

REPUBLIQUE DU NIGER

FRATERNITE-TRAVAIL-PROGRES

COUR CONSTITUTIONNELLE

Avis n° 10/CC du 21 novembre 2016

Par lettre en date du 11 novembre 2016, enregistrée au greffe de la Cour le même jour, sous le n° 64/greffe/ordre, Monsieur Soumana Sanda et 17 autres députés saisissaient la Cour constitutionnelle aux fins d'obtenir un avis sur l'interprétation des articles 90 alinéa 2 et 98 de la Constitution.

LA COUR

Vu la Constitution ;

Vu la loi organique n° 2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle ;

Vu la Résolution n° 003/AN du 19 avril 2011 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, modifiée ;

Vu la requête de Monsieur Soumana Sanda et 17 autres députés ;

Vu l'ordonnance n° 065/PCC du 11 novembre 2016 de Madame le Président portant désignation d'un Conseiller-rapporteur ;

Après audition du Conseiller-rapporteur et en avoir délibéré conformément à la loi ;

Par lettre en date du 11 novembre 2016, enregistrée au greffe de la Cour le même jour, sous le n° 64/greffe/ordre, les députés Soumana Sanda, Younoussa Ali, Soumana Hassane, Ramatou Hima, Hamza Maâzou, Harouna Ousmane, Karimou Boureima, Kadi Zakari, Ayouba Sirifi, Seydou Adamou, Larwanou Laouali, Aminou Elh Mamani, Halidou Nassirou, Assoumi Tahirou, Moumouni Issa, Illiassou Hamado, Kadri Dodo et Karimoun Niandou ont saisi la Cour constitutionnelle « *pour recueillir son avis relativement au contrôle parlementaire de l'action gouvernementale* » ;

Aux termes de l'article 133 de la Constitution, « *La Cour constitutionnelle émet des avis sur l'interprétation de la Constitution lorsqu'elle est saisie par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre ou un dixième (1/10) des députés.* » ;

La requête est introduite par au moins un dixième (1/10) des députés composant l'Assemblée nationale ;

Au regard des dispositions sus-rapportées, la requête est recevable et la Cour compétente pour donner son avis ;

Les requérants sollicitent de la Cour un avis sur l'interprétation des articles 90 alinéa 2 et 98 de la Constitution ;

L'alinéa 2 de l'article 90 de la Constitution dispose que l'Assemblée nationale « *contrôle l'action du Gouvernement.* » ;

Aux termes de l'article 98 de la Constitution, « *Les membres de l'Assemblée nationale, soit individuellement, soit collectivement, peuvent interpeller le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement au moyen d'une requête. Ceux-ci ne peuvent se soustraire à cette obligation.*

Les membres de l'Assemblée nationale peuvent également obtenir, au moyen de questions écrites ou orales, toutes informations sur les activités ou les actes de gestion du Gouvernement. Les ministres intéressés sont tenus de les fournir. » ;

Les requérants invoquent également les points 1 et 2 de l'article 112 de la Résolution n° 003/AN du 19 avril 2011 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, modifiée par la Résolution n° 0005 du 21 juin 2011, qui dispose :

« *1. Les députés peuvent, individuellement ou collectivement interpeller le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement, au moyen d'une requête, sur toute action du Gouvernement dont la gravité et l'urgence appellent une prise de position de l'Assemblée nationale ;*

2. La Conférence des Présidents saisie à cet effet apprécie la recevabilité de la requête au vu des conditions prévues au point 1 ci-dessus et mandate le Président de l'Assemblée nationale pour communiquer au Premier ministre l'objet de l'interpellation ainsi que les date et heure de la séance qui y sera consacrée. » ;

Les requérants soutiennent que « *ces dispositions de l'article 112 précisent les conditions et modalités de l'interpellation du Premier ministre ou des membres du Gouvernement ; qu'elles donnent à la Conférence des Présidents, saisie d'une requête d'interpellation, le pouvoir d'apprécier la recevabilité de celle-ci en se fondant sur l'urgence et la gravité, seules conditions posées à l'alinéa 1 dudit article 112.* » ;

Ils demandent à la Cour son avis et attendent d'elle les réponses aux questions suivantes :

« 1. La Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale peut-elle, sans violer les articles 90 et 98 de la Constitution et 112 du Règlement intérieur, c'est-à-dire sans réduire le pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement que l'Assemblée nationale tient de ces dispositions, apprécier la recevabilité d'une requête d'interpellation sur la base de conditions autres que celles fixées par l'alinéa 1 dudit article ?

2. La Conférence des Présidents peut-elle déclarer irrecevable une requête d'interpellation d'un ministre au motif qu'elle est dirigée contre un décret de nomination à de hautes fonctions dans l'ordre judiciaire, acte pris en Conseil des ministres par le Président de la République en sa qualité de Président du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du Ministre de la justice ? Si oui, n'irait-elle pas à l'encontre des dispositions ci-après de la Constitution qui obligent le Gouvernement (contreseing ministériel) en lui faisant endosser la responsabilité des actes administratifs signés par le Président de la République :

- l'article 70 de la Constitution : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.

Il nomme par décret pris en Conseil des ministres, aux emplois civils et militaires de l'Etat.

La loi détermine les fonctions auxquelles il sera pourvu par décret pris en Conseil des ministres.» ;

- l'article 77 de la Constitution : « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus à l'alinéa 1 de l'article 56 et aux articles 60, 61, 67 et 92 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.».

La Cour constatera que seule la nomination des ambassadeurs est dispensée du contreseing ministériel ;

- l'article 82 de la Constitution : « Le Président de la République nomme aux emplois civils de l'Etat sur proposition du Gouvernement.» ;

Etablissant un lien entre la question posée et les dispositions de ces articles, les requérants font remarquer que « La Cour observera que la participation du Gouvernement au processus de nomination l'oblige à en rendre compte, le cas échéant, à l'Assemblée nationale. » ;

Les requérants posent une troisième question en ces termes : « 3. Le Président de l'Assemblée nationale, Président de la Conférence des Présidents, peut-il être tenu pour responsable du non-respect des dispositions constitutionnelles et légales relatives au contrôle de l'action du Gouvernement ? » ;

Avant de répondre aux trois questions ainsi posées par les requérants, il convient d'interpréter les dispositions des articles 90 alinéa 2 et 98 de la Constitution :

- **De l'interprétation de l'article 90 alinéa 2 de la Constitution** :

L'alinéa 2 de l'article 90 de la Constitution dispose que l'Assemblée nationale « *contrôle l'action du Gouvernement.* » ;

Cet alinéa traite d'une des missions de l'Assemblée nationale : le contrôle de la politique mise en œuvre par le gouvernement. Ce contrôle renferme des activités différentes : réunir des informations sur l'action du gouvernement ou les éléments de celle-ci, sanctionner ou tenter de sanctionner le gouvernement en mettant en jeu sa responsabilité en vue d'obtenir sa démission. Il existe deux mécanismes permettant d'exercer ce contrôle parlementaire : le premier se présente sous la forme du contrôle informatif, permettant aux députés de demander et d'obtenir des informations concernant l'activité gouvernementale ou le fonctionnement de l'administration publique, des services publics et entreprises publiques placés sous l'autorité du gouvernement. Le second mécanisme se présente sous la forme d'une sanction et s'exerce selon deux procédures permettant de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement telle que prévue par les articles 107 et 108 de la Constitution ;

- **De l'interprétation de l'article 98 de la Constitution** :

Aux termes de l'article 98 de la Constitution, « *Les membres de l'Assemblée nationale, soit individuellement, soit collectivement, peuvent interpeller le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement au moyen d'une requête. Ceux-ci ne peuvent se soustraire à cette obligation.* »

Les membres de l'Assemblée nationale peuvent également obtenir, au moyen de questions écrites ou orales, toutes informations sur les activités ou les actes de gestion du Gouvernement. Les ministres intéressés sont tenus de les fournir. » ;

Cet article consacre le droit à l'information reconnu à l'Assemblée nationale par la Constitution. En effet, le constituant a voulu que l'Assemblée nationale puisse être informée à tout moment et à sa demande sur l'activité gouvernementale. Ainsi, l'article 98 alinéa 1 de la Constitution prévoit que le ou les députés membres de l'Assemblée nationale peuvent recueillir les informations désirées par le biais de l'interpellation qui est une demande officielle d'explication portant sur une question d'importance nationale. Elle obéit à une procédure bien déterminée prévue par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Elle oblige le Premier ministre ou tout autre membre du gouvernement à se présenter à l'hémicycle pour répondre aux questions posées ;

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 98 de la Constitution, les députés disposent également d'autres moyens d'information que sont les questions, écrites ou orales, adressées aux membres du gouvernement. Ces questions portent sur les activités et les actes de gestion du gouvernement. La question écrite est sommairement rédigée, enrôlée et publiée au Journal officiel, de même que la réponse du gouvernement. Elle peut se transformer en question orale en cas de défaillance du gouvernement d'y répondre dans le délai prescrit ;

Quant aux questions orales, elles sont considérées comme étant des demandes d'information adressées par tout député au gouvernement, et pour lesquelles les réponses sont données à la tribune en séance publique de l'Assemblée nationale ;

A la lumière de l'interprétation des articles 90 alinéa 2 et 98 de la Constitution, il y a lieu de répondre aux trois questions posées par les requérants :

Sur la première question :

Les requérants posent à la Cour la question de savoir si la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale peut, sans violer les articles 90 et 98 de la Constitution et 112 du Règlement intérieur, c'est-à-dire sans réduire le pouvoir de contrôle de l'action du Gouvernement que l'Assemblée nationale tient de ces dispositions, apprécier la recevabilité d'une requête d'interpellation sur la base de conditions autres que celles fixées par l'alinéa 1 dudit article ;

Les points 1 et 2 de l'article 112 de la Résolution n° 003/AN du 19 avril 2011 portant Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, modifiée, disposent :

« 1. Les députés peuvent, individuellement ou collectivement interpellier le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement, au moyen d'une requête, sur toute action du Gouvernement dont la gravité et l'urgence appellent une prise de position de l'Assemblée nationale ;

2. La Conférence des Présidents saisie à cet effet apprécie la recevabilité de la requête au vu des conditions prévues au point 1 ci-dessus et mandate le Président de l'Assemblée nationale pour communiquer au Premier ministre l'objet de l'interpellation ainsi que les date et heure de la séance qui y sera consacrée. » ;

La prérogative du contrôle de l'action gouvernementale reconnue à l'Assemblée nationale par les articles 90 et 98 de la Constitution, doit porter sur les activités et les actes de gestion du gouvernement ;

Le Règlement intérieur a, en son article 112, posé deux conditions supplémentaires pour la recevabilité des interpellations à savoir l'urgence et la gravité de l'action du gouvernement visée par la requête et il a investi la Conférence des Présidents du pouvoir d'appréciation de la réunion de ces conditions.

Au regard de ce qui précède, la Conférence des Présidents doit, lorsqu'elle statue sur la recevabilité d'une requête en interpellation dont elle est saisie, vérifier non seulement l'urgence et la gravité de l'action mise en cause, mais aussi que cette dernière s'inscrit bien dans le cadre d'une activité ou d'un acte de gestion du gouvernement ;

Sur la deuxième question:

La deuxième question posée par les requérants est ainsi libellée : « *La Conférence des Présidents peut-elle déclarer irrecevable une requête d'interpellation d'un ministre au motif qu'elle est dirigée contre un décret de nomination à de hautes fonctions dans l'ordre judiciaire, acte pris en Conseil des ministres par le Président de la République en sa qualité de Président du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du Ministre de la justice ? Si oui, n'irait-elle pas à l'encontre des dispositions ci-après de la Constitution qui obligent le Gouvernement (contreseing ministériel) en lui faisant endosser la responsabilité des actes administratifs signés par le Président de la République ?* ».

A l'appui de cette question, ils citent les articles 70, 77 et 82 de la Constitution.

Les requérants demandent ainsi à la Cour de se prononcer sur l'irrecevabilité d'une requête d'interpellation d'un ministre au motif qu'elle est dirigée contre un décret de nomination à de hautes fonctions dans l'ordre judiciaire, acte pris en Conseil des ministres par le Président de la République en sa qualité de Président du Conseil supérieur de la magistrature, sur proposition du ministre de la justice ;

L'article 119 de la Constitution dispose : « *Les magistrats du siège sont nommés par le Président de la République sur proposition du ministre de la justice, garde des sceaux, après avis du Conseil supérieur de la magistrature.*

Les magistrats du parquet sont nommés par le Président de la République sur proposition du ministre de la justice, garde des sceaux.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

La loi fixe la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.» ;

Cette disposition constitutionnelle n'exige pas la réunion du Conseil des ministres pour la nomination des magistrats tant du siège que du parquet ; c'est donc un pouvoir propre du Président de la République ;

Par ailleurs, le fait pour le Premier ministre et les ministres responsables de contresigner les actes du Président de la République, notamment les nominations à de hautes fonctions de l'ordre judiciaire n'enlève pas à cette mesure son caractère d'acte relevant du pouvoir propre du Président de la République, qui échappe au contrôle de l'Assemblée nationale ;

En effet, le contreseing auquel se réfèrent les requérants est une exigence constitutionnelle obligeant un membre du gouvernement à apposer sa signature à côté de celle du Président de la République afin d'endosser la responsabilité politique liée aux conséquences d'un acte juridique ; c'est donc une formalité de prise en charge par un membre du gouvernement de la responsabilité politique d'un acte dont le Président de la République, irresponsable devant l'Assemblée nationale, est l'auteur ; ce contreseing ne ramène pas un acte relevant des pouvoirs propres du Président de la République dans le champ de l'activité gouvernementale qui, elle, est soumise au contrôle de l'Assemblée nationale ;

Par conséquent le décret de nomination à de hautes fonctions dans l'ordre judiciaire qui relève normalement des pouvoirs propres du Président de la République ne saurait être considéré comme un acte s'inscrivant dans le cadre de la gestion gouvernementale au point de justifier la recevabilité d'une requête d'interpellation à son sujet ;

De ce fait, la Conférence des Présidents peut déclarer irrecevable une requête d'interpellation d'un ministre fondée sur un décret de nomination à de hautes fonctions dans l'ordre judiciaire ;

Sur la troisième question :

Les requérants demandent en troisième et dernier lieu si le Président de l'Assemblée nationale, Président de la Conférence des Présidents, peut être tenu pour responsable du non-respect des dispositions constitutionnelles et légales relatives au contrôle de l'action du Gouvernement ;

Conformément aux dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, le Président de cette institution dispose des pouvoirs propres et des pouvoirs partagés, notamment au sein des organes collégiaux tels que la conférence des Présidents ;

L'article 56 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose :

« 1. La Conférence des présidents comprend :

- le Président de l'Assemblée nationale ;
- les Vice-présidents de l'Assemblée nationale ;
- les Présidents des groupes parlementaires ;
- les Présidents des commissions générales permanentes ;
- le Rapporteur général de la commission des finances et du budget.

2. Les Présidents des commissions spéciales peuvent prendre part à la Conférence des Présidents à la demande de celle-ci ou à leur propre demande.

3. Le Secrétaire général, le Directeur de la législation et du contrôle parlementaire assistent à la Conférence des Présidents. Les Conseillers peuvent y assister à la demande du Président de l'Assemblée nationale.

4. Le Directeur du Cabinet assiste le Président de l'Assemblée nationale pendant la Conférence des Présidents.» ;

Si dans l'exercice de ses pouvoirs propres, tout manquement aux dispositions constitutionnelles et légales garantissant le bon fonctionnement de l'Assemblée nationale engage la responsabilité du Président de l'Assemblée nationale, en revanche, lorsque celui-ci partage ses pouvoirs, comme dans le cas des organes collégiaux tels que la Conférence des Présidents, il ne peut être personnellement tenu pour responsable des décisions prises par ces organes ;

En considération de ce qui précède, émet l'avis suivant :

- la Conférence des Présidents doit, lorsqu'elle statue sur la recevabilité d'une requête en interpellation dont elle est saisie, vérifier non seulement l'urgence et la gravité de l'action mise en cause, mais aussi que cette dernière s'inscrit bien dans le cadre d'une activité ou d'un acte de gestion du gouvernement ;
- la Conférence des Présidents peut déclarer irrecevable une requête d'interpellation d'un ministre fondée sur un décret de nomination à de hautes fonctions dans l'ordre judiciaire ;
- Si dans l'exercice de ses pouvoirs propres, tout manquement aux dispositions constitutionnelles et légales garantissant le bon fonctionnement de l'Assemblée nationale engage la responsabilité du Président de l'Assemblée nationale, en revanche, lorsque celui-ci partage ses pouvoirs, comme dans le cas des organes collégiaux tels que la Conférence des Présidents, il ne peut être personnellement tenu pour responsable des décisions prises par ces organes ;

Le présent avis sera notifié aux requérants et publié au Journal officiel de la République du Niger.

Avis émis par la Cour constitutionnelle en sa séance du 21 novembre 2016 où siégeaient, Madame Abdoulaye DIORI Kadidiatou LY, Président ; Messieurs Abdou DANGALADIMA, Vice-président, Mori Ousmane SISSOKO, Kader CHAIBOU, Oumarou IBRAHIM, Oumarou NAREY et Issaka MOUSSA, Conseillers ; en présence de Maître DAOUDA Fatima, Greffier.

Ont signé le Président et le Greffier

LE PRESIDENT

LE GREFFIER

Mme Abdoulaye DIORI Kadidiatou LY

Me DAOUDA Fatima Issoufou