

DECISION DCC 08 – 155

DU 29 OCTOBRE 2008

Requérant : Ismaël TIDJANI-SERPOS

*Contrôle de conformité
Assemblée nationale
Question préjudicielle*

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 25 mars 2008 enregistrée à son Secrétariat le 31 mars 2008 sous le numéro 0591/037/REC, par laquelle Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS formule devant la Haute Juridiction un « recours en inconstitutionnalité contre la décision du Président de l'Assemblée Nationale faisant droit indûment à une question préjudicielle. » ;

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 Monsieur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose : «... Par requête en date du 19 février 2008, 38 députés ont, en application de l'article 22 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, posé des questions au Président de leur Institution sur ses activités et sa gestion.

Le 03 mars 2008, le Président de l'Assemblée Nationale a répondu par écrit auxdites questions ; il en a fait distribuer copie à tous les députés ; à la séance programmée pour la présentation de ses réponses en plénière par son auteur, une suspension demandée fut accordée par le Président après avoir donné lecture desdites réponses ; à la reprise, le député DEBOUROU souleva une prétendue question préjudicielle sur le fondement de l'article 48.2 du Règlement Intérieur...Aux termes de cet article, "aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée Nationale sans avoir, au préalable, fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la commission compétente au fond. » ; qu'il développe : « L'auteur de la question préjudicielle, confondant débat et délibération, a prétendu qu'aucun débat ne peut intervenir sur les réponses aux questions posées au Président de l'Assemblée Nationale sans que la Commission permanente compétente au fond n'ait étudié au préalable lesdites réponses et produit son rapport.

En dépit des avis pertinents contraires de nombreux députés, le Président de l'Assemblée Nationale a fait droit à la question préjudicielle ainsi soulevée, empêchant ainsi le débat suscité par ses réponses et demandé par de nombreux députés d'avoir lieu.

Le recours à l'article 48.2 du règlement intérieur pour éluder le débat que devraient engendrer normalement les réponses données par le Président de l'Assemblée est spécieux et ne trouve son fondement dans aucune disposition du règlement intérieur ; en effet, la question adressée au Président peut être écrite ou orale. Sa réponse peut être tout aussi écrite ou orale. La seule obligation qui incombe au Président de l'Assemblée Nationale, c'est le délai dans lequel doit intervenir sa réponse, c'est-à-dire dans les quinze jours. En revanche, sa réponse ne constitue pas une affaire au sens de l'article 48.2 du règlement intérieur dont l'examen en plénière est subordonné à l'étude préalable de la commission compétente de l'Assemblée Nationale. » ; qu'il précise : « Dans le chapitre 4 du règlement intérieur relatif au contrôle de l'action du Président de l'Assemblée Nationale et à son obligation de reddition de comptes, on peut distinguer trois situations :

- Primo, son rapport obligatoire d'activités qu'il présente au début de chaque session ordinaire..., est soumis à la délibération directe du parlement qui peut soit prendre acte de ce rapport soit demander au Président de lui fournir toutes explications...nécessaires... L'assemblée nationale adopte le rapport ou le rejette à la majorité de ses membres.
- Secundo, les réponses du président fournies aux questions orales ou écrites qui lui sont posées par tout député en vertu de l'article 22 du règlement intérieur ; ici également les débats ne sont pas subordonnés à la saisine préalable de la commission compétente au fond ; toutefois dans ce dernier cas, si les débats peuvent avoir lieu immédiatement

après l'exposé des réponses, aucune délibération du parlement ne peut intervenir.

- Tertio, aussi bien dans le premier cas, s'il y a rejet du rapport périodique du président par les députés, que dans le second cas relatif aux réponses aux questions que tout député peut poser au Président, l'Assemblée nationale peut, en application de l'article 23 constituer une commission d'enquête chargée de lui faire un rapport circonstancié sur les activités et la gestion du Président ; la constitution de cette commission est subordonnée au dépôt d'une proposition de résolution qui doit, quant à elle, être étudiée par la commission permanente compétente en application de l'article 48.2 du règlement intérieur avant délibération en plénière.

Au regard de ce rappel des dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, il est évident que le débat sur aussi bien le rapport périodique du Président de l'Assemblée nationale, que sur les réponses que ce dernier donne aux questions orales ou écrites à lui adressées par les députés n'est pas subordonné à une saisine préalable d'une commission permanente compétente du parlement. Le débat peut avoir immédiatement lieu sans transiter préalablement par l'étude d'une commission compétente au fond et la production de son rapport. » ; qu'il conclut : « En faisant droit à la prétendue question préjudicielle soulevée par le député DEBOUROU pour éluder le débat demandé par la majorité des députés, le Président de l'Assemblée Nationale a violé la lettre et l'esprit du règlement intérieur de l'Assemblée nationale... » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer « contraire à la Constitution la décision prise sur le siège par le Président de l'Assemblée nationale de faire droit à la question préjudicielle soulevée par le député DEBOUROU au sujet du débat devant faire suite aux réponses du Président relatives aux questions à lui posées par certains députés sur ses activités et sa gestion. » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de l'Assemblée Nationale déclare : « ...Il est nécessaire de faire la distinction entre la procédure de traitement de la série de questions qui m'ont été posées en vertu de l'article 22 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et celle relative à l'inscription et à l'examen d'un point de l'ordre du jour d'une session extraordinaire convoquée en application de l'article 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

...Procédure de traitement des questions posées au Président de l'Assemblée Nationale.

L'article 22 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale dispose que : "Tout député peut adresser au Président de l'Assemblée Nationale des questions écrites ou orales sur ses activités et sa gestion...".

Cette prérogative ne doit pas être confondue avec l'obligation de reddition de comptes (rapport d'activités) du Président de l'Assemblée Nationale prévue

par l'article 21 et donnant lieu à une délibération. Dans ce dernier cas, le Président est obligé d'une part de présenter en séance plénière son rapport d'activités et d'autre part de fournir toutes explications et justifications que l'Assemblée estime nécessaires pour une juste appréciation dudit rapport d'activités.

Se fondant plutôt sur l'article 22, trente huit (38) députés ont, le 19 février 2008, déposé à mon secrétariat particulier, une lettre titrée « **Question au Président de l'Assemblée nationale** »...

Le 3 mars 2008, j'ai adressé par écrit (pour respecter le parallélisme des formes) à tous les signataires, la réponse aux cinq (05) préoccupations, objet de leur commune lettre...

Cette démarche me paraît conforme aux dispositions du Règlement intérieur d'autant que la question n'a pas été qualifiée par ses auteurs, mais de fait, elle a été présentée sous forme écrite.

Au demeurant, même si la question avait été qualifiée, l'article 22 n'organise aucune suite après la réponse du Président comme c'est le cas pour les questions écrites adressées au Gouvernement.

...Inscription et examen du point de l'ordre du jour relatif à :
« *l'audition et examen de la question orale posée au Président de l'Assemblée Nationale.* ».

C'est le lieu de préciser qu'une majorité de députés avait par ailleurs, conformément à l'article 5 du Règlement intérieur, sollicité la convocation d'une session extraordinaire sur un ordre du jour en cinq points dont celui rappelé ci-dessus...

Sur ce point précis de l'ordre du jour de la session extraordinaire, l'erreur était manifeste en ce sens qu'aucune question orale n'était adressée au Président de l'Assemblée Nationale. Mais conformément au Règlement intérieur, le Président de l'Assemblée Nationale ou le Bureau ne pouvait ni corriger ni modifier cet intitulé. Il fallait le maintenir et élever le débat à la plénière.

Les députés signataires de la demande de convocation de ladite session sont censés ne pas oublier que la question du 19 février 2008 n'était pas qualifiée et que l'article 22 ne prévoit pas de débat en plénière sur la réponse du Président.

... La réalité des débats au cours de la séance.

Contrairement à ce qui a été mentionné par le requérant, **je n'ai pas au cours de la séance plénière concernée, donné lecture des réponses aux questions posées.**

Comme le confirme le compte rendu intégral des débats..., après avoir annoncé l'ordre du jour, c'est le député DEBOUROU qui a pris la parole pour faire des observations et soutenir que si les débats doivent s'ouvrir, il faut appliquer dans ces conditions, l'article 48.2 du Règlement intérieur. Il a d'ailleurs qualifié son intervention de question préjudicielle. C'est alors que plusieurs députés se sont inscrits pour intervenir.

S'agissant du bien-fondé de cette argumentation, il convient de définir juridiquement la notion de "délibération". Elle s'entend comme "l'examen et la discussion d'une affaire par un organe avant qu'il ne prenne une décision" (Lexique des termes juridiques, 13^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2001, p. 189).

De ce point de vue, toute délibération au niveau d'une Assemblée, fut-elle Nationale ou non, implique un débat qui débouche sur une décision.

Au regard de ce qui précède, l'auteur de la question, en l'occurrence le député DEBOUROU "n'a pas confondu débat et délibération."

Les cas donnant lieu à des débats au Parlement sont clairement définis dans le Règlement intérieur. Il s'agit notamment :

- du rapport d'activités du Président de l'Assemblée Nationale (Article 21) ;
- des rapports de missions d'information ou d'enquête parlementaires (Article 37) ;
- des rapports de mission d'information temporaire des commissions permanentes (Article 120) ;
- des rapports des commissions parlementaires d'information, d'enquête et de contrôle (Articles 114 et suivants) ;
- de la présentation des comptes-rendus des séances ou des procès-verbaux des débats (Article 47) ;
- des questions orales, ou d'actualité adressées au Gouvernement (Articles 106 et suivants) ;
- de l'interpellation (Article 113) ;
- des rapports sur les pétitions (Articles 121 et suivants).

La question qui m'a été posée par les trente huit (38) députés n'ayant pas un caractère d'oralité, la seule possibilité qui s'imposait n'était que l'application des dispositions de l'article 48.2 du Règlement intérieur qui concerne "**les questions liées aux séances et débats**".

En effet, il faut comprendre, à travers cette disposition, qu'en dehors des cas ci-dessus mentionnés où les débats sont de droit, "**aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée Nationale sans avoir au préalable fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la Commission compétente au fond.**"

En conclusion, le souci du député concerné est de voir appliquer le Règlement intérieur dans son intégralité au lieu de "raisonner par analogie" comme l'a affirmé un autre intervenant au cours des débats.

Au total :

- je n'ai pas donné lecture de mes réponses au cours de la séance ;
- j'ai donné la parole à tous les députés inscrits aux fins d'intervenir sur la question posée par le député DEBOUROU, conformément au Règlement intérieur et aux pratiques parlementaires ;
- j'ai usé de mes pouvoirs liés à la police des débats, prévus par l'article 42 du Règlement intérieur, pour lever la séance. » ;

Considérant que les articles 21, 22 et 48.2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale disposent respectivement :

Article 21.- « *Le Président de l'Assemblée Nationale doit rendre compte à l'Assemblée Nationale de ses activités, de sa gestion et lui fournir toutes explications qui lui seront demandées.*

A cet effet, le Président doit, au début de chaque session ordinaire, présenter un rapport sur ses activités et sa gestion.

L'Assemblée en délibère et, soit prend acte de ce rapport, soit demande au Président de lui fournir toutes explications et justifications qu'elle estime nécessaires.

Elle adopte le rapport ou le rejette à la majorité de ses membres » ;

Article 22.- « *Tout député peut adresser au Président de l'Assemblée Nationale des questions écrites ou orales sur ses activités et sa gestion.*

Le Président dispose d'un délai de quinze jours pour répondre. ».

Article 48.2.- « *Aucune affaire ne peut être soumise aux délibérations de l'Assemblée Nationale sans avoir, au préalable fait l'objet d'un rapport écrit (ou verbal en cas de discussion immédiate) de la Commission compétente au fond » ;*

Considérant qu'il découle des dispositions précitées que l'article 22 est épuisé par la réponse écrite du Président de l'Assemblée aux députés, auteurs d'une question écrite ; que par contre, seule une question orale donne lieu à un débat après la réponse orale ; que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier que le 19 février 2008, trente-huit (38) députés ont adressé une requête écrite au Président de l'Assemblée Nationale ; que ce dernier y a répondu par écrit le 03 mars 2008 ; qu'à la séance plénière du 04 mars 2008, il a été donné lecture de l'unique point de l'ordre du jour intitulé "Audition et examen de la réponse du Président de l'Assemblée Nationale à la question orale à lui posée par les députés" ; qu'immédiatement après cette lecture, le député Djibril DEBOUROU est intervenu pour solliciter l'application de l'article 48.2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale au cas où il y aurait débats ; qu'à la suite des interventions contradictoires sur la question soulevée par le député Djibril DEBOUROU, le Président de l'Assemblée Nationale a levé la séance ; qu'il suit de ce qui précède que, contrairement aux allégations du requérant, le Président de l'Assemblée Nationale n'a, après la lecture de l'unique point de l'ordre du jour de la séance du 4 mars 2008, accordé aucune suspension ni donné lecture des réponses contenues dans sa lettre du 3 mars 2008 avant que le député Djibril DEBOUROU n'ait sollicité l'application de l'article 48.2 du Règlement Intérieur ; que, dès lors, en ouvrant les débats sur la question préjudicielle soulevée et en levant la séance, le Président de l'Assemblée Nationale n'a pas violé le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : Le Président de l'Assemblée Nationale n'a pas violé le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Monsieur Ismaël TIDJANI-SERPOS, au Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-neuf octobre deux mille huit,

Messieurs	Robert S. M.	DOSSOU	Président
	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Robert	TAGNON	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-