

# **DECISION DCC 11-048**

**DU 26 JUILLET 2011**

*Date : 26 juillet 2011*

*Requérant : Serge Roberto PRINCE AGBODJAN*

*Contrôle de conformité*

*Décret*

*Composition du gouvernement-Conseil des ministres*

*Conformité*

## ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 03 mai 2011 enregistrée à son Secrétariat le 04 mai 2011 sous le numéro 1126/054/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme devant la Haute Juridiction un recours en « contrôle de constitutionnalité des actes posés par le gouvernement au cours du conseil des ministres en date du mercredi 27 avril 2011. » ;

**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 ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « ... Par communiqué n° 14 bis/PR/SGG/Com publié par la presse nationale et internationale, le Ministre de l'Industrie, Porte parole du gouvernement du Président Boni YAYI depuis le 19 juillet 2010 a présenté le compte-rendu de la séance ordinaire du Conseil des ministres en date du mercredi 27 avril 2011 soit 21 jours après la prestation de serment du nouveau Chef de l'Etat élu lors du scrutin du 13 mars 2011 dont la proclamation des résultats définitifs a été faite par la Haute Juridiction le 31 mars 2011.

Au cours de ce conseil des ministres des actes juridiques d'adoption de décret ont été effectués alors même que le gouvernement qui a siégé n'est pas conforme aux articles 54 alinéa 3 et 47 alinéa 2. » ; qu'il développe : « ... Selon les articles 54 et 47 de la Constitution du 11 décembre 1990

"Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire.

Il dispose de l'Administration et de la Force armée. Il est responsable de la Défense nationale.

Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée Nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions.

Les membres du Gouvernement sont responsables devant lui.

Les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de tout emploi public, civil ou militaire et de toute activité professionnelle.

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 60 et 115 sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution".

"Le premier tour du scrutin de l'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du président en exercice.

Le mandat du nouveau Président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur".

La lecture combinée des dispositions citées montre clairement que la nomination d'un gouvernement à la suite d'une

prestation de serment et au début d'un mandat doit se faire dans le respect rigoureux des dispositions de l'article 54 alinéa 3 qui exige un « avis consultatif du Bureau de l'Assemblée Nationale » et la prise d'un nouveau décret se fondant sur la proclamation des résultats du scrutin du 13 mars 2011 et la lettre du Président de l'Assemblée Nationale transmettant l'avis consultatif du Bureau de l'Assemblée Nationale.

Mais force est de constater que ces formalités de principe ne sont pas respectées rendant le gouvernement ayant siégé au cours du Conseil des Ministres du mercredi 27 avril 2011 et en place depuis la prestation de serment du nouveau Président de la République élu lors du scrutin du 13 mars 2011 sans fondement juridique » ; qu'il précise : « Il n'est de secret pour personne qu'après la décision de proclamation des résultats du scrutin du 13 mars 2011 et la prestation du serment le 6 avril 2011, le nouveau Président de la République est entré en fonction conformément à l'article 47 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui dispose que "Le mandat du nouveau Président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur". Au lieu de mettre en place dans les normes juridiques le gouvernement, le nouveau Président élu n'a pas cru devoir mettre en place un nouveau gouvernement conformément à notre constitution. Les anciens membres du gouvernement nommés à la suite du décret n° 2010-305 du 18 juin 2010 portant composition du gouvernement sont toujours maintenus malgré ce changement de mandat.

Même si le nouveau Président de la République veut bien maintenir l'ancien gouvernement issu du décret n° 2010-305 du 18 juin 2010 portant composition du gouvernement, il devrait formellement obtenir l'avis consultatif du bureau de l'Assemblée Nationale étant entendu qu'il s'agit d'un nouveau mandat qu'il a commencé après sa prestation de serment.

Même si le nouveau Président de la République élu lors du scrutin du 13 mars 2011 est l'ancien Président de la République (même personne), les deux mandats sont juridiquement distincts en droit. L'illustration de cette hypothèse s'est confirmée le 6 avril 2011 puisque le nouveau Président a prêté un nouveau serment avant son entrée en fonction. Il n'a pas reconduit son ancien serment du 6 avril 2006. Il n'est donc pas possible à la lecture de notre Constitution du 11 décembre 1990 de tenir un Conseil des Ministres en se fondant sur les ministres, membres du

gouvernement issus du décret n° 2010-305 du 18 juin 2010 portant composition du gouvernement en fonction...

Il est constant dans le cadre de cette requête que le fondement juridique du gouvernement qui a siégé le mercredi 27 avril 2011 n'est pas conforme à notre Constitution notamment aux articles 54 alinéa 3 et 47 alinéa 2. La Haute Juridiction dans une décision DCC 06-162 du 19 octobre 2006 avait déjà sanctionné une irrégularité similaire en annulant la promulgation de la loi n° 2005-31 portant prévention, prise en charge et contrôle du VIH/SIDA intervenue le 05 avril 2006 alors même que le Président Boni YAYI avait prêté serment le 6 avril 2006 et que le gouvernement a été mis en place le 8 avril 2006 par décret n° 2006-176. Selon cette décision, les membres du gouvernement ayant apposé leurs contresesings au bas de la loi n'avaient pas encore qualité de membre du gouvernement étant entendu que la promulgation a été faite le 5 avril 2006 et que le gouvernement a été composé le 8 avril 2006" » ; qu'il conclut : « ...Les membres du gouvernement qui en application de l'article 54 dernier alinéa ont apposé leurs contresesings au bas des décrets :

1. portant adoption du programme d'Emploi du « Fonds Spécial Investissement/Loterie nationale du Bénin » pour l'année 2010 ;
2. fixant les modalités de conservation, de développement et de gestion durable de la faune et de ses habitats en République du Bénin ;
3. portant transmission à l'Assemblée Nationale, pour autorisation de ratification, de l'Accord de prêt signé entre la République du Bénin et le Fonds d'Abu Dhabi pour le Développement dans le cadre du financement partiel du Projet d'aménagement et de bitumage de la route Ouidah – Allada et de la bretelle Pahou – Tori ;
4. portant création du cadre institutionnel chargé de conduire le processus de formulation du programme de soutien à la croissance économique pour la consolidation des acquis du Millénium Challenge Account-Bénin ;
5. portant institution d'un coefficient de revalorisation des traitements indiciaires des agents du Ministère de l'Economie et des Finances,

n'ont pas la qualité de membres du gouvernement. » ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction de « déclarer contraires à la Constitution les actes juridiques posés par le

Conseil des Ministres en date du mercredi 27 avril 2011 notamment l'adoption des décrets ci-dessus cités » ;

## **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN évoque, entre autres dans sa requête, la Décision DCC 06-162 du 19 octobre 2006 ; que ladite décision affirme en son article 2 : « La promulgation de ladite loi doit être reprise. La date rectifiée doit être comprise entre le 08 et le 17 avril 2006. » ; qu'ainsi l'objet de ladite décision relatif à la date de promulgation d'une loi est différent de l'objet du recours du requérant qui porte sur la compétence juridique du gouvernement ;

**Considérant** que les articles 47 alinéa 2, 54 alinéas 1<sup>er</sup> et 3, 55 de la Constitution du 11 décembre 1990 disposent respectivement :

**Article 47 alinéa 2** : « *Le mandat du nouveau Président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur.* » ;

**Article 54 alinéas 1<sup>er</sup> et 3** : « *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire.* ».

« *Il nomme, après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée Nationale, les membres du Gouvernement ; il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions.* » ;

**Article 55** : « *Le Président de la République préside le Conseil des Ministres.*

*Le Conseil des Ministres délibère obligatoirement sur :*

- Les décisions déterminant la politique générale de l'Etat ;
- Les projets de Loi ;
- Les ordonnances et les décrets réglementaires. » ;

**Considérant** qu'il ressort de ces dispositions que, si le Président de la République est à la fois Chef de l'Etat et Chef du Gouvernement, la Constitution qui précise le début de son mandat en tant que Chef de l'Etat ne lui fixe aucun délai pour la formation du Gouvernement ;

**Considérant** que c'est dans le cadre des régimes parlementaire et semi-présidentiel qui organisent le bicéphalisme de l'Exécutif qu'il est de tradition que le Chef du Gouvernement remette au Chef de l'Etat, au lendemain d'élections législatives ou présidentielle, la démission du Gouvernement ; que selon cette tradition, le Gouvernement même démissionnaire, continue à gérer les affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement ; qu'en outre, les questions qui engagent la vie de l'Etat sont **obligatoirement délibérées** en conseil des Ministres, donc par le Gouvernement ; que l'Etat étant continuité, l'élection d'un nouveau Président de la République n'interrompant pas la vie de la Nation, il est évident, étant donné la nature présidentielle du régime politique issu de la Constitution du 11 décembre 1990, que le Gouvernement en place avant l'élection présidentielle est, **tant qu'il n'est pas mis fin à ses fonctions par le Président de la République**, juridiquement compétent pour assurer la gestion des affaires publiques, satisfaire les besoins quotidiens des populations, garantir la continuité de l'Etat **jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement** après l'avis consultatif du Bureau de l'Assemblée Nationale ; que, dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le conseil des Ministres du mercredi 27 avril 2011 est juridiquement compétent pour prendre les décrets dont s'agit ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- Le Conseil des Ministres du mercredi 27 avril 2011 est compétent pour poser des actes.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt six juillet deux mille onze,

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.-***