

**L'annulation par la Cour constitutionnelle du Bénin du rejet du budget 2014 par
l'Assemblée nationale : Essai d'analyse d'une décision controversée. (Décision DCC 13-
171 du 30 décembre 2013)^{1 2}**

Par

Djibrihina OUEDRAOGO, Assistant à l'Université de Ouaga II, ATER à l'Université de
Bordeaux, Membre du CERDRADI-GRECCAP.

La Cour constitutionnelle du Bénin apparaît aujourd'hui comme l'une des juridictions constitutionnelles les plus en vue dans l'espace africain francophone. Sa jurisprudence est riche, tant en raison des nombreuses décisions rendues qu'en raison des solutions que celles-ci dégagent³. La plupart des décisions de constitutionnalité sont intervenues dans le domaine de la protection des droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Constitution et dans le domaine de la régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics⁴.

Or, s'il existe une jurisprudence constitutionnelle budgétaire et financière au Bénin, il faut bien admettre que celle-ci comporte très peu de décisions. De ce fait, sans être la plus importante dans sa table de jurisprudence, la décision du 30 décembre 2013 est inédite. Elle fera certainement date dans l'histoire de la justice constitutionnelle béninoise. Cela tient non

¹ Cet article a préalablement bénéficié d'une autorisation de publication dans le tout premier numéro de la *Revue Africaine de Finances publiques*.

² Nous remercions les bonnes volontés (notamment les Pr. Alioune B. FALL, Fabrice HOURQUEBIE et Seni M. OUEDRAOGO) qui ont bien voulu nous lire pour des observations en vue de parvenir à ce texte.

³ A ce propos, on peut relever :

-La déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de révision constitutionnelle 2006-13 pour atteinte aux idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution, notamment le « consensus national », érigé en la circonstance au rang de principe à valeur constitutionnelle. V. DCC 06-074 du 8 juillet 2006, *Président de la République AHOSSI Jean Irené et consorts AHOSSI*; Luc SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, Bruxelles*, Bruylant, 2009, pp.311-337.

-L'injonction faite à l'Assemblée nationale de siéger sans discontinuité pour achever la procédure d'élection des membres de son Bureau dans les 48 heures du prononcé de la décision (DCC 03-078 du 12 mai 2003) ou l'injonction faite au Conseil économique et social de siéger sans discontinuité pour l'élection des membres de son Bureau (DCC 04-065 du 29 juillet 2004). V. Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FES, 2013, p.251 et s.

⁴ Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, FES, 2013, 481 p. ; Babacar KANTE, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Constitutions et pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Montchrestien, 2008, p.266 ; Nicaise MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *A.I.J.C.*, 2007, pp.45-68.

seulement au fait qu'elle intervient dans le domaine budgétaire et précisément du vote de la loi de finances⁵. Mais également au fait que de juridique, le débat s'est fortement politisé⁶, en suscitant des analyses parfois virulentes contre la Cour et amplifiées par le relais médiatique⁷.

A bien des égards, cette décision rappelle la fameuse décision du 24 décembre 1979 du Conseil constitutionnel français sur le vote de la loi de finances pour l'année 1980⁸. En effet, comme son homologue français, le juge constitutionnel béninois en est venu, trois décennies plus tard, à annuler le vote parlementaire sur le budget. Dans les deux cas, la procédure budgétaire est en cause. Toutefois, les effets sont différents. Alors que le juge français annulait contre toute attente un vote positif du Parlement sur la loi de finances, le juge béninois annule plutôt un vote négatif des députés sur le projet de budget.

Si ces deux décisions mettent en avant la question du respect des procédures budgétaires, elles posent inévitablement la question de l'étendue des pouvoirs budgétaires du Parlement. En ce sens, il est bien connu que la discussion du budget apparaît comme « l'acte fondamentalement majeur du Parlement »⁹. Historiquement d'ailleurs, le droit parlementaire trouve ses fondements dans les préoccupations budgétaires qui ont donné lieu au sacro-saint principe du consentement du peuple à l'impôt. Ce principe énoncé dans la *Magna Carta* de 1215 a été repris, au moins dans son esprit, dans la plupart des Constitutions¹⁰ et notamment à l'article 14 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789¹¹.

⁵ Deux décisions importantes en matière budgétaire et financière méritent d'être rappelées : la décision DCC n°10-144 du 4 décembre 2010, *Raphael Akotègnon*, relative à l'autonomie financière du Parlement ; et la décision DCC 27-94 du 24 Août 1994, *Président de l'Assemblée nationale*, Rec., 1994, p.111, relative à la mise en vigueur du budget par le recours aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République.

⁶ Fidèle Nanga, « La Commission des lois se dresse contre la Cour », publié le 18 janvier 2014 sur <http://www.actubenin.com/?La-Commission-des-lois-se-dresse>.

⁷ Pour une synthèse des commentaires virulents de la presse, V. Fidèle Nanga, « Juge de la Constitution: La Cour de Holo sème le doute », publié le 6 janvier 2014 sur <http://www.journauxdubenin.com/article/juge-de-la-constitutionla-cour-de-holo-seme-le-doute>

⁸ Sur cette décision n°79-110 DC, *Loi de finances pour 1980*, Rec., p.36 ; V. Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 16 éd., 2011, pp.114-121 ; Léo HAMON, « Note sous Décision n°79-110 du Conseil constitutionnel », *Dalloz*, 1980, Jur., pp.381-385 ; Loïc PHILIP, « Les décisions relatives au vote de la loi de finances pour 1980 », *RDP*, 1980, pp. 1373-1402 ; Claude FRANCK, « « Note sous les décisions n°79-110 du 24 décembre 1979 et n°79-111 du 30 décembre 1979 du Conseil constitutionnel », *AJDA*, 1980, p.356 ; Jean-Yves FABERON, « Le vote du budget 1980 : l'imbroglio juridique », *Revue politique et parlementaire*, 1980, p.10.

⁹ Jean-Yves FABERON, « Le vote du budget 1980 : l'imbroglio juridique », Op.cit., p.12.

¹⁰ En effet, le principe du consentement à l'impôt est présenté comme un élément de l'autorisation budgétaire du Parlement à l'exécutif. D'une part, il suppose que ceux qui supportent l'impôt doivent y consentir. D'autre part, ces derniers ont le droit de discuter la dépense à laquelle est affecté cet impôt. V. Vincent DUSSART et Philippe FOILLARD, *Finances publiques*, Paris, Larcier, Édition 2012, pp.3-8.

¹¹ « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi ».

Il découle de ce principe que le peuple doit, par la voix de ses représentants, autoriser par le vote de la loi de finances l'exécutif à percevoir les impôts et effectuer les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'État. Dans la mesure où le budget préparé par l'exécutif est mis en discussion devant le Parlement, ce dernier a l'assurance de détenir le pouvoir budgétaire. Même si pour des raisons pratiques, il faut bien convenir qu'il s'agit de l'illusion de la détention d'un pouvoir de décision. Tant il est vrai qu'à ce niveau « le pouvoir de décision est ailleurs (puisque) le budget reste, malgré son passage devant les assemblées, l'œuvre du Gouvernement, qui aura éventuellement la responsabilité de le faire corriger et de rendre compte de ses médiocres effets »¹².

A ce propos, la présente décision est importante, puisque la Cour constitutionnelle du Bénin annule le rejet du budget par le Parlement pour vice de procédure. Par la suite, elle enjoint à l'Assemblée nationale de voter impérativement le budget le 31 décembre 2013.

Qu'en est-il précisément des faits de la cause ?

Discuté devant l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances portant budget général de l'État, exercice 2014 a été rejeté le 19 décembre à raison de 44 voix contre 39. Au moment de passer au vote du budget, un premier groupe de députés devait invoquer l'art.57.2¹³ du Règlement intérieur (ci-après RI) de l'Assemblée afin que le vote du budget se déroule en secret, alors que ce vote a toujours eu lieu à main levée conformément à l'article 56 du RI¹⁴.

A cette requête suivra une autre fondée sur le même article 57.2 RI et formulée par un autre groupe de députés proches du parti au pouvoir. Ces derniers souhaitent que le vote du budget se fasse au scrutin public (plus précisément à main levée). Après les tractations infructueuses pour rapprocher les opinions, le Président de l'Assemblée nationale pris la résolution de soumettre le vote du budget au scrutin secret, considérant que la seconde requête avait un caractère plutôt dilatoire. Ainsi et contrairement à la pratique généralement observée

¹² Robert HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *RDP*, n°1/2, 2002, p.303.

¹³ « Art. 57.1 - Sans préjudice des dispositions de l'article 186 ci-dessous, il est procédé par scrutin public à la tribune ou par scrutin secret à la tribune dans tous les cas où la Constitution exige une majorité qualifiée.

57.2 : En toute autre matière, et à la demande de cinq députés au moins, il est procédé par scrutin public ou par scrutin secret, sans préjudice des dispositions des articles 55 alinéa 2, 56 alinéa 3 et 64 alinéa 2 ».

¹⁴ **Article 56.- Modes ordinaires de vote**

56.1 - L'Assemblée nationale vote normalement à main levée en toute matière, sauf pour les nominations personnelles.

56.2 - En cas de doute sur le résultat du vote à main levée, il est procédé au vote par assis et levé; si le doute persiste, le vote par scrutin public ordinaire est de droit.

56.3 - Toutefois, lorsque la première épreuve à main levée est déclarée douteuse, le Président peut décider qu'il sera procédé par scrutin public ordinaire.

56.4 - Nul ne peut obtenir la parole entre les différentes épreuves du vote.

pour le vote de la loi de finances, c'est le scrutin secret qui a été retenu. Vraisemblablement, ce scrutin secret a permis à certains députés de la majorité parlementaire de voter contre le projet de loi de finances¹⁵. Ce qui explique qu'il y ait eu plus de suffrages exprimés pour le rejet du budget 2014¹⁶.

C'est alors que certains députés proches du parti au pouvoir décident de saisir la Cour constitutionnelle pour voir annuler le vote ayant donné lieu au rejet du budget 2014, au motif que la procédure suivie était contraire aux articles 42 à 50 du RI de l'Assemblée, lesquels, estiment-ils, font partie du bloc de constitutionnalité.

Dans sa décision, la Cour annule le rejet du budget 2014 en ce que la procédure suivie est inconstitutionnelle. Le scrutin secret utilisé pour le vote de la loi de finances doit être considéré comme un détournement de procédure. Il faut entendre par là que le vote de loi de finances ne doit se dérouler qu'à main levée. Dans cette optique, elle considère que cette modalité de vote au vu et au su des électeurs n'est en rien contraire au principe de la prohibition du mandat impératif.

Comme la décision de la Cour intervenait 24 heures avant le début de l'exercice budgétaire en cause, elle décide d'enjoindre à l'Assemblée nationale de « voter impérativement le budget le 31 décembre 2013 ». Une telle décision peut se justifier par le souci de voir respecter le principe de l'antériorité du budget et surtout le principe constitutionnel de la continuité du service public. Car, la mise en vigueur du budget est indispensable pour donner une base légale

¹⁵ La mouvance présidentielle comportait 53 députés et 30 pour l'opposition. Au lendemain des élections législatives de 2011, la configuration de l'Assemblée se présente, sur un total de 83 députés, ainsi que suit : Forces Cauris pour un Bénin Emergent(FCBE) : 41 députés, Union fait la Nation(UN) : 30 députés, Union pour le Bénin(UB): 2 députés, Alliance Cauris2: 2 députés, Alliance Amara: 2 députés, Union Pour la Relève-Force-Espoir (UPR-FE): 2 députés, Alliance G13 Baobab : 2 députés, Alliance Force dans l'Unité (AFU): 2 députés.

¹⁶ Les raisons du vote négatif du projet de loi de finances ne sont bien connues. Il est permis toutefois de relever les conclusions du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) avant l'examen du projet de budget 2014. Le PRD relevait de nombreuses irrégularités de forme et de fond.

En la forme, il est noté : l'absence dans les visas du projet de budget de la nouvelle loi organique portant loi de finances (LOLF) n°2013-14 du 8 juillet 2013 ; le non respect des dispositions de la loi n° 2009-09 du 22 mai 2009 portant protection des données à caractère personnel au Bénin et de la loi n° 2011-20 du 30 août 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Au fond, il est relevé : le caractère irréaliste des prévisions budgétaires retenues par le gouvernement pour 2014; la non prise en compte de la notion de déficit public; l'institution d'une taxe radiophonique (1000 francs par an) et d'une taxe télévisuelle (3000 francs par an) au profit exclusif de l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Bénin (ORTB) à payer par toute personne assujettie à l'Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques (IRPP) ou à l'Impôt sur les Sociétés (IS) ; l'augmentation non justifiée de certaines prévisions de recettes....V. « En prélude à l'étude de la loi de finances 2014: Le Prd relève les faux chiffres du budget », *Quotidien Le Matinal*, publié le 16 décembre 2013, consulté le 9 janvier 2013 sur <http://www.actubenin.com/?En-prelude-a-l-etude-de-la-loi-de>.

à la perception des recettes et à l'exécution des dépenses nécessaires au fonctionnement de l'État.

Toutefois, si le pouvoir d'injonction trouve son fondement et sa légitimité dans la fonction régulatrice, reconnue à la Cour, du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, la difficulté tient à la teneur que celle-ci doit revêtir. Plus précisément que fallait-il entendre de l'obligation faite au Parlement de « voter impérativement ». S'agissait-il d'une simple obligation faite à l'Assemblée de reprendre le vote sur le projet de budget ? Ou, compte-tenu des délais qui étaient arrivés à terme, d'une obligation d'adoption du projet de budget ? Il semble qu'à travers cette injonction « voter impérativement », la Cour entendait obliger le Parlement à adopter le budget avant le début de l'année civile¹⁷. C'est ce qui pourrait être compris du communiqué du Secrétaire générale de la Cour suite à la décision. Celui-ci laissait entendre que l'injonction de « voter impérativement » se justifiait « en raison de l'absence de budget »¹⁸.

N'y avait-il pas là une contradiction avec le principe du vote qui implique, outre la possibilité d'adoption, celle de rejet ? Si le Parlement est ainsi réduit à adopter le budget présenté par l'exécutif, avec, il est vrai, la possibilité de proposer des amendements, la Cour n'a-t-elle pas dans cette décision ignoré le pouvoir budgétaire du Parlement ?

Dans tous les cas, ce pouvoir d'injonction semble ne pas avoir été utilisé à bon escient. En effet, il paraissait irréaliste d'exiger du Parlement qu'il vote le budget 24 heures après la décision de la Cour. Du reste, n'aurait-il pas mieux valu que la Cour utilise ce pouvoir d'injonction pour trouver un expédient inspiré des dispositions constitutionnelle et organique¹⁹, en attendant que le Parlement puisse se réunir au début de l'exercice.

Ces nombreuses interrogations que suscite cette décision et le tollé politico-médiatique auquel elle a donné lieu soulignent tout l'intérêt de tenter une analyse pour les clarifier. Deux principaux éléments qui se dégagent de la lecture de cette décision guideront l'analyse.

¹⁷ Cette interprétation paraît s'imposer en raison des circonstances. En effet, on imagine difficilement que la Cour exige un nouveau vote au 31 décembre avec une possibilité de rejet !

¹⁸ « Communiqué du Secrétariat général de la Cour constitutionnelle suite à la décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 relative au rejet du budget général de l'Etat-exercice 2014 par l'Assemblée nationale », publié le 7 février 2014, consulté le 20 février 2014 sur <http://www.actubenin.com/?Communique-du-Secretariat-general>.

¹⁹ La Constitution prévoit en son article 110 l'hypothèse où le Parlement n'a pu se prononcer sur le projet de budget. La Cour aurait pu orienter sa décision dans ce sens. On y reviendra plus longuement dans la deuxième partie du commentaire.

Il s'agit dans un premier temps d'examiner la déclaration d'inconstitutionnalité de la procédure de vote qui censure le rejet de la loi de finances portant budget général de l'État, exercice 2014.

Dans un second temps, en décidant que l'Assemblée nationale « doit voter impérativement le budget le 31 décembre 2013 », la Cour semble ne pas avoir fait un bon usage de son pouvoir d'injonction. Car, on pouvait douter qu'une telle injonction, malgré sa fermeté, puisse être matériellement exécutée, surtout qu'elle s'éloigne des règles constitutionnelles et traditionnelles qui commandent la procédure budgétaire. Ces règles prévoient non seulement l'hypothèse où le Parlement ne s'est pas prononcé sur le projet de budget, mais en plus, elle ne l'oblige pas à adopter le projet de loi de finances.

Ces idées conduiront à expliquer successivement la démarche jurisprudentielle qui conduit à la censure de la procédure de vote (I), et l'usage inopportun du pouvoir d'injonction par le juge constitutionnel (II).

I- L'inconstitutionnalité du vote secret du budget 2014 : la censure d'un détournement de procédure

Avant de déclarer inconstitutionnel le scrutin secret appliqué pour le vote du budget (B), la Cour est conduite à souligner la valeur constitutionnelle des articles du RI de l'Assemblée qui lui servent en l'occurrence de normes de référence pour opérer le contrôle de constitutionnalité de la procédure suivie pour le vote du projet du budget (A).

A- Une violation indirecte de la constitution

En décidant que la procédure de vote suivie était irrégulière en ce qu'elle était contraire aux modalités définies dans le RI de l'Assemblée nationale pour le vote de la loi de finances (2), la Cour constitutionnelle reconnaissait la valeur constitutionnelle de ces dispositions incriminées du RI. Ce qui lui permet d'étendre le bloc de constitutionnalité, dans la mesure où l'on sait que la Cour constitutionnelle béninoise n'attribue pas systématiquement une valeur constitutionnelle aux RI des institutions constitutionnelles (1).

1- La constitutionnalisation des dispositions du RI de l'Assemblée nationale relatives au vote du budget

Le contrôle de constitutionnalité des lois est cette opération qui permet au juge de vérifier la conformité des actes à la Constitution. Cette entreprise dans la pensée de KELSEN étant le seul moyen d'assurer dans l'ordre juridique interne la suprématie de la Constitution²⁰. Elle induit pour principale conséquence que la loi, expression de la volonté générale, doit courber l'échine devant la Constitution qui devient la norme suprême dans l'ordre juridique étatique²¹.

Puisque le contrôle vise à s'assurer de la conformité des actes à la Constitution, il se pose la question des normes constitutionnelles devant servir de référence dans l'opération de contrôle. Autrement dit, il s'agit de savoir quelles sont les normes qui, en raison de leur nature constitutionnelle, mériteraient une protection de la part du juge notamment constitutionnel.

Dans la décision sous commentaire, les requérants invoquent la violation de dispositions figurant dans le RI de l'Assemblée nationale. La décision d'inconstitutionnalité de la Cour qui s'ensuit y trouve son fondement. Cela conduit la Cour constitutionnelle béninoise à préciser la valeur constitutionnelle des articles incriminées du RI de l'Assemblée, et donc de leur appartenance au vivier qui lui sert à remplir son office de juge de la constitutionnalité des actes qui lui sont soumis.

Or, l'expérience de la justice constitutionnelle en Afrique francophone²² inspirée de la pratique française a montré que la notion de normes constitutionnelles servant de référence au contrôle de constitutionnalité allait bien au-delà des règles énoncées dans le texte de la Constitution. Cette approche extensive a donné lieu à ce que le doyen FAVOREU a théorisé sous la notion de « bloc de constitutionnalité », employée pour la première fois par Claude EMERI²³. En dépit du fait que le terme de bloc renvoie à une réalité homogène et compacte, il apparaît que le terme de bloc de constitutionnalité ramène à une réalité plutôt fluctuante. Il pose des difficultés quant à l'identification de ses composantes. A ce propos, on a pu

²⁰ Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, traduction française de la 2^e éd. de la « *Reine Rechtslehre* » par Charles EISENMANN, Paris, Dalloz, 1977, p. 300 et s.

²¹ CC, Décision n°85-197 DC du 23 août 1985, *Évolution de la Nouvelle-Calédonie*, § 27 : « La loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution », Rec., p.70.

²² Marie-Madeleine MBORANTSUO, *La contribution des Cours constitutionnelles africaines à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007.

²³ Charlotte DENIZEAU, *Existe-t-il un bloc de constitutionnalité*, Paris, LGDJ, 1997, pp.9-13.

considérer que : « le bloc de constitutionnalité se caractérise par une remarquable capacité à évoluer et à se développer, à tel point qu'il évoque plutôt une masse gazeuse »²⁴.

Aussi la valeur constitutionnelle des RI des Assemblées, dont la conformité à la Constitution est généralement garantie par le contrôle de constitutionnalité obligatoire dont ils sont l'objet, n'est-elle pas reconnue par toutes les juridictions constitutionnelles en Afrique francophone. C'est ainsi qu'au Sénégal, le Conseil constitutionnel refuse de connaître d'un recours dirigé contre une loi qui violerait le RI²⁵. Il en est de même en France où le Conseil considère « que les règlements des assemblées parlementaires n'ont pas par eux-mêmes valeur constitutionnelle... »²⁶.

Au Bénin, le juge s'est pendant longtemps refusé de reconnaître la valeur constitutionnelle des RI de l'Assemblée, et plus généralement des institutions constitutionnelles. Il a depuis fait évoluer sa jurisprudence. Il admet la possibilité que les dispositions du RI de l'Assemblée et des institutions constitutionnelles puissent servir de référent au contrôle de constitutionnalité. Cette reconnaissance reste toutefois conditionnée. Ainsi, il a eu à préciser dans une décision de 2001 qu' « en tout état de cause, les articles du règlement intérieur (de l'Assemblée nationale) ne font partie du bloc de constitutionnalité que s'ils constituent la mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle ou à valeur constitutionnelle »²⁷.

Dans la décision sous commentaire, la Cour devait donc préalablement déterminer si les dispositions du RI relatives au vote du budget font partie du bloc de constitutionnalité. Elle constate (considérant 12) que les dispositions du RI (art.53-59 et 94-97) « concernent les modes de vote devant l'Assemblée nationale et la procédure relative à la loi de finances et constituent la mise en œuvre de l'article 109 de la Constitution »²⁸.

Etant donné que les articles en cause du RI sont une mise en œuvre d'une disposition constitutionnelle, la Cour déduit conformément à sa jurisprudence précitée de 2001 qu'ils : « font par conséquent partie intégrante du bloc de constitutionnalité » et qu'elle est par la suite compétente pour connaître de leur violation.

²⁴ Henry ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5^{ème} éd., 2004, p.50.

²⁵ CC, n°9-C-98 du 9 octobre 1998, V. El Hadji Omar DIOP, *La justice constitutionnelle au Sénégal*, DAKAR, CREDILA/OVIPA, 2013, p.176.

²⁶ V. Décision n°2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, Rec., p.64. ; Décision n°2010-617 DC du 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, Rec., p.310.

²⁷ Décision DCC 01-013 du 29 janvier 2001, *Sanny Babatoundé*, Rec. 2001, p. 69.

²⁸ L'art.109 de la Constitution dispose : « l'Assemblée nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi... ».

Il faut relever ici deux éléments. Dans un premier temps, la Cour pour juger de la recevabilité de la requête s'appuie sur d'autres dispositions du RI que celles sur lesquelles se fondent les requérants. En effet, les requérants invoquaient une violation des articles 40 à 52 du RI relatifs notamment aux prérogatives du Président de l'Assemblée nationale et à celles de la plénière. La Cour admet plutôt la recevabilité de la requête sur la base des articles 53-59 et 94-97. Cette démarche fait partie de ce que l'on pourrait appeler l'attitude libérale du juge constitutionnel béninois. Il s'agit là pour la Cour d'une modalité d'autosaisine partielle, suivant l'expression du Professeur Henry ROUSSILLON²⁹, qui lui permet de rechercher des motifs d'inconstitutionnalité qui viennent se substituer à ceux invoqués par les auteurs de la saisine.

Dans un second temps, l'appartenance des dispositions en cause du RI au bloc de constitutionnalité tient au fait qu'elles sont une mise en œuvre de l'article 109 précité de la Constitution. Dans ce sens, bien plus que la violation supposée du RI, c'est la violation indirecte de la Constitution qui est recherchée. Cette idée est exprimée dans le libellé des motifs de la présente décision (considérant 20), lorsque le juge précise « la procédure de vote de ladite loi pour n'avoir pas suivi ces dispositions qui constituent la mise en œuvre de la Constitution, n'est pas conforme au Règlement Intérieur et par conséquent, viole la Constitution ... ».

En dépit de cette possibilité admise de voir ses dispositions figurées dans le bloc de constitutionnalité au Bénin, le RI ne constitue pas en lui-même une source autonome de constitutionnalité. Tout comme en France « il est donc clair que le RI, dès lors qu'il ne reproduit pas, pour la mettre en œuvre, une règle constitutionnelle ne relève pas du système de la légalité constitutionnelle ; il est autonome par rapport à celle-ci »³⁰.

Quoi qu'il en soit, dans la décision sous commentaire, le juge constitutionnel est amené à dire si le recours au scrutin secret, opéré sur la base du RI, pour le vote de la loi de finances est ou non constitutionnelle. Ce qui l'amène à arbitrer entre les articles du RI ou, du moins, à contrôler l'application des dispositions du RI.

2- Une utilisation irrégulière des dispositions incriminées du RI

²⁹ Henry ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Op.cit., pp.29-30 ; Pour une vue générale sur l'extension des modalités de saisine, et notamment d'autosaisine en Afrique noire francophone, V. Seni M. OUEDRAOGO, « Contribution à la réflexion sur l'extension de la compétence du juge constitutionnel africain par le biais du droit », *Revue Politéia*, n°23, printemps 2013, pp.387-412.

³⁰ Pierre AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *RDP*, 1984, p.577.

Jugeant la requête recevable en raison de l'appartenance des dispositions du RI en cause au bloc de constitutionnalité, la Cour constitutionnelle est appelée à vérifier si la procédure ayant conduit au rejet du vote du budget 2014 est irrégulière. En d'autres termes, la Cour est amenée à effectuer un contrôle de constitutionnalité de la procédure législative suivie.

En pareille situation, les requérants contestaient le recours au scrutin secret prévu par l'article 57 al.2 précité du RI pour le vote du budget. Cela tient au fait qu'ordinairement le vote a lieu à main levée ou au scrutin public³¹ conformément les prescriptions à l'article 56 précité. Autrement dit, la Cour devait juger si l'article 57 al.2 pouvait valablement justifier le recours au scrutin secret utilisé pour le vote du budget dès lors que l'article 56 (relatif au scrutin à main levée ou au scrutin public) se présentait comme la procédure ordinaire.

Pour répondre à la question, elle se livre à une opération d'interprétation qui la conduit notamment à discuter le sens du membre de phrase « sans préjudice des dispositions des articles 55 al.2, 56 al.3 et 64 al.2 » contenu dans l'alinéa 2 de l'article 57. L'opération d'interprétation permet à la Cour d'arriver à la considération que l'article 57 al.2 ne peut être appliqué dans les cas réglés par les articles 55 al.2 (pour les nominations personnelles), 56.3 (en cas de doute sur un premier vote à main levée à la suite duquel le président de l'Assemblée a décidé de recourir au scrutin public) et 64 al.2 (pour les censures de députés). A partir de cette analyse, la Cour estime que l'article 56 (non pas l'article 56 al.3 qui est précisément visé par l'art.57 al.2) relatif au mode de vote de la loi de finances ne doit donner lieu qu'à un scrutin à main levée ou à défaut à un scrutin public.

Il ne fait pas de doute que la Cour fait une bonne interprétation de l'expression « sans préjudice des... », en ayant recouru d'ailleurs au *Vocabulaire juridique* de Cornu et au dictionnaire Robert. Il est juste curieux que la Cour, au moment de tirer les conclusions de son interprétation, ne fasse pas référence à l'al.3 de l'article 56 auquel renvoie l'article 57 al.2. Elle se contente de préciser que « le mode de votation de la loi de finances exercice 2014 doit incontestablement être celui prévu à l'article 56 du Règlement Intérieur ». Or, en procédant de la sorte, la Cour exclue tous les alinéas de l'article 56 du champ de l'article 57 al.2 alors même que cette dernière disposition ne vise que le seul al.3 de l'article 56.

³¹ Les modalités du scrutin public sont précisées à l'art.58 du RI : « 58.1 - Pour le scrutin public, il est distribué à chaque député trois sortes de bulletins : vert – jaune-rouge. 58.2 - S'il s'agit d'un scrutin public ordinaire, chaque député dépose, dans l'urne qui lui est présentée, son bulletin de vote et, s'il y a lieu, celui de son délégué : vert s'il est pour l'adoption, rouge s'il est contre, jaune s'il désire s'abstenir ».

Une telle approche aurait été acceptable si les différents alinéas de l'article 56 étaient inséparables. A l'évidence, ces différents alinéas sont séparables et décrivent des situations graduelles qui ne sont donc pas amenées à s'appliquer de manière systématique à toutes les procédures de vote. Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 56 donne la possibilité au président de l'Assemblée nationale de procéder au scrutin public ordinaire (c'est-à-dire avec remise à chaque député des bulletins vert, jaune et rouge) lorsque l'opération de vote à main levée qui doit être appliquée en premier lieu est déclarée douteuse. Il s'ensuit que l'alinéa 3 de l'article 56 ne doit s'appliquer que lorsqu'il a déjà été opéré un premier vote à main levée déclaré douteux. C'est cette dernière hypothèse que vise l'art.57 al.2 qui empêche alors toute requête tendant à recourir au scrutin secret alors que le président de l'Assemblée nationale a déjà décidé d'un scrutin public ordinaire.

Or, dans le cas d'espèce, le vote à main levée n'a pas eu lieu dès lors qu'au moment de passer au scrutin, le président de l'Assemblée avait été saisi d'une requête réclamant un vote secret sur le fondement de l'art.57. al.2 qui, en notre sens, trouvait bien à s'appliquer, puisque l'hypothèse de l'art.56 al.3 n'avait pu alors se réaliser.

En décidant d'exclure tout l'article 56 et non le seul alinéa 3 de cet article qui est précisément visé par l'art.57 al.2, il nous semble que la Cour a fait une interprétation erronée des dispositions incriminées du RI. Une attention particulière permet de comprendre que cette interprétation vide l'article 57.2 de sa substance. En effet, l'art.56 régit la procédure de vote (public) normalement applicable pour les matières autres que les nominations personnelles et la censure des députés. Avec l'interprétation qu'elle fait, ces différentes matières ne peuvent plus faire l'objet d'une demande au scrutin secret ou public. Dans ce sens, il est permis de soutenir avec la principale formation politique de l'opposition à l'Assemblée que « la Cour a procédé à une révision du RI de l'Assemblée »³². En tout état de cause, il n'est pas exagéré de dire que la Haute juridiction a fait preuve d'excès dans l'opération d'interprétation du RI de l'Assemblée qui va bien au-delà de la pensée du législateur.

Il est possible de considérer qu'à travers cette interprétation, la Cour entendait arbitrer entre les deux requêtes présentées au président de l'Assemblée et qui exigeaient le recours au scrutin secret pour la première et le recours au scrutin public pour la seconde, sur le fondement du même article 57 al.2. Une situation qui avait amené le président de l'Assemblée

³² V. « Suite à la décision DCC 13-171 de la Haute juridiction : L'Union fait la Nation dénonce un coup de force constitutionnel », *Quotiden Le Matinal*, <http://www.actubenin.com/?Suite-a-la-decision-Dcc-13-171-de>, consulté le 18/01/2014.

nationale à recourir au scrutin secret, faisant ainsi droit à la première requête. La seconde requête ayant été écartée parce qu'il la jugea « tardive, impromptue, radicalement sans objet et donc irrecevable ; étant entendu qu'elle viole un principe acquis ». C'est sur la base d'ailleurs de ce dernier moyen qu'il demandait dans ses observations à la Cour de rejeter la requête en inconstitutionnalité des députés qui l'ont saisie.

On aurait pu imaginer que la Cour, suivant les moyens des députés requérants, recherche l'application irrégulière de ses prérogatives par le président de l'Assemblée nationale. En effet, les auteurs de la saisine estimaient que le président de l'Assemblée n'avait pas le pouvoir d'arbitrer entre les deux requêtes. Il devait pour eux s'en remettre à la décision de la plénière. En décidant d'écarter leur requête au profit de l'organisation d'un scrutin secret, ils estiment que le président de l'Assemblée a violé le RI dans la conduite des débats lors de l'examen du projet de loi de finances.

Dans ce sens, on sait que le juge constitutionnel béninois opère ce que certains auteurs n'hésitent pas à appeler un véritable « contrôle de constitutionnalité du comportement »³³, soit du président de l'Assemblée nationale³⁴, soit de l'Assemblée nationale et de ses membres³⁵, soit des membres du Conseil économique et social³⁶. Ainsi, « le contrôle de constitutionnalité du comportement » conduirait le juge à constater « le non respect des règles de procédures dans l'adoption d'un comportement donné » tels que « le comportement consistant pour les députés à refuser d'aller au bout d'une procédure donnée » « ou l'absence des membres du Conseil économique et social qui ont ainsi mis délibérément en péril le fonctionnement normal de l'institution ». Le moyen d'inconstitutionnalité fondé sur le comportement n'est pas ici examiné par le juge, dès lors qu'il estime que seul le vote à main levée est requis pour le vote de la loi de finances. Il se trouve que le vote a eu lieu en secret. La procédure suivie était donc inconstitutionnelle. Ce motif d'inconstitutionnalité ne rend pas nécessaire l'examen des autres moyens formulés dans l'acte de saisine.

C'est donc le caractère secret du vote du budget que la Cour constitutionnelle sanctionne dans sa décision. La Cour procède ainsi à une constitutionnalisation du vote public du budget qui n'emporte pas forcément l'adhésion.

³³ Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Op.cit., p.249.

³⁴ DCC 03-077 du 07 mai 2003 et DCC 03-078 du 12 mai 2003

³⁵ DCC 08-072 du 25 juillet 2008.

³⁶ DCC 04-065 du 29 juillet 2004.

B- Une constitutionnalisation discutable de la procédure de vote public du budget

L'interprétation combinée qu'elle fait des articles 56 et 57 du RI permet à la Cour de considérer que le vote de la loi de finances « doit incontestablement » avoir lieu en public, notamment à main levée. Elle exclut par conséquent tout vote secret s'agissant du vote de la loi de finances. Elle justifie cette décision par le fait que le vote public, qui permet aux citoyens de suivre l'opinion de leurs représentants, est compatible avec le principe de la prohibition du mandat non impératif du député ; même si elle ne garantit pas la liberté de choix de ce dernier (2). Plus subtilement, elle tend à invoquer un argument fondé sur la pratique parlementaire, de sorte que l'on est amené à se demander si un argument de fait peut valablement servir d'obligation juridique (1)

1- L'étonnante invocation implicite d'une coutume parlementaire abrogative

Il résulte de la décision sous commentaire que le vote public de la loi de finances est une exigence de valeur constitutionnelle. En effet, la Cour estime que le vote de la loi de finances est l'un des actes majeurs du Parlement qui exige que les électeurs puissent être à même de connaître le choix opéré par les élus. Plus précisément, c'est un moyen qui leur permet de savoir si leurs représentants agissent dans le sens de l'intérêt général.

La Cour semble trouver un fondement coutumier à cette exigence, puisque selon les termes de sa décision « depuis le Renouveau démocratique, les différentes législatures qui se sont succédés n'ont utilisés pour le vote de la loi de finances que le scrutin public » (considérant 19). Elle reprend même à son compte l'argumentation du Président de l'Assemblée qui faisait observer que le principe du vote public du budget est une situation inédite dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale béninoise. La Cour invoque dans les motifs de la décision des éléments de droit comparé et « de doctrine constante » qui l'amènent à la conclusion que le vote public du budget est une exigence démocratique bien établie. Il y aurait donc en quelque sorte une tradition suivant laquelle le vote du budget doit avoir lieu au scrutin public dans les grandes démocraties, et qui commande (ou devrait commander) le parlementarisme béninois.

Même si elle n'évoque pas explicitement la notion de coutume, il apparaît bien que la Cour s'inspire de la pratique parlementaire. Toute la difficulté est celle de savoir si la tradition parlementaire peut servir d'argument d'autorité pour fonder une obligation juridique. L'interrogation ramène au jour la question de l'existence d'une coutume constitutionnelle³⁷. On sait qu'en matière parlementaire, « la jurisprudence du Conseil constitutionnel français a délibérément rompu avec la tradition parlementaire comme source d'inspiration, et *a fortiori*, d'obligation, dès les décisions de juin 1959 sur les règlements des assemblées »³⁸.

Dans sa décision, le juge constitutionnel béninois invoque un argument de fait par rapport à l'application du RI de l'Assemblée. Ainsi considère-t-il « **que, de fait**, pour la loi de finances, les modes de votation...doit incontestablement être celui prévu à l'article 56 du RI ». Il reste à savoir si cette pratique était suffisante pour écarter les modalités de vote prévues à l'article 57.2 du même RI. Ce qui signifierait l'existence d'une norme coutumière abrogative.

Or, la coutume, sans compter les difficultés liées à la définition de ses éléments constitutifs (éléments objectif et subjectif ou éléments matériel et psychologique), ne saurait avoir un effet abrogatif, puisqu'il n'existe pas d'abrogation par désuétude. C'est cette idée qu'illustre clairement la boutade formulée par Carré de MALBERG : « Toutes les fois que les auteurs en sont réduits à invoquer la coutume pour justifier un état de choses établi en fait, cela revient à dire que cet état de choses manque de base en droit »³⁹. On ne saurait dire plus de l'attitude adoptée par la Cour Constitutionnelle du Bénin. Cette attitude est d'autant plus surprenante que la Cour tend à invoquer les arguments de « doctrine constante ». Faut-il alors considéré que la doctrine est un élément du bloc de constitutionnalité au Bénin ? On serait tenté de le dire d'autant que ce n'est pas la première fois que des arguments de doctrine sont invoqués dans les motifs d'une décision du juge béninois⁴⁰.

Cependant, la vraie question qui se trouve posée autour de cette modalité de vote public est celle de sa compatibilité avec le principe du mandat non impératif de l'élu qui est une exigence de la démocratie représentative sur laquelle est fondé le régime politique béninois.

³⁷ Stéphane RIALS, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle », *Revue administrative*, 1979, pp.265-273 ; Jacques CHEVALIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, pp.1316-1416.

³⁸ Pierre AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *RDP*, 1984, p.579.

³⁹ Raymond Carré de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, CNRS, 1962, tome 1, p.683.

⁴⁰ Ainsi dans une décision DCC 02-052 de mai 2002, la Cour précise que « Considérant qu'il ressort ... de la doctrine et de la coutume internationale, que de tels préjudices subis par toute personne ouvrent droit à réparation ;... », DCC 02-052 du 31 mai 2002, Rec. 2002, pp.217-221.

2- La délicate conciliation entre le vote public et l'interdiction du mandat impératif

Certes, le vote public est de principe aujourd'hui dans plusieurs Parlements, et notamment dans les grandes démocraties. On lui trouve d'ailleurs un fondement dans le principe constitutionnel de la publicité des audiences parlementaires. Mais, ce principe ne va pas de soi, et certains Parlements l'ignorent. En France, c'est seulement en 1885, à la Chambre des députés et en 1887 au Sénat, que le vote public a été établi définitivement comme un principe. En Italie, le principe de l'indépendance du parlementaire a fait conserver le scrutin secret jusqu'en 1988⁴¹.

Si les solutions sont controversées, c'est parce qu'en la matière il s'agit de mettre dans la balance deux principes apparemment contradictoires : la nécessité de préserver l'indépendance, et partant la liberté d'opinion de l'élu, et la nécessité de permettre aux électeurs de suivre le comportement de l'élu. Dans cette situation, le choix opéré n'est acceptable qu'à la lumière des arguments qui le fondent.

Or, les arguments avancés par les requérants, et repris à son compte par la Cour, ne nous semblent pas être en adéquation avec la situation politique et démocratique béninoise. En l'espèce, les requérants estiment que « le vote au scrutin public... oblige chaque Député à montrer au peuple son choix... C'est à cette occasion que chaque Député témoigne de sa fidélité à sa mission de Représentant du Peuple ». Cet argument des requérants est bien développé par le juge constitutionnel qui estime pour sa part que « cette procédure de scrutin public permet au Peuple, unique détenteur de la souveraineté, de connaître les choix effectués en son nom par ses Représentants et de s'assurer que ces choix sont conformes à l'intérêt général et ainsi pourrait-il leur renouveler ou non sa confiance à la fin de leur mandat ».

Ces opinions rappellent à bien des égards ceux de Duvergier de Hanane en 1845⁴². Ils expriment bien l'idée que « le parlementaire ne doit pas se réfugier dans l'anonymat »⁴³.

⁴¹ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4^e éd., 2010, p.147 ; V. aussi, Emile BLAMONT, « Essai comparatif sur les modes de votation en usage dans les principaux parlements », *RDP*, 1950, pp.820-832.

⁴² « Si le député à son droit, l'électeur a le sien, et celui-ci n'est pas moins sacré. Le droit du député, c'est de voter comme il l'entend. Le droit de l'électeur, c'est de savoir comment le député vote, afin de lui retirer plus tard sa confiance en connaissance de cause ». Pierre AVRIL, Jean GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4^e éd., 2010, p.147.

⁴³ Michel DEBRE, « Trois Caractéristiques du Système Parlementaire Français », *RFSP*, 1955, p.35.

Cependant, ces opinions semblent aller dans le sens d'une négation du principe de l'interdiction du mandat impératif. En effet, l'interdiction du mandat impératif exprime la principale idée que l'élu n'est pas le représentant de la circonscription, encore moins de ses électeurs, dans la mesure où il ne représente que la Nation, entité abstraite. Or, en exigeant que le vote du budget soit effectué au vu et au su des électeurs, n'est-ce pas engager la responsabilité des élus devant ces derniers, qui ont alors un moyen de les contrôler ? En donnant ainsi le moyen aux citoyens de contrôler le choix opéré par les élus, on tend à rendre ceux-ci responsables devant le peuple. Alors que précisément, la prohibition du mandat impératif a pour principale conséquence que « le député est irresponsable »⁴⁴. Même si la Cour juge que le vote public n'est en rien contraire au principe de la prohibition du mandat impératif, il reste que cette décision comporte un risque certain d'affaiblissement de la liberté de choix du parlementaire béninois.

Si l'on s'intéresse de plus près à la vie politique béninoise, il n'est pas sûr d'ailleurs que la cristallisation par le juge constitutionnel du vote public pour les lois de finances soit judicieuse. Sans rentrer ici dans les considérations d'ordre purement politique, on sait qu'au Bénin les majorités politiques n'ont pas toujours été des plus stables dans les différentes législatures depuis 1990⁴⁵. Le recours au scrutin secret se présentait comme un moyen pour garantir la liberté de choix des élus de la mouvance présidentielle qui, autrement, auraient pu choisir d'adopter le budget présenté par l'exécutif. Vraisemblablement dans le cas d'espèce, le scrutin secret a permis à des députés proches de la mouvance présidentielle de voter contre le projet de budget. Auraient-ils gardé la même attitude si le budget était voté en public ? Rien n'est sûr !

Dans ce sens, il est bien connu que la discipline de partis ne favorise pas toujours la liberté d'opinion et de décision. Et, elle s'impose le plus souvent comme une exigence pour éviter les remontrances des instances dirigeantes du parti, qui peuvent être conduites à exclure les indisciplinés du parti. Il faut admettre que le plus souvent « l'obéissance (de l'élu) vis-à-vis de son chef de groupe » prend malheureusement le dessus sur « la révérence à l'égard de ses électeurs »⁴⁶. Dans ces circonstances où le vote public paraît bien offrir une possibilité aux

⁴⁴ Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2009, 31^e éd., p.181.

⁴⁵ A ce propos, le Professeur MEDE écrit que « les majorités politiques fondent comme neige au soleil des ambitions déçues, des espérances contrariées, et des calculs défaits... Dans une Assemblée introuvable, la majorité parlementaire cohérente et stable se transforme en majorité d'idées si ce n'est en majorité du porte-monnaie », V. Nicaise MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Op.cit., p.227.

⁴⁶ Michel DEBRE, « Trois Caractéristiques du Système Parlementaire Français », *RFSP*, 1955, p.42.

« dirigeants des partis...d'exercer sans difficulté une grande puissance »⁴⁷, le vote secret peut être indiqué pour assurer une liberté de conscience aux parlementaires⁴⁸.

De ce point de vue, la Cour constitutionnelle qui a eu, à plusieurs reprises, à rendre des décisions pour favoriser la consolidation de la démocratie et l'Etat de droit au Bénin, aurait dû, il nous semble, prendre une décision pour garantir au mieux la liberté de choix de l'élu vis-à-vis des partis et groupements politiques. Car en l'occurrence, le vote secret a permis à certains députés proches du parti au pouvoir de rejeter le budget, qui ne leur semblait pas être bien élaboré. Du reste, l'une des justifications politiques de la prohibition du mandat impératif tient dans la « la liberté des élus vis-à-vis des groupes et des partis »⁴⁹. C'est cette idée de la liberté d'opinion et de décision de l'élu qu'implique la prohibition du mandat impératif qu'exprimait Condorcet à la Convention : « Mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes ; l'indépendance absolue de mes idées est le premier de mes devoirs envers lui »⁵⁰.

En droit comparé africain, le juge constitutionnel malien a défini la portée du principe de la prohibition du mandat impératif dans un sens qui permette une meilleure protection de la liberté de l'élu aussi bien à l'égard de ses électeurs qu'à l'égard de son parti politique. Il a ainsi considéré que « la nullité du mandat impératif signifie que le député ne peut être contraint à voter dans tel ou tel sens fixé soit par les ou des électeurs de sa circonscription électorale, soit par un organisme sociale ou par un parti politique ou groupe de partis politiques »⁵¹.

Dans ses observations sur cette décision, le Professeur SINDJOUN faisait remarquer que la Cour malienne élargissait ainsi « la marge de manœuvre des élus au sein du parlement en termes...de liberté de vote ». La présente décision de la Cour constitutionnelle du Bénin s'éloigne de cette dernière perspective. En écartant le scrutin secret pour le vote du budget, elle réduit la liberté de choix de l'élu dont il faut craindre qu'elle s'amenuise dans les

⁴⁷ *Ibidem*, p.42.

⁴⁸ A ce propos, on a pu relever, sous la IV^e République, qu'avec le vote public pratiqué avec les boitiers « on voyait les spécialistes de chaque parti tailler les textes à leur guise et faire voter leurs collègues dans un sens que ceux-ci n'approuvaient pas toujours ». Travaux du Comité consultatif constitutionnel, Intervention de M. DEJEAN, Cité par Jean-Claude NEMERY, « Le principe du vote personnel dans la Constitution de la Ve République », *RDP*, 1987/1, p.1003.

⁴⁹ Francis HAMON et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Op.cit., p.181.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cour constitutionnelle du Mali, Arrêt n°06-173 du 15 septembre 2006. V. Luc SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Belgique, Bruylant, 2006, pp.126-132.

exigences de la discipline de parti. A ce propos, comme le faisait remarquer le Professeur Jean WALINE, « l'existence des groupes (parlementaires) conduit à l'aliénation de l'élu qui se trouve placé dans une situation de dépendance certaine. Il est choquant de constater que bien souvent le parlementaire ne peut se déterminer en conscience »⁵².

Or, il nous semble que la possibilité offerte par l'article 57.2 du RI de l'Assemblée de réclamer le vote secret en lieu et place du scrutin public devait permettre, lorsque les circonstances l'exigent, aux députés de préserver leur liberté de décision. Cette possibilité est définitivement écartée par la Cour dès lors qu'elle estime que le vote du budget ne peut avoir lieu qu'en public, puisqu'elle interprète la matière budgétaire comme étant exclue des exceptions prévues par l'art.57.2 du RI de l'Assemblée.

Il est permis de regretter cette option de la Cour, d'autant plus qu'elle tend à créer, ainsi que le fait observer le Professeur SINDJOUN relativement à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sud-africaine du *floor crossing*⁵³ « un mécanisme structurant de manière implicite le mandat impératif »⁵⁴. Peut-être est-ce là une solution de la Cour constitutionnelle pour éviter les conséquences fâcheuses de l'effritement des majorités parlementaires qui fait que bien souvent au Bénin « l'Assemblée nationale n'est plus le lieu où s'exprime une opposition politique mais la nouvelle barricade institutionnelle contre laquelle vient échouer toute initiative gouvernementale »⁵⁵. D'autant que « la loi de finances de l'année est un point majeur de cristallisation des ardeurs déstabilisatrices de l'opposition parlementaire »⁵⁶.

La constitutionnalisation par la Cour constitutionnelle du vote public du budget emporte l'irrégularité de la procédure suivie pour le vote ayant conduit au rejet du projet de loi de finances. Ce qui conduit tout logiquement la Cour a déclaré que le vote effectué par les députés est nul et de nul effet. Par suite, et suivant la demande des requérants, elle enjoint d'une manière critiquable les députés à « voter impérativement » le budget le 31 décembre 2013.

⁵² Jean WALINE, « Les groupes parlementaires », *RDP*, 1961, pp.1236-1237.

⁵³ Selon le Professeur SINDJOUN, cette expression traduit le principe selon lequel « la Cour constitutionnelle (sud-africaine) n'envisage la liberté des députés que lorsque et en tant que ils partent d'un parti politique pour un autre », V. Luc SINDJOUN, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Op.cit., p.9.

⁵⁴ *Ibidem*, p.134.

⁵⁵ Nicaise MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Op.cit., p.227.

⁵⁶ *Ibidem*.

II- Une utilisation inopportune du pouvoir d'injonction par le juge constitutionnel : le risque d'une réduction des pouvoirs budgétaires du Parlement béninois

L'une des singularités de la justice constitutionnelle béninoise réside dans le pouvoir d'injonction aux différentes institutions que la Cour constitutionnelle a réussi à développer sur la base de sa fonction constitutionnelle de « régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics »⁵⁷. Pour les observateurs avertis de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin, ce pouvoir de régulation consiste « pour la Cour constitutionnelle, à intervenir, sur demande, par sa décision et les injonctions qu'elle comporte, pour faire échec à une situation de paralysie imminente ou réelle d'une ou de plusieurs institutions de la République »⁵⁸.

Ce pouvoir est utilisé pour enjoindre à l'Assemblée nationale de « voter impérativement le budget avant le 31 décembre ». Et, il est alors permis de se demander si une telle injonction n'ignore pas les pouvoirs budgétaires du Parlement (A). Par ailleurs, cette décision laisse en suspend certaines questions relatives à la mise en vigueur du budget que les textes actuels ne permettent pas de résoudre (B).

A- L'interprétation restrictive des pouvoirs budgétaires du Parlement

Dans la présente décision, la Cour fait une application, qui ne nous paraît pas adéquate, des règles constitutionnelles, puisqu'elle tend à imposer l'adoption du budget au Parlement (1) tout en ignorant que la Constitution prévoit une solution pour régler la situation où le Parlement ne s'est pas prononcé sur le projet de budget (2).

1- Une négation des pouvoirs budgétaires du Parlement

« L'Assemblée Nationale **doit voter impérativement** la loi de finances exercice 2014 le 31 décembre 2013 conformément aux dispositions de l'article 56 de son Règlement Intérieur ». Tel est le libellé de l'article 3 du dispositif de la décision sous commentaire. A travers cette

⁵⁷ Nicaise MEDE, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », Op.cit., p.48.

⁵⁸ Gilles BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Op.cit., p.243

injonction, la Cour entendait obliger l'Assemblée nationale à exercer ses attributions avant le début de l'exercice budgétaire. Si dans la classe politique (notamment opposition), on s'est offusqué de ce pouvoir d'injonction, il faut souligner que la Cour a juridiquement compétence pour l'exercer. A ce propos, une partie de la classe politique a plutôt fait preuve d'une mauvaise foi dans la mesure où ce n'était pas la première fois que la Cour adressait des injonctions fermes aux pouvoirs publics. L'Assemblée nationale et le Conseil économique et social ont d'ailleurs, à plusieurs reprises, reçu des indications qu'il faut bien qualifier de directives de la part de la Cour constitutionnelle. Du reste, ce pouvoir d'injonction n'est d'ailleurs pas propre au seul juge béninois. La plupart des juridictions constitutionnelles africaines dispose d'un tel pouvoir, notamment dans le cadre de leur mission constitutionnelle de régulation du fonctionnement des pouvoirs publics. Aussi, en France, « malgré la traditionnelle réticence dont fait preuve la jurisprudence du Conseil constitutionnel vis-à-vis des injonctions au législateur »⁵⁹, il n'en demeure pas moins que depuis la mise en vigueur de la QPC « le législateur français se trouve désormais sous le coup d'une logique pressante de correction des décisions d'inconstitutionnalité »⁶⁰.

Toutefois ce pouvoir d'injonction doit être utilisé de manière à ne pas empiéter sur les prérogatives du Parlement notamment en matière législative. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel français estime depuis longtemps qu'il « ne bénéficie pas d'un pouvoir identique au Parlement et donc qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur »⁶¹

De ce point de vue, comment comprendre l'injonction faite à l'Assemblée nationale dans la présente décision « de voter impérativement la loi de finances » ? La Cour n'explicite pas ce qu'il faut entendre par la notion de vote. Dans ce sens, on sait que la décision du 24 décembre 1979 du Conseil constitutionnel français est demeurée historique en raison de l'acceptation qu'il a donné au terme « vote » contenu à l'article 40 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959⁶². Plus précisément, il était question de savoir si l'exigence « du vote de la première partie de la loi de finances avant la mise en discussion de la seconde partie devant les assemblées » se limitait à une simple mise aux voix de la première partie (avant la discussion

⁵⁹ Mathieu DISANT, « Les effets dans le temps des décisions QPC », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n°40, 2013, p.77.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ CC., Décision n°75-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, Rec., p.19.

⁶² Cet article dispose que « la seconde partie de la loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie ».

de la seconde partie) ou d'une adoption (c'est-à-dire un vote positif) de la première partie avant la discussion de la seconde partie. Le Conseil constitutionnel a interprété le terme « vote » comme équivalant à une adoption. Aussi, la Loi organique relative aux lois de finances (ci-après LOLF) de 2001, abrogeant l'ordonnance organique de 1959, reprend cette interprétation et substitue le terme « d'adoption » à celui de vote⁶³.

Que faut-il entendre par l'impératif de vote imposé par la Cour constitutionnelle béninoise à l'Assemblée nationale ? Vraisemblablement, celle-ci invitait l'Assemblée nationale, non pas à une nouvelle mise aux voix du projet de loi de finances, mais à une adoption du budget avant le début de l'exercice. C'est ce qu'il faut comprendre du motif exprimé dans le dernier considérant de la décision, par lequel la Cour précise que « l'Assemblée Nationale doit prendre toutes les dispositions pour voter impérativement la dite loi dans le délai ». Le verbe « devoir » et l'adverbe « impérativement » viennent imprimer une conduite à tenir par l'Assemblée nationale et semblent bien vouloir lui ôter toute marge de manœuvre pour le vote définitif de la loi de finances. Ce glissement de la notion de « vote » vers celle d'adoption n'est pas sans conséquence sur le pouvoir budgétaire du Parlement.

Certes, la loi de finances étant un acte indispensable à la continuité et au fonctionnement de l'État, on peut comprendre que la Cour, usant de son fameux pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, exige que l'Assemblée nationale adopte le budget avant le début de l'exercice, conformément au principe de l'antériorité budgétaire. Mais, il est toutefois possible de se demander si une telle injonction n'est pas en contradiction avec le droit budgétaire constitutionnel.

En effet, en décidant que « l'Assemblée nationale doit voter impérativement le budget », la Cour nie toute faculté à l'Assemblée de rejeter le projet de budget. Celle-ci n'a d'autre choix que d'adopter le projet de budget soumis par l'exécutif. Une telle interprétation n'est pas acceptable. Car, elle retire au Parlement son principal pouvoir, et partant sa raison d'être. Le principe du consentement à l'impôt qui est à l'origine du droit parlementaire ne saurait signifier que les représentants du peuple doivent obligatoirement accepter le projet de budget. Cela serait beaucoup trop réducteur et ferait du vote du budget, non plus un acte d'autorisation et de contrôle, mais davantage un acte d'acquiescement.

⁶³ Le nouvel article 42 de la LOLF dispose : « la seconde partie du projet de loi de finances de l'année...ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie ».

Dans cette dernière hypothèse, les effets de cette décision, qui semblent pratiquement ignorer les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée nationale, ne sont pas sans rappeler la conception bismarckienne du budget qui nie tout pouvoir budgétaire au Parlement⁶⁴. Aussi, il est possible de se demander si la sévérité de ce pouvoir d'injonction telle que exprimée par la Cour constitutionnelle n'est pas finalement contraire à la mission du juge constitutionnel, laquelle « n'est pas de dicter au Parlement ce qu'il doit faire »⁶⁵.

Les effets de cette décision sur le pouvoir budgétaire du Parlement rappellent également la décision de 2010 par laquelle la Cour donnait une définition restrictive de l'autonomie financière de l'Assemblée nationale. Elle avait considéré que l'autonomie financière de l'Assemblée nationale devait « s'analyser comme une autonomie de gestion de ses dépenses, à partir d'un budget propre »⁶⁶. Par voie de conséquence, le budget propre, préparé par l'Assemblée et voté par sa plénière, devait être soumis au pouvoir d'arbitrage de l'exécutif qui a ainsi le pouvoir de le (budget) réduire à la baisse en fonction de la conjoncture économique.

En tout état de cause, cette injonction de la Cour constitutionnelle apparaît en définitive comme la ratification de cette idée que le Parlement ne détient aujourd'hui qu'un pouvoir illusoire en matière financière. Ceci est d'autant plus vrai que la Cour, pouvait trouver une solution bien meilleure en s'inspirant des dispositions budgétaires constitutionnelles relatives au vote du budget.

2- Une injonction éloignée des hypothèses constitutionnelles sanctionnant le délai de vote

⁶⁴ Sous Bismarck, pendant plusieurs années, l'Allemagne fonctionne sans budget voté par le Parlement. La raison étant que, selon Paul LABAND, il faut considérer le budget comme une loi au point de vue formel et non au point de vue matériel. Ce faisant, en le votant, le Parlement se borne à exercer un contrôle administratif. Son assentiment n'est pas une autorisation, mais une simple approbation qui décharge le gouvernement de sa responsabilité. Par conséquent, le gouvernement peut voter sans budget, sous sa seule responsabilité. V. Paul-Marie GAUDEMET, « Budget et gouvernement », in Loïc PHILIP, *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, p.193.

⁶⁵ Jacques ROBERT, « La protection des droits fondamentaux et le juge constitutionnel français », *RDP*, 1990/2, p.1265

⁶⁶ DCC n°10-144 du 4 décembre 2010, *Raphael Akotègnon*. V. Nicaise MEDE, *Les grandes décisions de la jurisprudence constitutionnelle*, Op.cit., pp.98-111.

L'irrégularité du vote opéré pour le rejet du projet de loi de finances est sanctionnée par la Cour comme étant « nul et de nul effet ». Or, la Cour ne tire pas toutes les conséquences de cette sanction quant aux différentes procédures prévues par la Constitution pour l'adoption de la loi de finances. Au lieu d'obliger l'Assemblée nationale à voter impérativement le budget avant le 31 décembre, ce qui n'était matériellement pas possible, la Cour aurait pu s'inspirer des solutions de sauvegarde prévues par la Constitution.

En effet, même si elle entendait permettre au Parlement d'exercer ses prérogatives pour l'adoption de la loi de finances, il apparaissait tout à fait évident que les délais n'étaient plus suffisants pour permettre un nouveau vote du Parlement dès l'instant que l'on se trouvait à 24 heures du début de l'exercice budgétaire 2014. A titre de comparaison, on peut noter qu'en France, à la suite de la décision du 24 décembre 1979 annulant le vote du budget 1980, le gouvernement a dû soumettre au vote du Parlement, réuni en session extraordinaire, un projet de loi spécial autorisant la perception des impôts. Le recours à cette procédure imprévue a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1979. Si la décision de constitutionnalité du Conseil était fort critiquable en ce qu'elle admettait une nouvelle catégorie de loi de finances non prévue par la Constitution⁶⁷, il n'en demeure pas moins qu'elle se justifiait par le fait qu'après sa première décision d'inconstitutionnalité du 24 décembre 1979, « il n'était pas possible de revoter le projet (de budget) entre le 24 décembre et le 31 décembre »⁶⁸.

Au vu de cette dernière circonstance, on peut bien s'étonner que le juge constitutionnel béninois ait fait le choix d'obliger l'Assemblée à voter le budget le 31 décembre. On comprend difficilement que là où le juge constitutionnel français juge que le délai d'une semaine (du 24 au 31 décembre) était insuffisant pour permettre au Parlement de revoter, son homologue béninois oblige plutôt l'Assemblée à voter dans un délai de 24 heures (31 décembre). Cette démarche de la Cour constitutionnelle béninoise paraît d'autant plus surprenante qu'elle ne tient pas compte des modalités pratiques de convocation des parlementaires et en définitive de la possibilité de voir sa décision exécutée. D'ailleurs, on

⁶⁷ Loïc PHILIP, « Les décisions relatives au vote de la loi de finances pour 1986 », *Op.cit.*, p.1396.

⁶⁸ *Ibidem*, p.1394.

peut bien se demander si une telle décision n'affaiblit pas l'autorité des décisions de la Cour dès l'instant où les parlementaires n'ont pu se réunir à la date du 31 décembre⁶⁹.

Pourtant, si l'on accepte de justifier le choix opéré par la Cour par la nécessité d'assurer un fonctionnement continu de l'État, il apparaît que l'option prise ne s'inspire pas des mesures de sauvegarde prévues par la Constitution. Ce qui rend la décision juridiquement inopportune.

A ce propos, si la Constitution donne le pouvoir à l'Assemblée nationale de voter le budget, elle enferme non seulement cette dernière dans les délais, mais elle prévoit encore la sanction du non respect de ces délais. Ainsi, la Constitution règlemente l'hypothèse où le Parlement ne s'est pas prononcé avant le début de l'exercice budgétaire⁷⁰. En pareille situation, la sanction prévue par les dispositions constitutionnelles est que le Gouvernement peut décider d'adopter le budget par ordonnance, dont il demandera une ratification, au début de l'année civile, au Parlement convoqué en session extraordinaire.

Il est donc possible de se demander pourquoi la Cour constitutionnelle ne s'est pas inspirée de cette solution qui aurait pu rendre sa décision juridiquement acceptable. En effet, lorsqu'elle déclare le vote comme étant « nul et de nul effet », la Cour provoque du même coup une situation proche, sinon semblable, à celle prévue par la Constitution dans l'hypothèse où le Parlement ne s'est pas prononcé. Cette situation rappelle la principale conséquence attachée à l'inexistence juridique en droit administratif. L'acte administratif inexistant est déclaré « nul et non avenue ». Ce qui a pour effet qu'il est censé n'avoir jamais existé dans l'ordre juridique⁷¹.

De ce fait, déclare que le vote intervenu sur le budget est « nul et de nul effet », c'est finalement relever que le vote est censé n'avoir jamais eu lieu. Or, comme le vote est l'acte

⁶⁹ On peut notamment relever le mécontentement des parlementaires : « Cette décision doit être écartée et ne peut être respectée parce qu'elle viole notre Constitution... Accepter cette décision de la Cour, c'est mettre le Bénin en danger... Il nous reste à nous opposer au diktat de la Cour constitutionnelle. Il nous faut résister... ».

On ne peut pas demander aux députés d'aller impérativement voter à main levée. Ce n'est pas à la Cour de nous convoquer. C'est le président de l'Assemblée nationale qui le fait... », V. Thobias Gnansounou Rufino, « Opposition à la Décision Dcc 13-171 du 30 décembre 2013 : Les députés décapitent la Cour de Holo (Ils appellent à la résistance) », consulté le 18-1-2014, <http://www.actubenin.com/?Opposition-a-la-Decision-Dcc-13>; Fidèle Nanga, « La Commission des lois se dresse contre la Cour », consulté le 18-1-2014, <http://www.actubenin.com/?La-Commission-des-lois-se-dresse>.

⁷⁰ L'art. 110 de la Constitution dispose : « L'Assemblée nationale vote le budget en équilibre. **Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31 décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance.** Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours. Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire, le budget est établi définitivement par ordonnance.

⁷¹ CE, 31 mai 1957, *Rosan Girard*, Rec. Lebon, p. 335.

par lequel une assemblée s'exprime⁷², cela revient à dire, en suivant le raisonnement de la Cour, que l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée sur le budget. A partir de ce constat, il aurait été bienvenu que la Cour rappelle dans sa décision la solution prévue par la Constitution lorsque l'Assemblée ne s'est pas prononcée sur le budget : celle de la mise en vigueur du budget par ordonnance avec la demande d'une ratification parlementaire. C'est du reste, cette solution qui a été finalement appliquée dès l'instant où le Parlement n'a pu se réunir à la date du 31 décembre⁷³.

Si cette décision pose des solutions qui ne sont pas juridiquement appropriées, c'est peut-être parce qu'en matière budgétaire, il y a une rareté des dispositions constitutionnelles dont l'imperfection ne facilite pas toujours la tâche du juge et des différents acteurs. Cette décision permet de mettre en évidence des situations latentes qui ne trouveraient pas de solutions si elles venaient à se produire.

B- La révélation d'un vide juridique en matière budgétaire

Lorsque l'on pousse l'analyse de la décision, il apparaît des questions que l'état actuel du droit budgétaire au Bénin, et plus généralement dans les États africains qui s'inspirent du système budgétaire français, ne permet pas de résoudre. Ainsi, de cette décision deux hypothèses, qui ne sont pas prises en compte pas les textes actuels, peuvent être au moins dégagées. D'une part, on peut se demander ce qui résulterait de la décision de la Cour si celle-ci n'avait pas invalidé le vote de rejet de la loi de finances. D'autre part, comment résoudre la situation où la loi de finances adoptée par le Parlement venait à être déclarée inconstitutionnelle par la Cour. Il n'existe aucune règle prenant en compte les hypothèses de rejet du budget par le Parlement (1) et de déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de finances (2).

1- L'absence de solutions textuelles en cas de rejet du budget

La Constitution et les lois organiques sur les lois de finances (ci-après LOLF) nationales relatives au droit budgétaire dans les pays africains francophones, comme le Bénin, ne

⁷² Michel DEBRE, « Trois Caractéristiques du Système Parlementaire Français », Op.cit., p.34.

⁷³ Le budget a été mis en vigueur par Ordonnance n°2014 - 01 du 02 janvier 2014 portant Loi de finances pour la gestion 2014.

prévoient pas l'hypothèse où le Parlement a rejeté le projet de loi de finances présenté par l'exécutif. Il y a, à ce niveau, un vide juridique qui mérite d'être comblé, au risque d'être confronté à une probable paralysie de l'État ou à un fonctionnement irrégulier des administrations.

Lorsque l'on se réfère aux dispositions de la Constitution et à la LOLF béninoises relatives au vote de la loi de finances, aucune solution n'est prévue en cas de rejet du budget par l'Assemblée. L'article 110 de la Constitution béninoise et les articles correspondants de la LOLF prévoient seulement l'hypothèse où le Parlement « ne s'est pas prononcé ». Ce qui ne renvoie pas à l'hypothèse où le Parlement a rejeté le budget. Il ne saurait y avoir d'ambiguïté à ce niveau, puisque il a été très tôt fixé le sens à accorder au terme « prononcé »⁷⁴. De ce fait, l'hypothèse où le Parlement s'est prononcé ne vise pas celle où il a émis un vote négatif (un rejet) sur le budget. Dès l'instant où il y a eu une mise aux voix, quoique sanctionnée par un vote négatif, le Parlement s'est effectivement prononcé.

Dans ce cas, il n'est plus possible au gouvernement de mettre en vigueur le budget par ordonnance. Telle est l'interprétation que l'on donne à l'article 47.3 de la Constitution française qui a inspiré le Constituant béninois. Il y est admis que « si durant le délai de (discussion et de vote) le Parlement a exercé son pouvoir d'autorisation dans un sens négatif, c'est-à-dire s'il a rejeté le projet présenté par le Gouvernement, ce dernier ne saurait outrepasser ce refus d'approbation et donner effet au projet ainsi repoussé »⁷⁵.

Quelle attitude faudrait-il adopter, dans les différents États d'Afrique francophone, lorsque le Parlement viendrait à rejeter le budget ? Il y a bien un vide juridique qu'il faut impérativement combler, au risque d'entraîner une paralysie de l'État, dans la mesure où la loi de finances est indispensable pour assurer la continuité et le fonctionnement de la vie nationale. Il sera probablement encore fait recours aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République⁷⁶, dont il est permis de douter de leur applicabilité en matière financière,

⁷⁴ Au cours des débats au Comité consultatif constitutionnel relatif à la Constitution de 1958, le Commissaire du gouvernement M. Janot a précisé l'intention du constituant sur le terme « prononcé » : « Le mot « prononcé » n'a pas le sens d'une acceptation. Si le Parlement a rejeté le projet de budget, il s'est bel et bien prononcé et il n'est pas possible de procéder par voie d'ordonnance ». Travaux préparatoires de la Commission, Documentation française, 1960, p.56. Cité par Paul AMSELEK, *Le budget de l'État sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1966, p.509.

⁷⁵ Paul AMSELEK, *Le budget de l'État sous la Ve République*, Paris, LGDJ, 1966, p.509.

⁷⁶ Ainsi en 1994 au Bénin, opposé au budget amendé et voté par le Parlement, le président SOGLO usa de l'art.68 de la Constitution relatif aux pouvoirs exceptionnels du président pour mettre en vigueur par ordonnance un budget jugé plus compatible avec les engagements internationaux conclus avec les principaux partenaires techniques et financiers sur les politiques d'ajustement structurel. V. Stéphane BOLLE, « Le Bénin sous ordonnances », publié le dimanche 10 août 2008 sur <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article->

surtout si cet usage tend à éviter les conséquences fâcheuses de l'exercice normal de ses prérogatives par le Parlement⁷⁷. Il ne s'agit pas de simples hypothèses d'école puisque, à tort ou à raison, de nombreux budgets sont entrés en vigueur grâce au « recours hardi à des ordonnances budgétaires atypiques »⁷⁸. Si l'urgence budgétaire a conduit à l'adoption de ces ordonnances, il n'en demeure pas moins qu'elles constituaient des mesures éloignées de la légalité constitutionnelle⁷⁹.

Un autre vide juridique reste aussi posé lorsque la loi de finances votée par le Parlement vient à être déclarée inconstitutionnelle par le juge constitutionnel.

2- L'absence de solution en cas de déclaration d'inconstitutionnalité

Depuis le renouveau démocratique des années 90, l'accès au juge constitutionnel se démocratise et se généralise sur le continent. Certes, le recours direct du citoyen reste limité aux questions de droit de l'Homme, comme au Bénin, ou par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, comme au Niger, en Côte d'Ivoire ou au Burkina Faso. Mais, au Burkina Faso, le juge constitutionnel a une faculté d'autosaisine sur toutes les questions relevant de sa compétence. Cette compétence aurait pu être mise à profit pour opérer un contrôle de constitutionnalité de la loi de finances, qui reste un acte majeur du fonctionnement de l'État. Ce n'est malheureusement pas encore le cas. De même les autorités politiques qui ont un droit de saisine directe saisissent très rarement le juge à l'effet de voir contrôler la constitutionnalité de la loi de finances. Or, le contrôle systématique des lois de finances aurait pu être un facteur de progrès dans la gestion des finances publiques, comme on l'observe en France depuis l'extension du droit de saisine à au moins 60 députés ou 60 sénateurs,

[21879121.html](#) ; Moïse BOSSOU, « L'article 68, sa pratique et ses conséquences », in *Actes des journées de réflexion sur la Constitution du 11 décembre 1990*, Cotonou-Bénin, IDH, 7 et 8 août 2006, Les actes, séries « rencontres », n°5, p.117 ; Nicaise MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Op.cit., p.227.

V. aussi Cour constitutionnelle du Bénin, DCC 27-94 du 24 août 1994, *Président de l'Assemblée nationale*.

⁷⁷ Sur la régularité du recours aux pouvoirs exceptionnels du président pour établir le budget en lieu et place du Parlement en cas de circonstances exceptionnelles, V. Paul AMSELEK, *Le budget de l'État sous la Ve République*, Op.cit., pp.509-510 ; Henry LESGUILLONS, « L'intervention du pouvoir exécutif dans la procédure de décision budgétaire en France », in *Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire*, *Travaux de recherche de la faculté de droit de Paris*, n°1, PUF, 1964, p.239.

⁷⁸ Félix TANO, « Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques », *RJP*, n°2, 2011, p.146. Ainsi en Côte d'Ivoire, le budget des exercices 2004 à 2011 a été mis en vigueur par ordonnance alors que l'Assemblée nationale fonctionnait et qu'aucun projet de budget ne lui a été par ailleurs soumis. V. République de Côte d'Ivoire, Cour suprême, Chambre des comptes, *Rapport définitif sur l'exécution du budget 2010*, p.7, 18 et 19. Disponible sur www.courdescomptesci.com. V. notre thèse, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA*, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013, p.544.

⁷⁹ *Ibidem*, p.142 et s.

Si le contrôle de constitutionnalité des lois de finances devenait systématique, dans le cadre du recours par voie d'action, il pourrait poser bien de difficultés quant à la conduite de la politique budgétaire et financière de la Nation. La raison principale en est qu'il n'existe aucune disposition constitutionnelle qui prévoit une solution dans l'hypothèse où la loi de finances adoptée par le Parlement venait à être déclarée inconstitutionnelle par le juge constitutionnel.

A supposer que la loi de finances soit déclarée inconstitutionnelle pour des raisons de procédure, comme dans la présente décision, la situation peut être assimilée à l'hypothèse dans laquelle le Parlement a rejeté le budget. Il pourrait procéder à un nouveau vote si les délais le permettent.

Par contre, la solution paraît moins évidente si la loi de finances est déclarée inconstitutionnelle pour des raisons de fond. Dans ce cas, seuls certains articles ont pu faire l'objet de griefs, sans qu'ils n'emportent forcément l'irrégularité de tout le texte. Il faut alors imaginer qu'il sera procédé à un nouveau vote de la loi de finances prenant en compte les critiques du Conseil constitutionnel. La difficulté tiendra aux délais. Étant donné que les lois de finances sont adoptées au plus tôt dans la seconde quinzaine de décembre, il n'est pas sûr qu'après la décision du juge, il y ait suffisamment de temps pour permettre à l'Assemblée de siéger en vue d'une adoption. En outre, il faut prendre en compte la possibilité que cette nouvelle délibération fasse l'objet d'un recours en inconstitutionnalité. A ce propos, il est donc nécessaire d'établir un calendrier budgétaire qui tienne compte des délais de saisine du juge constitutionnel et des conséquences éventuelles des décisions d'inconstitutionnalité.

A ce niveau, il est important de tirer les conséquences des difficultés soulevées par la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de finances pour 1980 par le Conseil constitutionnel français le 24 décembre 1979. Dans la mesure où la Constitution et l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 n'avaient pas prévu la procédure à suivre en cas de déclaration d'inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel, pour « assurer la continuité de la vie nationale » a dû admettre le caractère de loi de finances (et, partant sa conformité à la Constitution) à la loi spéciale votée par le Parlement. Si la consécration de cette quatrième catégorie de loi de finances, que ne prévoyaient guère les dispositions de la Constitution et de l'ordonnance organique, était nécessaire pour éviter une paralysie de l'État, il n'en demeure pas moins que le justificatif avancé par le Conseil pouvait difficilement emporter la conviction. Il avait considéré que cette loi spéciale, en raison de son contenu, devait être

considérée comme « un élément détachable, préalable et temporaire de la loi de finances pour 1980 »⁸⁰. Or, comme l'avait bien fait remarquer le Pr. Loïc PHILIP, il était possible de se demander « comment peut-on reconnaître une valeur juridique à un élément détachable d'un texte qui n'existe pas encore ? »⁸¹.

Pour éviter ces situations embarrassantes où le juge constitutionnel est obligé de s'éloigner d'une application stricte de la Constitution pour assurer la continuité de la vie nationale, il convient au constituant, ou tout au moins au législateur organique, d'envisager des solutions aux hypothèses où la loi de finances a été déclarée inconstitutionnelle ou a été rejetée par l'Assemblée nationale.

Tout compte fait, la décision commentée pose de réelles questions qui méritent une réponse adéquate, tant en ce qui concerne les délais et procédure d'adoption de la loi de finances que de l'adéquation des systèmes de vote à la liberté de choix de l' élu. Certes, l'attitude adoptée par le juge dans cette décision est critiquable à plusieurs égards. Mais, sans que cela ne l'excuse, il faut bien admettre que la rareté des règles budgétaires conjuguée à leur imperfection ne facilite pas toujours le traitement des questions qui peuvent survenir.

A ce propos, il ne faut pas surestimer le rôle du juge constitutionnel, fut-il du Bénin. Car, même « s'il est évidemment plus simple de s'en remettre au juge constitutionnel pour effectuer les adaptations nécessaires ; pour fixer le sens des articles obscurs ou équivoques, pour dire qu'elles sont les dispositions applicables et celles qui ne le sont pas ; pour inventer des solutions lorsque l'on se trouve dans une impasse juridique...C'est une solution dangereuse...Son rôle est de veiller au respect des textes constitutionnels et non de se substituer au constituant ou au législateur organique ou ordinaire. Ce rôle ne peut être correctement rempli que dans la mesure où les textes sont suffisamment clairs et adaptés ... Si ce n'est pas le cas, on accroît démesurément le pouvoir du juge constitutionnel, ce qui risque, un jour, de se retourner contre lui »⁸².

⁸⁰ Décision n°79-111 DC, du 30 décembre 1979, *Loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants*, Rec., p.39.

⁸¹ Loïc PHILIP, « Les décisions relatives au vote de la loi de finances pour 1986 », Op.cit., p.1396.

⁸² *Ibidem*, pp.1399-1399.