

DECISION DCC 13-124 DU 12 SEPTEMBRE 2013

Date : 12 septembre 2013

Requérant : Messieurs Serge Roberto PRINCE AGBODJAN ; Nestor HOUNGBO

Contrôle de conformité

Décret N) 2013-255 du 06/06/2013 (projet de loi portant révision de la constitution)

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 juillet 2013 enregistrée à son Secrétariat le 12 juillet 2013 sous le numéro 1461/107/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme un recours en inconstitutionnalité contre le Décret n° 2013-255 du Conseil des Ministres en sa séance du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin ;

Saisie d'une autre requête du 12 juillet 2013 enregistrée à son Secrétariat le 16 juillet 2013 sous le numéro 1486/108/REC, par laquelle Monsieur Nestor HOUNGBO forme un recours en inconstitutionnalité contre le décret susvisé ;

Saisie en outre d'une lettre du 22 juillet 2013 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 1524, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN complète sa première requête du 09 juillet 2013 ;

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 Monsieur Bernard Dossou DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN expose : « En vertu des articles 3, 122 de la Constitution ... et 24 de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle, nous voudrions demander à votre Haute Juridiction de déclarer contraire à la Constitution notamment en son article 105 alinéa 2 la non obtention par le Gouvernement du Président Boni YAYI de l'avis de la Cour Suprême sur le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin transmis par le Gouvernement par Décret n° 2013-255 du 06 Juin 2013.

A la suite d'une délibération du Conseil des Ministres en sa séance du 06 juin 2013, le Gouvernement du Président Boni YAYI a transmis par Décret n° 2013-55 du 06 juin 2013, le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin. Si la Constitution ... en son article 57 prescrit que le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée Nationale, elle a indiqué en son article 105 alinéa 2 que « *les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale* ». » ;

Considérant qu'il développe : « Dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle, la Haute Juridiction a, dans plusieurs jurisprudences constantes, notamment celle du 04 août 1999 (DCC 99-043), sanctionné le non respect de cette formalité qui, selon les Sages, « constitue une formalité substantielle préalable et obligatoire ».

Force est de constater que le Gouvernement du Président Boni YAYI n'a pas observé cette formalité substantielle préalable et obligatoire avant de prendre le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale du

projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin.

Cette méconnaissance de la Constitution ... par le Gouvernement du Président Boni YAYI pourrait s'assimiler à un mépris de la Cour Suprême et mérite ... sanction de la part de votre Haute Juridiction.

Selon l'article précité, la délibération d'un projet de loi en Conseil des Ministres ne peut se faire qu'après l'avis motivé de la Cour Suprême. Cette disposition étant claire, l'on ne saurait admettre une pareille méconnaissance du Gouvernement étant entendu que les dossiers qui font l'objet d'étude en Conseil des Ministres passent par le Secrétariat du Gouvernement où des cadres avérés devraient l'étudier notamment en ce qui concerne le respect des formalités constitutionnelles » ;

Considérant qu'il précise : « L'absence de cet avis motivé de la Cour Suprême qui est une formalité substantielle préalable et obligatoire met en cause l'acte administratif qu'est le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution de la République.

Ce décret n'a nulle part fait mention dans les " visas " de l'avis motivé de la Cour Suprême. Dans le corpus de ce décret qui n'est qu'un exposé des motifs et de la structure du projet de loi portant révision de la Constitution de la République, le Gouvernement n'a pas cru devoir faire mention de cet avis motivé de la Cour Suprême ni transmettre cet avis à la Représentation Nationale. Le décret s'est contenté de présenter l'historique du projet ... et la structure du texte ...

La jurisprudence de la Haute Juridiction notamment la Décision DCC 01-026 du 16 mai 2001 a clairement précisé que selon l'article 105 alinéa 2 :

“ ... Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres, après avis motivé de la Cour Suprême ...

Qu'il résulte de ces dispositions, que la consultation et l'avis motivé de la Cour Suprême constituent une formalité préalable et obligatoire.

Cette formalité substantielle n'ayant pas été accomplie avant la transmission au Parlement d'un projet de loi, il y a violation de la Constitution.”... » ;

Considérant qu'il soutient : « La Constitution ... a prévu à l'article 154 deux possibilités pour initier une révision constitutionnelle. Celle qui émane du Président de la République par un projet de loi et celle venant des membres de l'Assemblée Nationale par une proposition de loi. La mise en œuvre de l'une des options implique le respect de certaines exigences constitutionnelles. Si les propositions de loi doivent respecter l'article 107 de la Constitution ..., les projets de loi avant leur transmission à l'Assemblée Nationale doivent obtenir l'avis motivé de la Cour Suprême comme l'exige l'article 105 alinéa 2 de la Constitution Un projet de loi reste un projet de loi qu'il soit pour réviser la Constitution ou faire autre chose. Il doit impérativement respecter cette formalité substantielle préalable et obligatoire imposée par l'article 105 alinéa 2 de la Constitution Nulle part, la Constitution ... n'a fait de différence entre un projet de loi qu'il soit un projet de loi constitutionnelle ou pas » ;

Considérant qu'il demande à la Haute Juridiction de :

«- déclarer contraire à la Constitution ... notamment en son article 105 alinéa 2, le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution de la République ;

- constater qu'il y a vice de procédure lié à la transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution de la République sans l'obtention de l'avis motivé de la Cour Suprême ;

- déclarer contraire à la Constitution l'adoption de ce projet de loi par l'Assemblée Nationale (*dès lors que la décision de la Haute Juridiction ne serait pas disponible avant l'adoption de la loi*) ;

- déclarer contraire à la Constitution notamment à son article 35, le comportement du Secrétaire Général du Gouvernement qui n'a pas cru devoir faire respecter cette formalité avant la transmission de ce projet de loi en Conseil des Ministres. Que même si cette transmission à la séance du Conseil des Ministres est une instruction du Chef du Gouvernement, le Secrétaire Général du Gouvernement devrait attirer l'attention de l'autorité sur la question et user de l'article 19 alinéa 2 de la Constitution ... qui exige le devoir de désobéissance dès lors que l'ordre reçu est illégal ;

- déclarer contraire à la Constitution notamment en son article 34, le comportement du Ministre de la Justice dès lors qu'en tant que " Conseil Juridique du Gouvernement ", le Garde des Sceaux a cru devoir faire la proposition du projet de loi portant révision de la Constitution de la République au Gouvernement sans l'obtention de l'avis motivé de la Cour Suprême.» ;

Considérant qu'en ce qui le concerne, Monsieur Nestor HOUNGBO indique: « ... Avant tout détail, je tiens à préciser que mon recours n'est pas relatif au projet de loi portant révision de la Constitution car n'ayant pas la qualité de membre de l'Assemblée Nationale, je ne pourrai pas exercer un recours contre une loi qui n'est ni votée par le Parlement ni publiée au Journal Officiel.

Le présent recours vise donc à faire déclarer contraire à la Constitution le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin.

En effet, par Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013, le Gouvernement a transmis à l'Assemblée Nationale le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin.

De la lecture dudit projet tel que publié par la presse, il ressort, sauf à me tromper, que le Gouvernement n'a pas requis l'avis de la Cour Suprême » ;

Considérant qu'il explique: « Aux termes des dispositions des articles 105 et 132 de la Constitution béninoise, tout projet de loi doit être délibéré en Conseil des Ministres, après avis motivé de la Cour Suprême régulièrement saisie et déposé sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

Les décisions de la Cour Constitutionnelle sur la question sont sans ambiguïté pour enseigner que l'avis de la Cour Suprême constitue une formalité substantielle préalable et obligatoire.

Le décret devra donc mentionner clairement les références de l'avis de la Cour Suprême s'il a effectivement existé ou à défaut, ledit avis doit être joint au décret pour permettre au Parlement de faire des vérifications nécessaires.

Tout décret portant transmission d'un projet de loi à l'Assemblée Nationale qui ne mentionne pas les références de l'avis de la Cour Suprême ou n'est pas accompagné de l'avis de la Cour Suprême sur le projet de loi transmis est donc contraire à la Constitution.

En l'espèce, cette formalité substantielle, préalable et obligatoire n'ayant pas été apparemment accomplie, il y a vice de procédure et le décret querellé est contraire à la Constitution.

En synthèse, le Gouvernement n'a pas visé l'avis préalable et obligatoire de la Cour Suprême dans le décret querellé, ledit avis n'est pas apparemment joint au décret querellé.

Il s'ensuit que le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant révision de la Constitution est contraire à la Constitution. » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Haute Juridiction, Monsieur Eugène DOSSOUMOU, Secrétaire Général du Gouvernement, écrit : « Dans le cadre de l'objet susvisé et en réponse aux deux recours en inconstitutionnalité formulés par Messieurs Serge Roberto Prince AGBODJAN et Nestor HOUNGBO contre le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 transmettant à l'Assemblée Nationale le projet de loi relatif à la révision de la Constitution, pour "violation de l'article 105 alinéa 2 de la Constitution", j'ai l'honneur de soumettre à l'appréciation de la Cour Constitutionnelle, les observations ci-après du Gouvernement.

L'article 105 alinéa 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 dispose que *" les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis motivé de la Cour Suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale"*.

L'article 132 en ce qui le concerne dispose : *"La Cour*

Suprême est consultée par le Gouvernement plus généralement sur toutes les matières administratives et juridictionnelles.

Elle peut à la demande du Chef de l'Etat, être chargée de la rédaction et de la modification de tous les textes législatifs et réglementaires, préalablement à leur examen par l'Assemblée Nationale.”.

Bien que la Cour Constitutionnelle dans sa Décision DCC 99-043 du 04 août 1999 ait affirmé que la consultation de la Cour Suprême constitue une formalité substantielle préalable et obligatoire à la saisine de l'Assemblée Nationale au moyen d'un projet de loi, la question de droit posée par les deux recours est de savoir si le terme “*projet de loi*” inclut la Constitution ou une loi constitutionnelle et si celle-ci doit obéir à la formalité prescrite par l'article 105 alinéa 2 de la Constitution. De manière spécifique, le Gouvernement devrait-il soumettre pour avis motivé le projet de révision de la Constitution à la Cour Suprême ? » ;

Considérant qu'il poursuit : « La réponse à cette interrogation est non. Il y a lieu de se référer, d'une part, à la place de la Constitution dans le dispositif de l'Etat et, d'autre part, à la différence qui est faite entre “projet de loi” et “projet de révision de la Constitution” ;

LA SUPREMATIE DE LA CONSTITUTION DANS LE DISPOSITIF NORMATIF DE L'ETAT

Le constitutionnalisme béninois du Renouveau Démocratique qui s'inscrit dans le nouveau constitutionnalisme africain a voulu créer un Etat de droit démocratique par la Constitution. Celle-ci en tant que “*document composé de règles relatives aux Institutions politiques est placée au sommet de l'ordonnancement juridique de l'Etat. Cette suprématie est affirmée dans le préambule de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui proclame : ‘Nous, peuple béninois ... adoptons solennellement la présente Constitution qui est **la Loi Suprême de l'Etat** et à laquelle nous jurons loyalisme, fidélité et respect.*”.

Tous les autres textes, pour être valides, doivent se conformer aussi bien dans leurs conditions d'émission que dans leur contenu à la Constitution. Sa violation est sanctionnée par un mécanisme spécial prévu à cette effet, à savoir, le contrôle de constitutionnalité exercé par une juridiction spéciale : la Cour

Constitutionnelle chargée “ d’assurer le respect de la loi fondamentale”.

De ce qui précède, il apparaît nettement que la Constitution ne s’assimile pas à une loi ordinaire à laquelle fait référence l’article 105, alinéa 2. Elle est plutôt un “document composé de règles relatives aux Institutions politiques dont l’élaboration et la modification obéissent à une procédure différente de la procédure législative ordinaire”.

Les règles concernant son élaboration et sa révision sont donc spécifiques et dérogatoires à celles de tous les autres textes qui lui sont inférieurs et qui doivent lui être conformes. » ;

Considérant qu’il ajoute :

« DIFFERENCE ENTRE “PROJET DE LOI” ET “ PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION” A PARTIR DES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION.

L’article 105 alinéa 2 de la Constitution du 11 décembre 1990 qui rend obligatoire la consultation préalable de la Cour Suprême pour les projets de loi ne fait pas référence à l’article 154 de la Constitution qui parle de révision sans renvoyer non plus à l’article 105 alinéa 2 de la Constitution. Les projets de loi que le Gouvernement a l’obligation de soumettre à cette formalité préalable sont ceux qui font référence aux matières énumérées dans les articles 98 et 99 de la Constitution. Le terme “*projet de révision*” ne figure pas dans ces matières. Il ne pouvait pas en être autrement étant entendu que la Cour Suprême saisie des projets de loi, vérifie d’abord que ceux-ci s’insèrent bien dans l’une des matières énumérées dans lesdits articles avant de porter ensuite son examen sur leur forme et leur contenu.

Du reste, c’est dans la logique de la détermination des procédures d’adoption et de modification des lois ordinaires que la Constitution béninoise a inscrit dans le Titre IV consacré au “*Pouvoir législatif*” une partie II concernant “*Les rapports entre l’Assemblée et le Gouvernement*” et/ou les articles 94 à 113 qui y sont prévus, ne régissent que la procédure d’adoption et de modification des lois ordinaires....

Pour marquer que la Constitution ou la Loi Fondamentale ne doit pas être assimilée à une loi ordinaire, son élaboration et sa

révision font l'objet d'un titre distinct, à savoir, le Titre XI intitulé : *“De la révision”* où les dispositions 154 et 156 indiquent l'initiative, la procédure, le vote et les matières exclues de la loi portant révision de la Constitution...

En conséquence, soumettre le projet de révision de la Constitution à la formalité prescrite par l'article 105, c'est faire entorse non seulement à la hiérarchie des normes de l'Etat qui consacre la suprématie de la Constitution sur les autres lois mais aussi au mécanisme rappelé plus haut établi par les articles 154 et 156 » ; qu'il conclut : « Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement demande qu'il plaise à la Cour Constitutionnelle de rejeter les recours des deux requérants, à savoir, Messieurs Serge Roberto PRINCE AGBODJAN et Nestor HOUNGBO. » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant que les articles 105 alinéa 2 et 154 de la Constitution énoncent respectivement :

Article 105 : « *Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis motivé de la Cour suprême saisie conformément à l'article 132 de la présente Constitution et déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale* » ;

Article 154 : « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, après décision prise en Conseil des Ministres, et aux membres de l'Assemblée Nationale.*

Pour être pris en considération, le projet ou la proposition de révision, doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée Nationale. » ;

Considérant que la Constitution, en tant que statut de l'Etat, est élaborée pour durer ; que toutefois, la Constitution n'étant pas immuable, il est parfois nécessaire de la modifier sur certains points sans que pour autant le régime politique soit remis en cause ; qu'en adaptant la Constitution à l'évolution de la situation politique et aux nouvelles et légitimes aspirations du corps social

par des révisions, on en garantit la stabilité et la longévité ; que c'est pour faciliter cette mutation nécessaire qu'elle organise elle-même sa révision, tantôt pour corriger les lacunes et les imperfections techniques que révèle le fonctionnement des Institutions, tantôt pour marquer un tournant dans l'orientation politique du régime sans remettre en cause **l'idée de droit qui est le socle fondateur de l'Etat** et qu'incarne le texte constitutionnel ;

Considérant qu'en tant que Charte Fondamentale de l'Etat, la Constitution l'emporte sur toutes les autres règles juridiques adoptées par les organes institués qu'ils soient législatifs ou réglementaires ; que pour marquer sa suprématie sur les autres normes juridiques, **la Constitution soumet sa révision à une procédure spéciale, nécessairement différente de celle qui s'applique pour l'adoption et la modification des autres normes juridiques**, à savoir, la loi et les règlements ;

Considérant que la Constitution du 11 décembre 1990 consacre son Titre IV au pouvoir législatif tandis que le pouvoir constituant dérivé, c'est-à-dire la révision de la Constitution relève du Titre XI de la Constitution ; que si sa jurisprudence constante subordonne l'initiative du Président de la République à l'avis préalable et obligatoire de la Cour Suprême pour la mise en œuvre du pouvoir législatif conformément à l'article 105 de la Constitution, il en va autrement de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution qui relève exclusivement de l'article 154 de la Constitution ; que nulle part, ledit article ne renvoie ni à l'article 105, ni à l'article 132 de la Constitution ; que sa jurisprudence sur l'exercice du pouvoir constituant dérivé découle principalement des Décisions DCC 06-074 du 08 juillet 2006 érigeant en principe à valeur constitutionnelle **le consensus** pour toute modification de la Constitution et DCC 11-069 du 20 octobre 2011 **excluant de toute révision de la Constitution** les options fondamentales de la Conférence Nationale des Forces Vives ;

Considérant que l'article 154 subordonne la validité de l'initiative du Président de la République en matière de révision de la Constitution à **la seule et suffisante délibération du Conseil des Ministres** ; que dans le cas d'espèce, il ressort des éléments du dossier, notamment de la réponse du Secrétaire Général du

Gouvernement à la mesure d'instruction de la Haute Juridiction, que le projet de loi portant révision de la Constitution de la République du Bénin a été délibéré en Conseil des Ministres avant d'être transmis à l'Assemblée Nationale par le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 ; qu'il s'ensuit que le Décret querellé n'est pas contraire à la Constitution, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1er .- Le Décret n° 2013-255 du 06 juin 2013 n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Monsieur Nestor HOUNGBO, à Monsieur le Secrétaire Général du Gouvernement et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le douze septembre deux mille treize,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard Dossou DEGBOE.-

Professeur Théodore HOLO.-