

Page d'accueil

DÉCISION DCC 98-026
du 13 mars 1998

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. Contrôle de constitutionnalité
2. Loi n° 97-028 portant Orientation de l'organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin adoptée le 04 août 1997 et examinée en seconde lecture le 26 janvier 1998 par l'Assemblée nationale
3. Procédure d'urgence
4. Irrecevabilité
5. Conformité à la Constitution
6. Non conformité à la Constitution
7. Conformité à la Constitution sous réserve
8. Inséparabilité

Seules les dispositions des articles 120 de la Constitution et 19 de la loi organique sur la Cour énumèrent les cas où le Gouvernement peut demander à la Cour de statuer en procédure d'urgence.

En outre, la loi d'orientation est une loi-cadre qui détermine les principes fondamentaux régissant une matière donnée.

Par ailleurs, l'examen de la loi n° 97-028 fait apparaître que des dispositions de ladite loi sont confirmes à la Constitution, sous réserve de certaines observations, que d'autres ne sont pas conformes et qu'enfin certaines sont conformes à la Constitution.

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 février 1998 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 013-C, par laquelle le président de la République, chef de l'État, chef du Gouvernement, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, soumet "en procédure d'urgence" au contrôle de constitutionnalité, la Loi n° 97-028 portant Orientation de l'organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin adoptée le 04 août 1997 et examinée en seconde lecture le 26 janvier 1998 par l'Assemblée nationale ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi organique n°91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle;

VU le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï le Professeur Maurice GLELE AHANHANZO en son rapport ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant que le président de la République sollicite dans la lettre de transmission en date du 09 février 1998, l'examen de la loi précitée "en procédure d'urgence" ;

Considérant, sur la procédure d'urgence, que seules les dispositions des articles **120** de la Constitution et **19** de la loi organique sur la Cour énumèrent les cas où le Gouvernement peut demander à la Cour de statuer en procédure d'urgence ;

Considérant que, selon les dispositions de l'article 19 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, le président de la République peut demander, le cas échéant, l'examen en urgence d'une loi organique ; que la loi déferée ne relevant pas de cette catégorie, il n'y a pas lieu à l'examiner en urgence ;

Considérant que, selon les dispositions de l'article 120 de la Constitution, le Gouvernement peut solliciter une procédure d'urgence lorsque le texte déferé porte violation des droits de la personne humaine et des libertés publiques ; qu'en l'espèce, le texte soumis à examen ne relève pas de cette catégorie ; que, dès lors, la demande de procédure d'urgence du président de la République doit être déclarée irrecevable ;

Considérant que l'article 57 de la Constitution fixe les règles particulières d'adoption des lois ordinaires dont la seconde délibération est demandée ; qu'il précise en son alinéa 6 : "*Le vote pour cette seconde délibération est acquis à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale ...*" ;

Considérant que les articles 6, 7 et 24 de la Loi n° 97-028 ont été votés après seconde délibération par **soixante-onze (71) voix** ; que, dès lors, la majorité absolue requise a été respectée ;

Considérant que la loi déferée est intitulée : "Loi n° 97-028 portant **Orientation de l'organisation** de l'Administration territoriale de la République du Bénin" ;

Considérant que la loi d'orientation est une loi-cadre qui détermine les principes fondamentaux régissant une matière donnée ; que la Constitution en son article 98 dispose :

" Sont du domaine de la loi, les règles concernant :

...

- *l'organisation territoriale, la création et la modification de circonscriptions administratives*

...

La loi détermine les principes fondamentaux :

...

- *de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;*

- ... " ;

Qu'au regard de ces dispositions constitutionnelles, la matière légiférée portant organisation territoriale doit l'être par fixation de **règles précises** et non par détermination de principes fondamentaux ; qu'il s'ensuit que l'intitulé de la loi déferée est contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 2 de la loi sous examen dispose que "*La présente loi fixe la dénomination et détermine le ressort territorial des structures citées ci-dessus ainsi que les principes fondamentaux devant régir les prérogatives des organes et personnes chargés de leur direction.*" ;

Considérant que l'article 98 de la Constitution précise que les règles concernant l'organisation générale de l'Administration et l'organisation territoriale sont du domaine de la loi ; que l'article 2 ci-dessus cité ne saurait déterminer des **principes fondamentaux** dans une matière pour laquelle la Constitution prévoit la fixation de règles ; que, dès lors, cette disposition est contraire à la Constitution ;

Considérant que les termes "**contrôle de tutelle exercé par le représentant de l'État**", mentionnés à l'article 3, prêtent à équivoque ; qu'il y a lieu de les expliciter ;

Considérant que l'article 8 de la loi déferée dispose que "*Les chefs-lieux des départements ainsi que les modalités de leur mise en place sont déterminés par décret pris en Conseil des ministres.*";

Considérant que la compétence attribuée au Conseil des ministres pour déterminer les chefs-lieux des départements ainsi que les modalités de leur mise en place est contraire à l'article 98 - 14^{ème} tiret de la Constitution ; qu'en effet, le législateur ne saurait, sans renoncer à ses prérogatives, renvoyer au pouvoir réglementaire la fixation des chefs-lieux des départements, alors même qu'il en a fixé le ressort territorial respectif ; que, selon les dispositions constitutionnelles, c'est le législateur qui, ayant créé le département, définit le ressort de celui-ci et précisé sa dénomination, doit en fixer le chef-lieu ou à tout le moins les critères de désignation ; que, dès lors, l'article 8 est contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 11 établit l'ordre de préséance dans le département ; que cette matière, au regard de l'article 98 de la Constitution, ne relève pas du domaine de la loi ; que, en conséquence, l'article 11 n'est pas conforme à la Constitution ;

Considérant que l'article 18 - 3^{ème} tiret fixe la composition du conseil départemental de concertation et de coordination en y incluant les membres de l'Assemblée nationale élus dans les circonscriptions électorales dudit département ;

Considérant qu'aux termes de l'article 80 de la Constitution "*... Chaque député est le représentant de la Nation entière et tout mandat impératif est nul.*" ; que cette participation des membres de l'Assemblée nationale élus dans les circonscriptions électorales du département est une expression du mandat impératif ; qu'en outre, le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs est violé du fait de cette participation des députés à un des organes délibérants du Gouvernement qu'est le conseil départemental de concertation et de coordination ;

Considérant que l'article 19 in fine pose le même problème de constitutionnalité que celui développé à propos de l'article 18 en disposant qu' "*il est pourvu à son remplacement ... et dès la plus prochaine session de l'Assemblée nationale en ce qui concerne les membres de ladite Assemblée.*" ; qu'en conséquence, l'article 19 in fine n'est pas conforme à la Constitution ;

Considérant que l'article 20 vise le conseil départemental de concertation et de coordination prévu à l'article 18 ; que celui-ci a été déclaré contraire à la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 20 est également contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 21 définit les attributions du conseil départemental de concertation et de coordination prévu à l'article 18 ; que celui-ci a été déclaré contraire à la Constitution ; qu'il s'ensuit que l'article 21 est également contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 28 édicte : "*... ainsi que les incompatibilités liées à leur élection sont fixées par la loi.*" ; que les incompatibilités ne sont pas liées à des élections mais à des fonctions exercées par des élus ; qu'il y a lieu de le déclarer conforme à la Constitution sous réserve de le reformuler ;

Considérant que l'article 37 attribue au pouvoir réglementaire la compétence pour créer ou pour modifier un arrondissement ; que, selon l'article 98 de la Constitution, cette matière relève de la compétence du législateur ; qu'en outre, le présent article est en contradiction avec l'article 35 qui a déjà créé l'arrondissement ; qu'en conséquence, l'article 37 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

Considérant que l'article 43 attribue au pouvoir réglementaire la compétence pour créer ou pour modifier un village ou un quartier de ville ; que selon l'article 98 de la Constitution, cette matière est légiférée ; qu'en conséquence, l'article 43 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

Considérant que le contrôle de conformité à la Constitution de la Loi n° 97-028 portant Orientation de l'organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 04 août 1997 et après deuxième lecture le 26 janvier 1998, a révélé que toutes les autres dispositions à savoir : 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49 et 50 sont conformes à la Constitution ;

DÉCIDE :

Article 1^{er}.- La demande d'examen en procédure d'urgence du président de la République est irrecevable.

Article 2.- Le titre de la Loi n° 97-028 portant Orientation de l'organisation de l'Administration territoriale de la République du Bénin, adoptée le 04 août 1997 et après deuxième lecture le 26 janvier 1998 ainsi que les articles 2, 8, 11, 18, 19, 20, 21, 37, 43 de ladite loi sont contraires à la Constitution.

Article 3.- Sont déclarés conformes à la Constitution, sous réserve des observations ci-dessus, les articles 3 et 28.

Article 4.- Sont inséparables de l'ensemble du texte de la loi, le titre et les articles visés aux articles 2 et 3 du dispositif de la présente décision.

Article 5.- Toutes les autres dispositions de ladite loi sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 6.- La présente décision sera notifiée au président de la République, au président de l'Assemblée nationale et publiée au *Journal Officiel*.

Ont siégé à Cotonou, les vingt et vingt-trois février et treize mars mil neuf cent quatre-vingt-dix-huit,

Madame
Messieurs

Elisabeth K. POGNON
Alexis HOUNTONDI
Bruno O. AHONLONSOU
Pierre E. EHOUMI
Alfred ELEGBE
Maurice GLELE AHANHANZO

Président
Vice-président
Membre
Membre
Membre
Membre

**Le Rapporteur,
Maurice GLELE AHANHANZO**

**Le Président,
Elisabeth K. POGNON**