

DECISION DCC 10-145
DU 14 DECEMBRE 2010

Date : 14 décembre 2010

Requérants : Taïo AMADOU ; Président de la République

Contrôle de conformité

Loi ordinaire (élections)

Autonomie financière

Règlement intérieur des institutions

Autorité de chose jugée

Violation de la Constitution

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 29 novembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 30 novembre 2010 sous le numéro 2096/204/REC, par laquelle Monsieur Taïo AMADOU, Député à l'Assemblée Nationale, forme un recours en inconstitutionnalité contre la Loi n°2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale votée le 23 novembre 2010 suite à la Décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010 ;

Saisie en outre d'une autre requête du 1^{er} décembre 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 035-C/209/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 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 Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que le requérant Taïo AMADOU expose : « Aux termes de l'article 124 de la Constitution du 11 décembre 1990, les décisions de la Cour Constitutionnelle *“ s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles ”*. En conséquence, lorsque la Cour Constitutionnelle a examiné une loi puis requis sa mise en conformité à la Constitution, aucune autre disposition ne peut, à la faveur de la mise en conformité, être introduite dans le texte de loi initialement déféré à l'appréciation de la Haute Cour.

Or, le 23 novembre dernier, sous le prétexte de la mise en conformité de la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale à la suite de la Décision DCC 10-122 du 16 octobre 2010, les députés ont fondamentalement repris le texte initialement voté notamment en ses articles 37 et 41.

Ainsi, au niveau de l'alinéa 3 de l'article 37, le montant du forfait à rembourser au candidat élu, initialement fixé à cinq millions (5.000.000), a été ramené à la somme de un million six cent mille (1.600.000) francs CFA.

De même, un article 41 nouveau a été inséré en ces termes : “ l'augmentation des charges découlant de la mise en œuvre de la présente loi est imputée au budget de l'Assemblée Nationale ”.

Ces modifications et/ ou ajouts au texte initial s'analysent en une violation de l'article 124 de la Constitution du 11 décembre 1990 en ce que les députés à l'Assemblée nationale ont passé outre la décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010 qui avait déjà circonscrit le sens et la portée de la mise en conformité de la loi.

Sous cet aspect, les députés ont violé la Constitution et la loi ainsi mise en conformité mérite d'être censurée. » ; qu'il poursuit : « En application de l'article 124 alinéa 3 de la Constitution, une disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut subsister par la volonté du parlement dans la loi dont la mise en conformité a été ordonnée par la Cour Constitutionnelle.

Or, dans sa décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, la Cour Constitutionnelle avait déclaré contraire à la Constitution l'article 2 de la loi n°2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale au motif que cette disposition violait l'article 107 de la Constitution " en ce que les propositions d'augmentation du nombre de sièges de députés n'ont pas été accompagnées de propositions d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ".

En reconduisant dans le texte adopté le 23 novembre 2010, l'article 2 de la loi précédemment censurée, les députés ont violé l'article 124 de la Constitution et le vote ainsi exprimé mérite d'être censuré par la Haute Cour.» ; qu'il conclut : « Sous le bénéfice des observations qui précèdent, je sollicite qu'il plaise à la Cour Constitutionnelle de dire que les articles 2, 37 et 41 de la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale mise en conformité le 23 novembre 2010 sont contraires à la Constitution.» ;

Considérant que le Président de la République quant à lui soumet à la Cour ladite loi pour un contrôle de conformité à la Constitution ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours sont relatifs au contrôle de conformité de la même loi et tendent donc aux mêmes fins ; qu'il y

a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant que dans sa Décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010, la Haute Juridiction a dit et jugé que l'article 2 de la loi sous examen est « contraire à l'article 107 de la Constitution en ce que les propositions d'augmentation du nombre de sièges de députés n'ont pas été accompagnées de propositions d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.» ; que le même sort a été fait à l'article 37 alinéa 3 de la même loi, en ce sens que « la proposition d'augmentation du montant forfaitaire de frais de campagne à rembourser aux candidats élus n'est pas accompagnée de propositions d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.» ; que quant à l'article 41, la Haute Juridiction l'avait censuré parce que ses prescriptions constituaient la conséquence de l'article 11 alinéa 3 qui créait une condition supplémentaire relative à la candidature en matière d'élections législatives ;

Considérant que selon l'article 124 de la Constitution: « *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. » ; que l'article 34 de la Loi n° 91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 dispose : « *Conformément à l'article 124 de la Constitution, 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.

Elles doivent en conséquence être exécutées avec la diligence nécessaire.» ; qu'enfin, aux termes de l'article 43 du Règlement Intérieur de la Cour : « *Lorsque la Cour Constitutionnelle*

constate la non-conformité à la Constitution d'une loi, d'une ordonnance ou d'un acte réglementaire, l'autorité concernée est appelée à se conformer à la situation juridique résultant de cette décision. » ;

Considérant qu'il en résulte que **l'Assemblée Nationale est tenue de procéder à la mise en conformité** des dispositions déclarées contraires à la Constitution suite à la Décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010 ; qu'elle ne pourra les maintenir et les adopter qu'après avoir proposé des sources de recettes ou d'économies équivalentes aux charges qu'induisent les propositions faites dans la loi ;

Considérant que l'examen de la loi déférée révèle qu'au lieu de procéder à la mise en conformité indiquée par la décision de la Cour, l'Assemblée Nationale a, d'une part, maintenu dans le texte de la loi l'article 2 déclaré contraire à la Constitution, et d'autre part, modifié dans l'article 37 alinéa 3 le montant du forfait à rembourser au candidat élu, le faisant passer de cinq millions (5.000.000) de francs à un minimum d'un million six cent mille (1.600.000) francs, sans pour autant faire des propositions de recettes ou d'économies ; que ce faisant, l'Assemblée Nationale a violé l'autorité de chose jugée attachée à la décision de la Cour et par conséquent l'article 124 de la Constitution ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'article 41, l'Assemblée Nationale, se fondant sur son autonomie financière telle qu'énoncée par son Règlement Intérieur, a substitué au contenu déclaré contraire à la Constitution une nouvelle formulation aux termes de laquelle : « *L'augmentation des charges découlant de la mise en œuvre de la présente loi est imputée au budget de l'Assemblée Nationale.* » ; que cette autonomie financière évoquée doit plutôt s'analyser comme une autonomie de gestion ; qu'en effet, l'autonomie financière suppose **la capacité à générer des ressources propres** ; que l'Assemblée Nationale ne disposant pas de recettes propres ne peut prétendre à un budget autonome distinct du budget général de l'Etat et par conséquent à une

autonomie financière telle que définie par la Cour dans sa Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010; que, dès lors, l'article 41 est contraire à la Constitution ;

Considérant qu'au surplus, dans un courrier adressé à la Cour en réponse à une mesure d'instruction, le Premier Vice – Président de l'Assemblée Nationale écrit : « Dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Assemblée Nationale gestion 2011, la Commission technique a préparé deux (02) avant-projets de budget : un dans l'hypothèse de quatre vingt trois (83) députés et un autre dans l'hypothèse de quatre vingt dix neuf (99) députés en raison du fait que la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale était encore en étude à la Cour Constitutionnelle.

Les deux avant-projets ont été soumis à l'appréciation de la commission budgétaire qui **a décidé** d'étudier et **de présenter à la plénière, la version relative à quatre vingt dix neuf (99) députés. C'est cette version qui a été adoptée en séance plénière le 23 septembre 2010.** » ; que c'est donc délibérément, en ayant pleine conscience du caractère anticonstitutionnel de l'article 2 de la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, la Décision de la Cour étant intervenue le 8 septembre 2010, que les députés ont adopté cette version du budget à leur séance du 23 septembre 2010 ; que le fait de prévoir dans un nouvel article 41 que « *l'augmentation des charges découlant de la mise en œuvre de la présente loi est imputée au budget de l'Assemblée Nationale* » ne saurait être ni assimilé ni analysé comme une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ; qu'il s'agit d'une manière déguisée de contourner la décision de la Cour qui, aux termes de l'article 124 de la Constitution, n'est susceptible d'aucun recours et s'impose à toutes les autorités ; qu'en se comportant ainsi, l'Assemblée Nationale a violé la Constitution et la loi sous examen doit être déclarée contraire à la Constitution en ses dispositions querellées ;

D E C I D E :

Article 1er.- L'Assemblée Nationale a méconnu l'autorité de chose jugée attachée à la Décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010 et a par conséquent violé la Constitution.

Article 2.- La Loi n° 2010-035 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale est contraire à la Constitution en ses articles 2, 37 alinéa 3 et 41.

Article 3.- Les dispositions des articles 2, 37 alinéa 3 et 41 sont inséparables de l'ensemble du texte de loi.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Taïo AMADOU, Député à l'Assemblée Nationale, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le quatorze décembre deux mille dix,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline C. GBEHA AFOUDA.-

Robert S. M. DOSSOU.-