

DECISION DCC 13-171 du 30 DECEMBRE 2013, portant annulation du rejet de la loi de finances 2014

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 20 décembre 2013 enregistrée à son Secrétariat le 23 décembre 2013 sous le numéro 2379/188/REC, par laquelle Messieurs Gilbert BANGANA, Emile TOSSOU et Moussou MONHOUSSOU, Députés à l'Assemblée Nationale, forment un « recours en annulation du vote de la loi de finances portant budget général de l'Etat, exercice 2014 » ;

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 Madame Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

.....

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 109 de la Constitution : « L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. ... » ; que les dispositions des articles 53 à 59, 94 à 97 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale concernent les modes de votation à l'Assemblée Nationale et la procédure relative aux lois de finances et constituent la mise en œuvre de celles de l'article 109 précité de la Constitution ; qu'il en résulte qu'elles font par conséquent partie intégrante du bloc de constitutionnalité ; que dès lors, la haute Juridiction est compétente pour connaître de leur violation ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que lors du processus devant conduire au vote de la loi de finances exercice 2014, après les débats et à l'étape des votes, deux groupes de Députés, se fondant sur les dispositions de l'article 57.2 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, ont proposé deux modes de votation différents, à savoir, le scrutin secret pour le premier groupe et le scrutin public ordinaire pour le second ; que face au blocage entraîné par la position irréductible des deux groupes, le Président de l'Assemblée Nationale a estimé y mettre fin en suggérant à la plénière « d'accepter l'utilisation du scrutin secret pour le vote du budget général de l'Etat, exercice 2014 » ; qu'à l'issue du scrutin secret ainsi mis en œuvre, la loi de finances exercice 2014 a été rejetée le jeudi 19 décembre 2013 par l'Assemblée Nationale par 44 voix contre et 39 pour ;

Sur la procédure suivie et le vote :

Considérant que l'article 55 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, qui traite des "Différentes formes d'expression du vote", édicte en ses points 1 et 2 : « Les votes s'expriment soit à main levée, soit par assis et levé, soit au scrutin public ordinaire, soit au scrutin public à la tribune, soit au scrutin secret.

Toutefois, lorsque l'Assemblée doit procéder à des nominations personnelles, le scrutin est secret. » ;

Considérant que les points 1, 2 et 3 de l'article 56 relatif aux "Modes ordinaires de vote" énoncent : Article 56.1 : « L'Assemblée nationale vote normalement à main levée en toute matière, sauf pour les nominations personnelles. » ; Article 56.2 : « En cas de doute sur le résultat du vote à main levée, il est procédé au vote par assis et levé ; si le doute persiste, le vote par scrutin public ordinaire est de droit. » ; Article 56.3 : « Toutefois, lorsque la première épreuve à main levée est déclarée douteuse, le Président peut décider qu'il sera procédé par scrutin public ordinaire. » ;

Considérant que l'article 57 relatif au "Scrutin public et au scrutin secret" indique en ses points 1 et 2 : « Sans préjudice des dispositions de l'article 186 ci-dessous, il est procédé par scrutin public à la tribune ou par scrutin secret à la tribune dans tous les cas où la Constitution exige une majorité qualifiée.

En toute autre matière et à la demande de cinq (5) députés au moins, il est procédé par scrutin public ou par scrutin secret, sans préjudice des dispositions des articles 55 alinéa 2, 56 alinéa 3 et 64 alinéa 2. » ; que ces articles ainsi visés énoncent respectivement :

Article 55 alinéa 2 : « Toutefois, lorsque l'Assemblée doit procéder à des nominations personnelles, le scrutin est secret. » ;

Article 56 alinéa 3 : « Toutefois, lorsque la première épreuve à main levée est déclarée douteuse, le Président peut décider qu'il sera procédé par scrutin public ordinaire. » ;

Article 64 alinéa 2 : « La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées sur proposition du Président de séance, par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des membres présents et au scrutin secret. » ;

Considérant qu'il résulte de la lecture combinée et croisée de ces dispositions que l'Assemblée Nationale vote normalement à main levée en toute matière, sauf dans les cas spécifiquement énumérés ci-dessus et à la demande de cinq députés au moins ; que s'il est généralement admis que le vote soit secret pour préserver la liberté de l'électeur et le soustraire à d'éventuelles pressions, le législateur a voulu, en matière de vote au Parlement, que les élus expriment leur vote publiquement, sauf pour les nominations personnelles et les cas de censure ; qu'en effet, bien que leur mandat ne soit pas impératif, cette procédure de scrutin public permet au Peuple, unique détenteur de la souveraineté, de connaître les choix effectués en son nom par ses Représentants et de s'assurer que ces choix sont conformes à l'intérêt général et ainsi pourrait-il leur renouveler ou non sa confiance à la fin de leur mandat ; que la pratique du scrutin public par l'Assemblée Nationale participe donc d'une exigence fondamentale de la démocratie et est en parfaite adéquation, non seulement avec celle des grandes démocraties, mais aussi avec la doctrine constante pour laquelle l'adoption du budget par le Parlement s'effectue par un vote public ;

Considérant qu'il est établi que la loi de finances ne relève pas des cas spécifiés par le législateur pour lesquels l'Assemblée Nationale peut procéder par un scrutin secret ; que le Parlement béninois l'a si bien compris que, depuis le Renouveau démocratique, les différentes législatures qui se sont succédées n'ont utilisé pour le vote de la loi de finances que le scrutin public, ainsi que l'a rappelé le Président de l'Assemblée Nationale lui-même lorsqu'il a déclaré lors des débats le jeudi 19 décembre 2013 : « ...nous sommes arrivés à une situation inédite. Inédite parce que pour le vote des projets de loi et notamment des projets de loi de finances, le mode de votation utilisé était souvent, toujours, un vote à main levée... » (cf. compte rendu intégral des débats parlementaires de la séance du jeudi 19 décembre 2013, page 7) ; que par ailleurs, en affirmant dans sa

réponse à la mesure d'instruction que « l'histoire retiendra qu'à la troisième législature de l'Assemblée nationale, pour la ratification des commissions permanentes par l'Assemblée nationale, le député Maxime HOUEDJISSIN et quatre autres ont sollicité l'application de l'article 57.2 du règlement intérieur (séances plénières des 17, 20 et 28 mai 1999) », le Président de l'Assemblée Nationale confirme que le scrutin secret n'est utilisé que pour les nominations personnelles ; qu'en effet, dans le cas évoqué, il s'agissait bien de nominations personnelles faites conformément aux dispositions des alinéas 1 et 2 de l'article 31 du Règlement Intérieur de l'Assemblée nationale qui indiquent : « 31.1 : Chaque groupe parlementaire présente au bureau la liste de ses candidats aux différentes commissions en veillant à ce qu'elle soit proportionnelle à la représentativité du groupe au sein de l'Assemblée.

Les députés non- inscrits présentent leur candidature à la commission de leur choix... ; 31.2 : La liste ainsi établie est soumise à la ratification de l'Assemblée » ;

Considérant que dans le cas d'espèce, deux groupes de Députés ont fait l'option d'user de l'alternative proposée par les dispositions de l'article 57 alinéa 2 du Règlement Intérieur ; qu'un premier groupe composé des Députés Eric HOUNDETE et quatre autres a demandé, sur le fondement dudit article 57.2, un vote secret ; qu'un second, formé par les Députés Djibril MAMA DEBOUROU et quatre autres, a, sur le même fondement textuel, formulé la demande d'un scrutin public ordinaire ; que le Président de l'Assemblée Nationale, pour résoudre la difficulté ainsi créée par les deux positions, a suggéré à la plénière l'utilisation du scrutin secret ;

Considérant que l'article 57.2 du Règlement Intérieur ci-dessus cité dispose qu'en toute autre matière et à la demande de cinq (5) Députés au moins, il est procédé par scrutin public ou par scrutin secret, sans préjudice des dispositions des articles 55 alinéa 2, 56 alinéa 3 et 64 alinéa 2 ; que selon le dictionnaire Le Robert 2012, page 2002, le membre de phrase « sans préjudice de » signifie « sans porter atteinte à » ; que dans l'ouvrage "Le Vocabulaire Juridique" de Gérard CORNU, éditions PUF, Paris, juillet 2012, page 782, il est mentionné que « l'expression est couramment employée dans les textes de loi pour indiquer que la règle posée laisse intégralement subsister telle autre disposition ». ; que le Lexique des Termes Juridiques, 20ème édition 2013, Dalloz, Paris, page 830, définit l'expression « sans préjudice de » comme une « formule souvent employée dans des textes ou dans des conventions signifiant : "sans faire obstacle à" » ; que, de fait, pour la loi de finances, les modes de votation prévus par l'article 57.2 sur lesquels sont fondées les demandes des deux groupes ne sauraient être mis en œuvre que pour autant qu'ils sont cumulés avec ceux prévus à l'article 56.3 du même Règlement Intérieur ; qu'ainsi, le mode de votation de la loi de finances exercice 2014 doit incontestablement être celui prévu à l'article 56 du Règlement Intérieur, le scrutin secret n'étant réservé qu'aux cas prévus aux articles 55 alinéa 2 (nominations personnelles) et 64 alinéa 2 (censures de Député) ; qu'en conséquence, la procédure de vote de ladite loi, pour n'avoir pas suivi ces dispositions qui constituent la mise en œuvre de la Constitution, n'est pas conforme au Règlement Intérieur et par conséquent, viole la Constitution ; que, dès lors, le vote intervenu le jeudi 19 décembre 2013 doit être déclaré nul et de nul effet ;

Sur la demande de reprise du vote de la loi de finances

Considérant qu'aux termes des articles 96 et 99 alinéa 1 de la Constitution : « L'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt. » ; « Les lois de finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat. » ; que selon l'article 114 de la même Constitution : « La Cour Constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux

de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. » ;

Considérant que le vote de la loi de finances exercice 2014 doit intervenir le 31 décembre 2013 au plus tard ; qu'il y a lieu pour la Cour, en vertu de l'article 114 de la Constitution précité qui consacre son rôle d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de dire et juger, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens invoqués par les requérants, que l'Assemblée Nationale doit prendre toutes les dispositions pour voter impérativement ladite loi dans le délai, et ce, conformément aux dispositions de l'article 56 du Règlement Intérieur de l'Institution ;

D E C I D E:

Article 1er.- La procédure suivie pour le vote de la loi de finances portant budget général de l'Etat, exercice 2014, par l'Assemblée Nationale le jeudi 19 décembre 2013, est contraire à la Constitution.

Article 2.- Le vote sur la loi de finances portant budget général de l'Etat, exercice 2014, intervenu à l'Assemblée Nationale le jeudi 19 décembre 2013, est nul et de nul effet.

Article 3.- L'Assemblée Nationale doit voter impérativement la loi de finances exercice 2014 le 31 décembre 2013 conformément aux dispositions de l'article 56 de son Règlement Intérieur.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Messieurs Gilbert BANGANA, Emile TOSSOU et Moussou MONHOUSSOU, Députés à l'Assemblée Nationale, à Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente décembre deux mille treize,

Messieurs Théodore

Zimé Yérime HOLO

KORA-YAROU Président

Vice-Président

Simplice C. DATO Membre

Bernard D. DEGBOE Membre

Madame Marcelline-C GBEHA AFOUDA Membre

Monsieur Akibou IBRAHIM G. Membre

Madame Lamatou NASSIROU Membre

Le Rapporteur,

Le Président