

DECISION DCC 10-146

DU 14 DECEMBRE 2010

Date : 14 décembre 2010

Requérant : Taïo AMADOU ; Président de la République ; Thomas AHINNOU

Contrôle de conformité

Loi ordinaire (élections)

Règlement intérieur des institutions

Violation de la Constitution

La Cour Constitutionnelle,

Saisie des requêtes du :

- 29 novembre 2010 enregistrée au Secrétariat de la Cour le 30 novembre 2010 sous le numéro 2097/205/REC, Monsieur **Taïo AMADOU**, Député à l'Assemblée Nationale, forme devant la Haute Juridiction un « recours en inconstitutionnalité contre la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République votée en seconde lecture le 23 novembre 2010 à la suite de la Décision DCC 10-120 du 16 octobre 2010 » ;

- 30 novembre 2010 enregistrée au Secrétariat de la Cour à la même date sous le numéro 033-C/207/REC, 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, adoptée en seconde délibération le 23 novembre 2010, suite à la Décision DCC 10-120 du 16 octobre 2010 de la Cour Constitutionnelle ;

- 07 décembre 2010 enregistrée au Secrétariat de la Cour à la même date sous le numéro 2146/214/REC, Monsieur **Thomas AHINNOU**, Député à l'Assemblée Nationale, sollicite le contrôle de

conformité à la Constitution et au Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale de la loi votée ;

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 trois 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 déférée a été adoptée en seconde délibération le 23 novembre 2010 ; que par lettre n° 3204-10/PT/AN/SGA/ DSL/SCRB du 24 novembre 2010, le texte de ladite loi a été transmis par le Président de l'Assemblée Nationale à Monsieur le Président de la République ; que par correspondance n° 801-C/PR/CAB/SP du 30 novembre 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 ; que les requêtes des députés Taïo AMADOU et Thomas AHINNOU ont été enregistrées à la Cour respectivement les 30 novembre et 07 décembre 2010 ; que ces trois 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 par les députés Taïo AMADOU et Thomas AHINNOU est intervenue dans le délai constitutionnel ; qu'en conséquence, elles sont recevables ;

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, adoptée "en seconde délibération" le 23 novembre 2010, suite à la Décision DCC 10-120 du 16 octobre 2010 de la Cour Constitutionnelle ;

Considérant que **Monsieur Taïo AMADOU** expose quant à lui : « ... Par délibération en date du 18 novembre 2010, l'Assemblée Nationale se conformant à la décision DCC n° 10-120 du 16 octobre 2010, a procédé à une seconde lecture de la loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

Le suffrage exprimé à l'occasion de ce vote a été émis par quarante et une (41) voix pour, trente trois (33) voix contre et une (1) abstention.

Le lendemain, soit le 19 novembre 2010, le Parlement réuni en séance plénière, a annulé le vote émis la veille puis décidé de reprogrammer l'examen de la loi querellée pour le mardi 23 novembre 2010.

C'est dans ces conditions que, réunie en séance plénière ce 23 novembre, l'Assemblée Nationale a procédé au vote en seconde lecture de la loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

Ces deux délibérations sont nulles et non avenues aussi bien en la forme qu'au fond parce que contraires au règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. » ; qu'il développe : « **De la violation de l'article 90.3 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale**

L'article 90.3 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale édicte que le vote sur la seconde délibération sollicitée par le Président de la République n'est acquis qu'à la "majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale ".

L'Assemblée Nationale du Bénin compte quatre vingt trois (83) députés ; de ce fait la majorité absolue est d'au moins quarante deux (42) députés. Or, en l'espèce, le vote émis n'a recueilli que quarante et une (41) voix pour.

Il s'ensuit donc fatalement que la majorité qualifiée requise n'a pas été obtenue et qu'en conséquence, la loi en examen a été rejetée.

En ne tirant pas toutes les conséquences de ce vote puis en reprogrammant l'examen de la loi pour le 23 novembre 2010, l'Assemblée Nationale a violé l'article 90.3 de son règlement intérieur.

...De la violation de l'article 55.4 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale

Aux termes de l'article 55.4 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, " aucune rectification de vote n'est admise après la clôture du scrutin ".

C'est dire qu'une fois que l'Assemblée Nationale a délibéré, elle ne peut par quelque moyen que ce soit modifier la décision ainsi prise.

Or, alors que le 18 novembre 2010 le Parlement s'est prononcé à une majorité qui n'autorisait pas l'adoption de la loi, il s'est mis en devoir d'obtenir à tout prix la majorité requise en annulant le 19 novembre 2010 le vote émis la veille.

Une telle annulation du vote s'analyse en une rectification de vote que n'autorise malheureusement pas l'article 55.4 sus - cité.

Il s'ensuit donc que l'Assemblée Nationale a violé son propre règlement intérieur qui fait bloc de constitutionnalité avec la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

...De la violation de l'article 76.1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale

L'article 76.1 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale prescrit que "les propositions de lois et les propositions de résolutions repoussées par l'Assemblée Nationale ne peuvent être réintroduites avant le délai de trois mois ".

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République soumise au Parlement en seconde délibération le 18 puis le 23

novembre 2010 est la résultante d'une proposition de loi déposée par un ensemble de députés.

Le vote n'ayant pas été acquis le 18 novembre 2010, faute de majorité qualifiée ainsi que l'exige l'article 90.3 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, le dossier, par application de l'article 76.1 dudit règlement intérieur, ne pouvait être reprogrammé avant l'écoulement d'un délai de trois mois, soit pas avant le 18 février 2011.

Ce faisant, en faisant inscrire le 23 novembre 2010 l'examen de la loi rejetée le 18 novembre 2010, le Parlement béninois a violé son règlement intérieur.

De la sorte, la loi ainsi votée le 23 novembre 2010 est contraire à la Constitution. » ;

Considérant que le requérant ajoute : « ...**Violation du préambule et de l'article 44 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990**

Il y a lieu de dire que l'article 12 de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République qui fixe le cautionnement à payer par tout candidat à l'élection présidentielle à la somme de cent millions (100.000.000) de francs CFA est une négation des dispositions du préambule et de l'article 44 de notre Constitution.

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.

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 comme valeur cardinale que doit incarner le candidat à l'élection présidentielle.

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

Violation de l'article 51 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 Président de la République, conformément à l'article 53, prête 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 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 en conséquence 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...» ;

Considérant que **Monsieur Thomas AHINNOU** en ce qui le concerne allègue : « Par Décision DCC 10-120 en son audience du 16 octobre 2010, la Cour Constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution, la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République, au motif qu'une demande de seconde lecture ne peut être inscrite et débattue qu'au cours d'une session ordinaire et non à une session extraordinaire comme l'a fait l'Assemblée Nationale en sa séance du 23 septembre 2010 et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens.

Le jeudi 18 novembre 2010, l'Assemblée Nationale a repris l'étude de ladite loi en session ordinaire pour se conformer aux décisions de la Cour. Toutefois ce vote initié à l'issue de cette étude, à l'effet de reconduire ou non les dispositions de l'article 12, a recueilli quarante et une (41) voix pour.

Le vendredi 19 novembre 2010, l'Assemblée Nationale a délibéré et adopté le principe de reprise du vote du 18 novembre 2010 au motif qu'il n'avait pas satisfait aux dispositions de l'article 57 alinéa 5 de la Constitution et de l'article 90 alinéa 3 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale dont tous deux disposent : "Le vote pour cette délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale".

Le mardi 23 novembre 2010, le vote a été repris et a obtenu cette fois-ci la majorité qualifiée requise.

Les arguments évoqués par les initiateurs de ce second vote sont :

- 1- La loi votée n'ayant pas encore été transmise au Président de la République, elle est donc inattaquable et que par conséquent elle demeure toujours dans la juridiction de l'Assemblée Nationale et que de ce fait, le vote pour cette loi peut être repris ;
- 2- Le Président de l'Assemblée Nationale avait déclaré à l'issue du vote du 18 novembre 2010 que la loi était adoptée, déclaration qui n'était pas conforme au regard des dispositions des articles précités ;
- 3- L'ordre du jour de la session du jeudi 18 novembre 2010

ne mentionnant pas « Etude en seconde lecture » mais plutôt « mise en conformité... » et que de ce fait, la délibération et le vote qui ont eu lieu ne concernent pas la seconde lecture et donc que les dispositions desdits articles ne sauraient être évoquées pour l'occasion.» ;

qu'il précise : « ...**Du vote du 18 novembre 2010 et de sa signification au regard de l'article 55.3 et 90.3 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale et l'article 57.5 de la Constitution**

L'article 55.3 du Règlement Intérieur dispose : "Les questions mises aux voix ne sont déclarées adoptées que si elles ont recueilli la majorité des suffrages exprimés, sauf prescription d'une majorité qualifiée par la loi.

En cas d'égalité des voix, la question soumise au vote n'est pas adoptée ".

Or les dispositions des articles 57.5 de la Constitution et 55.3 et 90.3 du Règlement Intérieur prescrivent une majorité qualifiée pour le vote en seconde lecture d'une loi.

Comment le vote du 18 novembre 2010 ayant recueilli 41 voix pour doit-il être interprété ? Se traduit-il par un rejet de la loi ? Auquel cas, les dispositions de l'article 76.1 du Règlement Intérieur " Les propositions de loi et les propositions de résolutions repoussées par l'Assemblée Nationale ne peuvent être réintroduites avant le délai de trois (03) mois " ne devraient-elles pas être appliquées ?

...Sur la reprise du vote du 19 novembre 2010 au regard de l'article 55.4 du Règlement Intérieur

Les dispositions de cet article stipulent : "Aucune rectification de vote n'est admise après la clôture du scrutin". » ; qu'il conclut : « Le fait pour le Président de l'Assemblée Nationale de déclarer la loi adoptée justifie-t-il la non application des articles cités au point A ? Ou la non transmission de la loi votée au Président de la République autorise-t-elle sa modification après ce premier vote et la violation de l'article 55.4 ? ».

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure diligentée par la Cour, le Secrétaire Général Administratif de l'Assemblée Nationale a transmis à la Haute Juridiction les comptes rendus des débats parlementaires des séances plénières des 18, 19 et 23 novembre 2010 relatifs 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 et Thomas AHINNOU** 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 suivie par l'Assemblée Nationale les 18, 19 et 23 novembre 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 de l'article 57 alinéas 1, 2, 4 et 6 de la Constitution : « *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...

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...

Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale. » ; que les articles 55 .3 et .4, 76.1, 90.1 et .3 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale énoncent respectivement :

Article 55. 3 et 4 : « *Les questions mises aux voix ne sont déclarées adoptées que si elles ont recueilli la majorité des suffrages exprimés, **sauf prescription d'une majorité qualifiée par la loi.***

Aucune rectification de vote n'est admise après la clôture du scrutin » ;

Article 76.1 : « ***Les propositions de lois et les propositions de résolutions repoussées par l'Assemblée Nationale ne peuvent être réintroduites avant le délai de trois mois » ;***

Article 90.1 et .3 : « *Le Président de la République peut, avant la promulgation de la loi, demander à l'Assemblée Nationale une seconde délibération de la loi ou de certains de ses articles...*

Le vote de cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale » ;

Considérant qu'il découle de ces dispositions que lorsque l'Assemblée Nationale doit procéder à la seconde délibération d'une loi ou de certaines de ses dispositions, le vote pour cette seconde délibération est acquis à la **majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale** ; que par ailleurs, aucune rectification de vote n'est admise après la clôture du scrutin ; qu'en outre, toute proposition de loi sanctionnée par un vote négatif ne peut être réintroduite avant le délai de trois mois ;

Considérant que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier et notamment du compte rendu des débats parlementaires qu'au cours de la plénière du **jeudi 18 novembre 2010**, l'Assemblée Nationale a adopté en seconde délibération la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République par **41 voix pour et 33 contre** ; que l'Assemblée Nationale étant composée de quatre-vingt-trois députés, la majorité absolue des suffrages requise en la matière par l'article 57 alinéa 6 de la Constitution et l'article 90.3 du Règlement Intérieur est de 42 voix ; qu'il suit de ce vote que l'article 12 de la loi, objet de la seconde délibération, a été repoussé, faute de majorité qualifiée ; qu'en conséquence, ce vote ne saurait subir une quelconque rectification conformément à l'article 55.4 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale ; que, dès lors, la proposition de loi qui a servi de base à la loi sous

examen ne peut être réintroduite en plénière que trois mois après ce vote en application des dispositions de l'article 76.1 précité ;

Considérant que malgré ce vote émis le 18 novembre 2010 et les conséquences qui en découlent, les membres de l'Assemblée Nationale ont décidé le **vendredi 19 novembre 2010** de reprendre la procédure de vote ; qu'ils l'ont fait à la plénière du 23 novembre 2010 et ont abouti à un second vote avec **47 voix pour, 26 contre et 3 abstentions** ; que, ce faisant, les membres de l'Assemblée Nationale ont violé les dispositions des articles 55.4 et 76.1 de leur Règlement Intérieur et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le vote émis le 18 novembre 2010 par l'Assemblée Nationale constitue un rejet, en seconde délibération sollicitée par le Président de la République, de l'article 12 de la Loi n° 2010-34 portant règles particulières pour l'élection du Président de la République.

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

Article 3.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, à Messieurs Taïo AMADOU et Thomas AHINNOU, députés à l'Assemblée Nationale, 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-Claire	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs 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,

Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-