

# DECISION DCC 30-94

## *La Cour Constitutionnelle,*

Saisie par lettre n° 487/AN/PT/SP du 25 août 1994, enregistrée au Secrétariat de la Cour Constitutionnelle, sous le numéro 047, par laquelle le Président de l'Assemblée Nationale demande de déclarer exécutoires, en invoquant l'article 57 alinéa 7 de la Constitution :

- la Loi n° 94-010 du 28 juillet 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1994,
- la Loi n° 94-011 du 28 juillet 1994 portant Programme d'Investissements Publics pour l'année 1994 ;

Saisie en outre, par lettre en date du 25 août 1994, enregistrée au Secrétariat de la Cour Constitutionnelle sous le numéro 768, par laquelle Monsieur AHOUCANDJINOU Anselme demande de déclarer inconstitutionnel le budget voté par l'Assemblée Nationale en application des articles 98, 100 de la Constitution, de l'article 127 de la loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ;

Saisie enfin, le 12 septembre 1994, par lettre n° 208-C/PR/CAB enregistrée au Secrétariat de la Cour Constitutionnelle sous le numéro 049, d'une requête du Président de la République aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité de la Loi n° 94-010 du 28 juillet 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1994 et de la Loi n° 94-011 du 28 juillet 1994 portant Programme d'Investissements Publics, en invoquant notamment les articles 98 , 100, 104, 54 et 147 de la Constitution ainsi que l'article 8 de la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances;

- VU* la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- VU* la Loi Organique n° 91-009 du 04 mars 1991 sur la Cour Constitutionnelle ;
- VU* Le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oui Monsieur Bruno O. AHONLONSOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant que** les requêtes susvisées sont toutes relatives aux mêmes lois ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision;

**Considérant que** selon l'article 20 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, seul le Président de la République ou un membre de l'Assemblée Nationale peut saisir la Cour sur la constitutionnalité d'une loi avant sa promulgation ; que l'article 24 alinéa 1er de la même loi organique et l'article 29 alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Cour édictent que pour être valable, une requête émanant d'un citoyen doit comporter ses nom, prénom, adresse précise et signature ;

**Considérant que** Monsieur AHOUCANDJINOU ne fait pas partie des personnes visées à l'article 20 de la loi organique précitée et qu'au surplus sa requête ne porte pas sa signature ; qu'il y a lieu de déclarer son recours irrecevable ;

**Considérant que** la Cour Constitutionnelle, lorsqu'elle est saisie en application de l'article 57 alinéa 7 de la Constitution pour rendre exécutoire une loi votée par l'Assemblée Nationale, doit se prononcer d'abord sur sa conformité à la Constitution ;

*En ce qui concerne la procédure du vote du Budget Général de l'Etat par l'Assemblée Nationale (lois n°s 94-010 et 94-011 du 28 juillet 1994) :*

**Considérant que** le Gouvernement allègue que les amendements relatifs à la revalorisation du point d'indice et à la réintégration des 438 agents occasionnels "auraient dû avoir été déclarés d'office irrecevables par le Président de l'Assemblée Nationale après délibération du Bureau" et ce, en vertu de l'article 104 de la Constitution;

**Considérant que** l'article 104 dispose : " ... L'irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée Nationale après délibération du Bureau ..." ; que cette disposition n'attribue pas compétence au Président de l'Assemblée Nationale pour déclarer d'office l'irrecevabilité des amendements concernés ; qu'en cas de contestation sur l'irrecevabilité des amendements, il appartient, soit au Président de l'Assemblée Nationale, soit au Gouvernement, de saisir la Cour Constitutionnelle ;

**Considérant que** l'article 109 de la Constitution dispose : "L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi ..." ; que de l'application combinée des articles 4, 5 et 10 de la Loi n° 92-003 du 23 janvier 1992 portant Règlement financier de l'Assemblée Nationale, 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 la Représentation Nationale ;

**Considérant que** les éléments du dossier établissent que le budget transmis en novembre 1993 par l'Assemblée Nationale au Gouvernement a été modifié par ce dernier après la dévaluation du franc CFA intervenue le 12 janvier 1994 et qu'il n'a plus été soumis au vote de l'assemblée plénière avant d'être définitivement inclus dans le projet de loi de finances 1994 ; qu'il s'ensuit que, en procédant comme elle l'a fait,

l'Assemblée Nationale n'a pas exercé l'une de ses prérogatives et n'a pas ainsi respecté les prescriptions constitutionnelles ; que ce manquement vicie le vote de la loi de finances gestion 1994 ;

***En ce qui concerne le droit d'amendement du Parlement en matière budgétaire (article 107 de la Constitution) :***

***Considérant que*** l'article 107 de la Constitution dispose : "*Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.*";

***Considérant qu'il*** est fait grief à l'Assemblée Nationale dans le vote de la loi de finances exercice 1994 d'avoir amendé le projet de budget et dégagé des économies réalisées sur différents chapitres et rubriques en réévaluant des recettes, en diminuant et en supprimant des crédits ; qu'il résulte du droit d'amendement ainsi exercé que l'augmentation de recettes ou les économies réalisées sont *factices* et ne respectent ni l'esprit ni la lettre de l'article 107 de la Constitution ;

***Considérant que*** l'article 107 de la Constitution donne une large compétence aux députés pour amender les propositions contenues dans le projet de budget ; qu'ils peuvent créer ou aggraver les charges publiques à condition toutefois qu'ils proposent une augmentation de recettes ou des économies équivalentes ; que par "*économies équivalentes*", il faut entendre les crédits dégagés qui, à eux seuls, suffisent à compenser des charges publiques sans qu'il soit nécessaire de recourir à la création de recettes nouvelles ; qu'ainsi, en procédant comme ils l'ont fait, c'est-à-dire en créant ou en aggravant des charges publiques et en les accompagnant d'une proposition d'économies équivalentes, les Députés ont fait une application correcte de l'article 107 de la Constitution et se sont également conformés au principe de l'équilibre budgétaire prescrit par l'article 110 de la Constitution ;

***Considérant que*** le droit d'amendement de l'article 107 ainsi compris doit toutefois s'exercer dans le respect des autres prescriptions constitutionnelles ;

***En ce qui concerne les domaines de compétences (articles 98 et 100 de la Constitution) :***

***Considérant que*** l'article 98 de la Constitution dispose d'une part, que sont du domaine de la loi les règles concernant notamment le Statut Général de la Fonction Publique, le Statut des Personnels militaires, des Forces de Sécurité Publique et Assimilés, d'autre part, que la loi détermine les principes fondamentaux notamment du droit du travail, de la sécurité sociale, du droit syndical et du droit de grève ..... ;

**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*";

**Considérant qu'**il est reproché à la loi de finances votée le 28 juillet 1994 d'avoir méconnu le principe du respect des règles de compétence relatives au domaine réglementaire défini par l'article 100 de la Constitution, en portant unilatéralement la valeur du point d'indice des salaires de 10 à 15 % et le taux des bourses de 15 à 25%, d'avoir décidé la réintégration des 438 agents occasionnels dégagés de la Fonction Publique et constitué sur cette base une provision en vue du paiement de leurs salaires ;

**Considérant que** dans le projet de loi de finances transmis à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a fixé à 10% la revalorisation du point d'indice des salaires et à 15% le taux des bourses d'études ; que dans l'exercice du droit d'amendement de l'article 107 de la Constitution, l'Assemblée Nationale, quant à elle, a porté à 15% la revalorisation du point d'indice et à 25% l'augmentation du taux des bourses d'études ;

**Considérant que** de l'application combinée des dispositions des articles 98 et 100 de la Constitution ci-dessus rappelés et de l'article 127 de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat, il ressort que la fixation du "*traitement soumis à retenue pour pension afférent à un point d'indice ou salaire*" relève du pouvoir réglementaire ; que l'Assemblée Nationale ne pouvait donc, en violation desdites dispositions, comme elle l'a fait, réévaluer le point d'indice, augmenter le taux des bourses d'études et décider de l'inscription au budget national des crédits devant servir éventuellement à la couverture de la mesure de réintégration des 438 agents "déflatés" ; qu'en conséquence, les amendements ainsi introduits par l'Assemblée Nationale sont contraires à la Constitution ;

**Considérant que** lesdits amendements ainsi introduits par l'Assemblée Nationale ne sont pas séparables de l'ensemble des lois n°s 94-010 et 94-011 portant respectivement Loi de Finances pour la gestion 1994 et Programme d'Investissements Publics pour l'année 1994 votées le 28 juillet 1994 ; qu'il s'ensuit que lesdites lois sont contraires à la Constitution ;

**En ce qui concerne le non respect des engagements internationaux (article 147 de la Constitution et article 8 de la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances) :**

**Considérant que** l'article 147 de la Constitution dispose : "*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.*" ;



**Considérant** par ailleurs, qu'aux termes de l'article 8 de la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances, "la gestion des ressources provenant d'organismes d'Aides bilatérale ou multilatérale est assurée, selon les modalités définies par ces organismes." ;

**Considérant que** le Gouvernement soutient que l'Assemblée Nationale, en introduisant dans la loi de finances et dans la loi portant Programme d'Investissements Publics des éléments non convenus avec les partenaires, a violé les dispositions de l'article 147 de la Constitution et celles de l'article 8 de la Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances ;

**Considérant que** l'Accord de Crédit n° 2283/BEN relatif au deuxième Programme d'Ajustement Structurel (PAS II), signé entre la République du Bénin et l'Association Internationale de Développement le 12 juillet 1991, a été ratifié par le Décret n° 91-224 du 04 octobre 1991 ; que ledit Accord a été publié au Journal Officiel de la République du Bénin le 05 octobre 1991 ;

**Considérant que** l'autorité dudit Accord ne peut être supérieure à celle des lois internes que sous réserve de son application par l'autre partie ; que, au vu des éléments du dossier produits à la Cour, le moyen tiré du non respect de l'article 147 de la Constitution par l'Assemblée Nationale ne saurait être retenu ;

**Considérant** par ailleurs, que le Tableau des Opérations consolidées de l'Etat 1993-96 (TOFE) inclut des repères financiers et constitue des annexes à un "Accord en forme simplifiée" signé entre le Gouvernement de la République du Bénin et les Institutions de Bretton Woods ; qu'un tel accord ne saurait être assimilé aux traités et accords prévus par l'article 147 de la Constitution ; que dès lors, cet Accord, et encore moins ses Annexes, ne sauraient être opposés à l'Assemblée Nationale ;

**Considérant que** l'application de l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances se rapporte aux accords et traités prévus à l'article 147 de la Constitution ; qu'en conséquence, le moyen tiré de la violation dudit article 8 ne saurait être opérant ;

**Considérant qu'en l'espèce,** il n'y a lieu pour la Cour Constitutionnelle de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions des Lois n°s 94-010 et 94-011 votées le 28 juillet 1994 ;



## DECIDE :

**Article 1er** : Le recours de Monsieur AHOUANDJINOU Anselme est irrecevable.

**Article 2** : La Loi n° 94-010 votée le 28 juillet 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1994 et la Loi n° 94-011 votée le 28 juillet 1994 portant Programme d'Investissements Publics pour l'année 1994 sont contraires à la Constitution.

**Article 3** : La Loi n° 94-010 votée le 28 juillet 1994 portant Loi de Finances pour la gestion 1994 et la Loi n° 94-011 votée le 28 juillet 1994 portant Programme d'Investissements Publics pour l'année 1994 sont déclarées non exécutoires.

**Article 4** : La présente décision sera notifiée au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, à Monsieur AHOUANDJINOU Anselme, et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, les vingt-neuf, trente septembre et premier octobre mil neuf cent quatre vingt quatorze

Madame	Elisabeth K. POGNON	Président
Messieurs	Alexis HOUNTONDJI	Vice-Président
	Bruno O. AHONLONSOU	Membre
	Pierre EHOUMI	Membre
	Alfred ELEGBE	Membre
	Maurice GLELE-AHANHANZO	Membre.

Le Rapporteur,



**Bruno O. AHONLONSOU.**



Le Président,



**Elisabeth K. POGNON.**