

DECISION DCC 10-144
DU 14 DECEMBRE 2010

Date : 14 décembre 2010

Requérant ; Raphaël AKOTEGNON ; Président de la République

Contrôle de conformité

Loi ordinaire

Autonomie financière

Règlement intérieur des institutions

Autorité de chose jugée

Violation de la Constitution

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 11 novembre 2010 enregistrée à son Secrétariat le 12 novembre 2010 sous le numéro 2014/193/REC, par laquelle Monsieur Raphaël AKOTEGNON, Député à l'Assemblée Nationale, défère à la censure de la Haute Juridiction le projet de loi de finances exercice 2011 et le décret de transmission dudit projet à l'Assemblée Nationale ;

Saisie d'une autre requête du 1^{er} décembre 2010 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 034-C/208/REC, par laquelle le Président de la République soulève l'inconstitutionnalité du budget de l'Assemblée Nationale gestion 2011 voté le 23 septembre 2010 ;

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 Zimé Yérïma KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Raphaël AKOTEGNON expose : « ... L'adoption par le Conseil des Ministres du projet de loi de finances 2011, ledit projet de loi de finances lui-même, et le décret portant transmission de ce projet de loi, violent ..., ensemble, le principe de la séparation des pouvoirs consacré par la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et les dispositions des articles 141, 144 et 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, et sont par conséquent contraires à la Constitution ...La Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, portant Constitution de la République du Bénin, consacre le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif ...La traduction de ce principe se trouve notamment dans les dispositions du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, qui font corps avec la Constitution, et prévoient que :

" ... l'Assemblée Nationale jouit de l'autonomie financière et établit son budget..." (Art. 141)

" ... l'Assemblée Nationale établit son budget prévisionnel et le transmet au ministre chargé des finances pour intégration au projet de budget de l'Etat..." (Art. 144)

" ...le projet de budget de l'Assemblée Nationale est présenté ... devant l'Assemblée plénière qui en délibère et arrête le projet définitivement à inclure au projet de loi de finances..." (Art. 150)... Suivant en cela les dispositions...du Règlement Intérieur qui régissent la confection du budget du parlement, pour l'exercice 2011,

- un avant projet de budget de l'Assemblée Nationale a été élaboré par les Questeurs, de concert avec les membres du Bureau ;

- la Commission permanente chargée des Finances à l'Assemblée Nationale a étudié ledit avant projet du budget et a proposé diverses modifications qui ont été présentées en assemblée plénière ;

- après avoir délibéré sur l'avant projet de budget soumis à la Commission de finances et les modifications proposées par cette

dernière, l'assemblée plénière a arrêté un projet de budget qui s'établit à 11 283 millions de francs CFA » ; qu'il affirme : « ... le projet de budget de l'Assemblée Nationale au titre de l'exercice 2011, tel qu'il a été définitivement arrêté par les députés, a été transmis au Ministre de l'Economie et des Finances, pour son intégration au projet de budget de l'Etat ... Sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances, le Conseil des Ministres, réuni en séance extraordinaire le 05 octobre 2010, a délibéré et adopté un projet de loi de finances pour la gestion 2011 ... Ce projet de loi de finances a été transmis à l'Assemblée Nationale par décret n° 2010-415 pris par le Président de la République en date du 13 octobre 2010. » ; qu'il soutient : « ... Il ressort de l'examen du projet de loi de finances gestion 2011, tel que transmis à l'Assemblée Nationale aux termes du décret susvisé, que le montant du budget de l'Assemblée Nationale qui s'y trouve incorporé (10 104 millions de francs CFA) est différent du montant du budget de cette institution (11 283 millions de francs CFA), tel qu'il fut arrêté à l'unanimité par les députés, réunis en assemblée plénière le 23 septembre 2010, pour être intégré au projet de loi de finances gestion 2011 et transmis à cette fin au Ministre de l'Economie et des Finances par courrier en date du 27 septembre 2010 ... En adoptant, lors de sa séance extraordinaire du 05 octobre 2010, un projet de loi de finances gestion 2011, auquel a été intégré un projet de budget de l'Assemblée Nationale différent de celui que cette institution a arrêté, le Conseil des Ministres a nécessairement violé le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif consacré par la Constitution et mis en œuvre par les dispositions des articles 141, 144 et 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui fait corps avec la Constitution » ; qu'il conclut : « Le projet de loi de finances gestion 2011, tel que délibéré en Conseil des Ministres, est, dès lors, contraire à la Constitution, en ce qu'il matérialise la violation susvisée du principe de la séparation des pouvoirs ... Le décret n° 2010-415 du 13 novembre 2010 portant transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi de finances exercice 2011, qui forme un tout indissociable avec le projet de loi de finances qu'il transmet, est, dès lors, encore contraire à la Constitution, en ce qu'il véhicule la violation précitée. » ;

Considérant que le Président de République affirme quant à lui : « En application des dispositions des articles 143 et 144 de son règlement intérieur, l'Assemblée Nationale a voté, le 23 septembre

2010, son budget gestion 2011 qu'elle a transmis à l'Exécutif pour intégration au projet de budget général de l'Etat gestion 2011.

Il convient de préciser que ledit budget a pris en compte l'accroissement du nombre de députés décidé par l'Assemblée Nationale à l'occasion du vote, le 24 août 2010, de la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale, loi déclarée contraire à la Constitution suivant la Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010.

Le Gouvernement en ce qui le concerne s'est abstenu d'intégrer, en l'état, le budget du Parlement au projet de budget général de l'Etat gestion 2011, motif pris de la violation de l'autorité de la chose jugée attachée à la décision de la Cour Constitutionnelle sus-citée.

Il n'en a pas fallu davantage pour que la Représentation nationale refuse d'examiner le budget général de l'Etat gestion 2011 qui lui a été transmis par le Gouvernement.

Pour éviter l'impasse qu'une telle situation pourrait créer, le Gouvernement a intérêt à voir censurer le budget de l'Assemblée nationale voté par le Parlement le 23 septembre 2010 en violation de la Constitution. » ; qu'il soutient : « ... Aux termes des dispositions de l'article 124 alinéa 3 de la Constitution, les décisions de la Cour Constitutionnelle "*s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.*"

En conséquence, lorsque la Cour Constitutionnelle a examiné une loi puis l'a déclarée contraire à la Constitution, l'on ne saurait envisager son application.

Or, le 23 septembre 2010, à la faveur de l'adoption de son budget, le Parlement a inscrit des crédits supplémentaires en tenant compte de l'accroissement du nombre de députés porté de quatre vingt trois (83) à quatre vingt dix neuf (99) dans la loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale que la Cour Constitutionnelle avait pourtant déclarée contraire à l'article 107 de la Constitution le 08 septembre 2010. Il s'agit là d'une mise en exécution déguisée d'une loi déclarée non conforme à la Constitution par la Cour Constitutionnelle.

Le document ainsi adopté par les députés, en l'occurrence le budget de l'Assemblée Nationale est un acte législatif et de ce fait, doit être conforme aux lois de la République, en l'espèce à la Constitution, la loi suprême.

Mieux, ce budget concourt directement à l'élaboration de la loi de finances en tant qu'il doit être intégré au projet de budget général de l'Etat, gestion 2011. Par conséquent, il est soumis au contrôle de la Cour Constitutionnelle.

C'est donc à bon droit que le Gouvernement requiert qu'il soit déclaré contraire à la Constitution pour avoir été élaboré au mépris de la décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010 qui, en vertu de l'article 124 alinéa 3 de la Constitution, s'impose à l'Assemblée Nationale. » ;

Considérant qu'il développe par ailleurs : « ... Dans le préambule de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, le peuple béninois a réaffirmé son "opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice..."

L'arbitraire s'entend d'un acte qui dépend de la seule volonté, du libre choix de son auteur et non de l'observation d'une loi, d'une règle acceptée par tous.

En subordonnant l'examen du projet de budget général de l'Etat gestion 2011 à l'intégration préalable du budget voté par l'Assemblée Nationale et ce, totalement en marge de la loi, le Parlement béninois impose au Gouvernement de mettre en œuvre un acte manifestement illégal.

Une telle exigence est un comportement qui participe de l'arbitraire proscrit par la Constitution et mérite d'être censurée par la Haute Cour. » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Cour, Monsieur André DASSOUNDO, Premier Vice Président de l'Assemblée Nationale, affirme : « Dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Assemblée Nationale, gestion 2011, la commission technique a préparé deux (02) avant-projets de budget : un dans l'hypothèse de quatre vingt trois (83) députés et un autre dans l'hypothèse de quatre vingt dix neuf (99) députés en raison du fait que la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale était en étude à la Cour Constitutionnelle.

Les deux avant-projets ont été soumis à l'appréciation de la commission budgétaire qui a décidé d'étudier et de présenter à la plénière, la version relative à quatre vingt dix neuf (99) députés.

C'est cette version qui a été adoptée en séance plénière le 23 septembre 2010 pour un montant de onze milliards deux cent quatre-vingt trois millions cent soixante deux mille cinq cent trente trois (11 283 162 533) francs CFA. C'est ce budget voté qui a été transmis au Président de la République conformément aux dispositions des articles 144 et 145 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui disposent respectivement que :
"... L'Assemblée Nationale établit son budget prévisionnel et le transmet au ministre chargé des finances pour intégration au projet de budget de l'Etat ".

" ... Le budget de l'Assemblée Nationale fait partie intégrante du budget de l'Etat voté annuellement conformément aux dispositions de la loi organique relative aux Lois de finances... " .

Il s'ensuit que ledit budget n'a pas respecté les termes de la lettre de cadrage n° 466/PR/CAB/SP du 14 août 2010 qui a attribué à l'Assemblée Nationale, une enveloppe de huit milliards huit cent vingt huit millions cent soixante quinze mille (8 828 175 000) francs CFA.

Le non respect de la lettre de cadrage s'explique par deux raisons fondamentales :

1 - Le projet de budget de l'Assemblée Nationale, gestion 2011 a tenu compte des quatre vingt dix neuf (99) députés prévus dans la Loi n° 2010-35 portant règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée Nationale ;

2 - Le budget de l'Assemblée Nationale, gestion 2011 étant un budget de transition entre deux législatures, il prend généralement en compte certaines charges non compressives et non reconductibles tels que le sevrage des députés non réélus et des agents contractuels dont les contrats sont arrivés à terme, l'achat de véhicules de fonction pour les membres de la Conférence des Présidents de la nouvelle législature... etc. Même si le nombre de députés de la prochaine législature est maintenu à quatre vingt trois (83), le budget 2011 sera d'environ dix milliards (10 000 000 000) de francs CFA. » ;

Considérant que le Ministre de l'Economie et des Finances quant à lui écrit : « ... Le 14 août 2010, le Président de la République par lettre... a saisi le Président de l'Assemblée Nationale sur le contexte général dans lequel se déroulent les travaux d'élaboration du Budget de l'Etat 2011, la date limite de transmission à mes services et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) 2011-2013 du projet de budget de son Institution.

Le 27 septembre 2010 soit plus de 30 jours après le délai fixé, mes services ont réceptionné le projet de budget 2011 de l'Assemblée Nationale qui porte sur un montant de 11 283,162 millions de FCFA au lieu de 8 828,175 millions de FCFA fixé dans le CDMT. Les motifs de cet accroissement évoqués dans la lettre de transmission de ce projet de budget sont notamment la prise en compte de l'augmentation à 99 de l'effectif des députés de la prochaine législature et l'incidence financière liée à la fin de la législature actuelle.

Par rapport aux contraintes de ressources limitées qu'offre le cadrage budgétaire 2011-2013 convenu avec les Partenaires Techniques et financiers lors de la dernière mission du FMI au Bénin, mes services, à partir de l'enveloppe affectée dans l'avant projet de budget général 2011 aux charges non réparties, ont retenu un montant de 10 103,904 millions de FCFA qui prend en compte l'intégralité de l'incidence financière de la fin de la législature actuelle. Ce montant correspond à celui contenu dans une lettre du Président de l'Assemblée Nationale en réaction à la demande du Président de la République de revisiter le budget initial de l'Institution pour ne considérer que le montant prévu dans le Cadre de Dépenses à Moyen Terme.

Par ailleurs, il me paraît également important de porter à la connaissance de la Cour que contrairement au montant 12 283 millions de FCFA objet du recours du député Raphaël AKOTEGNON, le montant du budget transmis par les services de la questure de l'Assemblée Nationale, porte sur un montant de 11 283 millions de FCFA. » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux requêtes portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins, qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que dans le cadre de l'élaboration du budget général de l'Etat gestion 2011, le Ministre des finances a adressé à chaque ministère et institution une lettre de cadrage qui est un document d'orientation de l'économie nationale indiquant, compte tenu des ressources disponibles, le cadre dans lequel les dépenses doivent évoluer, le plafond que les ministères et institutions de l'Etat ne peuvent pas dépasser ; qu'ainsi, la lettre de cadrage a imposé à l'Assemblée

Nationale un plafond de 8 828 175 000 francs CFA ; que l'Assemblée Nationale, en élaborant son projet de budget, s'est fondée sur l'augmentation du nombre de députés de 83 à 99 et a adopté un budget qui s'élève à 11 283 162 533 francs CFA ; que le Gouvernement, par rapport aux contraintes de ressources limitées qu'offre le cadrage budgétaire 2011-2013 et se fondant sur la Décision DCC 10-117 du 8 septembre 2010 de la Cour Constitutionnelle, a ramené ledit budget à la somme de 10 103 904 000 francs CFA, pour se conformer au nombre actuel de 83 députés ; que lors de sa séance extraordinaire du 5 octobre 2010, le Conseil des Ministres a adopté un projet de loi de finances gestion 2011, auquel a été intégré un projet de budget de l'Assemblée Nationale différent de celui qu'elle a voté ; que le requérant Raphaël AKOTEGNON affirme que ce faisant, « le Conseil des Ministres a nécessairement violé le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif consacré par la Constitution et mis en œuvre par les dispositions des articles 141, 144 et 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale qui fait corps avec la Constitution » ; que l'Assemblée Nationale refuse de voter le budget général de l'Etat tant que n'y sera pas intégré son budget initial ; que le Président de la République, quant à lui, demande de censurer ce refus et de déclarer contraire à la Constitution le projet de budget voté par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 au mépris de la Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010 ;

Considérant que l'article 109 de la Constitution énonce : « *L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi...* » ; qu'aux termes des articles 141, 144 et 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale : « *L'Assemblée Nationale jouit de l'autonomie financière et établit son budget* » ;

« *L'Assemblée Nationale établit son budget prévisionnel et le transmet au Ministre des finances pour intégration au projet de budget de l'Etat* » ;

« *Le Président de l'Assemblée Nationale fait étudier l'avant-projet du budget par la Commission permanente chargée des finances.*

En tenant compte des modifications proposées par cette Commission permanente, le Président de l'Assemblée présente le projet de budget devant l'Assemblée plénière qui en délibère et en arrête le projet définitivement à inclure au projet de loi de finances » ; que de l'application combinée de ces dispositions, il

résulte que le budget de l'Assemblée Nationale ne peut être intégré au projet de budget de l'Etat qu'après avoir été adopté en plénière par le Parlement ; que n'ayant pas soumis à l'Assemblée Nationale le budget qu'il a réaménagé en l'invitant à se conformer elle-même à la décision de la Cour Constitutionnelle, le Gouvernement a méconnu les dispositions précitées;

Considérant que l'autonomie financière prévue à l'article 141 sus-cité ne saurait se confondre avec un budget autonome entendu comme « budget ou état de prévision distinct de la loi de finances de l'Etat qui englobe les dépenses et les recettes des services dotés de la personnalité morale, et donc **juridiquement distincts de l'Etat** » (cf Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, Paris PUF 2009, page 124) ; que « pour être complète, l'autonomie financière suppose **l'existence de ressources propres** à la collectivité dont s'agit » (cf Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT : Lexique des termes juridiques , Dalloz Paris, 2005, page 64) ; qu'il s'ensuit que seuls les démembrements de l'Etat que sont les collectivités locales, et les organismes publics pouvant disposer de ressources propres en quantité suffisante pour exercer sans difficultés financières majeures les compétences qui leur sont dévolues bénéficient réellement de l'autonomie financière, (cf. Pierre LALUMIERE, Les Finances Publiques, Armand COLIN Paris, 1971, page 137) ;

Considérant qu'en outre, les articles 54 alinéa 1^{er} de la Constitution, 1^{er} alinéa 1, 5 alinéa 2 de la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances et 153 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale disposent respectivement : « *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, **il détermine et conduit la politique de la Nation** ...* » ; « *Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* » ; « **La loi de finances évalue, sur la base du projet gouvernemental, le rendement des impôts dont le produit est pris en compte dans le budget de l'Etat.** » ; « **Le budget de l'Assemblée Nationale s'exécute essentiellement en dépenses, lesquelles comprennent :**

- *Les dépenses de fonctionnement incluant les indemnités parlementaires, le traitement du personnel d'appui et les dépenses du matériel ;*
- *Les dépenses d'équipement socio-administratif* » ; qu'ainsi, le

budget de l'Assemblée Nationale, ne comportant aucun élément de ressources, ne saurait techniquement conférer à ladite Assemblée l'autonomie financière qui, en Droit des Finances Publiques, s'analyse comme la « situation d'une collectivité ou d'un organisme disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses **recettes** et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent ... » (cf Lexique des Termes Juridiques, op. cit.) ; que, dès lors, l'expression "autonomie financière" utilisée dans le Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale doit en réalité s'analyser comme une **autonomie de gestion** de ses dépenses à partir d'un budget propre, préparé par elle, voté par sa plénière, dans le strict respect de l'équilibre économique et financier de la Nation, et ce, conformément à l'article 54 de la Constitution, avant d'être intégré dans le budget général de l'Etat ;

Considérant qu'il est établi que le budget de l'Assemblée Nationale a été élaboré sur la base de l'augmentation du nombre de députés de 83 à 99 ; que la Cour Constitutionnelle, dans sa Décision DCC 10-117 du 08 septembre 2010, avait déclaré cette augmentation contraire à la Constitution ; que les députés, en adoptant un budget sur la base des 99 députés au mépris de la Décision DCC 10-117 précitée, ont méconnu l'article 124 de la Constitution aux termes duquel : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* » ; que, dès lors, le budget de l'Assemblée Nationale voté le 23 septembre 2010 est intervenu en violation de l'article 124 de la Constitution ;

Considérant que les députés, en subordonnant le vote du budget général de l'Etat gestion 2011 à l'intégration préalable de leur budget initial voté le 23 septembre 2010, refusent d'exercer l'une de leurs prérogatives essentielles telle qu'elle découle des articles 109 et 110 de la Constitution ; qu'un tel comportement viole l'article 35 de la Constitution aux termes duquel : « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun.* » ;

D E C I D E :

Article 1er.- Le Gouvernement a méconnu les articles 144 et 150 du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Article 2.- Le budget de l'Assemblée Nationale gestion 2011 voté par l'Assemblée Nationale le 23 septembre 2010 est contraire à la Constitution.

Article 3.- Les députés ont violé l'article 35 de la Constitution.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Raphaël AKOTEGNON, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel.

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

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Robert S. M. DOSSOU.-