

DECISION DCC 10-123
DU 16 OCTOBRE 2010

Date : 16 octobre 2010

Requérants : Président de la République, Karimou CHABI SIKA

Contrôle de conformité

Loi électorale

Vice de procédure

Violation de la Constitution

Non conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie des requêtes du :

-30 septembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 04 octobre 2010 sous le numéro 1780/170/REC, par laquelle **Monsieur Karimou CHABI SIKA**, député à l'Assemblée Nationale, forme devant la Haute Juridiction un recours en inconstitutionnalité contre la seconde délibération de la Loi n° 2010-31 modifiant et complétant la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI adoptée le 25 juin 2010 puis en seconde délibération le 27 septembre 2010 par l'Assemblée Nationale, pour violation des dispositions des articles 57 alinéas 4 et 5 et 103 de la Constitution, 35, 81, 83, 85 et 90 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ;

- 04 octobre 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 024-C/174/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° 2010-31 modifiant et complétant les dispositions de certains articles de la

Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée votée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale le 27 septembre 2010 ;

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 **Maître Robert S. M. DOSSOU** en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les deux 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 adoptée le 25 juin 2010 puis en seconde délibération le 27 septembre 2010 ; que par lettre n° 2875/PT/AN/SGA/DSL /SCRB du 29 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° 673/PR/CAB/SP-C du 04 octobre 2010 enregistrée à la Cour à la même date, 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, la requête du député Karimou CHABI SIKA, a été enregistrée à la Cour le 04 octobre 2010 ; que ces deux 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 le député Karimou CHABI SIKA 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** sollicite le contrôle de conformité à la Constitution de la Loi n° 2010-31 modifiant et complétant les dispositions de certains articles de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du Recensement Electoral National Approfondi et établissement de la Liste Electorale Permanente Informatisée votée en seconde délibération par l'Assemblée Nationale le 27 septembre 2010 ;

Considérant que Monsieur **Karimou CHABI SIKA** expose :

« ... **A - Du contexte**

Par un vote émis au cours de sa première session ordinaire le 25 juin 2010, l'Assemblée Nationale a modifié puis complété

certaines dispositions de la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI.

Le 05 juillet 2010, suivant courrier n° 2131-10/PT/AN /SGA/ DSL/SCRIP, le Président de l'Assemblée Nationale a notifié au Président de la République la loi suscitée aux fins de promulgation.

C'est alors qu'usant de ses prérogatives constitutionnelles, le Chef de l'Etat a, le 16 juillet 2010, sollicité de la Représentation Nationale, une seconde délibération de cette loi.

Accédant à la requête du Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale a transmis à la Commission des Lois pour étude quant au fond, la demande de seconde lecture du Président de la République.

B - Des travaux en Commission

La Commission des Lois saisie du dossier s'est réunie le 19 août 2010 pour en examiner le contenu. Au terme des échanges, aucun consensus n'a été réalisé par les deux tendances : une tendance estimait que la seconde lecture ne pouvait se faire en session extraordinaire en vertu des dispositions de l'article 57 alinéas 4 et 5 de la Constitution. La seconde tendance, toujours sur le fondement de l'article 57 alinéas 4 et 5 de la Constitution, soutient que la Constitution est muette sur la conduite à tenir en période de session extraordinaire.

La Commission des Lois saisie au fond du dossier a conclu en des termes suivants : « Au terme des échanges, aucun consensus n'a pu être réalisé par les deux tendances. En conséquence, les membres des Commissions saisies ont décidé de s'en référer à la plénière pour la conduite à tenir. ».

C- De la violation de l'article 35 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale

Les travaux en Commission des Lois sur ce dossier se sont déroulés en violation de la procédure parlementaire. En effet, le point 35.5. de l'article 35 du Règlement Intérieur de l'Assemblée

Nationale relatif à l'organisation des travaux en commission, prévoit le quorum, la délibération et le vote. Le même règlement intérieur ne prévoit pas formellement le consensus (c'est-à-dire la modalité de délibération sans passer par le vote) comme moyen de délibération. Par nature, l'Assemblée Nationale et ses organes, en l'occurrence les commissions permanentes, fonctionnent sur une base démocratique. Déplacer une décision à prendre en commission vers la séance plénière de l'Assemblée Nationale au motif qu'il n'y a pas eu consensus en commission est une violation du point 35.5-d de l'article 35 du Règlement intérieur qui dispose: "Les décisions des commissions sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés. ".

D- De la violation de l'article 81 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale

Le point 81.1. de l'article 81 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose : " Les rapports des commissions doivent être déposés, imprimés et distribués, dans un délai tel que l'Assemblée soit en mesure de procéder utilement à la discussion des projets de lois, propositions de lois et de résolutions ". Le rapport de la Commission ... tel que déposé ne permet pas utilement la discussion de la proposition de loi en étude puisque, contrairement au rapport de seconde délibération de l'article 12 de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République qui comporte la partie de la proposition de la Commission, le rapport de la Commission sur la loi en cause ne comporte aucune proposition de texte de loi issue des travaux de la commission à soumettre à l'étude et à la délibération de la plénière.

Ce rapport est donc présenté en violation des dispositions de l'article 81 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et de la pratique parlementaire.

En effet, le point 81.2. de l'article 81 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose : "Les amendements présentés en commission et les modifications proposées par la commission

aux textes dont elle avait été initialement saisie ne sont recevables que lorsqu'ils sont conformes aux dispositions de l'article 98 de la Constitution délimitant le domaine de la loi. L'irrecevabilité des amendements est appréciée par le Président de la Commission et, en cas de doute, par son bureau. ».

La manière dont l'étude de ce dossier a été conduite en commission n'a donné aucune possibilité aux députés d'introduire des amendements ..., en vertu des dispositions de l'article 85, 3ème tiret, d'exprimer sur le texte présenté par la Commission, les points sur lesquels la Commission est en désaccord avec le Gouvernement.

En clair, l'étude de ce dossier en commission s'est faite en violation des dispositions de l'article 81 du règlement intérieur.

E- De la violation de l'article 103 de la Constitution et de l'article 83 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale

Le point 83.1 de l'article 83 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose : « Le jour de la séance à laquelle est inscrit l'examen d'un projet ou d'une proposition, la commission saisie au fond se réunit pour examiner les amendements déposés. ».

De même, le point 83.2 de l'article 83 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale dispose : « Elle délibère au fond sur les amendements déposés avant l'expiration des délais fixés par l'Assemblée Nationale et les rejette ou les accepte sans les incorporer à ses propositions, ni présenter de rapport supplémentaire. ».

Le rapport de la Commission des Lois qui a conduit au vote en seconde délibération de la Loi n° 2010-31 du 25 juin 2010 modifiant et complétant la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI a ôté de fait aux députés le droit d'amendement garanti par la Constitution en son article 103 qui dispose : « Les députés ont le

droit d'amendement ».

L'article 83 du Règlement intérieur est en effet une mise en œuvre de l'article 103 de la Constitution dans le cadre du fonctionnement de l'Assemblée Nationale.

Somme toute, la Commission des Lois a violé l'article 103 de la Constitution et l'article 83 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

F- Des travaux en plénière : violation des articles 85 et 90 du Règlement Intérieur

La plénière, après avoir tranché positivement sur la question de savoir si la seconde lecture peut se faire lors d'une session extraordinaire ou non, devrait décider du renvoi du dossier à la Commission saisie au fond pour la poursuite de ses travaux qu'elle a délibérément suspendus.

En effet, l'article 85 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, premier tiret, dispose : *« Les projets de lois, propositions de lois et propositions de résolutions sont discutés en plénière dans les formes suivantes :*

- La discussion des projets de lois, propositions de lois et propositions de résolutions porte sur un texte présenté par la commission compétente. ...».

Dans le rapport présenté par la Commission, il n'y avait aucun texte de la proposition de la Commission à présenter. Les discussions particulières prévues par l'article 87 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale se sont déroulées sur la base de la lettre n° 359/PR/CAB/SP-C du 16 juillet 2010 ... au lieu de se faire sur la base de la proposition de la commission ...

Enfin, le point 90.2. de l'article 90 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dispose : *« L'Assemblée Nationale délibère sur cette seconde lecture selon la même procédure que durant la première lecture ».*

A la seconde lecture de la proposition de loi en cause, la procédure législative décrite au TITRE III, CHAPITRE 1, Section 2, Paragraphe 2 du Règlement Intérieur n'a pas été suivie. A la première lecture, la Commission a accompagné son rapport d'une proposition de texte soumis à l'étude et au vote de la plénière. Au

cours de la seconde délibération de la Loi n° 2010-31 modifiant et complétant la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI, la procédure législative a été violée tant en commission qu'en séance plénière.

G - De la violation de l'article 57 de la Constitution

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 parvenue à l'Assemblée Nationale en fin de la première session ordinaire de l'année 2010, la seconde délibération faite par l'Assemblée Nationale au cours de la cinquième session extraordinaire de l'année 2010, viole l'article 57 de la Constitution.

Il conclut : « En somme, la Commission des Lois, de l'Administration et des Droits de l'Homme, la plénière de l'Assemblée Nationale ont étudié et voté en seconde délibération la Loi n° 2010-31 modifiant et complétant la Loi n° 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du RENA et établissement de la LEPI en méconnaissance des dispositions de la Constitution et du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale.

Il s'ensuit qu'en agissant comme elle l'a fait, l'Assemblée nationale a violé :

- la Constitution en ses articles 57 et 103 ;
- le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale en ses articles 35, 81, 83, 85 et 90. » ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction « ... de déclarer la loi ainsi votée non conforme à la Constitution. » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Secrétaire Général Administratif de l'Assemblée Nationale a transmis à la Haute Juridiction la demande du 30 août 2010 de convocation de session extraordinaire pour compter du 07 septembre 2010 ainsi que les comptes rendus des débats parlementaires de la séance plénière du 27 septembre 2010 relatifs à cette seconde délibération ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que selon les articles 57 alinéas 4, 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 débattre 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° 359/PR/CAB/SP-C du 16 juillet 2010 enregistrée au Secrétariat de l'Assemblée Nationale à la même date, le Président de la République a formulé une demande d'une seconde délibération de la Loi n° 2010-31 modifiant et complétant les dispositions de certains articles de la Loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) ; que par requête du 30 août 2010, quarante quatre députés ont introduit une demande de convocation de session extraordinaire, pour compter du 07 septembre 2010, comportant en **son point 11**, « **Etude et adoption en deuxième lecture de la loi modifiant et complétant la Loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du (RENA) et établissement de la liste électorale permanente informatisée (LEPI)**'' (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 27 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 ; que, dès lors, 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 ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire et juger, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens, que la procédure suivie par les membres de l'Assemblée Nationale pour l'adoption en seconde lecture de la Loi n° 2010-31 modifiant et complétant les dispositions de certains articles de la Loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) est contraire à la Constitution ; qu'il s'ensuit que la Loi

n° 2010-31 votée le 27 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° 2010-31 modifiant et complétant les dispositions de certains articles de la Loi 2009-10 du 13 mai 2009 portant organisation du recensement électoral national approfondi (RENA) et établissement de la liste électorale permanente informatisée (LEPI) votée le 27 septembre 2010 est contraire à la Constitution.

Article 3- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, à Monsieur Karimou CHABI SIKA, député 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,

Robert S. M. DOSSOU

Robert S. M. DOSSOU