

# DECISION DCC 16-060 DU 06 MAI 2016

*Date :06 mai 2016*

*Requérant : Séïdou ABOU*

*Contrôle de conformité :*

*Actes administratifs : (inconstitutionnalité du décret n° 2012-301 du 13 août 2012, de l'arrêté année 2015-0183/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 21 janvier 2015...)*

*Contrôle de légalité*

*Incompétence*

## ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 14 août 2015 enregistrée à son secrétariat le 21 août 2015 sous le numéro 1767/198/REC, par laquelle Maître Séïdou ABOU forme un recours pour inconstitutionnalité du décret n° 2012-301 du 13 août 2012, de l'arrêté année 2015-0183/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 21 janvier 2015... ;

***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 DU RECOURS**

***Considérant*** que le requérant expose : « Je viens ... vous faire dire et juger contraires à la Constitution le décret n°2012-301 du 13 août 2012 portant uniformisation des coûts des actes délivrés dans les juridictions de la République du Bénin, l'arrêté année 2015-0183/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 21 janvier 2015, le

message téléphoné n° 065/MJLDH/DC/SGM/SA du 04 février 2015, la lettre n° 0218/MEFPD/DC/SGM/DGM/DGTCP/SP du 26 janvier 2015 sur la base des textes légaux, à savoir, la loi n°65-17 du 23 janvier 1965 portant code de la nationalité béninoise (article 105) et le décret n°272 du 11 août 1965 fixant les modalités d'application du code de la nationalité dahoméenne en ses articles 24 et 25, la loi n° 2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et la famille (article 106), la loi n° 2007-33 du 29 mai 2007 portant statut des greffiers et officiers de justice en République du Bénin (articles 29 et 81), la loi n° 2007-33 du 02 janvier 2008 portant loi des finances pour la gestion 2008, la loi n° 2008-07 du 28 janvier 2011 portant code de procédure civile, commerciale, sociale, administrative et des comptes, la loi n° 2012-15 du 18 mars 2013 portant code de procédure pénale en République du Bénin, la loi n° 2013-01 du 14 août 2013 portant code foncier et domanial en République du Bénin, le traité de l'OHADA relatif à l'organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution qui tous ont posé le principe de rétrocession d'émoluments aux greffiers en chef » ;

**Considérant** qu'il développe : « Sous le prétexte de contrôler les recettes dans les institutions et ministères de l'Etat, il a été pris le décret n° 2012-301 du 13 août 2012 qui est contraire au décret n°2005-033 du 02 mars 2005 portant uniformisation du coût des actes délivrés dans les juridictions du Bénin.

Le décret n° 2012-301 du 13 août 2012 en fixant le coût des actes a ordonné de reversement de 100% des recettes au Trésor public ce qui prive les greffiers en chef de leurs émoluments.

En exécution dudit décret et de celui n°2014-572 du 07 octobre 2014 portant perception et reversement des produits relatifs aux services des ministères et institutions de l'Etat, le ministre des Finances a pris l'arrêté année 2015-n°0183/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 21 janvier 2015 pour mettre en place un comité et a instruit son homologue de la justice aux fins de reversement intégral de tous les produits recouverts dans les caisses du Trésor public sans possibilité d'en

retenir tout ou partie pour payer des dépenses éventuelles. Par message téléphoné, le garde des Sceaux a demandé aux greffiers en chef de se conformer aux actes pris par le ministre des Finances. Sans aucun respect de la hiérarchie des normes, des arrêtés et décrets sont venus abroger des lois alors qu'il est un principe de droit que tout acte administratif doit respecter la hiérarchie des normes. ... L'article 100 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin dispose : "Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus en ces matières antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Cour constitutionnelle". Il est évident que le décret n°2012-301 du 13 août 2012 n'a pas été soumis à l'avis de la Cour constitutionnelle.

Il est également disposé à l'article 30 de la Constitution que : "L'Etat reconnaît à tous les citoyens le droit au travail et s'efforce de créer les conditions qui rendent la jouissance de ce droit effective et garantissent au travailleur la juste rétribution de ses services ou de sa production" » ; qu'il soutient : « Selon le principe du parallélisme des formes, un décret ne peut supprimer les émoluments accordés aux greffiers en chef par les lois de la République et de la sous-région. Mieux, la fonction du greffier comporte des risques qui ont amené le législateur à prévoir leur juste rétribution. Un décret ne peut en principe abroger une loi. Cependant, un décret peut abroger un autre décret si la matière est régie ou instituée par décret. Dans le cas précis des émoluments dont les montants sont fixés par décret, tout décret qui viendrait les abroger devra fixer les nouveaux montants de chaque émolument et ceux-ci ne peuvent être inférieurs aux anciens compte tenu du principe des droits acquis reconnu par le statut général des agents permanents de l'Etat et le code de travail à tout travailleur » ; qu'il conclut : « C'est pour toutes ces raisons que nous vous prions de déclarer contraires à la Constitution le décret n°2012-301 du 13 août 2012 portant uniformisation des coûts des actes délivrés dans les juridictions de la République du Bénin, l'arrêté année 2015-0183/MEFDP/DC/SGM/DGTCP/SP du 21 janvier 2015, la lettre

n°0218/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 26 janvier 2015 du ministre Komi KOUTCHE, le message téléphoné n° 065/MJLDH/DC/SGM/SA du 04 février 2015 » ;

### ***INSTRUCTION DU RECOURS***

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Maître Martine Evelyne A. da SILVA AHOUANTO, écrit : « ...Aux termes de l'arrêté rappelé en troisième référence, la réforme contestée par Maître Séidou ABOU est conduite par un comité de pilotage qui regroupe les responsables des directions techniques du ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de dénationalisation ainsi que les représentants des ministères dont le ministère en charge de la Justice.

Les conclusions de ce comité qui ont conduit au recours de Maître Séidou ABOU sont fondées sur la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF).

Cette loi qui résulte de la transposition de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein des Etats membres de l'Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA), traduit tous les principes juridiques fondamentaux qui doivent gouverner la gestion transparente des opérations financières.

Du point de vue technique, l'exécution des opérations de l'Etat ne peut se dérouler hors du cadre retracé dans la loi des finances de l'année.

L'article 35 de la LOLF pose ainsi qu'il suit le principe de l'universalité budgétaire : "Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les dépenses et toutes les recettes sont imputées au budget général" et l'article 10 de la même loi définit ainsi qu'il suit les recettes budgétaires :

- les impôts et taxes ;
- les revenus courants des activités industrielles et commerciales de l'Etat ;
- les revenus des domaines et des participations financières ;
- les rémunérations des services rendus et les redevances ;
- les produits des amendes ;
- les fonds de concours ainsi que les dons et legs consentis au profit de l'Etat ;
- les produits exceptionnels.

Ainsi, les produits générés par les activités de l'administration judiciaire sont pris en compte dans la classification des rémunérations dans des services rendus au même titre que ceux générés par les activités des autres services administratifs et techniques des ministères et institutions de l'Etat. L'institution de ces produits, les modalités de leur perception de même que l'emploi des recettes recouvrées ne peuvent déroger à l'orthodoxie financière en la matière.

Suite à ce décret, plusieurs actions ont été exécutées par les cadres du ministère en charge des Finances et ceux du ministère de la Justice dont l'aboutissement est la définition des modalités pratiques et consensuelles pour la mise en place d'un système efficace du recouvrement des recettes.

Tous les actes réglementaires querellés visent à mettre en place une organisation pratique en conformité avec l'article 70 de la LOLF qui dispose : "Le ministre en charge des Finances est l'ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du trésor ainsi que de l'ensemble des opérations de trésorerie".

Toutefois, pour tenir compte des spécificités liées aux activités de chaque service, les arrêtés de répartition des recettes ont concédé aux structures concernées la rétrocession automatique d'une partie des produits recouverts au titre de ressources complémentaires pour leur fonctionnement et aussi pour couvrir les émoluments divers résultant de l'activité des greffes.

Ces observations démontrent que les actes qui encadrent la budgétisation des fonds de greffe respectent la hiérarchie des normes et sont en conformité avec les dispositions de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances» ;

## ***ANALYSE DU RECOURS***

***Considérant*** qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant, en invoquant diverses dispositions légales qui ont posé le principe de la rétrocession d'émoluments aux greffiers en chef, conteste les implications de la réforme issue de l'application de la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein des Etats membres de l'Union économique et monétaire Ouest africaine, de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances et de l'arrêté année 2015-0183/MEFPD/DC/SGM/DGTCP/SP du 21 janvier 2015 et demande de les déclarer contraires à la Constitution ; que sa demande tend, en réalité, à faire contrôler par la haute juridiction, les conditions d'application des textes précités ; qu'une telle demande relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité, ne saurait en connaître ; que dès lors, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

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

**Article 1<sup>er</sup>**.- La Cour est incompétente.

**Article 2**.- La présente décision sera notifiée à Maître Séidou ABOU, à Monsieur le garde des Sceaux, ministre de la Justice et de la Législation et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le six mai deux mille seize,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simlice 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,

**Zimé Yérima KORA-YAROU.-**

**Professeur Théodore HOLO.-**