

OUASSAGARI Bio Sika Abdel Kamel

Député de la 9^{ème} législature

03BP 1726 Cotonou

Email : deuxkamel@yahoo.fr

TEL : 97357340

Cotonou, le 08 mars 2024

A

Monsieur le Président de la Cour
Constitutionnelle du Bénin

Cotonou

Objet : recours contre la loi portant modification de la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral adoptée votée le 5 mars 2024 à l'Assemblée Nationale.

Référence :

- Loi n°90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 ;
- Loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral ;
- Décision DCC 21-232 du 16 septembre 2021 ;
- Décision DCC 24-001 du 4 janvier 2024
- La loi N° 2024-13 du 5 mars 2024 modifiant et complétant la loi 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.



Monsieur le Président,

Il est une donnée constitutionnelle constante que conformément à l'article 124 alinéa 2 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019, je cite : " Les décisions de la cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles".

Le mardi 05 mars 2024, l'Assemblée Nationale a procédé à l'amendement par soixante-dix-neuf (79) voix pour, vingt-huit (28) contre et une (1) abstention, de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral devant régir les prochaines élections générales de l'année 2026. Par ce vote, les députés ont introduit des dispositions qui obstruent dangereusement la voie au pluralisme politique et qui pourraient dénaturer profondément les élections désormais soumises aux desiderata de grands électeurs. Ces amendements durcissent les conditions pour les candidats aux élections législatives et présidentielle. Ce qui viole les dispositions de la constitution et plusieurs décisions de la cour constitutionnelle.

L'article 3 de notre constitution dit, je cite : « la souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du Peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti

ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté s'exerce conformément à la présente constitution qui est la loi suprême de l'Etat. Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels ».

- **En ma qualité à agir**

L'article 121 de la Constitution dans son premier paragraphe stipule que « la Cour constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation ». Député à l'Assemblée Nationale 9^{ème} législature, j'ai donc qualité à agir.

Considérant que le titre XII de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990, portant constitution de la République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 en ses articles 157.1: stipule « En vue de l'organisation des élections générales en 2026, le mandat des conseillers communaux élus en 2020, a pour terme, la date d'entrée en fonction des conseillers communaux élus en 2026 à 00 H » et l'article 157.2 qui dit « En vue de l'organisation des élections générales en 2026, le mandat des députés élus en 2023, a pour terme, la date d'entrée en fonction des députés élus en 2026 à 00H », il apparaît clairement que la constitution a encadré l'organisation des élections générales de 2026 en permettant déjà aux partis politiques de prendre leurs dispositions dès les élections communales de 2020 et législatives de 2023 pour remplir les conditions de participation aux élections générales de 2026.

Le processus électoral des premières élections générales de 2026, a démarré avec le vote de la loi 2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral qui a défini les conditions de sa tenue. Et c'est sur cette base que lors des élections communales et municipales de 2020 et législatives de 2023, les partis politiques ont participé à ces élections. L'on ne saurait donc changer les règles du jeu au cours du jeu c'est-à-dire modifiant les différentes conditions de participations aux différentes élections tel que le minimum de suffrage exprimé au plan national, le nombre minimum d'élus pour parrainer un candidat à l'élection présidentielle, etc. après l'élection des élus (maires et députés) qui sont appelés à parrainer.

- **Inconstitutionnalité de l'article 192 nouveau du code électoral**

Article 192 nouveau: En vue de leur installation, les membres du conseil communal ou municipal sont convoqués par arrêté de l'autorité de tutelle. **La désignation ou l'élection du maire et de ses adjoints a lieu lors de la séance d'installation du conseil communal ou municipal, dans les quinze (15) jours qui suivent l'annonce des résultats de l'élection communale, nonobstant les recours éventuels.** La désignation du maire et des adjoints au maire est communiquée à l'autorité de tutelle qui en informe les conseillers. En cas d'élections du maire et de ses adjoints, un bureau d'âge conduit le vote. Le bureau est assisté des deux plus jeunes conseillers. En tout état de cause, lorsque le conseil communal ou municipal n'est pas installé dans les quinze (15) jours qui suivent la proclamation des

résultats, sur saisine d'au moins deux (02) conseillers élus, la cour suprême se saisit du dossier et procède à l'installation du maire dans les quinze (15) jours de sa saisine.

Or, conformément à l'article 153.2 en son dernier paragraphe dispose que : « les conseillers communaux élus entrent en fonction et sont installés entre le premier et le troisième dimanche du mois de février de l'année électorale ». Prévoir l'installation quinze (15) jours après la proclamation des résultats qui peut être avant le 1^{er} février dans la modification de la loi électorale peut être en porte à faux avec les dispositions de la Constitution.

Cette disposition n'est donc pas conforme à la constitution.

- **Inconstitutionnalité de l'article 37 nouveau du code électoral**

Article 37 nouveau : Pour chaque élection, le Conseil électoral, sur proposition de la direction générale des élections, désigne par arrondissement, un coordonnateur chargé de l'organisation des opérations électorales. **Par décision de la CENA, les arrondissements de grande étendue ou ayant plus de cent (100) postes de vote peuvent être éclatés en plusieurs zones avec, chacune, un coordonnateur de zone ayant les mêmes attributions que le coordonnateur d'arrondissement.**

Le législateur n'a pas clairement défini comment les arrondissements de plus de cent (100) postes de vote seront éclatés. Le silence du législateur laisse la liberté à la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), à son bon vouloir et sans critères prédéfinis, l'éclatement des arrondissements. Une zone peut-elle avoir plus de cent postes de vote ? Un arrondissement de plus de cent postes de vote et moins de deux-cent postes de vote peut-il être éclaté à trois ou quatre zones ? Dans sa décision DCC24-001 du 04 janvier 2024, la cour constitutionnelle a dit clairement qu'il incombe au législateur d'exercer pleinement sa compétence en adoptant des lois claires, intelligibles et accessibles afin de prémunir, conformément au préambule de la constitution, les sujets de droits contre une **interprétation contraire à la constitution ou le risque d'injustice ou d'arbitraire.**

Cet article reste donc flou et ambigu donc contraire au préambule de la constitution.

- **Inconstitutionnalité de l'article 132 nouveau du code électoral**

Article 132 nouveau du code électoral en ses 2^{ème} et 3^{ème} paragraphe qui dispose : « qu'un député ou un maire ne peut parrainer qu'un candidat membre ou désigné du parti l'ayant présenté pour son élection. Toutefois, en cas d'accord de gouvernance conclu avant le dépôt des candidatures à l'élection présidentielle et déposé à la CENA, le député ou le maire peut parrainer un candidat membre de l'un ou l'autre des partis signataires de l'accord ».

L'article 41 de la constitution premier alinéa dispose que : Le président de la République est le chef de l'Etat. Il est l'élu de la Nation et incarne l'unité nationale. La constitution du Bénin ne fait obligation à aucun candidat aux élections présidentielles de provenir d'un parti politique. L'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct, l'accrédite d'un lien direct entre le duo de candidat et le peuple béninois, loin du « régime des partis » voulu par la modification de l'article 132 nouveau.

- **De l'article 132 nouveau 2^{ème} alinéa : un député ou un maire ne peut parrainer qu'un candidat membre ou désigné du parti l'ayant présenté pour son élection.**

Au Bénin, le mandat impératif pour les membres du parlement est interdit par l'article 80 de la constitution car, même s'ils sont élus au niveau d'une circonscription, ceux-ci représentent l'ensemble de la nation. L'article 80 je cite « les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de cinq ans renouvelable deux fois. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière et tout mandat impératif est nul ». De manière générale, un mandat impératif désigne un mode de représentation dans lequel les élus ont l'obligation de respecter les directives de leurs électeurs ou de leur parti politique sur la base desquelles ils ont été désignés afin de mener une action prédéfinie et selon des modalités précises auxquelles elle ne peut déroger, sous peine de révocation.

Le président de l'Assemblée Nationale Louis Gbèhounou VLAVONOU répondant à Monsieur Philippe GOUKPANIAN dans sa lettre en date du 11 janvier 2021 disait en substance « *en vous remerciant de l'intérêt que vous portez à la question, je voudrais vous faire observer que le choix des candidats à parrainer relève exclusivement de l'intime conviction de chaque maire et de chaque député. Ce choix n'est influencé ni par une délibération du conseil municipal encore moins par celle de la représentation nationale* ».

Mieux par décision DCC 21-232 du 16 septembre 2021, il est signifié clairement au requérant « par ailleurs que par la décision EP 21-012 du 17 février 2021, la cour a décidé que l'acte de parrainage est un engagement unilatéral à soutenir un candidat à l'élection du président de la République et les élus ont la liberté d'accorder leur parrainage aux candidats de leur choix ; qu'ainsi l'autorité de chose jugée attachée à ces décisions s'oppose à la recevabilité de la présente requête »

- **De l'article 132 nouveau 3^{ème} alinéa : Toutefois, en cas d'accord de gouvernance conclu avant le dépôt des candidatures à l'élection présidentielle et déposé à la CENA, le député ou le maire peut parrainer un candidat membre de l'un ou l'autre des partis signataires de l'accord.**

Le président de la République est élu au suffrage universel direct. La candidature est personnelle sans forcément être membre d'un parti politique. Toute entente, tout accord de gouvernance entre parti politique ne lie le candidat pour son élection. La mise en œuvre de cet accord n'engage ni le candidat même s'il venait à être élu, ni la Nation béninoise. L'on ne serait donc imposer un accord entre deux ou plusieurs partis à la constitution. Aussi l'article 38 et 39 de la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral dispose respectivement que : « chaque candidat à l'élection du président de la République ou chaque liste de candidats aux élections législatives ou communales présente une déclaration de candidature auprès de la CENA », et : « Nul ne peut être candidat aux élections indiquées à l'article précédent, s'il n'est électeur. Les alliances de partis ne sont pas autorisées à présenter des listes de candidats ». Ainsi, nous remarquons que les accords, alliances, union ou groupement de partis politiques en vue d'affronter les élections sont interdits sans toutefois interdire leur éventuelle collaboration après l'élection. Tout accord de gouvernance entre deux ou plusieurs partis avant les élections

qui influencera le parrainage des élus est contraire à la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral.

Cet article 132 nouveau du code électoral est contraire à la constitution.

- De l'inconstitutionnalité de l'article 146 nouveau

Article 146 nouveau 1^{er} et 2^{ème} alinéa je cite : « Seules seront éligibles à l'attribution des sièges, les listes ayant recueilli au moins 20% des suffrages valablement exprimés dans chacune des circonscriptions électorales législatives. Toutefois, pour les partis politiques ayant conclu et déposé à la CENA préalablement à la tenue du scrutin un accord de coalition parlementaire, à la somme des suffrages de ceux ayant recueilli au moins 10% des suffrages exprimés au plan national ».

Lors de la plénière du 5 mars 2024 à l'Assemblée Nationale, l'honorable Nassirou Arifari BAKO disait, je cite : « **je voudrais rappeler par exemple que la fixation du seuil électoral à 10% des suffrages exprimés au plan national pour l'attribution des sièges, est issue de deux assises nationales successives: Séminaire national sur la réforme du système partisan tenu en 2018 à l'hôtel Azalai de Cotonou avec l'ensemble des acteurs de la classe politique, notamment les dirigeants de partis politiques de l'époque au lendemain duquel la première modification du Code électoral sous le régime de la Rupture a été opérée, et confirmée par le Dialogue politique national d'octobre 2019 tenu au Palais des Congrès de Cotonou au lendemain de la crise électorale des législatives du 28 avril 2019. Il s'agit donc d'un élément de Consensus qui ne saurait être touché que par le même canal du dialogue pour un nouveau consensus.** Sur cette question de Consensus, il existe une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle du Bénin selon laquelle le Consensus est à valeur constitutionnelle. Il ne peut donc être procédé à une modification d'une disposition relevant du consensus sans passer par le même canal.

C'est bien en pleine conformité avec ce consensus que la proposition de loi AHOUANVOEBLA et consorts portant modification du Code électoral objet de la Loi 2018-31 du 9 octobre 2018, fut introduite à l'assemblée nationale le 28 octobre 2019. On peut lire à juste titre parmi les considérants de l'exposé des motifs ce qui suit : “- Considérant, toutefois, que l'application de cette nouvelle loi à l'occasion de l'élection des Députés du 28 avril 2019 a mis en relief des difficultés relatives notamment aux conditions d'attribution des sièges ainsi qu'aux conditions de validité des listes de candidatures ;

Considérant qu'en prenant la mesure de cette situation, le chef de l'Etat a organisé un Dialogue national du 10 au 12 octobre 2019 dont certaines recommandations engagent la représentation nationale à examiner et adopter la modification du Code électoral ;

Que pour donner suite à ces recommandations consensuelles, nous députés soussignés, soumettons à la représentation nationale, en vue de son examen et adoption, la présente proposition de loi modifiant et complétant la loi No 2018-31 du 9 Octobre 2018 portant Code électoral.” Fin de citation.

Il est donc clair que la loi N° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral actuellement en vigueur est le résultat absolu d'un processus consensuel à la fois sur les

conditions de validité des listes de candidatures et les conditions d'attribution des sièges. Ces dispositions relèvent du Consensus à valeur constitutionnelle et sont réputées relevées de l'autorité de la chose jugée, sauf nouveau consensus issu d'un autre dialogue inclusif ».

Mieux, l'article 81 de la constitution dit « la loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée Nationale, les conditions d'éligibilité, le minimum de suffrages à recueillir par les listes de candidatures au plan national pour être éligibles à l'attribution des sièges, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants » et l'article 153.1 je cite « A titre d'élections générales, sont organisées dans une même année électorale, les élections législatives et communales simultanément, puis l'élection du président de la République. Seules les listes ayant recueilli un minimum de suffrages exprimé au plan national pour chacune des élections, sont admises à l'attribution des sièges. Ce seuil est fixé par la loi ».

Aussi, comment vouloir l'hégémonie des partis politiques alors que certains partis politiques ne seront pas éligibles avec peut-être un peu moins de 20% dans une seule circonscription électorale et plus de 10% au niveau national et qu'un autre le soit dans les mêmes conditions juste parce qu'ayant signé un soi-disant accord de gouvernance. La signature d'un accord de gouvernance devrait-elle soustraire les parties concourantes au quantum ? Mieux si l'accord est rompu entre les partis contractants en cours d'exécution, la CENA va-t-elle reprendre la délibération ? Il n'y a même plus une norme de 10% pour les partis qui n'ont pas d'accord de gouvernance mais 20%. Seuls les partis politiques qui ont un accord de gouvernance sont appelés à avoir au moins 10% au plan national. Le législateur peut-il discriminer là où la constitution ne l'a pas prévu ? La constitution interdit toute discrimination et le juge constitutionnel dans plusieurs de ses jurisprudences l'a rappelé.

Eu égard à tout ce qui précède, votre Haute Juridiction constatera que plusieurs amendements faits sur la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral par l'Assemblée Nationale en sa séance du 5 mars 2024 sont contraires à la constitution.

Aussi voudrais-je demander à la Haute Juridiction de dire et juger que la loi 2024-13 du 5 mars 2024 modifiant et complétant la loi N°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral est contraire à la constitution et de l'annuler purement et simplement.



OUASSAGARI Bio Sika Abdel Kamel
(Commandeur de l'ordre National du Bénin)