

DECISION DCC 14-170

DU 11 SEPTEMBRE 2014

Date : 11 Septembre 2014

Requérant : Zakari BOUKARI

Contrôle de constitutionnalité

Acte administratif

Loi

Usage du CFA

Conformité/ Pas de violation

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 14 mai 2014 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0926/067/REC, par laquelle Monsieur Mouphtaou BOUKARI ZAKARI, Président de l'Association des Consommateurs des Produits d'Assurance et des Institutions Financières du Bénin (ANACOPAIF-BENIN) forme un recours devant la Haute Juridiction contre l'inconstitutionnalité du franc cfa ayant cours en République du Bénin ;

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 ;

Où Monsieur Simplicie C. DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « I-...La constitutionnalité de la monnaie.

Sur le plan constitutionnel, battre monnaie est un droit régalien qui relève de la compétence exclusive du peuple souverain. C'est pourquoi, dans toutes leurs Constitutions nationales, les quinze pays membres de la zone franc affirment unanimement que seule la loi votée par le Parlement "détermine le régime d'émission de la monnaie". La Constitution comorienne souligne expressément ce qui suit : "Relève de la compétence exclusive de l'Union, la matière suivante: monnaie". Ce même principe est affirmé dans le Titre V article 71 de la Constitution ivoirienne et l'article 98 de la Constitution béninoise qui disposent : "Sont du domaine de la loi, les règles concernant: le régime d'émission de la monnaie ... ". La Constitution du Mali, dans son Titre VI et l'article 70 énonce que "La loi fixe les règles concernant : le régime d'émission de la monnaie, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts ". La France a opté pour l'euro par la signature du Traité sur l'Union Européenne à Maastricht (Pays-Bas) le 7 février 1992 et son approbation par référendum, à une courte majorité, le 20 septembre 1992. En clair, battre monnaie est un droit constitutionnel qui est inséparable de la souveraineté nationale. » ;

Considérant qu'il développe : « II- Le franc CFA est une propriété de la France.

La monnaie franc CFA (Colonies Françaises d'Afrique) a été créée par la France le 25 décembre 1945 selon l'article 3 du décret n°45-01 36 et publié au Journal Officiel français le 26 décembre de la même année. Le décret a été signé par Charles de Gaulle en sa qualité de Président du Gouvernement Provisoire, le Ministre des finances, René PLEVEN et par le Ministre des colonies, Jacques SOUSTELLE.

Il en résulte que la monnaie utilisée actuellement par quinze pays africains, même si elle a changé de définition entre temps, ...

est une propriété à part entière de la France qui en contrôle naturellement les mécanismes de fonctionnement dans le sens de ses intérêts légitimes » ; qu'il poursuit : « Cette zone gérée par la France s'appuie sur des Institutions africaines : la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Banque des Etats d'Afrique Centrale (BEAC), la Banque Centrale des Comores (BCC). Ces Banques Centrales sont les organes réels de la mise en application des Accords monétaires franco-africains. Leurs fonctionnements sont presque identiques. Ces Banques Centrales comprennent essentiellement un Conseil d'Administration, un Gouverneur et des Comités monétaires hérités du système colonial français. La participation française à la gestion des banques centrales africaines dans les trois banques centrales de la zone franc se manifeste par la présence des Administrateurs français siégeant aux Conseils d'Administration (CA) » ; qu'il affirme : « Dans les faits, la présence d'Administrateurs français garantie par les statuts des banques centrales confère à la France un droit de veto lors de la prise des décisions.

Au Conseil d'Administration de la BCC, 4 Administrateurs sur 8 sont français alors que les décisions doivent être votées à la majorité. A la BCEAO, seuls 2 Administrateurs sur 16 sont français, mais l'unanimité est requise pour toute décision majeure (et notamment la modification des statuts). La situation est la même à la BEAC avec 3 Administrateurs français sur 13. Le pouvoir de la France dans ces Institutions est donc considérable et la présence de représentants français garantit la mise en œuvre de tous les principes centraux du système cfa » ;

Considérant qu'il précise : « III- La dévaluation du franc cfa en 1994.

Selon le Premier Ministre français, Edouard BALLADUR, le franc cfa a été dévalué en 1994 "à l'instigation de la France, parce qu'il nous a semblé que c'était la meilleure formule pour aider ces pays dans leur développement"...

Monsieur BALLADUR rappelle aussi que : "la monnaie n'est pas un sujet technique, mais politique qui touche à la souveraineté et à l'indépendance des Nations"... Lors de cette

dévaluation du 12 janvier 1994, les réactions d'impuissance des Chefs d'Etat à cette dévaluation qui leur a été imposée par la France attestent que le franc cfa est bien une propriété de la France qui en dispose comme bon lui semble. En effet, feu Président Bongo du Gabon a avoué sa soumission au diktat français en ces termes : "Personne ne nous a dit de dévaluer de 50 dans les PMA et de 25 dans les PRI. Nous avons été tous mis dans le même panier"...

Quant au feu Président Etienne Eyadema GNASSINGBE du Togo, il renchérit en expliquant pourquoi malgré l'opposition générale des Chefs d'Etat africains, la dévaluation du franc cfa a eu lieu en ces termes : "Comme l'on dit, la force prime souvent le droit. Je n'étais pas le seul à formuler cette mise en garde, mais la France...en a décidé autrement. Les voix africaines n'ont pas compté pour grand-chose dans cette affaire"... Cela veut dire que la décision de la dévaluation du franc cfa a été prise, non pas par les leaders africains, mais par l'Etat français au mépris de la souveraineté de ces Etats. Il en résulte que le franc cfa est inventé et géré par la France pour ses propres intérêts légitimes au mépris de ceux des africains et de la souveraineté des Etats africains qui l'utilisent... » ;

Considérant qu'il déclare : « IV- L'anticonstitutionnalité du franc cfa au regard des dispositions de la Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

Eu égard à ce qui précède, nous estimons que l'utilisation par le Bénin du franc cfa dans ses rapports actuels avec la banque de France et de l'euro, constitue :

1- Une violation même de l'esprit de la Constitution tel que proclamé par le peuple, dans son préambule, en ces termes : "...NOUS, PEUPLE BENINOIS,

..... Exprimons notre ferme volonté de défendre et de sauvegarder notre dignité aux yeux du monde et de retrouver la place et le rôle de pionnier de la démocratie et de la défense des droits de l'Homme qui furent naguère les nôtres ;

- Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste,

dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle, que spirituelle ;

- Réaffirmons notre attachement aux principes de la démocratie et des Droits ..." ;

2- Une aliénation de la souveraineté nationale et l'assujettissement du peuple aux désidérata de la France par l'abandon non concertée de sa souveraineté monétaire par le biais des Accords de coopération monétaire et donc des violations flagrantes des dispositions ... de l'article 1^{er} de la Constitution béninoise qui dispose : "l'Etat du Bénin est une République indépendante et souveraine" ;

3- Des violations :

a- de l'article 3 de la Constitution béninoise qui dispose : "La souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du Peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté s'exerce conformément à la présente Constitution qui est la Loi Suprême de l'Etat. Toute loi, tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires à ces dispositions sont nuls et nonavenus. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels" ;

b- de l'article 145 qui rappelle : "Les traités de paix, les traités ou Accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent une cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées" ;

c- de l'article 148 qui dispose: "La République du Bénin peut

conclure avec d'autres États des Accords de coopération ou d'association sur la base des principes d'égalité, de respect mutuel de la souveraineté, des avantages réciproques et de la dignité nationale" » ;

Considérant qu'il fait observer que : « D'autre part, dans aucune disposition de la...Constitution...du Bénin, il n'est fait mention du franc cfa comme monnaie nationale de la République du Bénin. ...A aucun moment, le peuple souverain n'a été sollicité pour se prononcer ni pour l'adoption du franc cfa ni pour son changement de nom, encore moins pour son arrimage à l'euro qui vient consacrer l'abandon de la souveraineté monétaire nationale au profit des pays qui utilisent l'euro comme ce fut le cas avec ces pays dont les peuples ont été sollicités avant leur intégration à la zone euro » ; qu'il conclut que «... l'utilisation du franc cfa comme monnaie nationale est un état de fait qui ne repose sur aucune base légale et donc, est anticonstitutionnelle en République du Bénin... » et demande en conséquence à la Haute Juridiction de déclarer anticonstitutionnel l'usage du franc cfa comme monnaie en République du Bénin ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant que le requérant, invité par lettre n°0828/CC/SG du 23 mai 2014, à justifier l'existence juridique de l'Association des Consommateurs des Produits d'Assurance et des Institutions Financières du Bénin et à prouver sa qualité pour la représenter, a versé au dossier le récépissé de déclaration de ladite Association au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et des Cultes et un extrait du Journal Officiel publiant ladite Association sur lesquels figurent ses nom et prénom en tant que Président de l'Association ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que les articles 1, 3, 4, 98 tiret 8, 144, 145, 147, 148, 149 et 158 de la Constitution disposent respectivement :

« *L'Etat du Bénin est une République indépendante et Souveraine...* » ;

« *La souveraineté nationale appartient au Peuple.....* » ;

« *Le Peuple exerce sa souveraineté par ses représentants élus.....* » ;

« *Sont du domaine de la loi les règles concernant :*

- *le régime d'émission de la monnaie* » ;

« *Le Président de la République négocie et ratifie les traités et accords internationaux* » ;

« *Les traités de paix, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient les lois internes de l'Etat, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction du territoire, ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi...* » ;

« *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité de son application par l'autre partie* » ;

« *La République du Bénin peut conclure avec d'autres Etats des accords de coopération ou d'association* » ;

« *La République du Bénin, soucieuse de réaliser l'Unité Africaine, peut conclure tout accord d'intégration sous régionale ou régionale conformément à l'article 145.* »

« *La législation en vigueur au Bénin jusqu'à la mise en place de nouvelles institutions reste applicable, sauf intervention de nouveaux textes en ce qu'elle n'a rien de contraire à la présente Constitution* » ;

Considérant qu'il résulte de la lecture croisée et combinée de ces dispositions, qu'il revient au Président de la République de ratifier les traités et accords internationaux suivant les critères définis aux articles 145 et suivants pré-cités de la Constitution, notamment après qu'il ait au préalable sollicité et obtenu des

Députés à l'Assemblée Nationale, représentants du Peuple souverain, l'autorisation sous forme d'une loi ;

Considérant que dans le cadre de l'intégration sous régionale et avant celle-ci, l'utilisation du franc cfa comme l'unité monétaire légale en République du Bénin, résulte des accords internationaux librement consentis par le Bénin, notamment :

- l'Accord de coopération en matière économique, monétaire et financière signé le 24 avril 1961 entre la République Française et le Dahomey et approuvé par ce dernier par la Loi n°61-18 du 8 juin 1961 ;

- le Traité constituant l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) conclu entre les Gouvernements de Côte d'Ivoire, du Dahomey, de Haute-Volta, du Niger, du Sénégal et du Togo signé à Paris le 14 novembre 1973 qui dispose en son article 14 alinéa 1 que : « *L'unité monétaire légale des Etats membres de l'Union est le franc de la Communauté financière africaine (f Cfa)* ». Ce traité a été régulièrement ratifié par le Bénin suivant l'Ordonnance n°74-12 du 25 février 1974 ;

- le Traité de l'UMOA modifié à Ouagadougou le 20 janvier 2007 et dont la ratification a été faite par décret n°2009-249 du 09 juin 2009 consécutivement à la Loi n°2009-15 du 25 mai 2009 portant autorisation de sa ratification ; l'article 4 alinéa 1 du traité modifié a maintenu le franc cfa comme l'unité monétaire légale de l'Union ;

Considérant que l'Etat souverain est un Etat qui a la compétence de sa compétence ; qu'il peut, à son gré, élargir ou restreindre le champ d'exercice de cette compétence ; que c'est en toute souveraineté que le Dahomey s'est engagé dans un mécanisme d'intégration fondé sur l'usage d'une monnaie commune ; que les traités auxquels le Dahomey et plus tard le Bénin sont parties et qui organisent cette intégration monétaire, ont été régulièrement ratifiés par le Président de la République sur autorisation expresse du Parlement composé des Représentants du Peuple souverain habilités à exercer en son nom, la souveraineté nationale ; que l'argument du requérant selon lequel l'utilisation du franc cfa comme monnaie nationale serait un état de fait et ne

reposerait sur aucune base légale n'est pas fondé ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que l'usage du franc CFA comme monnaie en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1er.- L'usage du franc cfa comme monnaie en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Mouphtaou BOUKARI ZAKARI et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze septembre deux mille quatorze,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-