

DECISION DCC 21-066 DU 17 FEVRIER 2021

La Cour constitutionnelle,

Saisie par lettre n° 011-2021/PR/SGG/SGAG2/SP-C du 09 février 2021 enregistrée à son secrétariat le 10 février 2020 sous le numéro 0308/069/REC-21, par laquelle monsieur le Président de la République soumet à la haute juridiction pour avis le projet de décret portant déclassement dans le domaine réglementaire et modification des dispositions des articles 19 à 23 du code pétrolier, matière antérieurement régie par la loi n° 2019-06 du 15 novembre 2019 portant code pétrolier 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 le 31 mai 2001 ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï monsieur Joseph DJOGBENOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le président de la République expose que par la loi n° 2019-06 promulguée le 15 novembre 2019, l'Assemblée nationale a adopté le code pétrolier en République du Bénin ; qu'à travers cette loi, notamment aux articles 19 à 23, il est créé « le Fonds de développement pétrolier », en la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique ; qu'au regard des attributions de cet organe et surtout qu'il en ressort qu'il ne dispose pas de réelles activités susceptibles de générer de ressources propres, le fonds de développement pétrolier ne devrait pas emprunter la forme d'un établissement public eu égard aux charges importantes que le fonctionnement d'un établissement

public génère et que dès lors, sa création ne devrait pas relever du domaine de la loi ; que pour cela, et en vue de la rationalisation des dépenses publiques, il envisage de procéder à un déclassement dans le domaine réglementaire des dispositions contestées en les y modifiant ; que se fondant sur les dispositions de l'article 100 alinéa 2 de la Constitution dont il souhaite une interprétation téléologique et non littérale par la Cour, il sollicite l'avis de la Cour sur le projet de décret qu'il envisage de prendre ;

VU les articles 98, 100 de la Constitution, 35, 37 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, 51 et 52 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Considérant qu'aux termes de l'article 51 du règlement intérieur de la Cour, « *La Cour Constitutionnelle donne ses avis dans tous les cas où son intervention est prévue par la Constitution et/ou par des dispositions législatives ou réglementaires* » ; que l'article 100 alinéa 2 de la Constitution soumet à l'avis de la Cour constitutionnelle la modification par décret des textes de forme législative intervenus antérieurement à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 dans des matières relevant sous cette Constitution du domaine réglementaire ; que l'article 35 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle précise que dans ce cas, « *la Cour constitutionnelle est saisie par le Président de la République* » ; qu'en l'espèce où la demande d'avis introduite par le président de la République est fondée sur les dispositions de l'article 100 alinéa 2 de la Constitution et qu'il en a qualité, il échet de la déclarer recevable ;

Considérant que la requête du président de la République tend à obtenir l'avis de la Cour sur la possibilité de modifier par décret des dispositions contenues dans une loi, notamment la loi n° 2019-06 du 15 novembre 2019 portant code pétrolier en République du Bénin ;

Considérant que sauf le cas prévu à l'article 100 alinéa 2 de la Constitution, le principe de la hiérarchie des normes (de laquelle il ressort que les textes de forme législative occupent une place supérieure à celle des textes de forme réglementaire) s'oppose à ce qu'il soit procédé par voie réglementaire à la modification d'un texte de forme législative ; qu'en l'espèce, sur le fondement de l'article 100 alinéa 2 de la Constitution, le président souhaite intervenir dans un domaine antérieurement régi par la loi ;

Considérant que l'objet de l'avis sollicité est donc de vérifier la réunion des conditions définies à l'article 100 alinéa 2 de la Constitution ;

Considérant qu'aux termes de l'article 100 de la Constitution :
« *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.*

Les textes de forme législative intervenues 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 » ; qu'au sens de ce texte, la modification par décret d'une disposition de forme législative n'est fondée que lorsque la matière soumise au pouvoir réglementaire par la Constitution est antérieurement régie par une loi ; qu'il faut donc, en pareille circonstance, d'une part, que la matière concernée relève en principe du domaine réglementaire et, d'autre part, que le texte de forme législative dont la modification est envisagée ait été adoptée avant l'entrée en vigueur de la Constitution ; qu'il en est ainsi en raison de ce que, lorsque postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution, le législateur intervient dans le domaine réglementaire, il appartient à la Cour constitutionnelle saisie, de constater la contrariété à l'article 100 alinéa 1^{er} de la Constitution et en tirer les effets prescrits par l'article 3 de la même Constitution ;

Considérant qu'en l'espèce, la seule condition que la loi portant Code pétrolier en République du Bénin n'ait été adoptée ni promulguée antérieurement à la Constitution du 11 décembre 1990, mais bien postérieurement, le 15 novembre 2019, exclut la mesure envisagée du domaine d'application de l'article 100 alinéa 2 de la Constitution ; qu'il y a lieu, de ce chef, d'émettre un avis défavorable ;

Considérant que lorsqu'il est élevé à la connaissance de la Cour constitutionnelle des dispositions d'une loi qui n'avait pas été soumis au contrôle *a priori* de conformité à la Constitution, il appartient également à la haute juridiction de procéder à un tel contrôle ; qu'en l'espèce, la demande d'avis élève à la connaissance de la Cour constitutionnelle la loi n°2019-06 du 15 novembre 2019 portant Code pétrolier en République du Bénin dont les dispositions n'avaient pas été soumises au contrôle de constitutionnalité *a priori* ; que l'article 19 de cette loi dispose que :
« *Il est créé un établissement public à caractère financier, doté de la*

personnalité juridique et de l'autonomie financière, dénommé Fonds de développement pétrolier.

Le Fonds de développement pétrolier est soumis aux règles régissant les établissements publics à caractère industriel et commercial » ;

Considérant que suivant les termes de l'article 98 de la Constitution, la création des établissements publics ne relève pas du domaine de la loi ; que le législateur n'est habilité, conformément à l'article 98 alinéa 1, 10^{ème} tiret de la Constitution, qu'à créer les catégories d'établissements publics, ainsi qu'il y a procédé par la loi n°2020-20 du 02 septembre 2020 portant création, organisation et fonctionnement des entreprises publiques en République du Bénin ; que la disposition de l'article 19 de la loi portant Code pétrolier qui crée le Fond de développement pétrolier sous la forme d'un établissement public, et celles des articles 20 à 23 qui n'en sont que les suites nécessaires sont intervenues dans le domaine législatif et empiètent le domaine du pouvoir exécutif et de ce chef, sont contraires aux articles 100 al. 1 et 98 al. 1 10^{ème} tiret de la Constitution ;

EN CONSEQUENCE :

Article 1^{er} : N'est pas d'avis que le président de la République modifie par voie réglementaire les dispositions de la loi n° 2019-06 du 15 novembre 2019 portant code pétrolier en République du Bénin.

Article 2 : La matière visée par les articles 19, 20, 21, 22 et 23 de la loi n°2019-06 du 15 novembre 2019 portant Code pétrolier en République du Bénin relèvent du domaine réglementaire.

Article 3 : Les articles 19, 20, 21, 22 et 23 de la loi n°2019-06 du 15 novembre 2019 portant Code pétrolier en République du Bénin sont contraires à la Constitution.

Le présent avis sera notifié à monsieur le Président de la République et publié au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le dix-sept février deux mille vingt-et-un,

Messieurs	Joseph	DJOGBENOU	Président
	Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Président
Madame	C. Marie-José	de DRAVO ZINZINDOHOUE	Membre
Messieurs	Fassassi	MOUSTAPHA	Membre

Sylvain M.
Rigobert A.

NOUWATIN
AZON

Membre
Membre

Le Rapporteur,

Le Président,


Joseph DJOGBENOU.-




Joseph DJOGBENOU.-