

DÉCISION DCC 04-93
du 25 novembre 1993

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. Contrôle de constitutionnalité
2. Loi n° 93-013 relative à la Haute Cour de Justice
3. Constitutionnalité sous réserve
4. Absence de certaines dispositions
5. Dispositions non séparables

Aux termes des dispositions de l'article 19 de la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle, les lois organiques sont transmises par le président de la République à la Cour pour contrôle de constitutionnalité.

Les dispositions de la Loi organique n° 93-013 déclarées non conformes à la Constitution et celles déclarées conformes sous réserve ne sont pas séparables de l'ensemble du texte.

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie par lettre en date du 14 octobre 1993, par laquelle le président de la République demande un avis juridique sur la conformité à la Constitution de la Loi n° 93-013 relative à la Haute Cour de Justice adoptée par l'Assemblée nationale le 29 juillet 1993 et ce, conformément à l'article 97 de la Constitution.

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 Madame Elisabeth K. POGNON en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que la Constitution, en ses articles 97 alinéa 4, 117 alinéa 3 et 123, dispose qu'avant leur promulgation, les lois organiques sont soumises à la Cour constitutionnelle pour contrôle de constitutionnalité;

Considérant que l'article 19 de la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant Loi organique sur la Cour constitutionnelle stipule que les lois organiques votées par l'Assemblée nationale sont transmises par le président de la République à la Cour à fin de contrôle de constitutionnalité;

Considérant que l'Assemblée nationale a voté le 29 juillet 1993 la Loi organique n° 93-013 relative à la Haute Cour de Justice ; que ladite Loi a été transmise par le président de la République à la Cour pour un avis juridique sur la conformité à la Constitution;

Considérant que de l'application, d'une part, des articles 97 alinéa 4, 117 alinéa 3 et 123 de la Constitution, et d'autre part, de l'article 19 de la Loi organique 91-009 du 04 mars 1991, il résulte que le président de la République a qualité pour saisir la Cour sur la conformité de la Loi 93-013 portant Loi organique sur la Haute Cour de Justice et que la Cour constitutionnelle a compétence pour statuer;

Considérant que la Constitution énumère les matières dans lesquelles est requis l'avis de la Cour constitutionnelle ; que le contrôle de constitutionnalité d'une Loi organique ne figure pas dans cette liste; qu'il s'ensuit que les termes "d'avis juridique" utilisés dans la requête, qui se fonde du reste sur l'article 97, ne sont pas appropriés; que la "déclaration" mentionnée à l'article 97 alinéa 4 est une décision;

Considérant que la Constitution en son article 97 alinéas 1, 2 et 3 édicte : "La Loi est votée par l'Assemblée nationale à la majorité simple. Cependant les lois auxquelles la présente Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes:

- la proposition ou le projet n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qu'après l'expiration d'un délai de quinze (15) jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée,
- le texte ne peut être adopté qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée...";

Considérant que le Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle énonce en son article 33: "La Cour constitutionnelle se prononce sur l'ensemble de la Loi, tant sur son contenu que sur la procédure de son élaboration" ;

Considérant que la Constitution a organisé une procédure particulière pour l'adoption des lois organiques; qu'il revient donc à la Cour constitutionnelle, conformément à son Règlement intérieur, de contrôler si ces prescriptions constitutionnelles relatives à la procédure ont été respectées par l'Assemblée nationale;

Considérant qu'un délai de quinze (15) jours doit s'écouler entre le dépôt du texte de loi sur le Bureau de l'Assemblée nationale et sa discussion et son vote; que le 3 décembre 1991, ledit texte, qui est en réalité une proposition de loi, a été transmis au président de la République pour ses observations; que l'on peut déduire de ce fait que le Bureau se trouvait en possession de la proposition au moins à la date de sa transmission au président de la République ; que la discussion et le vote de la proposition étant intervenus le 29 juillet 1993, la condition de délai stipulée par l'article 97 alinéa2 de la Constitution est remplie;

Considérant qu'une seconde condition de forme exigée par la Constitution en son article 97 alinéa 3 pour l'adoption d'une loi organique est le vote à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée;

Considérant que le décret n° 91-26 du 5 février 1991 fixe à soixante-quatre (64), le nombre des députés de la législature 1991-1995 ; que la Loi organique n° 93-013 qui est soumise au contrôle de constitutionnalité a été adoptée par quarante-quatre (44) députés; que la majorité absolue des membres de l'Assemblée étant de trente-trois (33), il y a lieu de conclure que les dispositions de la Constitution relatives à la procédure d'adoption ont été respectées;

Considérant que les articles 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 23, 26, 28, 30 de la Loi organique n° 93-013 relative à la Haute Cour de Justice, ne contiennent aucune disposition contraire à la Constitution;

Considérant que l'article 4 de la Loi organique 93-013 reprend littéralement les dispositions de l'article 75 de la Constitution; que dans la formulation de l'article 75 figure la conjonction "ou" après le mot *co-auteur* et avant *complice*; que l'omission de cette conjonction dans le libellé de l'article 4 de la Loi organique peut emporter quelque difficulté d'interprétation; que, par ailleurs, le mot *malversation* dans l'article 75 de la Constitution comporte un "s" final qui ne figure pas dans celui de l'article 4 de la Loi organique;

Considérant qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer l'article 4 conforme à la Constitution, sous réserve d'ajouter "ou" après le mot *co-auteur* et avant *complice* et un "s" au mot *malversation*;

Considérant que l'article 5 de la Loi organique comporte *in fine* "conformément aux dispositions des articles 76 et 77 de la Constitution"; que la stipulation dudit article 5 est relative au délai prescrit par l'article 76 de la Constitution et à partir duquel peut se déclencher la procédure de constitution de l'infraction d'outrage à l'Assemblée, procédure organisée par l'article 77 de la Constitution; que l'adverbe conformément ne peut s'appliquer indifféremment aux articles 76 et 77 ; qu'il y a lieu dès lors de différencier les deux cas; et que l'article 5 dans sa rédaction définitive *in fine* soit libellé comme suit : "... conformément aux dispositions de l'article 76 et dans les conditions fixées à l'article 77 de la Constitution"; .

Considérant que l'article 8 de la Loi organique organise la récusation des membres de la Haute Cour de Justice; que cette récusation si elle est effective, modifie la composition de la Haute Cour de Justice;

Considérant que l'article 135 de la Constitution dispose: " *la Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle, à l'exception de son président, de six (6) députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême...*"; que la Constitution n'a envisagé ni prévu de suppléants à ces membres qui, dans l'exercice de leurs fonctions, n'en ont pas; que tous les membres désignés à la Haute Cour de Justice par la Constitution y sont *ès qualité* et qu'il est contraire à la Constitution de leur adjoindre des remplaçants;

Considérant que cette juridiction, dans sa composition résultant de l'admission de la récusation, risque de créer une inégalité entre les mis en accusation, parce qu'elle ne pourrait remplacer le(s) membre(s) récusé(s) et siégerait sans celui ou ceux-ci; que le nombre de ces membres varierait ainsi d'une affaire à l'autre; que cette inégalité devant la justice est beaucoup plus choquante que celle consistant à faire siéger un parent ou un sachant; que la participation d'un tel membre, a l'avantage de respecter les dispositions expresses de la Constitution; que l'article 8 de la Loi organique aboutissant en fait à modifier la composition de la Haute Cour de Justice doit être déclaré non conforme à la Constitution;

Considérant que l'article 11 de la Loi organique confie au greffier en chef de la Cour suprême, la tenue du greffe de la Haute Cour de Justice et le fait assister ou remplacer en cas de besoin par le greffier en chef de la Cour d'appel, mais en exigeant de ce dernier la prestation de serment;

Considérant que le serment prêté par un greffier est valable devant les juridictions du même degré que celle qui a reçu le serment; que la Haute Cour de Justice est une juridiction spéciale qui n'a pas d'équivalent dans l'ordre judiciaire de l'État béninois; qu'il y a lieu en conséquence de modifier le libellé de l'Article 11 en exigeant également le serment du greffier en chef de la Cour suprême et de préciser la formule du serment qu'ils doivent prêter;

Considérant que l'article 12 alinéa 2 *in fine* mentionne: "... compétence de la Cour "; qu'il y a lieu de préciser l'institution dont les attributions ne peuvent faire objet de consultation par les députés membres de la Haute Cour de Justice en ajoutant "Haute" avant "Cour"; ainsi l'article 12 alinéa 2 *in fine* sera libellé: "compétence de la Haute Cour" ;

Considérant que l'article 14 de la Loi organique 93-013 stipule que les crédits nécessaires au fonctionnement de la Haute Cour de Justice sont inscrits au Budget national, sans préciser l'autorité compétente chargée d'élaborer le budget de ladite Cour et le faire inscrire au Budget national et sans indiquer l'ordonnateur des dépenses; qu'il y a lieu de compléter l'article 14 dans ce sens avant qu'il ne soit déclaré conforme à la Constitution;

Considérant que la déclaration de conformité à la Constitution de l'article 15 de la Loi organique suppose l'existence préalable d'une procédure organisée par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale tendant à régir la décision de poursuite et de mise en accusation et que cette procédure ait été déclarée conforme à la Constitution; que l'article 15 de la Loi organique sur la Haute Cour de Justice reprend cette disposition contenue dans l'article 137 de la Constitution;

Considérant que l'article 128 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale relatif à la saisine de la Haute Cour de Justice n'a pas été déclaré conforme à la Constitution par la Décision 3 DC des 17, 26, 27 juin et 2 juillet 1991 du Haut Conseil de la République siégeant en qualité de Cour constitutionnelle; que la condition préalable imposée par la Constitution n'étant pas remplie, l'article 15 de la Loi organique ne peut être déclaré conforme à la Constitution que sous réserve de l'organisation de ladite procédure par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et de la déclaration de sa conformité à la Constitution;

Considérant que l'article 20 de la Loi organique stipule que " la Chambre d'instruction... délibère... "; que dans la pratique une juridiction délibère pour prendre une décision; que la Chambre d'instruction n'ayant pas compétence pour prendre une décision sur la mise en accusation comme il est démontré ci-après, le mot "délibère" n'est pas approprié; qu'il s'ensuit que l'article 20 ne peut être déclaré conforme à la Constitution que sous réserve de cette modification;

Considérant que l'article 137 alinéa 2 de la Constitution dispose: " la décision de poursuite puis la mise en accusation du président de la République et des membres du Gouvernement est votée à la majorité des deux tiers (2/3) des députés composant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale" ; que l'article 21 de la Loi organique n° 93-013 édicte: " La Chambre d'instruction peut rendre un arrêt de non-lieu ou décider par arrêt qu'il y a lieu à mise en accusation " ;

Considérant que les dispositions constitutionnelles sont formelles et attribuent compétence exclusive à l'Assemblée nationale pour décider de la mise en accusation ; qu'aucun organe n'est dès lors habilité à partager cette compétence; que l'article 21 de la Loi organique est par conséquent non conforme à la Constitution;

Considérant que l'article 22 de la Loi organique tel que libellé donne compétence à la Chambre d'instruction pour prendre une décision tendant à la mise en accusation;

Considérant que l'article 137 alinéa 2 de la Constitution donne en la matière compétence exclusive à l'Assemblée nationale; qu'ainsi le membre de phrase: "la décision tendant à la mise en accusation par la Chambre d'instruction" contenu dans l'article 22 n'est pas conforme à la Constitution; qu'il y a lieu de reformuler l'article 22 de la Loi organique pour le rendre conforme à l'article 137 alinéa 2 de la Constitution;

Considérant que l'article 24 de la Loi que sur la Haute Cour de Justice stipule: "... *Le procureur général près la Haute Cour de Justice la notifie à son tour à la Chambre d'instruction avec ses réquisitions...*"

Considérant que l'article 16 de la Loi organique sur la Haute Cour de Justice a organisé auprès de cette Chambre d'instruction son propre Ministère public représenté par le procureur général près la Cour d'appel; que pour éviter tout conflit d'attribution, les réquisitions doivent être prises par le seul Ministère public organisé près l'autorité concernée; que le procureur général près la Haute Cour de Justice ne peut en conséquence, ignorer le procureur général près la Chambre d'instruction et saisir directement celle-ci de ses réquisitions;

Considérant que les dispositions relatives au pouvoir attribué par ce même article 24 à la Chambre d'instruction de mettre en détention ou en liberté provisoire comportent quelque difficulté de compréhension; qu'en effet, à ce stade de la procédure, l'instruction est terminée puisqu'elle a été sanctionnée par la décision de mise en accusation de l'Assemblée nationale; que dès lors se trouve juridiquement non fondée toute décision de détention préventive; que la compétence reconnue à la Chambre d'instruction de statuer sur la liberté provisoire ne peut s'exercer que si, par ailleurs, il est reconnu à une autorité de statuer préalablement sur la détention préventive; que le texte qui est déféré n'organise pas cette possibilité et ne désigne aucune autorité compétente en la matière;

Considérant que la garantie des droits de la défense exige que le justiciable, en comparaisant devant le juge, sache avec précision quels sont les pouvoirs de ce dernier; que si la Chambre d'instruction peut porter des limites à l'exercice des libertés et des droits fondamentaux de la personne humaine, notamment à la liberté d'aller et de venir, une disposition de la Loi organique doit expressément organiser ces pouvoirs, même si c'est par comparaison avec des pouvoirs exercés par d'autres autorités de l'organisation judiciaire béninoise; que ce nouvel article aura l'avantage non seulement de préciser les attributions de la Chambre d'instruction, mais également de les organiser en indiquant notamment le moment de son intervention en matière de détention préventive; qu'enfin, la Chambre d'instruction étant une juridiction d'instruction, les dispositions relatives à ses pouvoirs doivent figurer dans la Loi organique avant les dispositions sur la mise en accusation;

Considérant que la décision de prise de corps ne peut intervenir qu'après celle de mise en accusation; que le texte qui est déféré n'organise cette mesure et notamment n'indique l'autorité compétente en la matière; qu'il y a lieu de compléter, le cas échéant, les dispositions de la Loi organique en ce sens;

Considérant que la Constitution en ses articles 138 et 50 alinéa 3, dispose qu'en cas de mise en accusation du président de la République, celui-ci est suspendu de ses fonctions et son intérim assuré par le président de la Cour constitutionnelle; qu'il y a lieu de reprendre ces dispositions de la Constitution dans la Loi organique ;

Considérant que l'article 25 de la Loi organique sur la Haute Cour de Justice stipule: "*le procureur général près la Haute Cour de Justice dresse alors un acte d'accusation qu'il notifie aux parties*"; que " dresser un acte d'accusation" signifie que le procureur général prend des réquisitions tendant à la mise en accusation; que la décision de mise en accusation étant déjà prise par l'Assemblée nationale, le procureur général n'a plus à la requérir; qu'ainsi les termes "*dresse un acte d'accusation*" sont impropres;

Considérant que l'article 27 de la Loi organique édicte en son 1^{er} alinéa, "*la procédure de la Haute Cour de Justice est celle appliquée devant la Cour d'assises*"; que l'Article 28 de la même loi dispose que les arrêts de la Haute Cour de Justice doivent être motivés; que cette exigence ne relève pas de la procédure appliquée devant la Cour d'assises; qu'il y a lieu, dès lors, d'ajouter à la fin du 1^{er} alinéa de l'article 27 "*sous réserve des dispositions contraires de la présente loi*".

Considérant que l'article 29 de la Loi organique vise parmi les peines complémentaires: "*la dégradation militaire et civile*";

Considérant que le Code pénal applicable au Bénin en son article 8 indique la peine de "*dégradation civique*"; que si la Loi organique veut prendre en compte les dispositions déjà existantes dans le Droit pénal béninois, il y a lieu de rectifier l'article 29 et remplacer le mot "*civile*" par "*civique*"; que, par contre, si la Loi organique veut créer une nouvelle peine, dénommée dégradation civile, il lui appartient de renvoyer à un autre texte pour préciser le contenu de cette nouvelle sanction;

Considérant que l'article 31 de la Loi organique sur la Haute Cour de Justice stipule "*L'original des dossiers de la Haute Cour de Justice est conservé au greffe de la Cour suprême...*";

Considérant qu'il est de principe que les dossiers, objet de décision, sont conservés au greffe de la juridiction qui a statué; que l'article 11 de la Loi organique a organisé le greffe de la Haute Cour de Justice et en a confié la responsabilité au greffier en chef de la Cour suprême; que la Haute Cour de Justice ayant son propre greffe, c'est à ce service que doit être confiée la conservation de l'original des dossiers réglés par la Haute Cour; que la première phrase de l'article 31 doit être ainsi libellée: "*l'original des dossiers de la Haute Cour de Justice est conservé par le greffier en chef de la Cour suprême au greffe de ladite Cour*";

Considérant que l'article 32 prévoit l'application de la Loi organique sans mentionner sa publication; que, s'agissant d'une loi qui édicte des dispositions particulièrement graves et importantes, il convient d'en prévoir la publication dans le *Journal officiel de la République*;

DÉCIDE:

Article 1^{er}.- Sont déclarés conformes à la Constitution, les articles 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 23, 26, 28, 30 de la Loi organique n° 93-013 relative à la Haute Cour de Justice.

Article 2.- Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles 8, 21 dans leur entièreté et 22 partiellement.

Article 3.- Sont déclarés conformes à la Constitution, sous réserve de ce qui est développé ci-dessus, les articles 4, 5, 11, 12, 14, 15, 20, 24, 25, 27, 29, 31, 32.

Article 4.- Les articles de la Loi organique visés aux articles 2 et 3 de la présente décision ne sont pas séparables de l'ensemble de cette loi.

Article 5.- De nouveaux articles doivent être créés pour préciser les pouvoirs de la Chambre d'instruction, la procédure de prise de corps, et pour intégrer les dispositions constitutionnelles relatives aux effets de la décision de mise en accusation du président de la République.

Article 6.- La présente décision sera notifiée au président de la République et au président de l'Assemblée nationale.

Article 7.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel*.

Ont siégé à Cotonou, les 16, 18 et 25 novembre mil neuf cent quatre vingt-treize:

Madame
Messieurs

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

Président
Vice-président
Membre
Membre
Membre
Membre

Le Rapporteur,
Elisabeth K. POGNON

Le Président,
Elisabeth K. POGNON