

**DÉCISION DCC 27-94**  
du 24 août 1994

PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Contrôle de constitutionnalité
2. Ordonnances n° 94-001 et n° 94-002 du 1<sup>er</sup> août 1994
3. Pouvoirs exceptionnels de l'article 68 de la Constitution
4. Pouvoir discrétionnaire du président de la République
5. Incompétence
6. Mesures exceptionnelles
7. Vice de procédure
8. Déclaration de non-conformité à la Constitution

*La décision du président de la République de recourir à l'exercice des pouvoirs exceptionnels est un acte de Gouvernement qui n'est pas susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle.*

*Les mesures exceptionnelles ayant des limites constitutionnelles, elles ne peuvent échapper d'une manière absolue au contrôle de constitutionnalité.*

*La Loi organique sur la Cour constitutionnelle a été prise en application de l'article 115 de la Constitution. L'article 77 de ladite Loi, prescrivant au président de la République de recueillir l'avis de la Cour constitutionnelle sur les mesures exceptionnelles, doit, dès lors, recevoir application. Le défaut d'avis constitue un vice de procédure.*

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE,**

Saisie par requête n° 451/AN/PT/SP du 05 août 1994 enregistrée au Secrétariat de la Cour constitutionnelle sous le numéro 703, par laquelle le président de l'Assemblée nationale sollicite, sur la base des articles 114 et 117 de la Constitution et de l'article 23 de la Loi organique n° 91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour constitutionnelle, un contrôle de constitutionnalité des ordonnances n°s 94-001 et 94002 du 1<sup>er</sup> août 1994, en invoquant la violation des articles 98, 99, 109, 110, et 68 de la Constitution, et des articles 75, 76 et 77 de la Loi organique précitée;

**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 ;

Où Monsieur Pierre EHOUMI en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que le président de l'Assemblée nationale soutient que les ordonnances précitées violent:

- d'une part, les articles 98 et 99 de la Constitution en ce qu'elles fixent les ressources et les dépenses de l'État pour l'exercice 1994, et constituent la Loi de Finances gestion 1994, alors que c'est la "Loi de Finances qui détermine les recettes et les dépenses de l'État" et que les règles concernant "l'assiette et le taux des impositions de toute nature" sont du domaine de la loi, "principale attribution" du Parlement;

- d'autre part, les articles 109 et 110 de la Constitution, en ce que le chef de l'État a mis en vigueur un projet de Loi de Finances par ordonnances en excipant de l'article 110 de la Constitution, alors que les dispositions du projet de Loi de Finances ne peuvent être mises en vigueur par ordonnance que si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, ce qui suppose nécessairement qu'elle en a été saisie avant cette date, le Gouvernement n'ayant en l'espèce saisi l'Assemblée nationale de son projet que le 29 mars 1994; que le contenu des ordonnances précitées n'est identique, ni à l'avant-projet de Loi de Finances, ni au projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale par le Gouvernement,

mais est plutôt un texte modifié en plusieurs points par rapport à l'avant-projet et au projet mis en vigueur par ordonnances;

- enfin, les articles 68 de la Constitution, 75, 76 et 77 de la Loi organique précitée;

\* d'abord, en ce que l'avis motivé de la Cour constitutionnelle sur la réunion des conditions exigées par l'article 68 ainsi que sur les mesures envisagées n'a été ni sollicité, ni publié au *Journal officiel*,

\* ensuite, en ce que, par son message à la Nation en date du 1<sup>er</sup> août 1994, "le chef de l'État fonde les deux ordonnances sur le fait que le budget voté par l'Assemblée nationale nous met en contradiction avec nos engagements vis-à-vis de nos bailleurs de fonds ", n'est pas en équilibre, ne respecte pas les repères financiers du Programme d'ajustement structurel et "ne respecte pas les engagements internationaux déjà souscrits par le Bénin", alors que la première condition n'est pas réalisée, et encore moins son cumul avec la deuxième;

\* en outre, en ce que lesdits engagements internationaux dont la violation est invoquée par le chef de l'État ne sont, ni précisés, ni produits, ce qui rend impossible la vérification des allégations contenues dans le message, alors que "ne peuvent être considérés comme traités, accords ou engagements internationaux que ceux qui ont été ratifiés en vertu d'une loi, tel le cas des accords de crédits relatifs au deuxième Programme d'ajustement structurel dont la ratification a été régulièrement autorisée par la loi c'est-à-dire par l'Assemblée nationale"; que, non seulement le budget voté ne contient aucune disposition qui leur soit contraire, mais encore, s'il n'en était pas ainsi, seul reste possible le recours en inconstitutionnalité ou la demande d'une deuxième lecture à l'Assemblée nationale ;

\* enfin en ce que, contrairement à ce qui a été prétendu, le budget a été voté en équilibre et que, s'il n'en était pas non plus ainsi, "la sanction d'une telle violation relève de la compétence de la Cour constitutionnelle, juge de la conformité des lois à la Constitution";

#### ***En ce qui concerne la recevabilité:***

**Considérant** que, selon la requête, ce recours fait suite à l'adoption, le 4 août 1994, par l'Assemblée nationale, d'un rapport au terme duquel il a été décidé de déférer les ordonnances précitées à la Cour constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité;

**Considérant** que l'article 3 de la Constitution dispose : "*La souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du peuple, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.*

*La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la Loi suprême de l'État.*

*Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels. "* ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 114 de la Constitution, "*...Elle (la Cour constitutionnelle) est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics*" ;

**Considérant** que, selon les dispositions de l'article 122 de la Constitution : "*Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois...*";

**Considérant** qu'il résulte des textes ci-dessus cités que la requête répond aux exigences de forme, de qualité, prescrites par la Constitution, la Loi organique sur la Cour constitutionnelle et le Règlement intérieur de ladite Cour; qu'en conséquence, le recours est recevable;

#### ***En ce qui concerne la compétence:***

**Considérant** que les actes querellés ont été pris dans le cadre de l'exercice des pouvoirs exceptionnels organisés par les dispositions des articles 68 et 69 de la Constitution;

**Considérant** que l'article 68 dispose: "*Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le président de la République, après consultation du président de l'Assemblée*

nationale et du président de la Cour constitutionnelle, prend en Conseil des ministres, les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances, **sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus...** " ;

**Considérant** qu'aux termes de l'article 69, "*Les mesures prises doivent s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission.*

*L'Assemblée nationale fixe le délai au terme duquel le président de la République ne peut plus prendre des mesures exceptionnelles.* " ;

**Considérant** que l'article 68 attribue au président de la République le pouvoir de prendre des mesures exceptionnelles; que cette compétence implique nécessairement une décision initiale qui serve de fondement à ces mesures ;

**Considérant** que cette décision initiale de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un pouvoir discrétionnaire du président de la République;

**Considérant** que le recours à l'application de l'article 68, dès lors qu'il a été exercé dans les conditions prescrites par la Constitution, est un acte de gouvernement qui n'est pas susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle;

**Considérant** en revanche, que les mesures exceptionnelles de l'article 68 sont prises en Conseil des ministres; que, quel que soit leur objet ou le domaine dans lequel elles interviennent, ces mesures exceptionnelles ont pour limites la sauvegarde des droits des citoyens garantis par la Constitution ainsi que la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission; qu'en conséquence, l'exercice des pouvoirs exceptionnels par le président de la République ne peut échapper de manière absolue au contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle ;

**Considérant** qu'en vertu des articles 114, 117 et 121 de la Constitution, seule la Cour constitutionnelle, la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle, est juge de la constitutionnalité de la loi, garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques, statue obligatoirement, et même d'office, sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques;

**Considérant** que par suite, les mesures exceptionnelles que sont les ordonnances prises en Conseil des ministres par le président de la République sont assujetties à ce contrôle;

#### ***En ce qui concerne la conformité à la Constitution des ordonnances en cause:***

**Considérant** que l'article 77 de la Loi organique sur la Cour constitutionnelle dispose: "*Le président de la République avise la Cour constitutionnelle des mesures qu'il se propose de prendre. La Cour constitutionnelle lui donne sans délai son avis.* " ;

**Considérant** qu'il résulte des articles 117 et 123 de la Constitution que les lois organiques sont soumises au contrôle de constitutionnalité avant leur promulgation; que la Loi organique n° 91-009 sur la Cour constitutionnelle a été votée par le Haut Conseil de la République qui, en vertu de l'article 159 alinéa3 de la Constitution, exerçait cumulativement les attributions du Pouvoir législatif et de la Cour constitutionnelle; que ladite loi a été promulguée le 04 mars 1991; qu'en conséquence, toute exception d'inconstitutionnalité opposée à l'application de cette loi est inopérante;

**Considérant** que cette loi organique a été prise conformément à l'article 115 dernier alinéa de la Constitution, et la prolonge;

**Considérant** qu'en l'espèce, les ordonnances en cause ne contiennent aucun visa de la consultation préalable de la Cour constitutionnelle; que le président de la République, a pris ces ordonnances sans aviser la Cour constitutionnelle; qu'il s'ensuit qu'il y a vice de procédure;

**Considérant** qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les autres moyens;

**DÉCIDE:**

**Article 1<sup>er</sup>.** - La Cour constitutionnelle est incompétente pour connaître de la décision de mise en œuvre de l'article 68 de la Constitution.

**Article 2.-** Les ordonnances n°s 94-001 du 1<sup>er</sup> août 1994 portant Loi de Finances pour la Gestion 1994 et 94-002 du 1<sup>er</sup> août 1994 portant Loi de Programme d'investissements publics pour la Gestion 1994 et constituant les mesures exceptionnelles sont déclarées non conformes à la Constitution pour vice de procédure.

**Article 3.-** La présente décision sera notifiée au président de l'Assemblée nationale, au président de la République, et publiée au *Journal officiel*.

Ont siégé à Cotonou, les dix-sept, vingt-deux et vingt-quatre août mil neuf cent quatre-vingt-quatorze,

Madame  
Messieurs

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

Président  
Vice-président  
Membre  
Membre  
Membre  
Membre  
Membre

**Le Rapporteur,**  
Pierre EHOUMI

**Le Président,**  
Elisabeth K. POGNON