

DECISION DCC 18 – 005

23 JANVIER 2018

Date : 23 janvier 2018

Requérants : Président de la République

Nourenou ATCHADE

Contrôle de constitutionnalité

Loi organique : (loi organique n°2018-02, modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature)

Recevabilité

Irrecevabilité

Non-conformité

Conformité sous réserve

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 08 janvier 2018 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0031/008/REC, par laquelle Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, défère à la haute Juridiction pour contrôle de conformité à la Constitution, la loi organique n°2018-02, votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018, modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature;

Saisie d'une autre requête du 22 janvier 2018 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0124/031/REC, par laquelle Monsieur Nourenou ATCHADE, député à l'Assemblée nationale, forme un « recours en inconstitutionnalité contre la loi organique n°2018-02 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature » ;

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 D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur le Président de la République sollicite le contrôle de conformité à la Constitution de la loi sus-citée ;

Considérant que dans son recours, Monsieur Nourenou ATCHADE expose : « 1- Les faits

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a été institué par l'article 128 de la Constitution... qui en a fait un élément central de l'indépendance du pouvoir judiciaire au sens des dispositions de l'article 125 de la même Constitution. Au regard des attributions de ce Conseil qui assiste le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, le débat a été nourri depuis quelques années sur la composition du CSM telle que prévue par la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999. Cette loi fait du Président de la République et du Garde des sceaux, membres du CSM, respectivement ...président et vice-président. De façon quasi unanime, tous les acteurs, aussi bien du monde politique que judiciaire, ont retenu que cette présence de l'exécutif à la tête du CSM était de nature à porter atteinte à l'indépendance de cet organe et partant à l'indépendance de la Justice. Il était donc acquis qu'une réforme du CSM intervienne et consacre le retrait de l'exécutif de cet

organe à l'instar de l'évolution législative intervenue en France en 2008.

Contre toute attente, le Parlement a plutôt adopté le 04 janvier 2018, une loi qui renforce la présence de l'exécutif au sein du CSM et met en minorité les membres du Pouvoir judiciaire.

La loi organique n°2018-02 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature viole la Constitution... en son article 125 qui consacre l'indépendance du Pouvoir judiciaire. D'une part, elle remet en cause, la séparation des Pouvoirs consacrée par la Constitution, d'autre part, elle soumet le Pouvoir judiciaire au Pouvoir exécutif » ;

Considérant qu'il développe : « I- De la remise en cause de la séparation des pouvoirs.

Dans son préambule, la Constitution... a rappelé l'opposition fondamentale du peuple béninois à tout " régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature (...), la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel". C'est en raison de cette option que la Constitution... a fait l'option d'installer un régime démocratique fondé sur la séparation des pouvoirs. Ainsi, ont été consacrés les Pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire qui sont des Pouvoirs indépendants. L'article 125 de la Constitution dispose en ce qui concerne le Pouvoir judiciaire que "le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif".

Pour assurer l'indépendance du Pouvoir judiciaire, le constituant béninois a mis en place le Conseil supérieur de la magistrature dont il a fait un organe qui assiste le Président de la République dans son rôle de garant de l'indépendance de la Justice. L'article 127 de la Constitution est ainsi libellé : "Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature". Les articles 128, 129 et 130 de la Constitution définissent globalement des domaines d'intervention du CSM et laissent le soin à la loi de définir dans le détail l'organisation, les attributions et le fonctionnement du CSM. Ainsi, aux termes de l'article 128 de la Constitution, le Conseil supérieur de la

magistrature statue comme Conseil de discipline des magistrats. L'article 129 soumet toute nomination de magistrat à l'avis préalable du Conseil supérieur de la magistrature.

De la lecture combinée de ces dispositions, il apparaît clairement que le Conseil supérieur de la magistrature a un rôle majeur dans la gestion de la carrière des magistrats. C'est au CSM qu'il revient de s'assurer que les poursuites disciplinaires et les nominations de magistrats ne sont pas effectuées à des fins punitives pour dissuader les juges de rendre des décisions contre les intérêts des membres de l'exécutif ou de leur proche. C'est en raison de ce rôle sensible que le constituant béninois a voulu faire du CSM un organe garant de l'indépendance des magistrats dont il assure la protection contre les abus de l'exécutif. Pour assurer effectivement cette fonction, le CSM doit être indépendant de l'exécutif. Sa composition actuelle, bien que critiquable, est à cet égard plus proche de cet impératif d'indépendance que ce qui est proposé par la nouvelle loi. En effet, la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature dispose en son article 1^{er} : "Le Conseil Supérieur de la Magistrature institué par l'article 127 alinéa 2 de la Constitution... comprend :

a) – les membres de droit :

- 1- le Président de la République, président ;
- 2- le président de la Cour suprême, premier vice-président ;
- 3- le Garde des sceaux, ministre de la Justice, deuxième vice-président ;
- 4- les présidents des chambres de la Cour suprême, membres ;
- 5- le Procureur général près la Cour suprême, membre ;
- 6- le Président de la Cour d'Appel, membre ;
- 7- le Procureur général près la Cour d'Appel, membre.

b) – les autres membres :

- 8- une personnalité extérieure à la magistrature connue pour ses qualités intellectuelles et morales, membre ;
- 9- deux magistrats dont un du parquet, membres.

Les membres, autres que ceux de droit, sont nommés par décret du Président de la République”.

De cette disposition on peut retenir deux choses : d’abord, le CSM est très majoritairement composé de magistrats de haut niveau chargés de veiller à la stricte application des textes de lois régissant la profession ; ensuite , l’exécutif y est très minoritaire. En dehors du Président de la République et du Garde des Sceaux, seul un membre du CSM est désigné par l’exécutif. Cette composition est conforme à l’esprit de la Constitution qui fait du CSM un organe technique distinct et indépendant de l’exécutif.

La loi organique n°2018-02 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature remet en cause cette indépendance du CSM et de la justice en procédant à l’envahissement de ce Conseil par des personnalités issues de l’exécutif. En effet, l’article 1^{er} nouveau de ladite loi, au lieu de consacrer le retrait de l’exécutif du CSM comme on s’y attendait, y a introduit deux nouveaux membres de droit et quatre “autres membres” nommés par le Président de la République. Cet article dispose en effet que “ Le Conseil Supérieur de la Magistrature institué par l’article 127 alinéa 2 de la Constitution... comprend :

a) – les membres de droit :

- 1- le Président de la République, Président ;
- 2- le président de la Cour suprême, premier vice-président ;
- 3- le Garde des sceaux, ministre de la justice, deuxième vice-président ;
- 4- les présidents des chambres de la Cour suprême, membres ;
- 5- le procureur général près la Cour suprême, membre ;
- 5- un président de la Cour d’Appel, membre ;
- 7- un procureur général près une Cour d’Appel, membre ;
- 8- le ministre chargé de la Fonction publique, membre ;
- 9- le ministre chargé des Finances, membre.

b) les autres membres :

10- quatre (04) personnalités extérieures à la magistrature connues pour leurs qualités intellectuelles et morales, membres ;

11- deux (02) magistrats dont un du parquet, membres.

Les membres autres que ceux de droit sont nommés par décret du Président de la République”.

Ainsi, les personnes issues de l'exécutif sont passées de trois à huit au sein du nouveau CSM.

Cette présence massive de l'exécutif au sein d'un organe qui a à charge de le conseiller et de servir de contrepoids aux termes des dispositions des articles 125, 127, 128, 129 et 130 de la Constitution est une remise en cause du principe de la séparation des pouvoirs et plus spécifiquement de l'indépendance de la justice consacrée par lesdits articles.

La nouvelle loi est de nature à soumettre définitivement le Pouvoir judiciaire au Pouvoir exécutif » ;

Considérant qu'il ajoute : « II- De la soumission du Pouvoir judiciaire au Pouvoir exécutif.

Dans sa composition actuelle, le CSM est composé d'un total de dix (10) membres dont trois (03) issus de l'exécutif et sept du Pouvoir judiciaire choisis parmi les magistrats les plus anciens. Avec la nouvelle composition proposée par la loi organique n°2018-02, les membres du CSM sont passés de dix (10) à quinze (15) avec huit (08) membres de l'exécutif. Numériquement, les membres issus du Pouvoir exécutif dépassent ceux issus du Pouvoir judiciaire. Cette rupture de l'équilibre a été orchestrée à dessein pour inféoder le CSM et, partant, le Pouvoir judiciaire à l'exécutif.

En effet, le mode de prise des décisions au sein du CSM favorise l'isolement total des membres du judiciaire dans cette institution... L'article 13 de la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 dispose : “Le Conseil Supérieur de la Magistrature peut valablement délibérer avec les 2/3 de ses membres présents. Ses

propositions, avis ou décisions, sont formulés à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante”.

De façon concrète, les juges seront désormais menacés dans leur office. Indépendants en théorie, ils seront désormais à la merci de l'exécutif qui a l'initiative des nominations et des poursuites disciplinaires. Avec la nouvelle loi, l'exécutif ne sera plus seulement à l'initiative, mais aura les coudées franches pour prononcer les sanctions contre les magistrats et prendre toute décision concernant leur carrière sans aucun contrôle » ; qu'il conclut : « Eu égard à tout ce qui précède, il faut retenir que la loi organique n°2018-02 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 19 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature a été votée en violation de l'article 125 de la Constitution. Ladite loi :

- procède à une modification de fait de la Constitution en rompant la séparation et l'équilibre des Pouvoirs ;
- ôte au CSM sa fonction de garant de l'indépendance du Pouvoir judiciaire ;
- soumet le Pouvoir judiciaire au Pouvoir exécutif » ;

Qu'il demande en conséquence à la Cour « de déclarer inconstitutionnelle la loi organique n°2018-02 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le Président de l'Assemblée nationale, Maître Adrien HOUNGBEDJI, écrit : « ...La proposition de loi organique du député Orden ALLADATIN relative au Conseil supérieur de la magistrature, est datée du 09 octobre 2017... elle a été déposée à mon secrétariat particulier le 10 octobre 2017... j'en ai pris connaissance le 21 octobre 2017 et ai instruit le même jour le Secrétaire général administratif de l'inscrire au dossier de communication de la prochaine plénière. La proposition a été

communiquée à la plénière du 27 octobre 2017 et affectée à la Commission des lois. La Commission a déposé son rapport le 18 décembre 2017. L'affaire a été inscrite à l'ordre du jour du 02 janvier 2018, mais n'a pas pu être examinée. Elle a été examinée, débattue et votée le 04 janvier 2018 à la majorité absolue de 76 voix pour, zéro contre et zéro abstention. Le tout en respect des dispositions de l'article 97 de la Constitution » ;

Considérant qu'à ses observations, il joint une copie :

- de la lettre du 09 octobre 2017 du député Orden ALLADATIN contenant proposition de la loi organique, avec les cachets et annotations ;
- du compte rendu sommaire de la séance du 27 octobre 2017 ;
- du rapport de la Commission des lois ;
- du compte rendu de la séance du 02 janvier 2018 ;
- du compte rendu sommaire de la séance plénière du 04 janvier 2018 ;

EXAMEN DE LA LOI

Considérant que les deux requêtes portent sur la même loi organique et tendent toutes deux au contrôle de sa conformité à la Constitution ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Sur la recevabilité des requêtes

Considérant que les articles 57 alinéas 1 et 2, 97 et 121 alinéa 1^{er} de la Constitution énoncent respectivement : « *Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale.*

Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée nationale » ;

« 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 qu'après l'expiration d'un délai de quinze 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 ;*
- les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par la Cour Constitutionnelle de leur conformité à la Constitution » ;*

« La Cour constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation » ;

Que les articles 19 et 20 alinéas 1, 5 et 6 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle disposent : « Les lois organiques adoptées par l'Assemblée nationale sont transmises à la Cour Constitutionnelle par le Président de la République pour contrôle de constitutionnalité. La lettre de transmission indique, le cas échéant, qu'il y a urgence » ; « Conformément à l'article 121 de la Constitution, le Président de la République ou tout membre de l'Assemblée nationale peut saisir la Cour Constitutionnelle...

La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ne fait pas obstacle à sa saisine par un membre de l'Assemblée nationale et inversement.

La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée nationale n'est valable que si elle intervient pendant les délais de promulgation fixés par l'article 57 alinéas 2 et 3 de la Constitution » ;

Sur la saisine du Président de la République

Considérant que la loi déferée a été votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018 et transmise au Président de la

République le 05 janvier 2018 ; que le Président de la République a saisi la Cour constitutionnelle le 08 janvier 2018, soit dans le délai de quinze (15) jours prescrit par la Constitution ; qu'il échet pour la Cour de dire et juger que la requête du Président de la République est recevable ;

Sur la saisine du député Nourenou ATCHADE

Considérant qu'aux termes de l'alinéa 2 de l'article 20 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle et de l'article 121 alinéa 1^{er} précité de la Constitution tout membre de l'Assemblée nationale peut saisir la Cour sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation ; que la loi a été votée le 04 janvier 2018 ; que Monsieur Nourénu ATCHADE, député à l'Assemblée nationale, a saisi la Cour le 22 janvier 2018 ; qu'il s'est écoulé plus de quinze (15) jours ; que dès lors, il échet pour la Cour de déclarer sa requête irrecevable ;

Sur la procédure d'adoption de la loi organique

Considérant que la Constitution en son article 97 organise une procédure particulière pour la modification des lois organiques ; que la proposition ou le projet de loi n'est soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée qu'après l'expiration d'un délai de quinze (15) jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et que la loi ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant ladite l'Assemblée ;

Considérant que dans le cas d'espèce, entre le 10 octobre 2017, date de dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale de la proposition de loi organique et le 04 janvier 2018, date de son adoption, il s'est écoulé au moins quinze (15) jours ; que, par ailleurs, le nombre de députés de la législature 2015-2019 est fixé à quatre-vingt-trois (83) et la loi déférée a été votée par soixante-seize (76) voix, soit plus de la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale ; qu'il s'ensuit que les conditions de délai et

de majorité absolue prescrites par l'article 97 de la Constitution sont remplies ;

Sur la conformité de la loi à la Constitution

Considérant que la loi sous examen révèle qu'une de ses dispositions est contraire à la Constitution ; qu'une autre disposition y est conforme sous réserve d'observations ;

De la disposition contraire à la Constitution

Article 1^{er} : En ce qu'il énonce en son article 1^{er} nouveau : «...a) les membres de droit...

8- *Le ministre chargé de la Fonction publique, membre ;*

9- *Le ministre chargé des finances, membre ;*

Considérant que les articles 125 alinéa 1^{er} et 127 de la Constitution disposent respectivement : « *Le Pouvoir Judiciaire est indépendant du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif...* » ; « *Le Président de la République est garant de l'indépendance de la justice.*

Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le Pouvoir judiciaire est indépendant des Pouvoir exécutif et législatif ; que le Président de la République, garant de cette indépendance, est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ; que la composition de ce Conseil doit refléter le souci d'indépendance du Pouvoir judiciaire ; qu'en retenant comme membre de droit, outre le Président de la République, garant de l'indépendance du Pouvoir judiciaire, et le Garde des sceaux, ministre ayant en charge la gestion de la carrière des magistrats, le ministre chargé de la Fonction publique et le ministre chargé des Finances, l'article 1^{er} en son article 1^{er} nouveau de la loi sous examen est contraire à la Constitution ; que dès lors, il y a lieu de déclarer

l'article 1^{er} nouveau de la loi organique n°2018-02 modifiant et complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature, votée par l'Assemblée nationale le 26 décembre 2017, contraire à la Constitution en ses articles 125 alinéa 1 et 127 ;

De la disposition conforme à la Constitution sous réserve d'observations

Article 1^{er} : En ce qu'il indique en son alinéa 3 de l'article 2 nouveau : « *Les personnalités extérieures à la magistrature et leurs suppléants sont nommés sur une liste de sept (07) titulaires et sept (07) suppléants désignés par le Bureau de l'Assemblée nationale* » ;

Considérant que le législateur, dans le souci de l'indépendance du pouvoir judiciaire, doit prévoir un certain équilibre de la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ; qu'ainsi, il importe de préciser que les personnalités extérieures susceptibles d'être désignées par le Bureau de l'Assemblée nationale doivent l'être à parité sur la base de propositions émanant de la minorité et de la majorité parlementaires ;

Des dispositions conformes à la Constitution :

Considérant que toutes les autres dispositions de la loi sous examen sont conformes à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du Président de la République est recevable.

Article 2 : La requête de Monsieur Nourenou ATCHADE, député à l'Assemblée nationale, est irrecevable.

Article 3 : L'article 1^{er} nouveau de la loi organique n°2018-02, votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018, modifiant et

complétant la loi organique n°94-027 du 18 mars 1999 relative au Conseil supérieur de la magistrature, est contraire à la Constitution en ses points 8 et 9.

Article 4 : Cette disposition déclarée contraire à la Constitution est séparable de l'ensemble de la loi déférée.

Article 5 : L'article 2 nouveau prévu par l'article 1^{er} de la loi sous examen est conforme à la Constitution sous réserve des observations indiquées.

Article 6 : Toutes les autres dispositions de la loi sont conformes à la Constitution.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, à Monsieur Nourenou ATCHADE, député à l'Assemblée nationale, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-trois janvier deux mille dix-huit.

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Professeur Théodore HOLO.-