblée nationale s'est faite conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et à la jurisprudence de la Cour ; qu'en conséquence, il n'y a pas lieu d'ordonner sa reprise ;



EN CONSEQUENCE,

Article 1^{er}. : Dit qu'il n'y a pas violation de la configuration politique « majorité/minorité » de l'Assemblée nationale.

Article 2. : Dit qu'il n'y a pas violation de la règle de la proportionnalité.

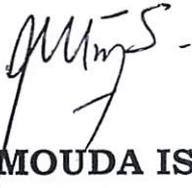
Article 3. : Dit que l'élection des membres du bureau de l'Assemblée nationale, 9^{ème} législature, est conforme à la Constitution et qu'il n'y a pas lieu d'ordonner sa reprise.

La présente décision sera notifiée à monsieur Eric Louis Camille HOUNDETE, au président de l'Assemblée nationale, aux présidents des groupes parlementaires et des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le neuf mars deux mille vingt- trois,

| | | | |
|-----------|-------------|----------------|----------------|
| Messieurs | Razaki | AMOUDA ISSIFOU | Président |
| | Sylvain M. | NOUWATIN | Vice-Président |
| | André | KATARY | Membre |
| | Fassassi | MOUSTAPHA | Membre |
| | Rigobert A. | AZON | Membre |

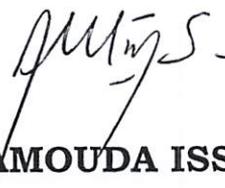
Le Rapporteur,



Razaki AMOUDA ISSIFOU.



Le Président,



Razaki AMOUDA ISSIFOU. -