

DECISION DCC 18-031

DU 08 FEVRIER 2018

Date : 08 février 2018

Requérant : Mohammed W. LAWANI

Contrôle de conformité

Actes administratifs

Atteinte aux biens

Décret : (n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin)

Conformité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 08 août 2017 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 1318/228/REC, par laquelle Monsieur Mohammed W. LAWANI forme un recours en inconstitutionnalité du décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques 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 ;

Ouï Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... En vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 3 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, "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 non avenue. En conséquence, tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels".

En outre, la même Constitution dispose en son article 114 : "La Cour constitutionnelle est la plus haute Juridiction en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics". Par ailleurs, l'article 122 du même texte constitutionnel dispose : "Tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction" ... C'est au regard de ces dispositions constitutionnelles que je saisis la haute Juridiction aux fins qu'elle déclare contraire à la Constitution le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin » ;

Considérant qu'il développe : « En effet, en vertu de l'article 147 de la Constitution, "Les traités et 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 est un Etat partie au traité de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA) signé le 10 janvier 1994 et entré en vigueur le 1^{er} août de la même année, puis révisé successivement le 29 janvier 2003 et le 20 janvier 2007. En application dudit traité et dans le souci de l'harmonisation des pratiques de gestion des finances

publiques au sein des Etats membres, le Conseil des ministres de l'Union a adopté à partir de 1997 une série de directives dites de première génération, censées inspirer les réformes au niveau de chaque Etat membre. Les directives de l'UEMOA, en effet, conformément à l'article 43 alinéa 2 du traité, "lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre".

Au regard du bilan peu satisfaisant de la mise en œuvre de ces directives et notamment avec les exigences nouvelles d'intégration à la gestion publique des règles et principes du secteur privé, le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté en mars et juin 2009 six nouvelles directives qui constituent, avec les directives n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales et n° 03/2012/CM/UEMOA portant comptabilité des matières intervenues plus tard, le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA. Il s'agit des directives :

- n° 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence ;
- n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances ;
- n° 07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- n° 08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- n° 09/2009/CM/UEMOA portant plan comptable de l'Etat ;
- n° 10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat.

Les directives ainsi adoptées par le Conseil des ministres de l'UEMOA ont fait l'objet de transposition dans les normes internes au Bénin, notamment à travers la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances et le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances en République du Bénin, pour ne citer que ces deux textes. Cependant, il est nécessaire de faire remarquer ce qui suit :

La directive n° 01/2009/CM/UEMOA, transposée en droit béninois à travers le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015

portant code de transparence dans la gestion des finances publiques du Bénin, se veut être la directive faîtière du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA et elle a inspiré et guidé la rédaction de toutes les autres directives. Elle se place ainsi en amont du système de gestion des finances publiques et les autres directives sont soumises aux règles et principes fixés par ses dispositions. En effet, conformément à l'article 2 alinéa 1 de la directive portant code de transparence, "La Commission et les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour conformer la préparation et l'adoption des textes se rapportant directement ou indirectement à la gestion des finances publiques aux principes et règles définis par ledit code". L'alinéa 2 du même article complète et précise "Les dispositions de l'alinéa 1^{er} du présent article s'appliquent notamment à la préparation et à l'adoption des directives :

- lois de finances ;
- règlement général sur la comptabilité publique ;
- plan comptable de l'Etat ;
- nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- tableau des opérations financières de l'Etat ;
- plan comptable et nomenclature budgétaire des collectivités locales".

L'objectif visé par le Conseil des ministres de l'UEMOA en adoptant la directive portant code de transparence est de faire instituer au sein des Etats membres des règles de transparence de portée supérieure à l'ensemble des autres textes normatifs du cadre de gestion des finances publiques, des règles devant encadrer les dispositions desdits textes. Ainsi donc, les dispositions du texte interne béninois relatif aux lois de finances devraient se conformer à celles du texte portant code de transparence qui sont à l'évidence de portée plus générale". Or, en conformité avec les dispositions de l'article 112 alinéa 1 de la Constitution, la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances a été internalisée au moyen d'une loi organique, en l'occurrence la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances. De ce fait, le code de transparence

avec lequel la loi organique relative aux lois de finances doit être en conformité ne saurait faire l'objet d'une norme inférieure (loi ordinaire ou acte réglementaire), contrairement au cas d'espèce, où les dispositions du code de transparence ont fait l'objet du décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015. En outre, l'article 3 du décret n° 2015-035, reprenant les dispositions de l'article 2 de la directive portant code de transparence, fait obligation à l'Etat et aux institutions publiques de conformer, entre autres, la préparation et l'adoption des lois de finances aux règles et principes définis par ledit décret. Or, si la préparation des lois de finances est du ressort du pouvoir exécutif et peut ainsi faire l'objet d'un décret, leur adoption qui principalement relève en principe du pouvoir législatif ne peut en aucun cas être encadrée par un acte réglementaire. De même, les articles 19 et 43 du même décret fixent des attributions à la juridiction financière. Or, l'organisation des juridictions de tous ordres et la procédure suivie devant elles est, conformément à l'article 98 de la Constitution, du domaine de la loi » ;

Considérant qu'il conclut : « ... La haute Juridiction pourra aisément se rendre compte qu'en raison de la portée de l'ensemble des dispositions du code de transparence dans la gestion des finances publiques, cette matière ne saurait être du domaine réglementaire parce que relevant plutôt du domaine de la loi et plus précisément de la loi organique. A la limite, à défaut d'une loi organique portant code de transparence, les dispositions du code de transparence dans la gestion des finances publiques doivent être incorporées à la loi organique relative aux lois de finances. Par conséquent, qu'il plaise à la haute Juridiction de déclarer contraire à la Constitution le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin, en ce que ses dispositions relèvent du domaine de la loi (loi organique) et non du domaine réglementaire » ;

Considérant que le requérant joint à son recours divers documents ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le secrétaire général du Gouvernement, Monsieur Edouard A. OUIN-OURO, écrit :

« ... Le recours en inconstitutionnalité introduit devant la Cour par Monsieur Mohammed W. LAWANI porte sur l'inconstitutionnalité du décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin.

Le décret mis en cause est un décret de transposition de la directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence. Le requérant affirme que cette directive est une directive faïtière du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA et aurait inspiré et guidé la rédaction des autres directives et que par conséquent, elle doit être transposée par une loi organique et non un décret qui est de portée inférieure aux lois.

Mais, cette analyse relève de l'interprétation, car aucune règle de l'UEMOA n'impose aux Etats membres les instruments juridiques de transposition des directives communautaires. Les Etats ont juste l'obligation de transposer les directives et d'atteindre des objectifs qui leur sont assignés par celles-ci. En effet, selon l'article 43 alinéa 2 du traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994, les directives de l'organisation "lient tout Etat quant aux résultats à atteindre".

Par ailleurs, le requérant allègue que le décret viole l'article 147 de la Constitution béninoise qui dispose que "Les traités et 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". Or, il ne s'agit pas ici de ratification d'un traité, mais plutôt de transposition d'une directive communautaire qui peut être faite aussi bien par une loi organique, une loi ordinaire que par un décret.

Au regard de tout ce qui précède, qu'il plaise à la Cour de dire et juger qu'il n'y a pas eu violation de la Constitution » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que les directives communautaires relèvent de la catégorie des normes communautaires dérivées ; qu'elles sont élaborées et adoptées par le Conseil des ministres de l'Union ;

Considérant qu'aux termes de l'article 43 alinéa 2 du traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994, les directives « **lient tout Etat quant aux résultats à atteindre** », mais laissent, quant à leur internalisation, le choix aux Etats d'adopter la forme et les moyens compatibles avec les règles internes d'organisation des pouvoirs publics ; que dans ces conditions et en l'absence de dispositions constitutionnelles expresses, la transposition d'une directive communautaire dans le droit positif national doit s'opérer conformément aux règles de compétence et de procédure prévues par la Constitution ; que la mesure de transposition ne peut que relever, soit du domaine de la loi soit du domaine réglementaire suivant les règles constitutionnelles de répartition des compétences entre le législateur et l'exécutif ;

Considérant que si la Cour n'a pas compétence pour opérer un contrôle de conventionalité sur le décret en cause, il est, en revanche de sa compétence de s'assurer du respect des règles constitutionnelles en ce qui concerne la transposition d'une directive communautaire dans le droit positif national ; que ces règles générales de compétence sont celles fixées par les dispositions des articles 98 et 100 de la Constitution ; que les premières, celles de l'article 98, précisent les règles relevant du domaine de la loi et les matières pour lesquelles la loi détermine les principes fondamentaux et les secondes, celles de l'article 100 alinéa 1^{er}, indiquent que « *les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* » ;

Considérant qu'à la matière spécifique des finances publiques, s'appliquent les dispositions des articles 99 et 112 alinéa 1^{er} de la

Constitution ; qu'aux termes de l'article 99 alinéas 1^{er} et 2 : « *Les lois de finances déterminent les recettes et les dépenses de l'Etat. Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de finances ...* » ; que quant à l'article 112 alinéa 1^{er}, il dispose : « *L'Assemblée nationale règle les comptes de la nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances* » ;

Considérant que de la lecture combinée de ces dispositions, il ressort qu'en matière de finances publiques, seules la loi de finances de l'année, la loi de finances rectificative, la loi de règlement et la loi organique de finances relèvent de la compétence du législateur ; qu'en conséquence, toute autre matière, en l'occurrence des règles de transparence dans la gestion des finances publiques, que du reste le législateur communautaire n'a pas cru devoir inclure dans la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances, ne peut relever que du domaine réglementaire ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Le décret n° 2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin n'est pas contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Mohammed W. LAWANI, à Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le huit février deux mille dix-huit,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre

Monsieur Akibou
Madame Lamatou

IBRAHIM G.
NASSIROU

Membre
Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Professeur Théodore HOLO.-