

# **DECISION DCC 14-065**

## **DU 03 AVRIL 2014**

*Date : 03 Avril 2014*

*Requérant : Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN*

*Contrôle de conformité*

*Ordonnance (n°2014-01 du 02 Janvier 2014)*

*Principe d'annualité budgétaire*

*Conformité*

### ***La Cour Constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 08 janvier 2014 enregistrée à son Secrétariat le 09 janvier 2014 sous le numéro 0045/006/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN introduit un recours pour « méconnaissance du principe de l'annualité budgétaire par le Président de la République lors de la prise de l'Ordonnance n° 2014-01 du 02 janvier 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 ;

Ouï Monsieur Simplicie C. DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « Je me vois dans mon obligation citoyenne de vous soumettre, en vertu des articles 3 et 122 de la Constitution ..., l'Ordonnance n° 2014-01 du 02 janvier 2014 dont la prise le 02 janvier 2014 viole l'ensemble des textes constitutionnels organisant la procédure du vote du projet de loi de finances en République du Bénin.

En effet, les livres des finances publiques définissent unanimement le Budget de l'Etat comme l'ensemble des documents, votés par le Parlement qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'Etat pour chaque année. C'est donc un acte de deniers publics. Quant à la loi de finances, c'est un ensemble de comptes dont elles décrivent les ressources et les dépenses. De cette définition universelle découle l'un des principes généraux des finances publiques qu'est "Le principe d'annualité budgétaire". Selon ce principe, l'autorisation de dépenses donnée par la loi de finances au Gouvernement ne couvre qu'une année et n'est valable que pour une année civile. C'est cet esprit que le constituant... a prévu en évitant un blocage du fonctionnement de l'Etat par l'absence d'une loi de finances au lendemain du 31 décembre. Pour conforter cette logique, la Constitution ... a prévu plusieurs mécanismes aux articles 96, 109, 110, 111 et 112. » ;

**Considérant** qu'il développe : « Selon l'article 96 de la Constitution : " L'Assemblée Nationale vote la loi et consent l'impôt". Les articles 109 à 112 disposent :

Article 109 : " L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses".

Article 110 : "L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée Nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance".

Article 111 : "Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires."

A tout cela, la Constitution ... à travers son article 68 ajoute que : " Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacées de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du Président de l'Assemblée Nationale et du Président de la Cour Constitutionnelle, prend en Conseil des Ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution soient suspendus.

Il en informe la Nation par un message.

L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire".

De l'ensemble des dispositions citées, on peut affirmer que l'autorisation des dépenses et des recettes au niveau de l'Etat est annuelle et ne saurait se faire sans assurer le principe de la continuité des services de l'Etat même s'il s'agissait d'une journée fériée et chômée. » ;

**Considérant** qu'il allègue : « Depuis toujours au Bénin, le vote de la loi de finances ou la prise de l'ordonnance portant loi de finances couvre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. C'est le cas des nombreuses lois de finances votées ou des ordonnances prises depuis le 11 décembre 1990. Le Président de la République en exercice, Monsieur Boni YAYI, avait également respecté cette disposition en prenant l'Ordonnance n° 2010-01 du 1<sup>er</sup> janvier 2010 portant loi de finances pour la gestion 2010, mais force est de constater que pour la prise de l'ordonnance relative à la loi de finances pour la gestion 2014, alors même que l'article 110 de la Constitution du 11 décembre 1990 n'avait pas exigé un message à la Nation dans le cadre de cette procédure, le Président de la République a cru devoir faire un message à la Nation le 31 décembre 2013 informant qu'il venait de prendre une ordonnance pour éviter le risque évident que notre pays se retrouve sans Budget le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Malheureusement, cette ordonnance a été prise formellement le 02 janvier 2014 après un Conseil Extraordinaire des Ministres du même jour. Ce faisant, le Président de la République vient d'occulter les recettes et les dépenses de l'Etat effectuées le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Cette situation viole l'esprit des dispositions pertinentes de la Constitution ... relatives au vote de la loi de finances qui n'admet nulle part un vide juridique en la matière. Tous les textes en la matière confirment le principe de l'annualité du Budget. De la Directive de l'UEMOA relative aux lois de finances en passant par la loi organique du Bénin portant sur les lois de finances, il est clairement relevé que " la loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat". Si nous savons que l'année civile au Bénin commence le 1<sup>er</sup> janvier ..., l'on ne peut que soumettre à votre Haute Juridiction cette ordonnance du Président de la République du Bénin qui exclut du cadre juridique béninois l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat fait le 1<sup>er</sup> janvier 2014. » ; qu'il demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution l'Ordonnance n° 2014-01 du 2 janvier 2014 portant loi de finances pour la gestion 2014 pour n'avoir pas pris en compte « l'ensemble des ressources et charges de l'Etat fait le 1<sup>er</sup> janvier 2014 » ;

## **INSTRUCTION DU RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Secrétaire Général du Gouvernement, Monsieur Alassani TIGRI, écrit : « ... Avant toutes observations au fond, qu'il me soit permis de relever les erreurs commises par Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN en ce qui concerne le concept de "loi de finances" et de "Budget de l'Etat".

La loi de finances est le " terme générique désignant les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat. Outre l'autorisation de percevoir les impôts de l'Etat et des collectivités et l'ouverture par grandes masses des crédits budgétaires de l'Etat, elles ne peuvent contenir que certaines dispositions législatives ordinaires. Nous avons : la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative et la loi de règlement. Particulièrement, la loi de finances de l'année prévoit et autorise l'ensemble des ressources et des charges pour la durée de l'année civile.... " .

Le Budget de l'Etat est un " terme souvent employé comme synonyme de loi de finances, mais dont le sens est plus restreint. Ce n'est plus aujourd'hui un acte de décision, mais seulement un ensemble de comptes qui décrivent les ressources et les charges permanentes de l'Etat pour l'année qui vient...."

Aux termes des dispositions de l'article 110 de la Constitution : " L'Assemblée Nationale vote le Budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée, à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée Nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le Budget à la fin de cette session extraordinaire, le Budget est établi définitivement par ordonnance".

Par ailleurs, la même Constitution dispose en son article 55 alinéa 2 : " Le Conseil des Ministres délibère obligatoirement sur :

- les décisions déterminant la politique générale de l'Etat ;
- les projets de loi ;
- les ordonnances et les décrets réglementaires."

La Cour Constitutionnelle par sa Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 a dit et jugé que : " 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." et a indiqué que 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". Il est constaté qu'à la date du 31 décembre 2013 à zéro heure, l'Assemblée Nationale n'a pu se prononcer et le Président de la République a pris, en Conseil des Ministres en sa séance du 02 janvier 2014, l'Ordonnance n° 2014-01 portant loi de finances pour la gestion 2014. En outre, l'article 110 de la Constitution est resté muet sur la date à laquelle l'ordonnance doit être prise. Mieux, l'ordonnance querellée dispose en son article 30 que : "La présente ordonnance qui entre en vigueur à compter du 1er janvier 2014, sera exécutée comme loi de l'Etat" ; elle a ainsi régularisé les recettes et dépenses qui auraient été effectuées le 1<sup>er</sup> janvier 2014, qui de surcroît est un jour férié, chômé et payé en République du Bénin.

Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN a évoqué l'Ordonnance n° 2010-01 du 1<sup>er</sup> janvier 2010 portant loi de finances pour la gestion 2010 que le Président de la République, le Docteur Boni YAYI, a su prendre le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette ordonnance a été prise dans les conditions décrites par l'article 68, différentes de celles décrites par l'article 110 de la Constitution.

Par conséquent, qu'il plaise à la Haute Juridiction de dire et juger que l'Ordonnance n° 2014-01 du 02 janvier 2014 portant loi de finances pour la gestion 2014 n'est pas contraire à la Constitution et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens. » ;

## **ANALYSE DU RECOURS**

**Considérant** qu'aux termes de l'article 110 de la Constitution : « *L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée, à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.*

*Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée Nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours.*

*Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire le budget est établi définitivement par ordonnance. » ;*

**Considérant** qu'il ressort de l'analyse des pièces du dossier que par Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013, la Cour a annulé le vote sur la loi de finances portant Budget Général de l'Etat, exercice 2014 et a imparti jusqu'au 31 décembre 2013 à l'Assemblée Nationale pour la reprise dudit vote conformément aux dispositions de l'article 56 du Règlement Intérieur de cette dernière ; que le vote n'étant pas intervenu le 31 décembre 2013, et pour permettre à l'Etat de disposer des ressources nécessaires pour faire face à ses charges, le Président de la République, en vertu de l'article 110 de la Constitution, a pris en Conseil des Ministres, en sa séance du 02 janvier 2014, l'Ordonnance n° 2014-01 portant loi de finances pour la gestion 2014 ; que cette ordonnance précise en son article 30 : "La présente ordonnance qui entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, sera exécutée comme loi de l'Etat" ; que la date d'entrée en

vigueur de ladite ordonnance étant fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2014, il s'ensuit que la loi de finances, exercice 2014 couvre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2014 ; que le grief de méconnaissance du principe de l'annualité budgétaire articulé par le requérant contre l'Ordonnance n° 2014-01 du 2 janvier 2014 portant loi de finances pour la gestion 2014 n'est pas fondé ; qu'en conséquence, il échet de dire et juger que l'Ordonnance n° 2014-01 du 2 janvier 2014 portant loi de finances pour la gestion 2014 n'est pas contraire à la Constitution ;

## **D E C I D E :**

**Article 1er.-** L'Ordonnance n° 2014-01 du 2 janvier 2014 portant loi de finances pour la gestion 2014 n'est pas contraire à la Constitution.

**Article 2.-** La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Monsieur le Secrétaire Général du Gouvernement et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trois avril deux mille quatorze,

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,

***Simplice Comlan DATO.-***

***Professeur Théodore HOLO.-***