

ÉDITORIAL

DOCTRINE

« **La dernière vague du constitutionnalisme en Afrique noire francophone : la désacralisation de la constitution** »

Par NAHM-TCHOUGLI Mipamb Guy, Maître-Assistant
Faculté de Droit - Université de Lomé - TOGO (Page 9)

« **L'obligation de motivation des décisions des juridictions constitutionnelles en Afrique noire** »

Par Serge François SOBZE, Maître-assistant de droit public,
Université de Douala (Cameroun) (Page 63)

« **La question de la double responsabilité de l'administration et de l'agent public devant le juge administratif camerounais** »

Par AWONO ABODOGO Frank Patrick, Docteur en Droit Public à l'Université de Douala
(Cameroun) (Page 113)

« **La République dans la nouvelle Constitution du Centrafrique** »

Par Éric Stéphane MVAEBEME, Ph.D en Droit Public, Assistant à la Faculté de Sciences Juridiques
et Politiques de l'Université de Dschang (Cameroun) (Page 151)

« **Le choix du cocontractant de l'Administration dans les Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple du Cameroun** »

Par Luc Patrick Balla Manga, Docteur/Ph.D en droit public à l'université de Douala
(Cameroun) (Page 191)

« **Le pouvoir de substitution en droit de la décentralisation territoriale camerounaise** »

Maurice Cédric Mvogo, Conseiller Principal d'Orientation, Docteur en Droit public
Chercheur associé au Bureau des Etudes Stratégiques (BESTRAT) (Cameroun) (Page 241)

TRIBUNE LIBRE

« **L'accès des acteurs de la société civile et des individus à la Commission et à la Cour africaine des droits de l'homme** »

Par Dr. Christian Joël AKONO, Docteur en droit, Chargé de cours Université de Douala
(Cameroun) (Page 277)

« **Le retrait des Etats du Statut de Rome : un impact négatif mais relatif sur la répression des crimes internationaux** »

Par Ngang Joseph Magloire, Docteur en droit (Cameroun) (Page 315)

CHRONIQUES

**Chronique de droit des finances publiques et de droit public économique
(1er janvier au 31 décembre 2019)**

Par Errol TONI, Docteur en droit public, Centre d'études et de recherches sur
l'administration et les finances, (Université d'Abomey- Calavi)
Equipe de droit public, (Université Jean Moulin – Lyon 3) (Page 369)

JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE

DECISION DCC 20-423 DU 09 AVRIL 2020 (Page 385)

DECISION DCC 20-434 DU 30 AVRIL 2020 (Page 389)

DECISION DCC 20-468 DU 22 MAI 2020 (Page 401)

DECISION DCC 20-510 DU 18 JUIN 2020 (Page 405)

ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES (Page 413)

République du Bénin

Cour Constitutionnelle

REVUE
RCC **CONSTITUTION** ET
CONSOLIDATION
DE L'ÉTAT DE DROIT, DE LA DÉMOCRATIE ET
DES LIBERTÉS FONDAMENTALES EN AFRIQUE



DOCTRINE
CHRONIQUES
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE
ACTUALITÉ DES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES

2020 N° 4 / Semestriel

Copyright : Cour Constitutionnelle du Bénin

Mise en page et impression

Imprimerie COPEF

00229 61 61 65 38 / 00229 95 84 34 34

imprimerie_copef2006@yahoo.fr

Cotonou - Bénin

ISSN : 1840-9687

Dépot légal : n° 11573 du 30 décembre 2020

3^{ème} trimestre Bibliothèque Nationale

Distribution : 00229 21 31 14 59

Droits de reproduction, de traduction, d'adaptation réservés pour tout pays.
(Loi n° 2005-30 relative à la protection du droit d'auteur et des droits voisins
en République du Bénin)

ÉDITORIAL

La RCC trace, avec l'énergie de sa jeunesse et la patience qu'inspire la sagesse, ses propres sillons et ouvrent les perspectives encore plus enrichissantes à la théorie et à la pratique de la justice constitutionnelle.

Il est en effet heureux de s'interroger sur les rapports entre la justice constitutionnelle et la justice communautaire dont les aspects jusqu'alors méconnus commencent par être l'objet du dialogue nécessaire et attendu des juges au moyen des récentes décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'UEMOA. A la vérité, le saisissement par le droit constitutionnel du droit communautaire et le regard du droit communautaire sur la Constitution ne sont pas nouveaux. Mais la situation de latence méritait d'être dépassée pour saisir les rapports du droit posé.

Il est tout aussi heureux que les questions renouvelées relatives au lien entre le juge constitutionnel et le droit international, notamment le droit international pénal, soient tout aussi débattues. Si, par le droit, l'Etat ne saurait échapper à la responsabilité née de ses engagements internationaux, c'est également par le droit qu'il assure sa pérennité et son rayonnement tout en satisfaisant à son devoir de protection des droits individuels et collectifs.

Les préoccupations d'ordre interne ne sont pourtant pas ignorées par le présent numéro de votre revue. Le régime des actes administratifs a retenu l'attention des auteurs. On sait bien que les actes administratifs unilatéraux sont subordonnés au règne du droit, même dans les rapports entre les différents organismes de

droit public. C'est le cas en matière de substitution notamment des collectivités publiques. Le contrat administratif n'échappe pas au principe. La conclusion des contrats publics obéit à plusieurs règles au nombre desquelles l'égalité d'accès qui met les cocontractants en situation concurrentielle dont la transparence est garantie par des mécanismes prédéfinis. Puisque l'exercice de privilèges dérogatoires du droit commun ne saurait s'accommoder d'irresponsabilité, l'Etat de droit implique la possibilité pour l'Etat et ses agents de pouvoir rendre compte afin de réparer le préjudice causé. Cette manifestation de l'Etat de droit se traduit donc par des mécanismes permettant d'engager la responsabilité de l'administration ou de ses agents.

Enfin, l'Etat de droit trouve sa pleine expression dans la Constitution lorsque celle-ci répond aux critères matériels, la garantie des droits, et formel, la suprématie du droit, comme fondement de la République. Mais au-delà de cette expression, il faut un mécanisme qui permet de s'en assurer. Cela se traduit par le contrôle opéré par le juge constitutionnel. Ces décisions du juge ne sont pas intangibles. Elles peuvent évoluer dans le temps pour s'aligner aux contraintes circonstanciées. Pour ce faire, elles doivent satisfaire l'exigence de motivation. La motivation s'appréhende dès lors comme une source de démocratie. Les décisions de la juridiction constitutionnelle ne dérogent pas à cette exigence de l'Etat de droit, comme le souligne la chronique dédiée au droit des finances publiques et au droit public économique.

Le présent numéro de votre revue est publié au moment où la Constitution du 11 décembre 1990 célèbre ses noces de perles avec la Nation qu'elle protège et l'Etat qu'elle construit. En triomphant de diverses péripéties imposées par le temps, elle

pose avec patience la fondation de l'Etat de droit sur un socle dont la solidité est enviée. Si la révision intervenue le 7 novembre 2019 (Loi n°2019-40 du 7 novembre 2019 portant révision de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin), n'en a modifiée ni la fondation ni la structure, les modifications introduites renforcent la solidité de l'Etat et la stabilité du fonctionnement des institutions.

L'année 2021, que je souhaite heureuses et gracieuse, à chacune et à chacun, à toutes et à tous, maintiendra l'envie de la recherche et la flamme allumée sur l'ensemble de ces sujets.

La Revue remercie les contributeurs dont la fertilité de la pensée est sa source vitale de leur accompagnement constant et de grande qualité.

Bonne lecture pour une bonne année.

Pr. Joseph DJOGBENOU
Président de la Cour constitutionnelle,
Directeur de publication.

CHRONIQUE

Chronique de droit des finances publiques et de droit public économique (1^{er} janvier au 31 décembre 2019)

Errol TONI

*Docteur en droit public
Centre d'études et de recherches
sur l'administration et les finances
(Université d'Abomey-Calavi)
Équipe de droit public
(Université Jean Moulin – Lyon 3)*

INTRODUCTION

La Cour constitutionnelle du Bénin, fidèle à sa prolificité jurisprudentielle, a rendu de nombreuses décisions au cours de l'année 2019. Cinq-cent-trente-trois décisions ont ainsi été recensées dans le cadre de cette chronique.

Parmi ces décisions, de nombreuses sont intéressantes au regard de leur caractère inédit. C'est, par exemple, le cas de la décision ayant consacré la toute première révision aboutie de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. La Cour y a eu l'occasion de préciser l'étendue de son contrôle en ce qui concerne les lois de révision constitutionnelle¹. D'autres sont intéressantes en ce qu'elles clarifient ou confirment des positions antérieures de la

¹ DCC 19-504 du 6 novembre 2019 : « Pour examiner la conformité à la Constitution de la loi de révision, la haute Juridiction procède alors, d'une part, au contrôle du respect par l'Assemblée nationale de la procédure de révision conformément aux articles 154 et 155 de la Constitution et, d'autre part, au contrôle du respect par la représentation nationale des dispositions énoncées à l'article 156 de la Constitution ; qu'en cas de nécessité, la Cour constitutionnelle procède également à la correction de toute erreur matérielle ou formelle ».

haute Juridiction. C'est le cas de l'intégration des dispositions des lois organiques et du règlement intérieur de l'Assemblée nationale au bloc de constitutionnalité², de l'obligation pour les juridictions de se prononcer dans un délai raisonnable³, de la nécessaire conciliation des normes concurrentes dans le cadre du contrôle de constitutionnalité⁴, etc.

Dans le cadre de la présente chronique, les décisions qui intéressent sont celles relatives au droit des finances publiques et au droit public économique. À l'examen, il apparaît peu de décisions dans lesquelles la Cour s'est prononcée au fond sur des questions relevant de ces deux disciplines. En effet, dans plusieurs cas, elle a décliné sa compétence parce que l'affaire ressortait d'un contrôle de légalité⁵. Dans d'autres cas, elle a constaté le désistement du requérant⁶ ou a jugé la requête irrecevable⁷.

En tout état de cause, à la lecture des décisions de fond portant sur ces deux matières, il ressort une double articulation de la

-
- 2 DCC 19-065 du 7 février 2019 : « *les lois organiques votées par l'Assemblée nationale font partie intégrante du bloc de constitutionnalité (...)* » et DCC 19-316 du 05 septembre 2019 : « *l'article 71 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, qui fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité (...)* »
 - 3 DCC 19-001 du 4 janvier 2019 : « *Cette violation du droit de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable crée des préjudices aux dépens des titulaires de ce droit et ouvre à leur profit le droit au dédommagement* ». Voir aussi DCC 19-455 du 05 septembre 2019.
 - 4 DCC 19-114 du 28 mars 2019 : « *Lorsque le législateur protège, comme en l'espèce, des valeurs différentes et concurrentes, il appartient à la haute Juridiction de faire rechercher la valeur la plus élevée (...)* ».
 - 5 DCC 19-006 du 4 janvier 2019 (attribution d'un marché public par la mairie de Péhunco), DCC 19-072 du 14 février 2019 et DCC 19-077 du 21 février 2019 (restauration d'un contrat de marché public et passation des marchés publics en mode de gré à gré par le gouvernement) et DCC 19-231 du 16 mai 2019 (réglementation par un maire de la fabrication et la commercialisation des boissons frelatées dans sa zone de compétence).
 - 6 DCC 19-004 du 4 janvier 2019 (conflits dans l'exécution d'un marché public) et DCC 19-252 du 18 juillet 2019 (mise en œuvre d'une procédure de redressement fiscal).
 - 7 DCC 19-051 du 17 janvier 2019 (instauration d'une contribution sur la consommation des services de communication électronique fournis par les réseaux ouverts au public en République du Bénin).

jurisprudence. D'une part, le juge manifeste une volonté louable de clarification conceptuelle. Celle-ci demeure toutefois perfectible (I). D'autre part, le juge confirme, fort opportunément, certaines prérogatives gouvernementales (II).

I- UNE VOLONTÉ PERFECTIBLE DE CLARIFICATION CONCEPTUELLE

« *Quelle utilité peuvent avoir les mots si nous ne les utilisons pas avec précision ?* »⁸. En effet, les mots semblent inutiles, voire nuisibles, s'ils sont utilisés de manière maladroite. C'est sans doute ce qui a conduit la Cour à opérer un certain nombre de clarifications conceptuelles en 2019. Deux retiendront l'attention. Elles sont relatives au crime économique et à la redevance.

A- Le crime économique

La loi n° 2018-16 du 28 décembre 2018 portant code pénal en République du Bénin dispose, en son article 1^{er}, que le crime est « *l'infraction que les lois punissent d'une peine afflictive ou infamante* ». On conviendra du caractère sibyllin de cette définition pour les profanes du droit pénal. Plus encore, il ressort de l'examen de la plupart des textes de droit béninois⁹ une relative indéfinition de la notion de « crime économique ».

8 N. I. BERG, *Un thé sur le divan bleu*, Paris, Robert LAFFONT, 2007, p. 65.

9 Dont la loi portant code pénal précitée, la loi n° 2018-13 du 02 juillet 2013 modifiant et complétant la loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée et création de la cour de répression des infractions économiques et du terrorisme ; la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin et la loi n° 2020 - 09 du 23 avril 2020 portant création, mission, organisation et fonctionnement du Haut-Commissariat à la prévention de la corruption en République du Bénin.

Cette remarque vaut également pour de nombreux dictionnaires et lexiques, qu'ils soient de caractère juridique ou économique¹⁰. Or, ce vide définitionnel est susceptible de donner lieu à des abus comme l'attestent les décisions DCC 19-184 du 18 avril 2019 et DCC 19-220 du 9 mai 2019.

Dans les deux espèces, les faits sont quasiment identiques. Des détenus à la prison civile de Lokossa, poursuivis pour un vol de numéraires et de bijoux, forment un recours en inconstitutionnalité pour détention arbitraire au regard de l'article 147 du code de procédure pénale, de l'article 9 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'article 6 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. En effet, l'article 147 du code de procédure pénale fixe des délais maximaux pour la mesure de détention provisoire (cinq ans en matière criminelle et trois ans en matière correctionnelle). Les deux requérants, qui ont été privés de liberté au-delà du délai légal, demandent alors à la Cour de constater le caractère arbitraire de leur détention. Interrogé lors de l'instruction de l'affaire, le procureur de la République rétorque qu'il s'agit d'un crime économique et que, dès lors, l'article 147 ne saurait recevoir application¹¹. Ce point de vue n'a pas été celui de la Cour. Pour elle, « *un tel vol ne saurait s'assimiler à un crime économique qui est essentiellement caractérisé par une atteinte aux ressources ou à l'ordre économique national* ».

10 G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2020, 1092 p ; S. GUINCHARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, 1210 p. ; Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État (France), *Lexique administratif*, Paris, 2004, 204 p. ; Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, *Lexique des principaux termes économiques, monétaires et financiers usités par la BCEAO*, 2019, en ligne : <http://bceao.int/fr/publications/lalphabet-economique-de-la-bceao>, consulté le 10 octobre 2020 ; etc.

11 Cet article prévoit une différence de traitement pour les crimes économiques. Celle-ci semble même plus favorable puisqu'il est édicté qu'« *en matière de crimes économiques, l'inculpé peut être poursuivi sans mandat s'il offre, soit de consigner immédiatement la moitié des fonds mis à sa charge, soit s'il justifie des biens réels mobiliers et immobiliers suffisants qu'il affecte en garantie par acte notarié* ».

Ce décidant, la Cour a procédé à une restriction du champ du « crime économique ». Cette restriction est bienvenue au regard du flou relatif de ce concept et des importantes conséquences d'une indéfinition sur la liberté des citoyens. Cependant, avec le recul, il convient d'émettre quelques réserves. En effet, du raisonnement de la haute Juridiction, il apparaît que deux principaux éléments alternatifs sont définitoires du crime économique : l'atteinte aux ressources et celle à l'ordre économique national. Ces éléments ne sont pas d'une limpidité absolue. Toutes les formes de ressources sont-elles concernées ? Que faut-il exactement entendre par « ordre économique national » ? De ce point de vue, il aurait été souhaitable que le juge approfondisse son effort de clarification, effort qui a également été déployé en ce qui concerne le mot « redevance ».

B- La redevance

Il est habituel que la redevance soit définie par opposition à l'impôt, c'est-à-dire en faisant ressortir l'absence de contrepartie directe au niveau de cette dernière¹². Saisie pour se prononcer sur la qualification juridique des tarifs de péage instaurés par le gouvernement¹³, c'est ce procédé que la Cour constitutionnelle semble avoir privilégié. Elle a ainsi jugé que « *la redevance est une taxe ou une somme due en contrepartie d'une concession, d'une utilisation du domaine public, d'un ouvrage public ou d'un service public ou encore d'un avantage particulier, à la différence de l'impôt perçu par voie d'autorité selon les facultés*

12 M. BOUVIER, *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Paris, LGDJ, 2012, p. 28.

13 En réalité, la saisine porte, *in fine*, sur la capacité du gouvernement à instaurer le prélèvement contesté (tarifs de péage). Au regard de l'article 98 de la Constitution, cette capacité est consacrée pour les impôts, mais non pour les prélèvements voisins comme les redevances. La qualification juridique du prélèvement en cause était donc un préalable indispensable pour le juge.

contributives de chacun, couvrant globalement l'ensemble des charges occasionnées par le fonctionnement des services publics et qui est sans contrepartie identifiable »¹⁴. Par voie de conséquence, elle a déduit qu'« en l'espèce, la perception de droits de péage qui sont des droits de passage versés par l'utilisateur d'un ouvrage public, notamment routier, en contrepartie de son utilisation, ne saurait être analysée comme une imposition au sens de l'article 98, tiret 7 de la Constitution en ce que ces droits constituent une contrepartie du service effectivement rendu aux usagers ».

On ne peut qu'être en accord avec cette déduction du juge : les droits de péage ne sont pas un impôt¹⁵ parce qu'ils donnent lieu à une contrepartie en termes d'usage d'une infrastructure routière. Mais, entre cette déduction et l'affirmation suivant laquelle les droits de péage sont une redevance, il y a un pas qui ne devrait être franchi qu'au terme d'une analyse supplémentaire¹⁶. En effet, il existe un autre prélèvement qui n'admet pas de contrepartie et qui n'est pas non plus un impôt : la taxe. Or, en lisant la décision du juge, il n'apparaît pas la réfutation de ce que le prélèvement contesté n'est pas une taxe¹⁷. Cette réfutation aurait pu être opérée en invoquant le critère de l'équivalence entre le montant à payer et la valeur de la prestation. Pour rappel, ce critère avait été posé par le Conseil d'État français dans un arrêt de principe portant

14 DCC 19-317 du 05 septembre 2019.

15 Sur la définition de l'impôt dans la jurisprudence constitutionnelle béninoise, on pourra lire les décisions DCC 06-108 du 11 août 2006, DCC 12-144 du 19 juillet 2012 et DCC 13-135 du 17 septembre 2013.

16 Cette analyse n'apparaît pas non plus dans la décision DCC 18-233 du 22 novembre 2018. Le juge se limite à l'existence d'une contrepartie identifiable pour qualifier le prélèvement de « taxe ». Une lecture croisée de cette décision et de celle DCC 19-317 du 05 septembre 2019 pourrait d'ailleurs faire accroire que les mots « taxe » et « redevance » sont synonymes.

17 Un autre aspect important semble avoir été occulté par le juge. Le prélèvement a été institué par un communiqué (n° 2847/MIT/DC/SGM/DGI/FR/SA du 29 juin 2018). Doit-on en déduire que, dès lors que l'instauration de la redevance a été effectuée par le pouvoir réglementaire, la forme utilisée importe peu ?

sur des redevances dans le secteur aérien¹⁸. Suivant ce dernier, en matière de redevance, il doit y avoir une équivalence entre le montant à payer et la valeur de la prestation. C'est ce qui fait dire que la redevance est payée en contrepartie de l'utilisation du service public alors que la taxe est simplement payée en contrepartie de sa mise à disposition, peu importe que le payeur en ait véritablement joui ou non.

Dans le même sens, une ambiguïté ressort de la décision DCC 19-472 du 3 octobre 2019 où le juge a validé la qualification de « taxe parafiscale » attribuée par le Secrétaire général du gouvernement à un prélèvement opéré sur les exportations de noix de cajou. Cette qualification est surprenante en ce sens où, suivant les exigences légales qui sont d'ailleurs rappelées dans la décision, une telle taxe ne peut être prélevée au profit de l'État. Or, en l'espèce, c'est bien le cas. Plus encore, le décret instituant ledit prélèvement¹⁹ évoque plutôt « *une redevance dédiée au financement des actions de promotion de la filière cajou* » et sur la base de laquelle « *l'État pourvoit au financement des charges d'organisation et de promotion de la filière cajou et aux diverses activités de contrôle* ».

Au-delà de la clarification conceptuelle, l'action de la Cour constitutionnelle a été marquée par une clarification des compétences institutionnelles. Plus exactement, elle a procédé à la confirmation de certaines prérogatives reconnues au gouvernement.

18 CE, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens. Il faut toutefois signaler que ce critère a connu des évolutions. Pour approfondir, voir le numéro 118 de la *Revue française de finances publiques* (2012) et l'arrêt du Conseil d'État français, 7 octobre 2009, Société d'équipements de Tahiti et des îles.

19 Décret n° 2017-343 du 6 juillet 2017 portant instauration d'un prélèvement supplémentaire sur les exportations de noix de cajou en République du Bénin, articles 1^{er} et 2.

II- UNE CONFIRMATION DE PRÉROGATIVES GOUVERNEMENTALES

Il convient de préciser que ce ne sont pas seulement les prérogatives du gouvernement qui sont protégées par la Cour. La découverte du principe constitutionnel de non-immixtion²⁰ avait d'ailleurs clairement annoncé une ère jurisprudentielle de protection du domaine réservé de chacun des pouvoirs publics. En 2019, ce principe a été, à maintes reprises²¹, sollicité à cette fin.

La focalisation sur les prérogatives gouvernementales est liée à l'objet de la présente chronique qui est cantonnée au droit public économique et à celui des finances publiques. Dans chacun de ces deux champs disciplinaires, la Cour a, au cours de la période de référence, confirmé une prérogative essentielle du gouvernement. Dans le premier cas, il s'agit de la régulation de l'activité économique (A). Dans le second, il est question de la préparation du projet de loi de finances (B).

20 DCC 18-142 du 28 juin 2018, DCC 18-156 du 31 juillet 2018, DCC 18-184 du 18 septembre 2018, DCC 18-197 du 02 octobre 2018, DCC 18-204 du 11 octobre 2018, etc. De manière générale, sur les normes de référence non écrites au niveau de la Cour constitutionnelle du Bénin, on pourra lire E. TONI, « Les principes non écrits dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *Revue Afrilex*, 2020, 30 p., en ligne : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Afrilex_TONI_Errol_Les_PVC_au_Benin.pdf, consulté le 14 septembre 2020 ; E. NGANGO YOUNBI, « Les normes non écrites dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin », *RDP*, n° 6, 2018, pp. 1705 et ss. ; E. NGANGO YOUNBI et R. SANDJE, « L'émergence d'une catégorie nouvelle de principes jurisprudentiels au Bénin : les impératifs constitutionnels », *RDP*, n° 5, 2020, pp. 1351 et ss. ; H. AKEREKORO, « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », *Revue Afrilex*, 2016, 44 p., en ligne : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Le_bloc_de_constitutionnalite.pdf, consulté le 24 décembre 2018 ; A. KPODAR, « L'impératif constitutionnel », *RCC*, n° 001, 2019, pp. 101-125.

21 Voir, entre autres, DCC 19-081 du 28 février 2019, DCC 19-270 du 22 août 2019 et DCC 19-303 du 29 août 2019.

A- La régulation de l'activité économique

De manière courante, la régulation est l'action de réguler, de rendre régulier. Il s'agit d'un ensemble de moyens et de techniques permettant de maintenir un système complexe en équilibre ou à un niveau souhaité, l'objectif étant d'en assurer le fonctionnement optimal.

D'Adam SMITH²² à John-Maynard KEYNES²³, l'intervention de l'État au niveau de l'économie a été diversement appréciée. D'abord décriée (thèse de l'État libéral), cette intervention a ensuite été posée comme nécessaire, surtout en période de crise (thèse de l'État interventionniste)²⁴. Aujourd'hui, un équilibre semble être trouvé entre ces deux figures de l'État : l'intervention de l'État est globalement admise, mais dans le respect d'une certaine liberté des acteurs économiques. C'est cette nouvelle figure de l'État que certains auteurs qualifient d'État régulateur²⁵.

C'est en y recourant que le gouvernement béninois a décidé, lors du Conseil des ministres du 14 mars 2018, de suspendre pour une durée de six mois les activités de l'ordre des pharmaciens. Il était reproché à cet ordre des défaillances dans son fonctionnement et l'implication de certains de ses membres dans une affaire de vente de médicaments falsifiés, d'exercice illégal en pharmacie, de complicité d'exercice illégal en pharmacie et de complicité

22 A. SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, éditions CDBF, 1776, 638 p.

23 J. M. KEYNES, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 2017 (réédition), 493 p.

24 Voir S. NICINSKI, *Droit public des affaires*, Paris, Montchrestien, 2010, pp. 20-33.

25 J. SILICANI, « L'État régulateur », in F. ROUVILLOIS (dir.), *Vers l'État optimal*, Paris, La Documentation française, 2012, pp. 87-89 et B. LASSERE, *L'État régulateur*, communication présentée lors d'une rencontre à l'École nationale d'administration (France), 25 janvier 2009, 9 p.

de fournitures de produits médicaux contrefaits. L'affaire faisait d'ailleurs l'objet d'une procédure judiciaire.

À cette étape, il est intéressant de remarquer que, malgré le caractère « économique » de l'affaire, ni les requérants ni la Cour n'ont véritablement invoqué des principes constitutionnels économiques. Or, la liberté du commerce et de l'industrie aurait pu être utilement invoquée par les requérants. La Cour aurait alors pu compléter sa jurisprudence antérieure, où elle a rappelé la garantie constitutionnelle de cette liberté²⁶, par la consécration du caractère non absolu de cette liberté²⁷. Est-ce là une manifestation du faible ancrage des principes constitutionnels économiques dans le subconscient des requérants et du juge ?

Quoi qu'il en soit, le juge, en se fondant sur les griefs invoqués par les requérants et les principes constitutionnels classiques a reconnu le bien-fondé de la prérogative gouvernementale d'édiction de mesures conservatoires. De manière plus précise, il a estimé que *« la mesure de suspension de l'ordre des pharmaciens est une mesure provisoire d'urgence prise dans un but d'intérêt public ; qu'elle n'est en aucun cas tributaire du caractère définitif ou non du jugement de condamnation rendu par le tribunal de première instance de Cotonou le 13 mars 2018 ; qu'elle pouvait même valablement être prise avant même ce jugement ou indépendamment du jugement »*²⁸. En l'espèce, la mesure provisoire édictée se trouve être une mesure de régulation de l'activité économique. Le pouvoir du gouvernement de disposer à

26 Avis n° CC-001/98 du 19 novembre 1998.

27 En droit comparé, diverses restrictions à cette liberté sont posées par les articles 101 à 103 de la Constitution suisse, l'article 41 de la Constitution italienne et l'article 128 de la Constitution espagnole. Voir aussi Cour suprême (États-Unis), arrêt du 20 février 1911, Chicago, Burlington et Quincy R. Co v. McGuire ; Conseil d'État (France), arrêts du 15 mai 2006, Sté SIEGA et du 31 mai 2006, Ordre des avocats du barreau de Paris ; etc.

28 DCC 19-008 du 4 janvier 2019.

cet effet se trouve ainsi conforté, peu importe qu'il s'agisse d'une personne « *sui generis* »²⁹. Il en a été de même en ce qui concerne l'élaboration du projet de loi de finances.

B- La préparation du projet de loi de finances

Par une requête en date du 25 février 2018, la haute Juridiction a été saisie pour, entre autres, constater que « *le gouvernement s'est approprié à tort le droit d'amendement exclusivement réservé aux députés par l'article 103 de la Constitution en modifiant l'alinéa 7 de l'article 1108 nouveau et 10 de l'article 1165 (du code général des impôts) dans le texte du projet adopté comme loi n° 2017-40 du 29 décembre 2017 portant loi de finances pour la gestion 2018* ». En réalité, les articles cités du code général des impôts prévoyaient la possibilité pour un contribuable, en cas de contestation des modalités de détermination de son impôt, de fournir une caution bancaire de 25% du montant contesté. C'est cette possibilité qui a été supprimée dans le projet de loi de finances. Elle a été remplacée par « *un cautionnement valant paiement cash au Trésor public* » de même montant.

Dans sa décision, la Cour a jugé que « *le Gouvernement en prévoyant dans la loi de finances exercice 2018, le versement direct de 25% du montant du redressement querellé au Trésor public, contrairement à un cautionnement du même taux, que prévoyait les lois de finances antérieures, n'a fait qu'exercer les prérogatives à lui reconnues par les dispositions des articles 103, 106 et 109 de la Constitution ; qu'il ressortit en effet des dispositions desdits articles qu'il revient exclusivement*

29 Il s'agissait d'un ordre professionnel, c'est-à-dire (suivant les termes de la Cour dans la décision précitée) d'« *une structure exécutant une mission de service et regroupant, de manière obligatoire, tous les membres de certaines professions et chargée de veiller à la qualité des prestations effectuées par ses membres* ».

au Gouvernement d'élaborer en toute liberté le projet de loi de finances et il revient au parlement de le modifier s'il le souhaite ; qu'on ne saurait par conséquent faire grief au Gouvernement d'avoir en lieu et place d'une caution, prévu un paiement direct ; qu'il n'y a donc pas violation du texte visé ».

À travers cette décision, la Cour rappelle avec force une évidence martelée par la doctrine financière : l'élaboration du projet de loi de finances fait l'objet d'un monopole gouvernemental³⁰. L'intervention d'autres acteurs dans cette préparation, même lorsqu'elle est légalement prévue³¹, demeure purement consultative et ne saurait priver le gouvernement du pouvoir de décision qu'il détient en la matière. Pour justifier cette exclusivité, la doctrine invoque deux sortes d'arguments. D'une part³², il est relevé que c'est le pouvoir exécutif qui détermine et conduit la politique de la nation, étant entendu que la loi de finances est « *la traduction financière de sa vision politique* »³³, « *l'expression privilégiée de sa politique* »³⁴, ou encore le « *programme financier de la puissance publique* »³⁵. D'autre part, il est mis en évidence le fait que le budget moderne ait gagné en complexité et soit devenu le

30 Pour une synthèse sur cette question, on pourra lire, entre autres, E. TONI, *L'autorisation budgétaire dans le droit financier ouest-africain francophone*, thèse de doctorat en droit, Universités Jean Moulin – Lyon 3 et d'Abomey-Calavi, 2015, pp. 70 et ss.

31 À titre d'exemple, le Parlement intervient dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (article 59 de la loi n° 2013-14 du 27 septembre 2013 portant loi organique relative aux lois de finances).

32 Les arguments invoqués dans ce cadre ont été récapitulés par monsieur Raymond MUZELLEC au moyen du syllogisme suivant : « *Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (...); or, par-dessus tout, le budget exprime cette politique, donc le budget ne peut être que l'œuvre du gouvernement* ».

33 M. BOUVIER, M. C. ESCLASSAN et J. P. LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, 2015, p. 261.

34 P. M. GAUDEMET, « Budget et gouvernement », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 191.

35 P. LLAU, « Budget (notion économique) », in L. PHILIP (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p. 180.

réceptacle de politiques non plus seulement financières (au sens « jézien » de la couverture des charges publiques), mais aussi économiques et sociales. Par voie de conséquence, sa préparation nécessite une expertise qui, hormis de très rares cas³⁶, n'est pas détenue par un parlement.

CONCLUSION

En définitive, du point de vue de la jurisprudentielle constitutionnelle, l'année 2019 a été riche d'enseignements. Comme relevé ci-dessus, certains sont relatifs aux interventions économiques et financières des personnes publiques.

Au-delà des certitudes et dans une approche teintée de maïeutique, il est possible de s'interroger sur certaines prises de position de la haute Juridiction. À titre d'illustration, dans la décision précitée du 28 mars 2019, elle a jugé que le remplacement de la caution bancaire par un versement direct de même montant ne constitue pas une restriction de la liberté d'accès à la justice garantie par l'article 7.1 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Elle a justifié cette position par le fait que « *la loi querellée ainsi que le code général des impôts organisent le recours du contribuable devant la juridiction compétente en cas de violation de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* ». Certes, des recours sont effectivement prévus. Mais, l'allègement des conditions d'accès au prétoire du juge n'est-il pas une des conditions d'effectivité de ces recours ? À titre de comparaison, n'est-ce pas cette facilité d'accès au juge qui a fait la célébrité du recours pour excès de pouvoir au point d'être décrit par Gaston JÈZE comme l'« *arme la plus efficace*,

36 C'est notamment le cas du Congrès des États-Unis.

*la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour
défendre les libertés »³⁷ ?*

37 G. JÈZE, « Les libertés individuelles », *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1929, p. 180.

DIRECTION DE LA PUBLICATION

Directeur : **Joseph DJOGBENOU** / Secrétaire : **Gilles BADET** (Assisté par **Josué CHABI KPANDE**)

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président d'honneur	Maurice AHANHANZO GLELE Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien membre de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Président	Théodore HOLO Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin, Ancien Président de la Haute Cour de justice du Bénin (BENIN)
Vice-Président	Koffi AHADZI-NONOU Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques Membre de la Cour constitutionnelle du Togo (TOGO)
Membres	Robert DOSSOU Ancien bâtonnier de l'ordre des avocats du Bénin, Doyen honoraire de la Faculté des sciences juridiques économiques et politiques de l'Université nationale du Bénin, Ancien ministre, Ancien Président de la Cour constitutionnelle du Bénin (BENIN) Martin BLEOU Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Ancien ministre (COTE D'IVOIRE) Babacar KANTE Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Doyen honoraire de la Faculté de Droit de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, Ancien Vice-Président du Conseil constitutionnel (SÉNÉGAL) Babacar GUEYE Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Université Cheikh Anta Diop de Dakar (SÉNÉGAL) Dorothé C. SOSSA Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Secrétaire permanent honoraire de l'OHADA (BÉNIN) Noël A. GBAGUIDI Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit privé, Ancien Titulaire de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie, Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) Fabrice HOURQUEBIE Professeur de Droit public, Université Montesquieu Bordeaux IV, Directeur de l'IDESUF, Directeur adjoint du CERCLE (FRANCE) Dodzi KOKOROKO Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques, Président de l'Université de Lomé (TOGO) Adama KPODAR Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public et de Sciences politiques ancien Vice-Président de l'Université de KARA (TOGO), Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration (TOGO) Ibrahim SALAMI Agréé des facultés de Droit, Professeur de Droit public, Ancien Vice-doyen de la faculté de Droit et de Sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) Dandi GNAMOU Agréée des facultés de Droit, Professeure de Droit public, Université d'Abomey-Calavi, Conseillère à la Cour suprême du Bénin (BÉNIN) Mahaman TIDJANI ALOU Agréé en Sciences politiques, Professeur à l'Université Abdou MOUMOUNI de Niamey (NIGER) Brusil Miranda METOU Agréée des facultés de Droit, ancienne Vice-Recteur chargé de la recherche, de la coopération et des relations avec le monde des entreprises Université de DSCHANG (CAMEROUN) Victor P. TOPANOU Maître de Conférences en Sciences politiques, Ancien Directeur de l'École doctorale "Sciences juridiques, politiques et administratives", Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN) Hygin KAKAI Agréé en Sciences politiques. Vjce Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques Université d'Abomey-Calavi (BÉNIN)

COMITÉ DE LECTURE

Président : M. Razaki AMOUDA-ISSIFOU, Vice-Président de la Cour constitutionnelle

Membres : Pr. Joël ADELOUL, Pr. Igor GUEDEGBE, Pr. Hygin KAKAI, Dr. Gilles BADET,
Dr. Dario DEGBOE, Dr. Aboudou Latif SIDI