

M. Antonin Midofi HOUNGA
Député à l'Assemblée nationale
Groupe Parlementaire « Les Démocrates »
BP 794 Abomey Calavi Benin
Maison HOUNGA
Tél : 97 09 82 24 / 95 96 03 57



À Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les Conseillers

COUR CONSTITUTIONNELLE

COTONOU

Cotonou le 12 mars 2024

OBJET : Recours contre la Loi n°2024-13 modifiant et complétant la Loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale en sa séance du 05 mars 2024.

Monsieur le Président,
Mesdames et messieurs les Conseillers,

Nous avons l'honneur de déférer au contrôle de constitutionnalité de la Cour, la Loi n° 2024-13 du 5 mars 2024 modifiant et complétant la Loi n° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral en République du Bénin.

Le présent recours se fonde sur les dispositions des articles 114 et 121 de la Constitution du 11 décembre 1990 et vise à faire invalider la Loi n° 2024-13 du 5 mars 2024 pour violation de la Constitution. Nous appelons l'attention de la Haute juridiction sur les modifications faites par le législateur et qui **premièrement** pose dans la loi, les règles d'une confiscation du pouvoir par un groupe politique, **deuxièmement** viole les articles 44, 80, 81, 35 et 124 de la Constitution du 11 décembre 1990, **troisièmement** viole l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et dont les dispositions font partie intégrante de la Constitution du Bénin.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

Par un recours en date du 15 novembre 2024, M. Codjo G. GBEHO a saisi la Haute juridiction aux fins d'attirer son attention sur les dysfonctionnements des institutions de la République à l'occasion du parrainage des candidats à l'élection présidentielle de l'année électorale 2026.

Dans sa Décision DCC 24-001 du 04 janvier 2024, la Haute juridiction a rappelé que : « *L'Assemblée nationale est invitée à modifier le Code électoral pour : d'une part, rétablir l'égalité du pouvoir de parrainer à l'égard de tous les maires et, d'autre part, rendre conformes à l'article 49 de la Constitution, les dispositions de l'article 142, alinéa 6 de la Loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral* ».

Pour conformer le Code électoral à la Décision DCC 24-001 du 4 janvier 2024, le Président de l'Assemblée nationale a convoqué la première session extraordinaire de l'année 2024. Au cours de cette session, l'Assemblée nationale a d'abord tenté de passer outre l'injonction faite à elle de modifier le Code électoral pour « *d'une part, rétablir l'égalité du pouvoir de parrainer à l'égard de tous les maires et, d'autre part, rendre conformes à l'article 49 de la Constitution, les dispositions de l'article 142, alinéa 6 de la Loi n°2019-43 du 15 novembre 2019 portant code électoral* ». La proposition de révision de la constitution initiée à cette fin par M. Assan SEIBOU, Président du Groupe BR à l'Assemblée avait pour but de contourner la **Décision DCC 24-001 du 4 janvier 2024** pour réaménager à leur guise, le calendrier électoral et les règles du jeu électoral. Fort heureusement, l'initiative de cette révision constitutionnelle a échoué. La proposition de loi constitutionnelle du Député Assan SEIBOU n'a réussi à obtenir le vote des 82 députés nécessaires à l'étape de la prise en considération.

Après cet échec, la majorité présidentielle, menaces verbales à l'appui et dissimulant à peine son désir de vengeance contre l'opposition qui a mis en échec la manipulation de la Constitution à des fins électoralistes, a décidé de modifier le Code électoral. Ainsi, aux termes de sa délibération du 5 mars 2024, l'Assemblée nationale a voté par 79 voix pour, 28 contre et une abstention, la Loi n° 2024-13 modifiant et complétant la Loi n° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral en République du Bénin. **D'un point de vue formel, la Loi 2024-13 du 5 mars 2024 viole la Décision DCC 24-001 du 4 Janvier 2024** qui, suivant l'article 124 de la Constitution, n'est susceptible d'aucun recours et s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. **D'un point de vue substantiel, la Loi 2024-13 du 5 mars 2024 viole les articles 44, 80, 81, 35 et 124 de la Constitution.**

Nous sollicitons qu'il plaise à la Cour constitutionnelle de déclarer contraire à la Constitution, la **Loi n° 2024-13 du 5 mars 2024 modifiant et complétant la Loi n° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral en République du Bénin** pour le fondement des griefs suivants :

EN PREMIER LIEU, L'INTENTION DE CONFISCATION DU POUVOIR POLITIQUE

Au cours du débat sur la proposition de révision de la Constitution du 11 décembre 1990 en date du 2 mars 2024, **M. Augustin AHOUANVOEBLA**, Député à l'Assemblée nationale a déclaré : « *Je voudrais dire qu'il est exactement 23 heures, et nous voilà encore sous les projecteurs en toute transparence et je remarque que la nuit chez nous est porteuse de sagesse et de réflexion.*

Moi je croyais qu'avec la présence de certains ici, nous ne ferons plus de vote de nuit. Je m'attendais qu'une partie de l'hémicycle se lève et disparaisse de l'hémicycle et nous voilà encore assis et y resterons au-delà de 00h.

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, la Charte des partis politiques en lien avec certaines dispositions de notre Constitution refuse la cohabitation entre l'opposition et la mouvance. Aucun opposant ne peut plus siéger au sein du Gouvernement et de ce fait, il est tout à fait naturel que les lois qui gouvernent la République permettent au Président élu d'organiser avec son parti ou groupe de partis politiques les élections couplées pour s'assurer d'une majorité au Parlement parce qu'il ne pourra pas gouverner avec une minorité au Parlement. Le développement serait totalement compromis et je crois bien que c'est pour cette raison que notre collègue Assan SÉIBOU a voulu régler un problème. L'inquiétude des uns et des autres quand le président Assan SÉIBOU a déposé sa proposition de loi c'était qu'on ne va pas se retrouver pour introduire des dispositions fatales à une fraction de la classe politique. Nous avons travaillé ensemble et le résultat que nous avons eu chacun l'a sous les mains et on comprend aisément que bien au contraire, on a renforcé et martelé que désormais en République du Bénin, plus jamais personne ne peut exercer plus de deux mandats. Aucun humain ne peut exercer plus de deux mandats et on pouvait aller plus loin pour dire qu'à 99% si on devait réviser cette disposition liée au mandat il faut que ce soit 9/10 des parlementaires ou par voie référendaire, me référant justement à l'article 4 de la constitution.

Monsieur le Président, nous avons malheureusement cherché le consensus à travers les réseaux sociaux et dame rumeur. On ne s'est jamais retrouvé pour savoir ce que nous voulons faire véritablement. La question fondamentale était le parrainage et notre collègue a voulu définitivement régler cette question faisant tout pour qu'au niveau égalitaire les Députés et les Maires soient au niveau requis pour parrainer un duo de candidats. Contrairement à ce que certains ont introduit en voulant que les Députés de 2026 parrainent pendant que les Maires de 2020 parrainent laissant sur le carreau les Maires qui seront immédiatement élus peut être après les dépôts de dossiers de candidatures.

Monsieur le Président, c'est inquiétant, nous avons mis la charrue devant les bœufs, nous avons beaucoup bavardé, nous avons menti à notre opinion et même c'est trop tard, **parce que ce serait amer. Si peut-être c'est un consensus muet, que tout le monde va voter tout à l'heure mais si ce n'est pas le cas, ah, vous allez le boire. Je travaillerai en 2026, lors des élections couplées législatives, pour que mon parti, Union Progressiste le Renouveau ait à lui tout seul 80% des députés et le contrôle de 80% des 77 communes du Bénin.... Vous verrez... En ce moment, je verrai comment le BR aura de candidats à parrainer, je verrai comment les démocrates auront de candidats à parrainer pour les élections présidentielles et ce serait en ce moment un autre problème que vous aurez à régler. Voilà ce qui vous attend et c'est pourquoi je vous invite expressément à une pause que vous allez demander à vouloir immédiatement vous concerter pour que nous puissions voter ensemble cette révision de la constitution... ».**

Ces propos sont ceux d'un élu de la Nation, tenus au sein de l'hémicycle. Il s'agit de déclarations particulièrement graves qui ont précédé la modification du code électoral et annoncé

l'intention de poser dans le Code électoral, les règles de la confiscation du pouvoir pour le compte d'un parti politique fut-il majoritaire à l'Assemblée nationale. Les déclarations de M. AHOUANVOEBLA, sont incompatibles avec l'ordre constitutionnel actuel et une menace pour la démocratie pluralistes héritée de la Conférence nationale de février 1990.

Tout d'abord, le préambule de la Constitution précise :

« Nous, Peuple béninois,

- *Réaffirmons, notre opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel.*
- *Exprimons notre ferme volonté de défendre notre dignité aux yeux du monde et de retrouver la place et le rôle de pionner de la démocratie et de la défense des droits de l'homme qui furent naguère les nôtres.*
- *Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle.*
- *Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution ».*

Ensuite, l'article 3 de la Constitution dispose : *« 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'État. 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 ».

**Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,**

Qu'il plaise à la Haute juridiction, au regard du préambule et de l'article 3 de la Constitution, de constater que les propos tenus par M. AHOUANVOEBLA – menaçant les citoyens et les Partis politiques d'utiliser le pouvoir législatif dont dispose son camp politique pour d'une

part priver les autres Partis politiques de l'attribution des parrainages et d'autre part, les exclure de l'élection présidentielle à venir – sont contraires à la Constitution.

Il n'y a pas de doute sur l'incompatibilité du discours de M. AHOUANVOEBLA avec les dispositions pertinentes de la Constitution, les principes fondamentaux qui organisent l'État et les valeurs politiques qui fondent l'exercice du pouvoir politique en République du Bénin, depuis 1990. Dans le fond, la Loi n° 2024-13 modifiant la Loi n° 2019-43 du 15 novembre 2019 portant Code électoral en République du Bénin est la mise en œuvre de cette velléité d'exclusion exprimée sans état d'âme par le Député AHOUANVOEBLA.

Matériellement, l'article 132 de cette Loi dispose :

- *Les duos de candidats pour l'élection présidentielle seront parrainés par un nombre de Députés et de Maires correspondant à au moins 15% de l'ensemble des Députés et des Maires et provenant d'au moins trois cinquièmes des circonscriptions législatives ;*
- *Un Député ou un Maire ne peut parrainer qu'un candidat membre et issu du parti sur la liste de laquelle il a été élu. Toutefois, en cas d'accord de gouvernance conclu avant le dépôt des candidatures à l'élection présidentielle et enregistré à la CENA, le Député ou le Maire peut parrainer un candidat membre de l'un des partis signataires de l'accord de gouvernance ;*
- *Pour être éligible à l'attribution des sièges au Parlement et dans les conseils municipaux et communaux, tout parti politique ayant pris part aux élections législatives ou aux élections municipales et communales doit recueillir 20% des suffrages exprimés par circonscription ;*
- *La désignation des chefs quartiers et des chefs de village sera faite par le parti majoritaire issu des prochaines élections communales.*

La Constitution du 11 décembre 1990 en son préambule et dans son article 3, ci-dessus citées, proscrit clairement toute volonté de confiscation du pouvoir par quelque organe que ce soit de la Nation. Or, l'article 132 de la Loi n° 2024-13 du 5 mars 2024, pose de nouvelles conditions contraires aux principes démocratiques protégés par la Constitution ainsi qu'à plusieurs dispositions pertinentes de la Constitution du Bénin.

La Cour est ainsi appelée à statuer sur les velléités de confiscation du pouvoir par un groupe politique, l'intention d'instaurer un système de parti-État dans le seul but d'empêcher le peuple béninois de choisir librement ses représentants à tous les niveaux de gestion de l'État. Or, le moyen d'exercice par le peuple de sa souveraineté reste les élections que les pouvoirs publics doivent organiser de manière loyale, libre et transparente. Si la Cour venait à valider les nouvelles règles introduites dans le Code électoral, cela s'apparenterait à une sorte de légalisation de la confiscation du pouvoir par une organisation politique. L'impuissance de la Haute juridiction face à un usage aussi abusif, arbitraire et irrégulier du pouvoir législatif consacrerait d'abord, la raison du plus fort, ensuite le diktat de la majorité au mépris des lois

de la République et enfin la vulnérabilité de la Constitution que toute majorité politique au Parlement choisira de respecter ou de ne pas respecter en fonction de ses intérêts.

EN DEUXIEME LIEU,

LA VIOLATION DES ARTICLES 44, 80, 81, 35 et 124 DE LA CONSTITUTION

L'examen des amendements apportés au Code électoral par l'Assemblée nationale le 5 mars 2024 autorise à contester devant la Haute juridiction, la constitutionnalité des modalités prévues à l'article 132 nouveau du Code.

L'article 132 nouveau du Code électoral dispose :

- *« Les duos de candidats pour l'élection présidentielle seront parrainés par un nombre de Députés et de Maires correspondant à au moins 15% de l'ensemble des Députés et des Maires et provenant d'au moins trois cinquièmes des circonscriptions législatives ;*
- *Un Député ou un Maire ne peut parrainer qu'un candidat membre et issu du parti sur la liste de laquelle il a été élu. Toutefois, en cas d'accord de gouvernance conclu avant le dépôt des candidatures à l'élection présidentielle et enregistré à la CENA, le Député ou le Maire peut parrainer un candidat membre de l'un des partis signataires de l'accord de gouvernance ;*
- *Pour être éligible à l'attribution des sièges au Parlement et dans les conseils municipaux et communaux, tout parti politique ayant pris part aux élections législatives ou aux élections municipales et communales doit recueillir 20% des suffrages exprimés par circonscriptions ;*
- *La désignation des chefs quartiers et des chefs de village sera faite par le parti majoritaire issu des prochaines élections communales ».*

- La violation de l'article 44 de la Constitution

Ainsi, pour l'élection présidentielle, la Loi n° 2024-13 du 5 mars 2024 dispose que les duos de candidats seront *« parrainés par un nombre de Députés et de Maires correspondant à au moins 15% de l'ensemble des Députés et des Maires et provenant d'au moins trois cinquièmes des circonscriptions législatives »* au lieu des 10% du collège des parrains requis par le législateur de 2019. L'Assemblée nationale a aggravé cette condition de la candidature à deux niveaux : **premièrement**, en portant le nombre de parrains de seize (16) à vingt-huit (28) et **deuxièmement**, en exigeant que les vingt-huit (28) parrainages réunis par le candidat à l'élection présidentielle proviennent des trois cinquièmes (3/5) des circonscriptions électorales du Bénin, soit quinze (15) circonscriptions électorales sur les vingt-quatre (24) que compte le pays.

Toujours pour l'élection présidentielle, l'Assemblée nationale a modifié les règles d'attribution du parrainage. Maintenant, au terme de l'article 132 nouveau du Code électoral, *« Un Député*

ou un Maire ne peut parrainer qu'un candidat membre et issu du parti sur la liste de laquelle il a été élu. Toutefois, en cas d'accord de gouvernance conclu avant le dépôt des candidatures à l'élection présidentielle et enregistré à la CENA, le Député ou le Maire peut parrainer un candidat membre de l'un des partis signataires de l'accord de gouvernance ».

Il s'ensuit que le parrainage n'est plus dévolu aux Députés et aux Maires. Aux termes des dispositions de l'article 132 nouveau du Code, le parrainage des candidats à l'élection présidentielle n'est plus un acte unilatéral et libre car le Député ou le Maire attributaire formel du parrainage devient un simple passeur dont le rôle est de retenir le parrainage pour le compte de son Parti politique. Les Partis politiques qui ne sont pas désignés par l'article 44 de la Constitution deviennent, par une manœuvre frauduleuse, les réservataires du parrainage des élus, donc les vrais titulaires du parrainage. Or, l'article 44 de la Constitution a formellement dévolu le parrainage aux élus et non aux Partis politiques. Et le constituant n'a jamais entendu attribuer directement le parrainage aux Partis politiques ni le leur réserver indirectement, par le truchement des élus membres de ces Partis.

Et pourtant, par une manœuvre habile, l'Assemblée nationale a dépossédé les élus de leur droit (protégé par la Constitution) de parrainer les candidats, l'a transféré aux Partis politiques et a conditionné l'attribution de ce parrainage aux combines partisans. Dans ces conditions, le Député ou le Maire n'a plus le libre arbitre de décider en conscience du candidat bénéficiaire de son parrainage. L'élu ne peut que l'attribuer au candidat de son Parti et à défaut, il devra attendre que son Parti conclue un accord de gouvernance avec un autre parti pour attribuer ce parrainage. Dans l'un ou l'autre des cas, le Député et le Maire qui sont des élus, deviennent des esclaves de leur Parti, à peine responsable pour décider du candidat dont les idées et le projet de société méritent d'être parrainés pour se présenter au suffrage des Béninois. Or, la Constitution du 11 décembre 1990 a consacré la liberté de l'élu et protégé sa conscience et son indépendance dans l'exercice de ses fonctions, comme un principe sacro-saint de notre droit.

C'est à cet égard, qu'il convient que la Haute juridiction déclare l'article 132 nouveau du Code électoral contraire à l'article 44 de la Constitution.

- La violation de l'article 80 de la Constitution

L'article 80 de la Constitution dispose : « 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 cette disposition, il faut retenir d'abord, que le Député n'est pas la propriété privée du Parti qui l'a présenté aux élections, ensuite que la liberté de conscience du Député est fondamentale et enfin que le parrainage qui lui est confié par la Nation n'appartient pas au Parti politique auquel l'élu appartient. Dès lors, le parrainage accordé au Député ne peut pas être exclusivement réservé par la loi, au Parti sur la liste de laquelle il a été élu. L'intention du

législateur, en dépossédant l'élu de sa liberté de conscience et en s'adjugeant du droit de parrainage que lui confère la Constitution, est une voie détournée de rendre dans les faits, le mandat des Députés, impératif.

Si la Cour laisse s'installer de telles dispositions dans l'ordonnement juridique de l'Etat, elle aurait contribué à ériger les Partis au-dessus des élus de la Nation et progressivement au dessus des institutions de l'Etat. Si la bouche de la Constitution qu'est le juge constitutionnel ne fait pas résonner l'autorité de la Loi fondamentale à l'égard d'une majorité parlementaire qui veut triompher de tout et faire prévaloir ses intérêts politiques sur ceux de la Nation, Si la Haute juridiction ne protège pas l'indépendance de l'Etat à l'égard des Partis qui ne sont que des organisations privées, la Cour aurait fait le lit à la tentation du Parti-Etat qui menace l'édifice constitutionnel de 1990 et nos libertés. En conséquence, la Haute juridiction doit protéger le Député et veiller à ce que dans l'exercice de ses fonctions, ce dernier ne soit pas obligé de déférer aux injonctions de son Parti et qui sait, demain à celles de ses mandants sous peine de révocation. **Un tel mandat est considéré comme nul par l'article 80 de la Constitution**, car en République du Bénin, « **chaque Député est le représentant de la Nation tout entière** » et jouit d'un mandat représentatif qui a la caractéristique d'être général, libre et non révocable.

Sur la question du parrainage, il est important de soumettre à votre jugement la position du Président de l'Assemblée nationale et de la Décision de la Cour constitutionnelle.

D'abord, la position de M. Louis G. VLAVONOU, Président de l'Assemblée nationale. Le 11 janvier 2021, répondant à une interpellation de M. Philippe GOUKPANIAN, le Président de la représentation nationale lui-même a défendu la liberté du parrainage : « *Je voudrais vous faire observer que les choix des candidats à parrainer relèvent exclusivement de l'ir:time conviction de chaque Maire et de chaque Député. Ce choix n'est influencé ni par les Partis auxquels appartiennent les parrains ni par une délibération du conseil municipal, encore moins par celle de la représentation nationale* ».

Ensuite, la position de la Cour constitutionnelle. Le 17 février 2021, la position défendue le 11 janvier 2021 par le Président de l'Assemblée nationale a été confortée par la Cour constitutionnelle dans la décision EP 21-012 du 17 février 2021. La haute juridiction a dit et jugé 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...* ».

En modifiant le Code électoral comme elle l'a fait le 5 mars 2024, l'Assemblée nationale a abusé de son pouvoir législatif, violé l'article 80 de la Constitution, et bafoué la Décision EP 21-012 rendue par la Cour constitutionnelle le 17 février 2021. Nous sollicitons qu'il plaise à la Haute juridictions de déclarer l'Article 132 nouveau du Code électoral, contraire aux articles 80 et 124 de la Constitution.

- La violation de l'article 81 de la Constitution

En ce qui concerne les élections législatives et celles municipales et communales, l'article 132 nouveau du Code électoral dispose : « *Pour être éligible à l'attribution des sièges au Parlement et dans les conseils municipaux et communaux, tout parti politique ayant pris part aux élections législatives ou aux élections municipales et communales doit recueillir 20% des suffrages exprimés par circonscriptions* ». Sur cette catégorie d'élection aussi, les choix du Parlement sont problématiques tant sur le plan politique que juridique. Au lieu des 10% de seuil de représentativité requis par le législateur de 2019 pour qu'un parti se maintienne et prétende participer à l'attribution des sièges, l'Assemblée nationale a introduit un verrou supplémentaire et plus sévère. En effet, l'Assemblée nationale exige que « *tout parti politique ayant pris part aux élections législatives ou aux élections municipales et communales doit recueillir 20% des suffrages exprimés par circonscription* ».

D'un point de vue politique, les amendements au Code électoral, adoptés par l'Assemblée nationale le 5 mars 2024 ont un dessein inavoué contraire à l'idéal de démocratie hérité de la Conférence nationale. Depuis 2019, les options législatives de la majorité présidentielle, particulièrement celle de la Loi 2024-13 du 5 mars 2024 visent à décourager les citoyens de s'engager en politique pour leur pays, à les éloigner des institutions de la République où se décide l'avenir de leur pays et à rendre difficile voire improbable la candidature à toutes les élections au Bénin.

D'un point de vue juridique, l'article 132 nouveau du Code électoral est contraire à l'article 81 de la Constitution qui dispose : « *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 au sièges vacants* ». L'introduction dans le Code électoral d'un minimum de 20% de suffrages à recueillir par les partis politiques à l'échelle des circonscriptions électorales *pour être éligible à l'attribution des sièges au Parlement et dans les conseils municipaux et communaux* est une violation flagrante de l'article 81 de la Constitution. Car suivant la théorie de la hiérarchie des normes connue des juristes pour être un dogme de la science juridique, c'est à la Loi de se conformer à la Constitution et le législateur ne peut disposer au delà du périmètre défini par le constituant. Il en est ainsi dans tous les pays démocratiques, il ne saurait en être autrement au Bénin.

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Il nous plaît d'appeler votre Haute attention sur un fait majeur qui peut aider à forger votre conviction. Depuis 2018, les modifications apportées à la Constitution en 2019, au Code électoral en 2018, en 2019, en 2020 et maintenant en 2024 ont fini par faire des élections en République, un vrai parcours de combattant. Progressivement, par petites touches, le Bénin est devenu le pays d'Afrique francophone où les conditions de candidature à l'élection présidentielle et aux élections législatives sont les plus drastiques, les plus aléatoires, les plus fermées et les plus inflammables. C'est à croire que l'élection est interdite et que les candidatures sont redoutées et pourfendues. En conséquence, la Constitution et le Code électoral multiplient les obstacles politiques, administratifs, fiscaux et judiciaires sur le parcours de quiconque de l'opposition s'engage dans le processus des élections. Sous prétexte de réforme, ces textes excluent des citoyens et les rendent indésirables dans les élections.

C'est à cette aune qu'il faut apprécier l'extravagance et l'extrémisme des amendements faits au Code électoral le 5 mars 2024 par l'Assemblée nationale. Or, par le passé, l'introduction en 2018 d'un seuil de représentativité des 10% pour les élections législatives et les élections municipales et communales, l'imposition en 2019 du parrainage aux candidats à l'élection présidentielle de 2021 ont conduit notre pays à l'exclusion politique, à un Parlement monocouleur, à la violence politique. Ce sont ces mêmes dispositions qui expliquent les violences inédites lors des élections législatives d'avril 2019 et présidentielles d'avril 2021, les exils massifs de nos compatriotes, les arrestations de responsables et militants de l'opposition et l'emprisonnement de deux candidats à la présidentielle de 2021 et leur condamnation à de lourdes peines. Notre pays n'a pas encore fini de panser les plaies de ces événements tragiques. En durcissant les mêmes dispositions qui ont jeté l'huile sur le feu en 2019 et en 2021, il est à craindre que les mêmes causes produisent les mêmes effets.

En tant que Gardien de la Constitution, Juge des élections mais surtout Régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, votre responsabilité est de remettre le législateur à sa juste place, de l'obliger à légiférer dans le strict respect de la souveraineté du peuple, des principes de liberté, de pluralisme et de démocratie que ce peuple a établis dans la Loi fondamentale de 1990. Votre responsabilité est d'aider ce peuple au nom duquel vous jugez, à organiser des élections consensuelles, pacifiques et consolidantes pour notre démocratie. Votre responsabilité enfin, est d'éviter qu'une fraction politique, fut-elle majoritaire à l'Assemblée nationale, compromette, par ses choix extrémistes, la paix et la stabilité de notre pays, le bon déroulement de l'année électorale 2026 et ce qui reste de nos acquis démocratiques.

- La rupture des garanties légales des exigences constitutionnelles

Il est important d'appeler l'attention de la Cour sur le fait qu'elle doit veiller au respect de sa propre jurisprudence relative aux garanties légales des exigences constitutionnelles, désignée sous la formule « effet cliquet » en contentieux constitutionnel. C'est cette obligation faite au

législateur de légiférer en consolidant la démocratie et en renforçant l'État de droit mais jamais en reculant ou en durcissant le régime juridique et la jouissance des droits acquis que la Haute juridiction a consacré dans sa **décision DCC 10-049 du 5 avril 2010**. Ainsi, en jugeant contraire à la Constitution la Loi n°2010-12 portant abrogation de la Loi n°2009-10 du 13 mai 2009, votée le 18 mars 2010 par l'Assemblée nationale, la Cour a affirmé que si le Parlement a le droit de légiférer, il ne peut pour autant légiférer que pour garantir davantage les droits et libertés consacrés dans la Constitution.

Il est aisé de constater à l'examen de la Loi 2024-13 du 5 mars 2024 que ses dispositions induit des reculs en matière démocratique et une **insécurité juridique sur les droits acquis**. En effet, **l'article 132 nouveau du Code électoral rend difficilement réalisable le droit des citoyens d'être électeur et éligible**, compromet *le droit des citoyens de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays*, durcir les critères de candidature aux élections municipales et communales, aux élections législatives et présidentielles. En le faisant, l'Assemblée nationale a **formalisé la confiscation du pouvoir pour le compte des Partis politiques** qui seuls peuvent présenter des candidats à toutes les élections sans exception. Avec cette loi, **les candidatures indépendantes sont légalement proscrites** et pour prétendre participer librement à la direction des affaires publiques de son pays et le diriger, l'adhésion à un Parti politique devient obligatoire.

Cependant, l'une des menaces les plus avérées au droit acquis réside dans le fait que l'article 132 nouveau du Code électoral fragilise complètement les acquis des Partis disposant d'élus susceptibles de présenter un candidat à l'élection présidentielle de 2026. Le législateur de 2019 avait requis 10% du collège des Députés et Maires pour parrainer un candidat à la présidentielle, soit dix-neuf (19) élus. C'est sur cette base que les élections législatives de janvier 2023 ont été organisées et permis au Parti Les Démocrates d'obtenir vingt-huit (28) députés capables de garantir la présence d'un candidat de l'opposition dans le scrutin présidentiel de 2026. Mais la modification opportuniste du Code électoral, et le rehaussement du nombre de parrains, porté de dix-neuf (19) à vingt-huit (28), accentuent une pression sur la représentativité politique du Parti Les Démocrates et l'expose à tous les aléas de la vie politique. **C'est pour cette raison qu'il faut considérer que la Loi 2024-13 du 5 mars 2024 est une loi opportuniste, porteuse d'insécurité juridique et contraire à la Constitution**. Cette Loi a malicieusement et sciemment choisi de fragiliser les droits politiques du Parti Les Démocrates, acquis à l'occasion des législatives 2023.

En l'espèce, nous sollicitons qu'il plaise à la Haute juridiction d'opposer au législateur Béninois une **donnée constante du contrôle de constitutionnalité, un acquis de la jurisprudence constitutionnelle**. Car il est constant dans les démocraties pluralistes qu'une loi modifiant le régime juridique d'une liberté fondamentale ne peut être qu'un régime plus favorable que le régime antérieur.

- Sur la violation de l'article 35 de la Constitution

Aux termes des dispositions de l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990 « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* ». L'Assemblée nationale a reçu du pouvoir constituant, la prérogative essentielle de voter la loi, de la modifier ou de l'abroger. Cependant, si l'on s'en tient aux intentions de la majorité parlementaire qui a voté le texte incriminé, on aboutira à la conclusion qu'il s'agit d'un abus du pouvoir législatif. Dans le cas d'espèce, la majorité parlementaire a fait jouer sa position dominante à l'Assemblée nationale pour imposer ses pulsions en voulant rendre quasiment impossible la participation d'autres courants politiques aux élections à venir.

En d'autres termes, il s'agit d'un abus de pouvoir qui contrevient aux dispositions pertinentes de la constitution, viole les principes essentiels de la démocratie et expose le pays aux risques d'instabilité et de violence. Les Députés à l'Assemblée nationale ne pouvaient pas ignorer les conséquences de leurs actes et ont délibérément décidé d'engager l'Assemblée nationale et le pays tout entier sur la voie de l'exclusion politique et des soubresauts qui en découlent.

Qu'il plaise à la Haute juridiction de dire et juger que la conduite des Députés de la majorité présidentielle et les amendements qu'ils ont apportés au Code électoral, sont contraires à l'article 35 de la Constitution.

EN TROISIÈME LIEU,

LA VIOLATION DE L'ARTICLE 13 DE LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME DES PEUPLES

La Constitution du 11 décembre 1990 rappelle en son préambule l'attachement de notre peuple aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations-Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981 par l'Union africaine puis ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la Constitution et ont une valeur supérieure à la loi interne. Plus encore, l'article 7 de la Constitution dispose que : « *Les droits et devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptés par l'organisation de l'Union africaine et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois* ».

Plus concrètement, l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples indique que : « **1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce conformément aux règles édictées par la loi. 2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur pays** ».

L'article 132 nouveau du Code électoral a conditionné la candidature des citoyens béninois aux élections municipales et communales, aux élections législatives et présidentielles à leur appartenance préalable à un Parti politique. Pour réserver la dévolution du pouvoir politique aux seuls militants des Partis politiques, le législateur a durci son dispositif de 2019, en accordant l'attribution du parrainage des élus aux candidats présentés par les Partis politiques. Une telle disposition, érigée dans la loi, prive de leurs droits les citoyens indépendants des Partis mais qui nourrissent l'ambition de participer à la direction des affaires publiques de leur pays.

La Haute juridiction devra en conséquence déclarer la loi modificative du code électoral contraire à la Constitution en ce qu'elle viole **l'article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**, dont les dispositions font partie intégrante de la Constitution du 11 décembre 1990.

Nous vous prions de croire, **Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers**, en l'expression de notre haute considération.



Antonin Midofi HOUNGA
Député à l'Assemblée nationale