

DECISION DCC 08-072

DU 25 JUILLET 2008

Date : 25 Juillet 2008

Requérant : Joseph H. GNONLONFOUN

Contrôle de Conformité

Assemblée Nationale

Décision d'ajournement des débats

Non conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 21 juillet 2008 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1265/078/REC, par laquelle Monsieur Joseph H. GNONLONFOUN forme un « recours en inconstitutionnalité contre une décision de l'Assemblée Nationale. » ;

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 le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Où Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose : « ...le jeudi 17 juillet 2008, l'Assemblée Nationale a pris la décision de « reporter sine die » les débats, les discussions et le vote de trois projets de loi portant ratification de trois accords de prêt dans le cadre de la lutte contre l'érosion côtière ; qu'il affirme que cette décision est

inconstitutionnelle parce que ce faisant, l'Assemblée Nationale a violé les articles 79, 96 et 97 de la Constitution qui disposent respectivement :

Article 79 : « Le parlement est constitué par une Assemblée unique dite Assemblée Nationale dont les membres portent le titre de députés. Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action du gouvernement ».

Article 96 : « L'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt ».

Article 97 : « La loi est votée par l'Assemblée Nationale à la majorité simple... » ; qu'il développe que « le vote de la loi est une activité majeure, une tâche essentielle à laquelle aucun parlement ne peut se dérober sous aucun prétexte. L'Union Interparlementaire insiste d'ailleurs auprès des Parlements Nationaux- et notre Assemblée en est membre - que la priorité de leur mission est de légiférer » ; qu'il soutient que « la décision du 17 juillet 2008 ignore cette primauté que la Constitution donne à notre Assemblée Nationale d'être l'organe qui vote la loi.

Ce "renvoi sine die" se comprend d'autant moins que la procédure des débats a été enclenchée par la lecture du Rapport de la Commission saisie à cet effet.

Cette procédure a été malheureusement interrompue et l'on a abouti à une décision qui est soumise à votre appréciation parce que contraire à notre loi fondamentale.

Ni dans la Constitution ni dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale il n'est prévu de renvoyer une affaire ou un dossier ou un projet ou une proposition de loi "sine die".

En effet, le Parlement peut adopter un Projet ou le rejeter ou demander des informations complémentaires. Mais renvoyer "sine die" l'examen de projets de lois aussi importants que ceux qui lui ont été soumis, en guise de sanction et de contrainte marchande à l'égard du gouvernement, cela viole la loi et les fondements de la République .» ; qu'il allègue que « le Parlement qui estime avoir des griefs majeurs contre l'Exécutif dispose dans la Constitution de mécanismes appropriés de contrôle et de sanction ... S'écarter de ces mécanismes constitutionnels pour inventer arbitrairement des mesures non prévues par la loi prend le caractère d'une atteinte grave à l'ordre démocratique et républicain ... » ; qu'il poursuit : « Notre Assemblée Nationale commence à habituer les citoyens à des procédures de blocage comme celle qui a conduit au vote "in extremis" de la loi particulière sur les élections communales, municipales et locales ...

Il importe d'éviter une situation analogue en ce qui concerne le cas d'espèce qui met en cause d'autres partenaires que le Bénin. L'annulation d'accords de prêt à l'échéance du 31 juillet 2008 ne tiendra pas compte de nos contradictions politiciennes. Nos partenaires à ces accords constateront à regret notre forfait. Les arguments "techniques" inventés à la dernière minute pour conforter l'ajournement "sine die" ne peuvent tromper quiconque. La volonté de blocage est claire.

Le parlement prend ainsi la responsabilité exclusive de contraindre le Président de la République, dans l'intérêt général de la Nation, à avoir recours à l'article 68 de la Constitution pour suppléer aux défaillances du législateur. » ; qu'il conclut qu'il importe pour la Cour :

- de dire et juger que la décision prise le 17 juillet 2008 par l'Assemblée Nationale de renvoyer "sine die" le vote des projets de loi qui lui étaient soumis est contraire à la Constitution ;
- de dire et juger, sur le fondement de l'article 114 de la loi fondamentale, que le motif avancé et avoué ... ne peut constitutionnellement justifier le blocage de la procédure de vote de la loi par l'institution légalement compétente ... ;
- d'ordonner qu'afin d'éviter que nos engagements internationaux ne soient gravement compromis, les projets de loi de ratification dont s'agit soient examinés, débattus et votés dans tel délai qu'il appartient à la Cour de fixer et en tout cas avant le 31 juillet 2008 ;

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction diligentées par la Cour, le Président de la République explique : « ... Pour endiguer le phénomène de transgression qui menace dangereusement la côte Est de la Commune de Cotonou et une partie de la Commune de Sèmè-Kpodji, mon Gouvernement a conclu cinq (05) Accords de prêt d'un montant de 65 millions de dollars des Etats-Unis équivalant à 32,5 milliards de francs CFA environ avec les partenaires au développement ci-après :

- la Banque Islamique de Développement (BID) : 20,20 millions de dollars équivalant à 10,100 milliards de francs CFA ;
- la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA): 10 millions de dollars des Etats-Unis équivalant à 5 milliards de francs CFA ;
- le Fonds OPEP : 8 millions de dollars des Etats-Unis équivalant à 4 milliards de francs CFA ;
- le Fonds Koweïtien : 10 millions de dollars des Etats-Unis équivalant à 5 milliards de francs CFA ;
- le Fonds Saoudien de Développement : 12 millions de dollars équivalant à 6 milliards de francs CFA.

L'entrée en vigueur de ces différents Accords de prêt est soumise entre autres formalités à leur autorisation de ratification par l'Assemblée Nationale.

C'est ainsi que par décrets n°s 2007-597 du 31 décembre 2007, 2008-109 du 10 mars 2008 et 2008-389 du 07 juillet 2008 les dossiers de demande d'autorisation de ratification desdits accords de prêt ont été transmis à l'Assemblée Nationale.

Mais la date d'expiration pour le bénéfice des prêts a été une dernière fois fixée au 31 juillet 2008, soit dans dix (10) jours notamment en ce qui concerne les financements de la BADEA, et du Fonds OPEP.

En effet, la pratique des financements de projets ne permet plus d'obtenir plusieurs prorogations pour le même projet. C'est dire qu'au-delà du 31 juillet 2008, le Bénin sera frappé de forclusion. Il s'en suit que lesdits financements seront annulés et la réalisation de cet important projet hypothéquée.

C'est ce que prévoit l'Article 8-04 de l'Accord signé avec le Fonds Koweïtien.

D'un autre point de vue, la BADEA soumet son décaissement à la ratification par le Bénin des trois (03) autres Accords de prêt signés respectivement avec le Fonds OPEP, le Fonds Koweïtien et le Fonds Saoudien. En refusant de voter la loi, l'Assemblée Nationale viole non seulement les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 79 de la Constitution du 11 décembre 1990 mais met en péril les engagements internationaux souscrits par notre pays avec les partenaires au développement. » ;

Considérant que le Président de l'Assemblée Nationale quant à lui écrit : « ... Le jeudi 17 juillet 2008 à dix heures vingt cinq (10H25) minutes, j'ai procédé à l'ouverture de la quatrième session extraordinaire de l'année 2008 qui n'a pu s'ouvrir le lundi 14 juillet 2008, faute de quorum.

Après l'ouverture de ladite session et la lecture des communications par le deuxième Secrétaire parlementaire, j'ai fait observer que la session sera consacrée à l'examen de six (6) dossiers dont trois sont relatifs aux accords de prêts sur la protection côtière à l'Est de Cotonou ...

Etant donné que les rapports afférents auxdits dossiers portent sur le même sujet (Financement partiel du projet de protection côtière à l'Est de Cotonou), j'ai suggéré d'en faire un seul et même débat général ; ce que la plénière a accepté.

Suite à la présentation des rapports, le député Georges BADA du groupe parlementaire « ADD Nation et Développement » a demandé une suspension de trente (30) minutes qui a été accordée conformément aux dispositions du règlement intérieur. A la reprise à 13H 07 minutes, j'ai invité l'intéressé à prendre la parole. Ce dernier, après avoir souligné l'importance des trois accords pour les populations bénéficiaires, a exigé du Gouvernement le respect des dispositions de la loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 portant règles particulières applicables aux élections des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des Conseils de village ou de quartier de ville en République du Bénin relatives au délai d'installation des Conseillers nouvellement élus. En conséquence, il a demandé au nom du « G4, G 13, de l'alliance Force clé » l'ajournement sine die de la discussion sur les trois (03) accords de crédit en application des dispositions de l'article 46 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale...

De l'exposé des faits, il se dégage que les raisons qui ont fondé la

demande d'ajournement formulée par le député sont celles liées à la non installation de vingt quatre (24) Conseils communaux sous prétexte qu'il s'agit là d'une violation par le Gouvernement de la loi précitée. Les motifs de l'ajournement ne sont donc pas liés à un aspect quelconque des dossiers dont les rapports venaient d'être présentés. Mais en ma qualité de Président de séance et dans le cadre de la police des débats, j'ai été amené à appliquer le dernier alinéa de l'article 46 qui dispose « **qu'il est statué sans débat sur toute proposition touchant la suspension ou le simple ajournement de la séance** ».

Cette demande d'ajournement a été alors soumise à la plénière qui l'a votée avec quarante cinq (45) voix pour, trente six (36) voix contre et zéro (00) abstention ...

Sur la base des résultats du vote et conformément au règlement intérieur de l'Institution, j'ai dû lever la séance.» ; que le Président de l'Assemblée Nationale a annexé à sa lettre la version brute du compte-rendu intégral de la séance plénière du jeudi 17 juillet 2008 de la quatrième session extraordinaire 2008 qui comporte la déclaration de l'honorable député Georges BADA affirmant in fine : « ...Nous souhaiterions que le Gouvernement installe les conseils communaux sans condition parce que c'est une loi de la République et cela participe du développement dans notre pays autant que les ratifications ; si le Gouvernement veut dès demain, nous revenons ici, nous donnons l'accord de ratification sinon on attend. » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que l'Assemblée Nationale a été convoquée en session extraordinaire le lundi 14 juillet 2008 ; que ladite session a été reportée au jeudi 17 juillet 2008 faute de quorum ; qu'à l'ouverture de la session consacrée à l'examen de six dossiers dont trois sont relatifs aux accords de prêt sur la protection côtière à l'Est de Cotonou, la plénière a retenu sur proposition du Président de l'Assemblée, que les rapports afférents auxdits dossiers fassent l'objet d'un seul et même débat général ; que suite à la présentation des rapports, et après une suspension, le Député Georges BADA, après avoir fait ses observations sur lesdits rapports, a sollicité, sur le fondement de l'article 46 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, « **l'ajournement sine die des débats au fond** » sur les trois accords de prêt ; qu'il a subordonné la poursuite des débats relatifs à la ratification de ces accords de prêt à l'installation préalable et sans condition de tous les Conseils Communaux par le Gouvernement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 88 de la Constitution : « *L'Assemblée Nationale est convoquée en session extraordinaire par son Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Président de la République ou à la majorité absolue des députés.*

La durée d'une session extraordinaire ne peut excéder quinze jours.

L'Assemblée Nationale se sépare sitôt l'ordre du jour épuisé. » ; que selon l'article 86 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale :

« 86.1- Il est procédé à une discussion générale des propositions des Commissions saisies.

86.2- A tout moment, au cours de cette discussion générale et jusqu'à la clôture, il peut être présenté des questions préjudicielles tendant soit à l'ajournement du débat jusqu'à la réalisation de certaines conditions, soit au renvoi de l'ensemble du texte devant une Commission saisie au fond.

86.3- La discussion des questions préjudicielles est de droit.

86.4- Est également de droit le renvoi à la Commission initialement saisie au fond. » ;

Considérant qu'il résulte de la lecture combinée et croisée des dispositions ci-dessus citées que l'Assemblée Nationale réunie **en session extraordinaire**, non seulement ne peut débattre que des questions inscrites à l'ordre du jour pour lequel elle a été convoquée, mais encore est tenue d'en débattre ; que la présentation du rapport de la Commission saisie au fond ouvre déjà la discussion à laquelle il ne peut être mis fin qu'à la demande d'un député, demande sur laquelle ne peut alors intervenir que le Président ou le rapporteur de la Commission ; qu'il ne saurait donc être envisagé le renvoi sine die de la discussion relative à l'examen des trois projets de loi ; que si suite à la présentation des rapports par les Commissions saisies, des questions préjudicielles peuvent à tout moment être présentées par les députés, et tendant soit à l'ajournement du débat jusqu'à la réalisation de certaines conditions, soit au renvoi de l'ensemble du texte devant une Commission saisie au fond, **ces questions préjudicielles doivent nécessairement avoir un rapport avec les questions inscrites à l'ordre du jour** de la session extraordinaire en cours ; que la question de l'installation des maires n'étant pas inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire, le député Georges BADA ne saurait, sans violer les dispositions sus énoncées, solliciter l'ajournement des débats consacrés à l'autorisation de ratification des accords de prêt objet de l'ordre du jour ; que de même, en décidant de l'ajournement sine die de l'examen des trois projets de lois relatifs aux accords de prêt, motif pris d'une question préjudicielle constituée par l'installation des Conseils communaux, point non inscrit à l'ordre du jour de ladite session extraordinaire, l'Assemblée Nationale a méconnu les dispositions de son Règlement Intérieur et partant de la Constitution ;

Considérant qu'en érigeant la question de l'installation des vingt-quatre (24) conseils communaux en question préjudicielle à l'autorisation de ratification des accords de prêt concernés, l'Assemblée Nationale a méconnu les dispositions constitutionnelles et législatives relatives aussi bien au contentieux électoral qu'au contentieux administratif de l'excès de pouvoir ;

Considérant par ailleurs qu'aux termes de l'article 46 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale : « *Ont priorité, dans l'ordre où elles figurent ci-dessous, sur toutes les propositions principales visant la question en discussion, les propositions tendant à :*

- *suspendre la séance*
- *ajourner la séance à un jour ou à une heure déterminée*
- *renvoyer une question à une commission*
- *remettre la discussion d'une question à un jour déterminé ou sine die*
- *introduire un amendement.*

Il est statué sans débat sur toute proposition touchant la suspension ou le simple ajournement de la séance. » ; qu'il ressort de cette disposition qu'il n'est statué **sans débat** que sur les propositions relatives à la suspension de la séance ou à l'ajournement de la séance à un jour ou à une heure déterminée ; que dans tous les autres cas, notamment la remise de la discussion d'une question inscrite à l'ordre du jour, la proposition doit faire l'objet d'un débat ; qu'en l'espèce, le Président de l'Assemblée Nationale, après avoir relevé que les motifs de l'ajournement sollicité par les députés « ne sont pas liés à un aspect quelconque des dossiers dont les rapports venaient d'être présentés », a soumis, sur le fondement de l'article 46 précité, cette « **demande d'ajournement sine die des débats** » à la plénière qui l'a votée par « quarante cinq (45) voix pour, trente six (36) contre et zéro (00) abstention » ; qu'ainsi, en acceptant de soumettre à la plénière ladite demande, sans susciter les débats sur la question, le Président de l'Assemblée Nationale a méconnu les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 46 ;

Considérant que l'Assemblée Nationale dont l'une des missions principales est de voter les lois s'est abstenue d'autoriser la ratification des accords de prêt devant contribuer à la lutte contre l'érosion côtière ; que ce faisant, les députés à l'Assemblée Nationale ont violé l'article 35 de la Constitution aux termes duquel : « *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.* » ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E

Article 1^{er}.- En ajournant sine die l'examen des trois projets de lois relatifs aux accords de prêt, l'Assemblée Nationale a violé la Constitution.

Article 2.- En acceptant de soumettre à la plénière ladite demande, sans susciter

les débats sur la question, le Président de l'Assemblée Nationale a méconnu les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 46 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 3.- En s'abstenant de légiférer, les députés ont violé l'article 35 de la Constitution.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Joseph H. GNONLONFOUN, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-cinq juillet deux mille huit,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline C. GBEHA AFOUDA.-

Robert S. M. DOSSOU.-