

DECISION DCC 10-120
DU 16 OCTOBRE 2010

Date : 16 octobre 2010

Requérant : Président de la République, Taïo AMADOU, Karimou CHABI SIKA, Emile TOSSOU

Contrôle de conformité

Loi électorale

Vice de procédure

Violation de la Constitution

Non conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie des requêtes du :

- 27 septembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 28 septembre 2010 sous le numéro 1748/166/REC, par laquelle Monsieur Taïo AMADOU, député à l'Assemblée Nationale, forme devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité de l'article 12 de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République, votée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 ;

- 30 septembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 1^{er} octobre sous le numéro 021-C/167/REC, par laquelle Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, soumet à la Haute Juridiction pour contrôle de conformité à la Constitution la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République,

votée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 ;

- 30 septembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 1^{er} octobre 2010 sous le numéro 1779/169/REC, par laquelle Monsieur Karimou CHABI SIKKA, député à l'Assemblée Nationale, introduit devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République votée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010, pour violation de l'article 57 alinéa 4 de la Constitution ;

- 30 septembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 1^{er} octobre 2010 sous le numéro 1783/175/REC, par laquelle Monsieur **Emile TOSSOU**, député à l'Assemblée Nationale, forme devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité de la même loi ;

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 ;

Ouï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les quatre (04) recours sont relatifs à la même loi et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

RECEVABILITE DES RECOURS

Considérant que les articles 57 alinéas 1 et 2, 121 alinéa 1 de la Constitution et 20 alinéas 2, 3, 5 et 6 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle disposent respectivement : « *Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée Nationale.*

Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée Nationale... » ;

« 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. » ;

« La saisine de la Cour Constitutionnelle suspend le délai de promulgation.

La Cour Constitutionnelle doit se prononcer dans un délai de quinze (15) jours...

La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ne fait pas obstacle à sa saisine par un membre de l'Assemblée Nationale et inversement.

*La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée Nationale **n'est valable que si elle intervient pendant les délais de promulgation fixés par l'article 57 alinéas 2 et 3 de la constitution.** » ;* qu'il résulte des dispositions précitées qu'avant la promulgation d'une loi, seuls le Président de la République ou tout membre de l'Assemblée Nationale ont qualité pour saisir la Cour en vue d'un contrôle de constitutionnalité ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la loi déferée a été votée le 23 septembre 2010 ; que par lettre n° 2828/PT/AN/SGA/ DSL/SCRB du 27 septembre 2010, le texte

de ladite loi a été transmis par Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale à Monsieur le Président de la République ; que par correspondance n° 669/ PR/CAB/SP-C du 30 septembre 2010 enregistrée à la Cour le 1^{er} octobre 2010, le Président de la République a saisi la Haute Juridiction d'une demande de mise en conformité à la Constitution de ladite loi ; qu'en outre, les requêtes des députés Taïo AMADOU, Karimou CHABI SIKA et Emile TOSSOU, ont été enregistrées à la Cour respectivement les 28 septembre et 1^{er} octobre 2010 ; que ces quatre requêtes sont donc intervenues dans le délai de promulgation ; qu'en application des dispositions de l'article 57 précité, il s'est écoulé moins de quinze (15) jours ; que la saisine de la Cour par le Président de la République et ces députés est intervenue dans le délai constitutionnel ; qu'en conséquence, elles sont recevables ;

Considérant que par ailleurs, les articles 117 alinéa 1 et 124 de la Constitution disposent respectivement :

« La Cour Constitutionnelle

*-Statue **obligatoirement** sur :*

** la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation. » ;*

*« Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être **promulguée ni mise en application.***

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. » ;*

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le peuple béninois, détenteur exclusif de la souveraineté entendue comme le droit de commander dans l'Etat, tout en confiant à ses représentants élus que sont les députés, le pouvoir législatif, subordonne expressément la validité des lois votées en son nom

et dans l'intérêt général à leur conformité à la Constitution dont il fait de la Cour Constitutionnelle l'**unique** juge ; que cette conformité permet la promulgation qui est définie par la doctrine comme l'acte par lequel le Président de la République atteste que la loi a été votée conformément aux prescriptions de la Constitution et ordonne aux autorités publiques de l'observer et de la faire respecter ;

CONTENU DES RECOURS

Considérant que **Monsieur le Président de la République**, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, demande le contrôle de conformité à la Constitution de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République votée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 ;

Considérant que **Monsieur Taïo AMADOU** expose quant à lui :

« ...I-DES FAITS ET PRETENTIONS

Le 24 août 2010, l'Assemblée Nationale a voté la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

Par lettre en date du 31 août 2010, le Président de la République a saisi l'Assemblée Nationale aux fins d'une deuxième lecture de l'article 12 de ladite loi. Cette demande du Président de la République aux honorables députés tendait à voir baisser le montant du cautionnement de cent millions de francs (100.000.000) F CFA que doit déposer au trésor public le candidat à l'élection présidentielle.

L'Assemblée Nationale en sa séance plénière du 23 septembre 2010 a rejeté la demande du Président de la République, en maintenant ainsi le paiement de la somme de cent millions (100.000.000) F CFA au titre de la caution à payer par le candidat au poste de Président de la République.

II- DE LA VIOLATION DE LA CONSTITUTION

La candidature du Président de la République est personnelle et n'est présentée que par le citoyen béninois candidat lui-même. Ce qui implique pour ce dernier des obligations constitutionnelles notamment : ... " le serment ... de remplir loyalement les hautes fonctions que la Nation lui a confiées ; de ne se laisser guider que par l'intérêt général et le respect des droits de la personne humaine, de consacrer toutes ses forces à la recherche et à la promotion du bien commun, de la paix et de l'unité nationale ; ...de se conduire en fidèle et loyal serviteur du peuple ".

Par ailleurs, l'article 51 de la constitution indique : " les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute autre activité professionnelle ".

Il résulte de ces articles de la Constitution que tout citoyen béninois peut prétendre être candidat au poste de Président de la République sans qu'il soit obligé de se faire porter par un parti politique ou par quelque groupe que ce soit.

En exigeant une caution de cent millions de francs (100.000.000) F CFA, montant excessif pour un citoyen béninois, le candidat se trouve dans l'obligation de se faire soutenir par des partis politiques et/ou des groupes d'intérêts dont il devient " l'obligé " pendant tout son mandat.

Cette nature partisane de la candidature, qui n'est pas prévue par la Constitution, place le candidat élu dans l'impossibilité de respecter son serment et de se libérer de toutes les contraintes de servitude que la Constitution exige du Président de la République en rendant sa fonction incompatible avec l'exercice de tout autre mandat électif, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute autre activité professionnelle.

De ce fait, ce montant de cent millions (100.000.000) F CFA de caution est donc contraire à la Constitution dans la mesure où elle place le Président de la République dans un état de dépendance. » ; qu'il demande à la Haute Juridiction, sur le fondement de l'article 114 de la Constitution, de dire et juger que « la loi 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du

Président de la République est contraire aux articles 51 et 53 de la Constitution. » ;

Considérant que de son côté, **Monsieur Karimou CHABI SIKA** développe : « ...Par lettre n° 516-C/PR/CAB/SP du 31 août 2010, en application de l'article 57 alinéa 3 de la Constitution, le Président de la République a sollicité la seconde délibération de l'article 12 de la loi 2010-34. L'Assemblée Nationale, au mépris des dispositions de l'article 57 alinéa 4 de la Constitution a voté, au cours de sa sixième session extraordinaire de l'année 2010, en seconde délibération, la loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

En effet, l'article 57 de la Constitution dispose : " Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée Nationale.

Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée Nationale.

Ce délai est réduit à cinq jours en cas d'urgence déclarée par l'Assemblée Nationale. Il peut, avant l'expiration de ces délais, demander à l'Assemblée Nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée.

Si l'Assemblée Nationale est en fin de session, cette seconde délibération a lieu d'office lors de la session ordinaire suivante... "

La demande de seconde délibération du Président de la République étant intervenue en fin de session, cette seconde délibération ne saurait se faire d'office que lors de la deuxième session ordinaire de l'année 2010 qui s'ouvrira dans le cours de la deuxième quinzaine du mois d'octobre 2010 conformément aux dispositions de l'article 87 de la Constitution. » ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction de déclarer la loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République, adoptée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale, non conforme à la Constitution ;

Considérant que Monsieur **Emile TOSSOU**, en ce qui le concerne, allègue :

« ... **I-Sur la violation des articles 35 et 88 de la Constitution**

L'article 88 de la Constitution prescrit que 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 des députés.

Lorsque l'on examine l'ordre du jour de la sixième session extraordinaire prévue pour s'ouvrir le 07 septembre 2010, l'on s'aperçoit qu'il comporte des points qui ne pouvaient pas être examinés à la date où ledit ordre du jour était établi.

A l'évidence, il s'agit d'un ordre du jour aléatoire, donc imprécis et non déterminé, dans la mesure où en même temps que les députés signataires programmaient notamment la seconde délibération de la loi n° 2010-34 ainsi que sa mise en conformité, la Cour Constitutionnelle n'avait pas encore statué sur la question de la conformité de cette loi pas plus que le Président de la République n'avait requis une seconde délibération.

C'est dire que l'objet de la session extraordinaire sollicitée, sur ce point, n'existait pas encore à la date où cette session a été convoquée.

En se comportant ainsi, les députés signataires de la requête portant session extraordinaire démontrent qu'ils étaient mus par des intérêts particuliers, et, ce en violation de l'article 35 de la Constitution qui dispose que : " 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".

II-Sur la violation de l'article 57 alinéa 5 de la Constitution

Ainsi que le prescrit l'article 57 alinéa 5 de la Constitution, lorsque le Président de la République requiert une seconde

délibération d'une loi alors que l'Assemblée Nationale est en fin de session, celle-ci ne peut avoir lieu que lors de la session ordinaire suivante.

En l'espèce, l'Assemblée Nationale a programmé l'examen de la requête du Chef de l'Etat tendant à une seconde délibération pendant une session extraordinaire convoquée spécialement à cet effet.

Il y a là, indubitablement violation de l'article 57 alinéa 5 ci-dessus visé.

III-Sur la violation du préambule et de l'article 44 de la Constitution

Dans le fond, les députés ont violé les dispositions du préambule de la Constitution du 11 décembre 1990.

En effet, dans ce texte, le peuple béninois a réaffirmé son opposition fondamentale à la confiscation du pouvoir et au pouvoir personnel.

Or, à l'article 12 de la loi votée, les députés ne réservent la possibilité de candidature aux fonctions de Président de la République qu'aux citoyens fortement nantis.

En effet, ils subordonnent la recevabilité de la déclaration de la candidature au versement d'un cautionnement de F CFA 100.000.000. C'est dire que seule une poignée de citoyens béninois pourrait prétendre aux fonctions de Président de la République.

Ce faisant, ils instituent la confiscation du pouvoir par les puissances d'argent au détriment de l'éthique, de la moralité et de la probité présentées par l'article 44 de la Constitution.

Il s'agit là à l'évidence d'une violation de la Constitution que la Haute Cour doit pouvoir censurer. »

Au regard de tout ce qui précède, Monsieur Emile TOSSOU demande à la Haute Juridiction de dire que la seconde délibération entreprise par les députés dans les conditions ci-dessus décrites est contraire à la Constitution ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le Secrétaire Général Administratif de l'Assemblée Nationale a, par lettre n° 2950/AN/SGA/DSL/SSQTR/DSQ du 08

octobre 2010, transmis à la Haute Juridiction la demande du 30 août 2010 de convocation de session extraordinaire pour compter du 07 septembre 2010 ainsi que le compte rendu des débats parlementaires de la séance plénière du 23 septembre 2010 relatif à la seconde délibération de ladite loi ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que le **Président de la République** sollicite le contrôle de conformité à la Constitution de la Loi n° 2010-34 ; que les députés **Taïo AMADOU, Emile TOSSOU et Karimou CHABI SIKA** demandent le contrôle de conformité à la Constitution de l'article 12 notamment et invitent en outre la Cour à censurer la procédure en seconde délibération adoptée par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 pour le vote de ladite loi ; qu'il y a lieu, conformément aux dispositions précitées de procéder à l'examen de l'ensemble de la loi ;

Considérant qu'aux termes des articles 57 alinéas 4 et 5 et 87 de la Constitution :

- « ***Le Président de la République ... peut, avant l'expiration de ces délais, demander à l'Assemblée Nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette seconde délibération ne peut être refusée.***

Si l'Assemblée nationale est en fin de session, cette seconde délibération a lieu d'office lors de la session ordinaire suivante. » ;

- « *L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.*

La première session s'ouvre dans le cours de la première quinzaine du mois d'avril.

La deuxième s'ouvre dans le cours de la seconde quinzaine du mois d'octobre ... » ;

Considérant qu'il découle de ces dispositions que l'Assemblée Nationale, lorsqu'elle est en fin de session, ne peut valablement délibérer d'une loi en seconde lecture que lors de la session **ordinaire** suivante ; que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier, que par lettre n° 516-C/PR/CAB/SP du 31 août 2010 enregistrée au Secrétariat de l'Assemblée Nationale le 02 septembre 2010, le Président de la République a formulé une demande d'une seconde délibération de l'article 12 de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République ; qu'avant cette requête du Président de la République, quarante quatre députés avaient introduit le 30 août 2010, une demande de convocation de session extraordinaire comportant en son point 5, « Etude et adoption en deuxième lecture de la loi **2010-34 portant règles particulières pour les élections législatives** ...» (sic) et en son point 8, « **Mise en conformité éventuelle des lois.....2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République ... suite aux décisions de la Cour Constitutionnelle** » .(sic) ; que la demande de deuxième lecture sollicitée par le Président de la République a été inscrite à l'ordre du jour d'une session **extraordinaire** et débattue le 23 septembre 2010 au cours de la sixième session **extraordinaire**, alors qu'une demande de seconde lecture ne peut être inscrite et débattue qu'au cours d'une session **ordinaire** ; qu'en procédant à cette seconde délibération de la loi précitée, sollicitée par le Président de la République, au cours de ladite session extraordinaire, les membres de l'Assemblée Nationale ont violé les dispositions de l'article 57 de la Constitution ; que, dès lors, il y a lieu pour la Cour de dire et juger que l'Assemblée Nationale a violé la Constitution ; qu'il s'ensuit, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, que la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République telle que votée par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 est contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Les membres de l'Assemblée Nationale ont violé la Constitution.

Article 2.- La Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République votée le 23 septembre 2010 est contraire à la Constitution.

Article 3- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, à Messieurs Taïo AMADOU, Karimou CHABI SIKA, et Emile TOSSOU, députés à l'Assemblée Nationale, à Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le seize octobre deux mille dix,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-