

Nom : DOUMBIA

Prénom : Souleymane

Email : souleymandoumbia@yahoo.fr

Boîte postale : 13 BP 357 Abidjan 13

Rattachement institutionnel : Maître-assistant à l'UFR des Sciences Juridique, Administrative et Politique de l'Université Félix Houphouët-Boigny de Cocody (Abidjan)

**LE CONTRÔLE DES POUVOIRS FINANCIERS
PAR LES JURIDICTIONS CONSTITUTIONNELLES
EN AFRIQUE FRANCOPHONE**

Résumé

Le contrôle des pouvoirs financiers est aujourd'hui l'une des facettes du contrôle de constitutionnalité exercé par les juridictions constitutionnelles d'Afrique francophone. Ce contrôle s'exerce généralement à l'égard des actes du législateur pris en matière budgétaire et financière et concerne rarement ceux de l'exécutif. Dans son contenu, c'est un contrôle varié dans son objet qui tend à protéger, autant les règles de fond et de forme spécifiques du droit budgétaire et financier que l'ensemble des règles du bloc de constitutionnalité. En la matière, les censures prononcées témoignent de l'utilité de ce contrôle juridictionnel qui, néanmoins, demeure encore perfectible.

Mots clés : pouvoirs financiers, contrôle de constitutionnalité, juridictions constitutionnelles, lois de finances, principes du droit budgétaire, Afrique francophone.

Abstract

Today, the control of financial powers is one of the facets of the constitutional control exercised by the constitutional courts in francophone Africa. Generally, this control is exercised following the legislature's acts as regards budgetary and financial matters, and it is hardly concerned with those of the executive. Considering its content, this control is manifold in its object, and it tends to protect both the specific substantive and formal rules of budgetary and financial law as well as all the rules of the constitutionality block. In the field, the pronounced censures testify to the usefulness of this jurisdictional control, which could nevertheless be further improved.

Keywords: financial powers, constitutional control, constitutional courts, finance laws, budgetary law, Francophone Africa

I - UN CONTRÔLE VARIÉ DANS SON OBJET.....	9
A- La protection de la répartition constitutionnelle des compétences financières.....	9
1. La sauvegarde des compétences financières des pouvoirs exécutif et législatif	9
2. La sauvegarde des compétences financières à l'intérieur du pouvoir législatif	13
B - Le contrôle des conditions d'exercice des compétences financières	15
1. La garantie des règles de forme et de procédure	15
2. La garantie des principes du droit budgétaire	17
II - UN CONTRÔLE IMPARFAIT DANS SON EMPRISE	21
A- La compétence limitée des juridictions constitutionnelles	21
1. Un contrôle généralement réduit aux actes parlementaires	21
2. Un contrôle rarement étendu aux actes de l'Exécutif	23
B – La portée réduite des compétences reconnues	26
1. Le nombre limité des saisines	26
2. L'ineffectivité de certaines décisions	29

« *Le droit constitutionnel est sorti du droit financier ; à son tour, le droit constitutionnel domine le droit financier* »¹ Cette domination n'est pas sans conséquence. Elle implique l'existence de règles dont les juridictions constitutionnelles, Cours ou Conseils constitutionnels, assurent le respect, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des normes.

Les Constitutions des Etats africains ne proposent pas de définition des pouvoirs financiers. On peut cependant déduire l'existence de ces derniers de la notion même de « pouvoir ». Cette notion est plurielle. Dans une acception matérielle qui renvoie à la compétence, elle désigne le pouvoir de prendre des actes². Mais, dans une acception organique, la notion peut signifier l'organe chargé d'exercer une compétence³. Ces différentes significations se retrouvent dans le Dictionnaire du droit constitutionnel de Michel de VILLIERS et Armel Le DIVELLEC. En effet, si ces auteurs analysent d'abord le pouvoir sous son aspect politique de « *phénomène de commandement et d'obéissance, faisant naître une relation inégalitaire (...) entre les gouvernants et les gouvernés* »⁴, plus loin, ils admettent cependant que « *le mot de pouvoir est également utilisé dans le sens de fonction s'exprimant par un ensemble de compétences, et dans celui d'organe auquel est attribué cette fonction* »⁵. C'est dans ce sens d'organe exerçant des compétences que le pouvoir financier est ici utilisé. Les pouvoirs financiers désigneront alors les organes auxquels la Constitution ou les lois reconnaissent des compétences financières, c'est à-dire des pouvoirs ayant trait à la gestion des ressources et des charges publiques. Cette définition des pouvoirs financiers apparaît ou transparait dans la Doctrine⁶.

L'exercice de ces compétences conduit à l'élaboration d'actes juridiques. En la matière, les Constitutions des Etats africains francophones ont principalement déterminé, dans le sillon du droit français, les attributaires de ces compétences, à savoir le Parlement et le Président de la République. Ainsi, le Parlement fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, le régime d'émission de la monnaie, les

¹ J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Editions Panthéon-Assas, LGDJ, 2004, p. 791. Ainsi que l'explique les deux auteurs précités, « le droit constitutionnel moderne est sorti (...) de la prétention des peuples arrivés à un certain degré d'éducation politique d'être consultés, dans la personne de leurs représentants, sur les impôts que le roi avait l'intention d'exiger d'eux » (Idem, p. 791). La domination du droit constitutionnel résulte des principes constitutionnels qui établissent la prééminence du Parlement sur l'ensemble des finances (Ibid, p. 791). Cette domination s'étend aujourd'hui à toutes les branches du droit interne.

² Dans ce sens, P. AVRIL et J. GICQUEL, dans leur *Lexique de droit constitutionnel*, (Paris, Puf, 2^{ème} éd., 2009, p. 89), désignent, dans un premier sens, le pouvoir comme « les actes qu'une autorité est juridiquement habilitée à accomplir ». Dans ce même sens, le Vocabulaire juridique de Gérard CORNU définit le pouvoir comme une « *prérogative juridique* » ou « *pouvoir de droit, fondé en droit* » (*Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, Quadrige, 11^{ème} éd., 2016, p.784).

³ A titre d'exemples, « le *pouvoir législatif*, le *pouvoir exécutif*, dont sont investis certains organes qui constituent les *pouvoirs publics* ». Cf. P. AVRIL, J. GICQUEL, op. cit., p. 89.

⁴ M. De VILLIERS, A. Le DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 10^{ème} éd., 2015, p. 272.

⁵ *Idem*, p. 268.

⁶ Voir P. M. GAUDEMET, J. MOLINIER, *Finances publiques. Budget. Trésor*, Tome 1, Paris, Montchrestien, 7^{ème} éd., 1996, p. 26 ; A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 1^{ère} éd. 2015, pp. 222 et ss ; R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », in *RDJ* n°1/2-2002, p. 298 ; K. BLAIRON, « Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière » (article consulté le 27 octobre 2016 sur le site www.droit-constitutionnel.org/CongresParis/ComC6/BlaironTXT.pdf), etc.

principes fondamentaux ou les règles déterminant le transfert d'entreprises du secteur public au secteur privé⁷. Il détermine les ressources et les charges de l'Etat, à travers les lois de finances⁸. Il règle les comptes de la nation par le vote de la loi de règlement⁹, etc. C'est par le biais de ces compétences financières qui se sont progressivement développées que les Assemblées parlementaires ont conforté leur pouvoir¹⁰. Au départ, leur maîtrise du pouvoir financier ne fait point de doute¹¹. Néanmoins, il est vrai que celui-ci s'est relativement dégradé au profit de l'Exécutif¹² qui participe aujourd'hui également du pouvoir financier.

Cette participation peut se réaliser par le moyen des ordonnances signées sur habilitation du Parlement. Le Président de la République peut alors, pour l'exécution de son programme, prendre, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi¹³, notamment des mesures fiscales. Cette habilitation parlementaire n'est plus requise dans le cas où la loi de finances de l'année n'a pu être adoptée dans le délai constitutionnel. Dans cette hypothèse, « *le projet de loi peut être mis en vigueur par ordonnance* », à charge de ratification ultérieure par le Parlement, convoqué en session extraordinaire¹⁴. Mais, si le Parlement n'a pas voté le budget à la fin de cette session, le budget est établi définitivement par ordonnance¹⁵. Ces règles palliatives ne sont pas partout identiques. Au Maroc, lorsque la loi de finances n'est pas votée ou n'est pas promulguée à la fin de l'année budgétaire, en raison de sa soumission à la Cour constitutionnelle, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires au fonctionnement normal des services publics ou à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation¹⁶. Par ailleurs, le pouvoir exécutif peut établir par décret les taxes parafiscales¹⁷. Il peut déroger à l'autorisation parlementaire et modifier, par voie réglementaire, dans la phase d'exécution du budget, les crédits autorisés¹⁸, etc.

Ces dispositions qui renseignent sur les pouvoirs financiers des organes législatif et exécutif ne sauraient conduire à ignorer ceux d'autres institutions¹⁹ ; à savoir les pouvoirs des

⁷ Article 101 const. ivoirienne ; art. 98 const. du Bénin ; art. 71 const. du Maroc.

⁸ Art. 99 const. du Bénin ; art. 102 const. du Burkina Faso ; art. 67 const. du Sénégal.

⁹ Art. 118 al. 1 const. ivoirienne ; art. 112 const. du Bénin ; art. 105 const. du Burkina Faso.

¹⁰ G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2002, édition rééditée et présentée par G. CARCASSONNE et O. DUHAMMEL, p. 493.

¹¹ F. DERUEL, *Finances publiques. Budget et pouvoir financier*, Paris, Dalloz, 5^{ème} éd., 1983, pp. 1-2.

¹² Voir, A. PAYSANT, *Finances publiques*, Paris, Armand-Colin, 5^{ème} éd., 1999, p.169 ; R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *loc. cit.*, p. 303.

¹³ Art. 102 const. du Bénin ; art. 107 const. du Burkina Faso ; art. 86 const. du Togo ; art. 77 const. du Sénégal ; art. 74 const. du Mali ; art. 106 const. ivoirienne.

¹⁴ Art. 112 al. 5 const. ivoirienne ; art. 110 const. du Bénin ; art. 68 al 8 et 91 al. 2 const. du Sénégal.

¹⁵ Art. 112 al. 6 const. ivoirienne ; art. 100 const. du Bénin ; art. 103 const. du Burkina Faso.

¹⁶ Art. 75 al. 3 const. du Maroc du 29 juillet 2011.

¹⁷ Cf. art. 9 de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

¹⁸ Ainsi, à titre d'exemple, au sein de la zone UEMOA, les ordonnateurs ont le pouvoir de modifier, à l'intérieur d'un même programme, les crédits de personnels pour majorer les crédits de biens et services, de transfert ou d'investissement. Ils peuvent modifier les crédits de biens et services et de transfert, pour majorer les crédits d'investissements (art. 15 Directive n°06/2009/CM/UEMOA). De même, les transferts et virements de crédits permettent de modifier, en cours d'exercice, la répartition des crédits budgétaires entre programmes (art. 21 Directive n°06/2009/CM/UEMOA).

¹⁹ L. PHILIP, *Finances publiques, les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier*, Paris, éd. Cujas, 2000, p. 267.

collectivités territoriales qui disposent « *de ressources propres permettant de financer au moins une partie de (leurs) dépenses* »²⁰ et qui ont « *à faire des choix de dépenses et de recettes* »²¹ ; les pouvoirs des autorités administratives indépendantes qui bénéficient d'une autonomie budgétaire. Les pouvoirs de ces entités demeurent cependant limités²² car le législatif et l'exécutif exercent « *l'essentiel de la compétence budgétaire, financière et fiscale* »²³. Pour cette raison, ne sera envisagé que le contrôle des pouvoirs financiers de ces derniers par les juridictions constitutionnelles. Ces dernières, par leurs attributions, exercent un droit de regard sur la production normative des pouvoirs législatif et exécutif. C'est le sens du contrôle²⁴ qui autorise la vérification du respect des règles constitutionnelles afin d'assurer la conformité des règles de droit à la Constitution²⁵, et ce, sans empiéter sur les attributions des Cours des comptes ou des Cours de discipline budgétaire²⁶.

Ce contrôle de constitutionnalité qui peut s'exercer préventivement (sous forme d'avis) et, *a priori* ou *a posteriori*, est intéressant à analyser, dans la suite du dynamisme continu des juridictions constitutionnelles africaines²⁷. En effet, ces juridictions, Cours ou Conseils constitutionnels, ont rendu des décisions aujourd'hui nombreuses en matière financière dont l'existence témoigne de l'intérêt croissant des requérants pour le respect des règles financières. Mais ces décisions, qui confortent l'office financier des juridictions

²⁰ L. PHILIP, « La constitutionnalisation du droit budgétaire français », in *Mélanges en l'honneur de Paul Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 54

²¹ M. BOUVIER, « Du centre à la périphérie : les nouvelles figures de la constitutionnalisation du droit public financier », in MATHIEU B. (*Dir.*), *Cinquantième anniversaire de la constitution française*, Paris, Dalloz, mars 2008, p. 482.

²² Pour les collectivités territoriales, voir J. E. BADJO DJEKOURI-DABGO, « Le principe de l'unité budgétaire dans le droit budgétaire ivoirien », *Revue Ivoirienne de Droit*, n°41-2010, p. 111, note 10 ; A. ESSONO OVONO, « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », in *Afrilex*, juin 2012 ; Sur les limites de l'autonomie budgétaire des autorités administratives indépendantes, voir A. SAJO, « Les autorités administratives indépendantes », in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (*Dir.*), *Traité international de droit constitutionnel*. Tome 2, *Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2012, p. 342.

²³ A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, *op. cit.*, p. 222.

²⁴ Ce sens du contrôle est présent dans le Vocabulaire juridique de Gérard CORNU, *op. cit.*, p. 267.

²⁵ H. KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la constitution (La justice constitutionnelle) », in *RDP* 1928, p. 197.

²⁶ Les Cours des comptes sont notamment chargées de juger les comptes des comptables publics. A ce titre, elles s'intéressent, comme au Burkina Faso, aux comptes de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises publiques, des autorités administratives indépendantes et de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat et de ses démembrements (art. 141 const.). La Cour de discipline budgétaire est notamment chargée de juger les ordonnateurs de dépenses publiques auteurs d'irrégularités budgétaires (Vocabulaire juridique, *op. cit.*, p. 281). Au-delà de leur mission de jugement des comptes des comptables publics, de vérification de la régularité des recettes et des dépenses, d'apurement des gestions de fait, ces institutions assistent le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, etc. Voir J.-L. ALBERT, « La sincérité devant le juge financier », in *RFFP*, n°111, septembre 2010, pp. 106-114.

²⁷ De nombreux ouvrages témoignent de ce dynamisme. On pourrait citer L. SINDJOUN, *Les grandes décisions de la jurisprudence constitutionnelle africaine, Droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruylant, Bruxelles, 2009 ; F. MELEDJE Djedro, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, CNDJ, Abidjan, 2012 ; N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Berlin, Editions universitaires européennes, 2012 ; Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle, *Revue de contentieux constitutionnel*, I, 2013, Bénin, Presses universitaires du Bénin, 2014 ; FALL Ismaila Madior (*Dir.*), *Les décisions du Conseil constitutionnel sénégalais*, UCAD, Faculté des Sciences juridiques et politiques, Dakar, CREDILA, 2008.

constitutionnelles²⁸, ne sont pas toujours connues. Or, comme le soulignait le professeur Favoreu, « d'une manière générale, on ne peut plus décrire le processus normatif à partir d'une analyse exégétique de la Constitution. Il faut désormais tenir compte largement de l'interprétation jurisprudentielle de la Constitution qui progressivement transforme et modèle celle-ci »²⁹. Les décisions rendues en matière financière méritent donc une meilleure publicité en vue de permettre une vue plus large du droit public financier qui n'est plus seulement limité aux dispositions écrites de la Constitution, des lois organiques ou des règlements intérieurs des Assemblées. Celui-ci s'étend aux décisions jurisprudentielles qui les interprètent, leur donnent sens, ou comblent un vide juridique.

Cette étude peut être également utile pour enrichir un domaine qui a peu mobilisé la doctrine en Afrique³⁰, et dans lequel, plus généralement, la question du contrôle des pouvoirs financiers occupe une place relativement « marginale »³¹. Il convient cependant de rester mesuré dans cette ambition parce que le commentaire de certaines décisions analysées a été déjà fourni par des ouvrages de jurisprudence constitutionnelle³². Il reste que l'utilité d'une étude d'ensemble demeure, pour comparer, et, par suite, mettre en évidence les points de divergence ou de convergence dans un espace où les juridictions ne s'ignorent plus³³.

Bien plus, le sujet au cœur de la réflexion est intéressant en ce qu'il conduit également à examiner le rôle que jouent les juridictions constitutionnelles dans la gestion des finances publiques. Cette gestion qui est censée reposer sur les exigences de transparence et de bonne gouvernance³⁴, doit d'abord valoir par le respect dû aux règles juridiques qui encadrent le processus de production normative confié aux pouvoirs financiers précédemment définis. C'est une exigence de l'Etat de droit.

²⁸ P. LALUMIERE, « Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil constitutionnel : les dispositions constitutionnelles à caractère financier et budgétaire », in *Pouvoirs*, n°13, 1980, pp. 49 et ss ; M. de VILLIERS, « Le Conseil constitutionnel, juridiction financière », in *Revue administrative*, 1983, n°211, pp.139-142.

²⁹ L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Ed. Economica, 1988, p. 8.

³⁰ Cette situation tranche avec la production doctrinale française. Depuis la décision du Conseil constitutionnel annulant la loi de finances pour 1980 (CC 24 décembre 1979, Déc. n°79-110 DC, publiée in GAÏA Patrick et autres, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 18^{ème} éd., 2016, pp. 299 et ss), les contributions doctrinales se sont multipliées. Elles ont mobilisé de très nombreux constitutionnalistes, en écho à la constitutionnalisation croissante de la matière et aux interventions régulières du Conseil constitutionnel français, qui, sans cesser d'être « la bouche de la Constitution », est souvent conduit à interpréter des dispositions constitutionnelles souvent sommaires (D. ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien, 3^{ème} éd., 1998, pp. 33 et ss).

³¹ I. DIALLO, « Pour une appréciation concrète des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire », in *Afrilex*, juin 2012, p. 3.

³² N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, op. cit. ; Annuaire Béninois de Justice Constitutionnelle, *Revue de contentieux constitutionnel*, op. cit.

³³ C'est le sens des associations existantes, telles l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), l'Association des hautes Juridictions de cassation ayant en partage l'usage du français (AHJCAF), l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones africaines (AA-HJF).

³⁴ La Directive de l'UEMOA portant lois de finances affirme la nécessité pour les Etats membres « d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la croissance économique ».

L'étude se veut synoptique, en portant le regard sur les Etats d'Afrique francophone. De ce point de vue, les dispositions constitutionnelles et celles des lois organiques de finances ont servi. Mais les contraintes liées à la disponibilité des décisions et à l'impossibilité de tout embrasser ont conduit à privilégier quelques Etats, à savoir le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Niger, le Sénégal. Les décisions examinées, loin d'être négligeables, permettent de répondre à la question de la portée du contrôle de constitutionnalité exercé par les juridictions constitutionnelles sur les pouvoirs financiers. Précisément, cette question de la portée conduit à s'interroger sur l'objet du contrôle de constitutionnalité exercé en la matière ainsi que sur son emprise réelle. Les réponses données par les décisions étudiées offrent de voir un contrôle varié dans son objet (I). Cependant, ce contrôle demeure d'une emprise imparfaite (II).

I - UN CONTRÔLE VARIÉ DANS SON OBJET

Le contrôle des pouvoirs financiers exercé par les juridictions constitutionnelles s'inscrit dans la droite ligne de la part importante qu'elles ont prise, progressivement, dans l'encadrement du pouvoir politique en Afrique, et ce, depuis le début de la décennie 1990³⁵. Ce contrôle est varié dans son objet parce que les règles à protéger se révèlent d'une grande diversité. Elles peuvent être distinguées selon qu'elles se rapportent à la répartition constitutionnelle des compétences financières (A) ou au respect des conditions d'exercice de celles-ci (B).

A- La protection de la répartition constitutionnelle des compétences financières

La protection du champ de compétence des pouvoirs financiers bénéficie autant au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif (1). Mais, à l'intérieur du pouvoir législatif, les juridictions constitutionnelles veillent également au respect de la répartition constitutionnelle des compétences (2).

1. La sauvegarde des compétences financières des pouvoirs exécutif et législatif

Il est classique de distinguer entre les compétences du pouvoir exécutif et celles du pouvoir législatif. Cette distinction se retrouve en matière financière. Elle est protégée par les juridictions constitutionnelles qui ont eu l'occasion d'y affirmer leur office de gardien de la Constitution. Tantôt pour défendre les prérogatives financières du Parlement, tantôt celles de l'exécutif.

En ce qui concerne le Parlement, c'est son pouvoir d'autorisation des recettes et des dépenses qui est protégé des atteintes de l'exécutif. Cette protection explique au Bénin, la Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011 relative au décret n°2011-335 du 29 avril 2011 portant

³⁵K. AHADZI, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », in *Afrique juridique et politique*, juillet-décembre 2002, p. 45 ; A. KPODAR, « Réflexion sur la justice constitutionnelle à travers le contrôle de constitutionnalité de la loi dans le nouveau constitutionnalisme : le cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », in *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, n°16, 2016, pp. 104-105.

institution d'un coefficient de revalorisation des traitements indiciaires des agents de l'Etat du Ministère de l'économie et des finances. L'incidence financière découlant de cette revalorisation n'étant pas prévue au Budget général de l'Etat, le décret l'instituant est censuré pour non-conformité à la Constitution et à la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances. Les alinéas 3 et 4 de l'article 1^{er} de cette loi de finances aujourd'hui remplacée³⁶, mais qui avaient été ignorées, disposaient :

*«Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, **aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente loi.***

*Les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que des dispositions prévues par une loi de finances. Toutefois, des transformations d'emplois peuvent être opérées par arrêtés du Ministre chargé des finances. Ces transformations d'emplois ainsi que les recrutements, les avancements et **modifications de rémunération ne peuvent être décidés s'ils sont de nature à provoquer un dépassement des crédits annuels préalablement ouverts**³⁷». Ces dispositions avaient été ignorées.*

Ce souci de faire respecter le pouvoir d'autorisation du Parlement a aussi une incidence sur le contrôle des lois organiques relatives aux lois de finances. A preuve, au Maroc, en 2000, le Conseil constitutionnel affirme la constitutionnalité de dispositions législatives modifiant la loi organique portant loi de finances, en ce qu'elles intègrent les dépenses des budgets annexes aux charges de l'Etat et arrêtent l'évaluation globale de leurs recettes dans la première partie de la loi de finances et l'évaluation de leurs dépenses dans sa deuxième partie³⁸. Le juge marocain se conformait ainsi à l'article 50 de la Constitution qui donnait compétence au Parlement pour voter la loi de finances.

En Côte d'Ivoire, dans sa décision du 6 janvier 2014 relative à la loi organique relative aux lois de finances et à la loi organique portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques³⁹, le Conseil constitutionnel déclare la seconde loi conforme à la Constitution, sous réserve de la modification ou de la suppression de l'article 11. Cet article renvoyait « *au décret le soin de fixer le recouvrement des recettes non fiscales, notamment les droits et les redevances* ». Or, soutient le Conseil constitutionnel, « *la Constitution n'opère pas une telle distinction entre les ressources de l'Etat qui, aux termes de son article 71, sont toutes déterminées par la loi* ».

³⁶ Voir la loi organique n°2013-14 du 23 septembre 2013 relative aux lois de finances votée en application de la Directive de l'UEMOA.

³⁷ Souligné par la Cour constitutionnelle.

³⁸ Décision n°389-2000 du 18 avril 2000 relative au contrôle de la loi organique n°14-00 modifiant et complétant la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances.

³⁹ Décision n°CI-2014-136/01/CC/SG du 6 janvier 2014 relative à la saisine par le Président de la République aux fins de contrôle de la constitutionnalité de la loi organique du 19 décembre 2013 portant Code de la transparence dans la gestion des finances publiques et de la loi organique du 19 décembre 2013 relative aux lois de finances.

Au-delà du pouvoir d'autorisation des recettes et des dépenses, c'est le pouvoir de contrôle du Parlement qui est affirmé, car l'autorisation budgétaire permet ce contrôle⁴⁰. Ce lien est rappelé par le Conseil constitutionnel marocain dans sa décision précitée du 18 avril 2000 rendue à propos des budgets annexes des services gérés de façon autonome. Il y valide la loi organique contestée au motif que les services concernés sont « *désormais soumis au contrôle du législateur (...) du fait que leurs budgets sont prévus dans la loi de finances qui prévoit leur création ou leur suppression...* ».

Toutefois, cette protection du pouvoir d'autorisation du Parlement peut subir les contraintes du droit communautaire. C'est l'un des enseignements de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle béninoise qui fait primer les règles de l'UEMOA sur les règles constitutionnelles. Précisément, dans une décision du 17 novembre 2000, elle refuse d'invalider pour inconstitutionnalité⁴¹ la substitution des compétences financières réalisée au profit de l'Exécutif par une ordonnance appliquant un règlement de l'UEMOA⁴². Cette ordonnance contestée donnait compétence au ministre des finances et de l'économie pour déterminer, par voie d'arrêté, la liste des marchandises assujetties à une taxe spéciale dite de réexportation. Au soutien de sa décision, la Cour invoque la conformité de l'ordonnance au traité de l'UEMOA et ses règlements qui font partie du droit positif⁴³. Le raisonnement est séduisant. Toutefois, il tend à remettre en cause la suprématie de la Constitution, en plaçant le traité à la pointe de la pyramide des normes. Le Conseil constitutionnel français l'a si bien compris qu'il s'est souvent réservé le droit de réagir ou de se prémunir contre ce risque⁴⁴.

Cette position du juge béninois à l'égard du droit communautaire n'est pas nouvelle. Elle est déjà exprimée dans sa décision DCC 19-94 du 30 juin 1994 relative au contrôle de constitutionnalité du traité relatif à l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA)⁴⁵. De même, elle reprend les solutions des juridictions

⁴⁰ E. OLIVIA, « Essai de définition normative des finances publiques », in *Constitution et finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, Paris, Economica, 2005, p. 500.

⁴¹ Les requérants soutenaient la violation de l'article 98 de la Constitution qui inscrit dans le domaine de la loi « *les règles concernant...l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature...* ».

⁴² Le règlement en cause, le règlement n°02/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 portant adoption du tarif extérieur, disposait que « *le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission, détermine, par voie de règlement, l'assiette, le taux et la durée d'application de la Taxe conjoncturelle à l'importation (TCI) et de la taxe dégressive de protection (TDP) ainsi que les critères d'assujettissement des produits aux dites taxes* ».

⁴³ Décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000, HOUETOGNANKOU Jude.

⁴⁴ En 2004 (Décision CC 2004-496 DC du 10 juin 2004), sa position est qu'« *il ne pourrait être fait obstacle à la transposition en droit interne d'une directive qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution* ». Deux ans après, « *l'identité constitutionnelle de la France* » est défendue et « *la transposition d'une directive ne saurait aller à l'encontre d'une règle ou d'un principe (qui lui est) inhérent* ». (CC 2006-540 DC 27 juillet 2006).

⁴⁵ Aux termes de cette décision, les actes uniformes de l'OHADA étant adoptés à l'unanimité des Etats présents et votants, ils ne peuvent violer la souveraineté de l'Etat qui les a ratifiés et qui demeure conscient de leur implication juridique, à savoir l'autorité supérieure que la Constitution reconnaît aux traités sur les lois nationales. La Cour semble reprendre ici la thèse de CARRE de MALBERG sur les limitations volontaires de la souveraineté qui « *n'ont pas habituellement pour effet de supprimer sa souveraineté ; pas plus que la liberté des individus ne se trouve détruite par les obligations qu'ils peuvent contracter les uns envers les autres* ». (*Contribution à la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit positif*, tome 1, Sirey, Paris, 1920, p. 89). La Cour invoque, de même, le Préambule de la Constitution qui proclame

communautaires concernant les rapports droit interne/droit communautaire⁴⁶. Cette position trouve son fondement en dehors du droit communautaire et repose sur les dispositions de la Constitution comme le montre la décision précitée du 30 juin 1994.

La protection du pouvoir de contrôle du Parlement doit être également comprise, à l'aune des irrecevabilités financières pouvant être invoquées à l'égard des « *propositions et amendements formulés par les députés* » et dont l'« *adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnées d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes* »⁴⁷ ou « *de recettes compensatrices* »⁴⁸. Cette règle affecte également le pouvoir des parlementaires puisqu'elle empêche quasiment les amendements parlementaires du projet de loi de finances⁴⁹. A l'inverse, elle tend à sauvegarder, *in fine*, l'œuvre du pouvoir exécutif qui est l'auteur du projet de loi de finances⁵⁰.

Pour ce qui concerne l'exécutif, il est donc possible d'affirmer que les limitations ci-dessus évoquées lui profitent. Ses compétences financières sont d'ailleurs, parfois, utilement rappelées. C'est le cas au Bénin où la juridiction constitutionnelle estime que le droit de fixer le montant du « *traitement soumis à retenue pour pension afférent à un point d'indice ou salaire* » appartient au Gouvernement et non pas à l'Assemblée nationale qui est sanctionnée pour avoir, en méconnaissance des articles 98 et 100 de la Constitution et 127 de la loi de 1986 portant statut général des agents permanents de l'Etat, réévalué le point d'indice, augmenté le taux des bourses d'études⁵¹. C'est aussi le cas en Côte d'Ivoire où la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême estime en 2002 que l'objet des lois de finances ne leur permet pas de fixer le montant des indemnités et avantages dont bénéficient les membres de la CEI, comme l'avait prescrit la loi sur la Commission électorale indépendante (CEI)⁵²

l'attachement du peuple béninois à la cause de l'unité africaine et son engagement à réaliser l'intégration sous-régionale et régionale.

⁴⁶ Voir CJCE : 15 juillet 1964 Costa c/ENEL ; 9 mars 1978 Simmenthal. En Afrique, un extrait de l'avis n°001 du 18 mars 2003 de la Cour de justice de l'UEMOA peut être cité : « *la primauté bénéficie à toutes les normes communautaires primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives et, même, constitutionnelles, parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux* ». En conséquence, « *les Etats ont le devoir de veiller à ce qu'une norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire qui répond aux engagements qu'ils ont pris ne puisse pas être valablement opposée à celle-ci. Cette obligation est le corollaire de la supériorité de la norme communautaire sur la norme interne. Ainsi, le juge national, en présence d'une contrariété entre le droit communautaire et une règle de droit interne, devra faire prévaloir le premier sur la seconde en appliquant l'un et en écartant l'autre* », (Recueil de la jurisprudence de la Cour, 01-2004, p.73).

⁴⁷ Voir art. 107 const. ivoirienne ; art. 107 const. du Bénin.

⁴⁸ Voir art. 82 const. sénégalaise.

⁴⁹ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, Paris, Dalloz, 4^{ème} éd., 2001, pp. 122-123.

⁵⁰ L. TROTABAS, J.-M. COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Paris, Dalloz, 5^{ème} éd., 1995, p. 67.

⁵¹ Décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 (AHOUANDJINOUS Anselme, Président de l'Assemblée nationale, Président de la République).

⁵² Loi n°2001-634 du 09 octobre 2001 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la CEI.

contrôlée en même temps que le règlement intérieur de ladite Commission. Pour la Chambre constitutionnelle, les traitements des membres de la CEI ne peuvent «*qu'être évalués, autorisés et pris en charge par la loi de finances*», mais la fixation de leurs montants relève du domaine du règlement⁵³.

Au total, les décisions examinées montrent le souci des juridictions constitutionnelles de rappeler et de faire respecter la répartition des compétences financières établie principalement par la Constitution et, accessoirement, par d'autres textes (les lois organiques et les normes communautaires). Le contrôle n'opère cependant pas qu'à ce niveau. Il intervient également au sein du pouvoir législatif.

2. La sauvegarde des compétences financières à l'intérieur du pouvoir législatif

Il est courant de mettre en évidence la répartition constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif⁵⁴ et, un peu moins, la répartition des compétences au sein même du pouvoir législatif. Et pourtant, cette deuxième répartition des compétences existe et doit être respectée, notamment dans le domaine financier.

Dans ce cadre, les décisions sont rares. Néanmoins le Conseil constitutionnel marocain nous fournit une illustration qui met en lumière l'interdiction pour les lois ordinaires d'intervenir dans le domaine des lois de finances. Ces lois ordinaires ne peuvent intervenir en lieu et place des lois de finances rectificatives. Il en résulterait non seulement un vice d'incompétence, mais aussi un détournement de procédure⁵⁵. Le vice d'incompétence serait fondé sur l'intervention d'une autorité non habilitée, le législateur ordinaire, en lieu et place du législateur financier. Le détournement de procédure résiderait dans l'usage de la procédure législative ordinaire pour l'adoption d'une loi de finances qui relève d'une procédure législative spéciale. Cette solution pourrait s'appliquer à l'ensemble des Etats d'Afrique noire francophone dans la mesure où l'on y retrouve cette distinction des règles de compétence et de procédure selon qu'il s'agisse d'adopter une loi ordinaire ou une loi de finances.

⁵³ Cf. Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, arrêt n°002-2002 du 28 mars 2002.

⁵⁴ L. HAMON, « Le domaine de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière », *in* D. 1960, chr., pp. 253-260 ; M. WALINE, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la répartition des matières entre la loi et le règlement », *in* RDP 1960, pp. 1011 et ss ; A. BONI, « Le domaine de la loi et du règlement dans la Constitution de la Côte d'Ivoire », *in* Penant, 1961, pp. 703-708 ; A. G. COHEN, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au domaine de la loi d'après l'article 34 de la Constitution », *in* RDP 1963, pp. 745 et ss ; A.-H. MESNARD, « Dix années de jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de répartition des compétences législatives et réglementaires », *in* AJDA 1970, pp. 259-282 ; F. LUCHAIRE, « Les sources des compétences législatives et réglementaires », *in* AJDA 1979, pp. 5-16 ; B. MATHIEU, « La part de la loi, la part du règlement », *in* Pouvoirs n°114, 2005, pp. 73-87 ; G. DRAGO, « Loi/Règlement, un nouvel équilibre à construire », *in* LPA, 2008, n°254, pp. 65 et ss, etc.

⁵⁵ Cf. Décision n°386-2000 du 30 mars 2000. En l'espèce, était attaquée la loi n°24-00 du 18 janvier 2000 adoptée en vue de la modification de l'article 20 de la loi de finances pour l'année budgétaire 1999-2000. Cette loi avait pour objet la prorogation du délai de remboursement de prêts consentis à des entrepreneurs et promoteurs.

Toutefois, cette solution ne fait pas obstacle à l'adoption de lois à incidence financière, pour peu qu'elles ne bouleversent pas l'équilibre budgétaire tracé par les lois de finances⁵⁶. C'est le sens des règles relatives à l'irrecevabilité financière. Cette exigence est appliquée avec rigueur par le Conseil constitutionnel sénégalais dans sa décision précitée du 24 février 1998 (n°27/98-Affaire 1/C/98). Il déclare notamment qu'une loi organique peut, conformément à la Constitution⁵⁷, augmenter le nombre des députés, à condition qu'elle ne bouleverse pas l'équilibre budgétaire et que la proposition de loi organique soit, en conséquence, accompagnée de propositions de recettes compensatrices. Pour lui, « l'expression « propositions de recettes compensatrices » contenue dans l'article 71 de la Constitution relatif aux irrecevabilités financières « doit être entendue comme visant la création de recettes nouvelles » et « les recettes nouvelles à créer doivent pouvoir compenser entièrement la diminution des ressources publiques ou couvrir totalement la charge publique qu'entraînerait l'adoption de la proposition ou de l'amendement »⁵⁸. Ayant constaté une augmentation des charges publiques, du fait de l'augmentation du nombre de députés, qui passe de 120 à 140, et le défaut de propositions de recettes compensatrices auquel ne peut suppléer le « réaménagement interne du budget de l'Assemblée nationale », le Conseil constitutionnel déclare l'irrecevabilité de l'amendement modifiant le Code électoral et la non-conformité à la Constitution de la loi organique.

Cette lecture de l'article 71 de la constitution sénégalaise atténue la portée de l'article 49 qui conférait au législateur le pouvoir de déterminer le nombre des députés. Elle sauvegarde néanmoins la compétence du législateur organique en écartant les dispositions de l'article 54 alinéa 4 de la Constitution qui interdisent les transformations et créations d'emplois en dehors des lois de finances. Les requérants avaient pensé que ces dispositions faisaient obstacle à l'intervention du législateur. La position de la Cour sera différente puisqu'elle refuse d'assimiler le mandat de député à l'emploi. Car, si le premier découle du suffrage universel, le second relève du droit de la fonction publique et s'analyse en « un poste correspondant à chacun des grades de la hiérarchie administrative »⁵⁹.

En définitive, il est observable que les juridictions constitutionnelles s'attachent à assurer le respect des règles constitutionnelles de compétence établies dans le domaine des finances publiques, même s'il est vrai que ces règles peuvent subir l'épreuve des évolutions imposées par le droit communautaire, comme au Bénin. Leur application nécessite un travail

⁵⁶ Voir en ce sens au Bénin, les décisions DCC 06-074 du 8 juillet 2006 et DCC 10-117 du 8 septembre 2010 et au Niger l'avis n°20/CC du 11 juin 2013.

⁵⁷ L'article 49 de celle-ci disposait : « Le nombre des membres de l'Assemblée nationale est fixé par une loi organique ».

⁵⁸ Dans une perspective comparatiste, il importe de noter que l'interprétation de l'article 71 ci-dessus cité conduit à établir une différence de sens entre deux expressions qu'on aurait pu assimiler, les « propositions de recettes compensatrices » au Sénégal et les « économies équivalentes » qui s'y substituent dans les articles 107 de la Constitution du Bénin ou de la Côte d'Ivoire et 111 de la Constitution nigérienne. En effet, ces économies qui peuvent rendre également recevables les propositions ou amendements entraînant une diminution des ressources ou une augmentation des charges s'entendent au Bénin « des crédits dégagés qui, à eux seuls suffisent à compenser des charges publiques sans qu'il soit nécessaire de recourir à la création de recettes nouvelles ». Décision précitée DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994.

⁵⁹ Décision n°27/98, Affaire 1/C/98 du 24 février 1998. Recours contre une loi modificative du Code électoral. Amendement augmentant le nombre des députés de 120 à 140.

d'interprétation dont ne se prive pas le juge constitutionnel qui élargit l'éventail des règles encadrant l'exercice des compétences financières. Ce constat vaut également pour le contrôle des conditions d'exercice des compétences financières.

B - Le contrôle des conditions d'exercice des compétences financières

Les pouvoirs financiers doivent exercer les compétences qui leurs sont reconnues suivant les modalités prévues par les textes. Les juridictions constitutionnelles y veillent. C'est un autre pan de leur action de juge financier. Dans ce cadre, les Cours et Conseils constitutionnels veillent à la garantie des règles de forme et de procédure (1) et des principes du droit budgétaire (2).

1. La garantie des règles de forme et de procédure

Le vote des lois de finances et, plus généralement, des lois, est encadré par des règles de forme, de procédure et de délai parfois très strictes consacrées par la Constitution et complétées par les lois organiques ainsi que les règlements intérieurs des assemblées. Il est vrai qu'en matière financière, les décisions sont peu nombreuses. Néanmoins, les rares décisions rendues indiquent la volonté du juge constitutionnel de faire respecter les règles en vigueur. Les décisions de la Cour constitutionnelle béninoise confortent cette thèse. Elles sanctionnent régulièrement les violations des règles de procédure prévues par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁶⁰. Ceci est visible dans la Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 où il est fait grief au Parlement béninois d'avoir utilisé irrégulièrement le vote secret, en lieu et place du vote à main levée prescrit pour le vote des lois de finances⁶¹. Cette interprétation du règlement intérieur⁶² permet à la Cour constitutionnelle d'annuler le refus du Parlement béninois de voter le budget 2014⁶³.

Vingt ans avant, elle avait déjà fait application du même règlement intérieur et décidé que le budget de l'Assemblée nationale ne pouvait être intégré au budget de l'Etat qu'après

⁶⁰ Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013

⁶¹ Selon les requérants, le vote à main levée est prescrit par le règlement intérieur qui dispose : « article 56.1 : *L'Assemblée nationale vote normalement à main levée en toute matière, sauf pour les nominations personnelles* ; Article 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 est de droit* » ; Article 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* ». Le Président de l'Assemblée nationale dont la décision de recourir au vote secret était contestée, défendait plutôt la conformité à la Constitution et au règlement intérieur du mode de scrutin utilisé lors du vote du 19 décembre 2013. La Cour constitutionnelle tranchera en faveur des premiers, en faisant de la violation constatée un vice substantiel. Elle estimera que « *le législateur a voulu, en matière de vote au Parlement, que les élus expriment leur vote publiquement, sauf pour les nominations personnelles et les cas de censure* ». Elle voit dans cette procédure un instrument de contrôle permettant au peuple, détenteur de la souveraineté, instruit des choix faits par ses représentants en son nom, de leur renouveler ou non sa confiance.

⁶² Entre 1993 et 1997, la Cour constitutionnelle avait pourtant refusé d'effectuer des contrôles fondés sur la violation du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social. Voir N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, op. cit.*, p. 136.

⁶³ Pour une analyse d'ensemble de cette décision, voir l'étude de OUEDRAOGO Djibrihina, « 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 », in *Afrilex*, septembre 2014.

adoption en plénière par le Parlement⁶⁴. Pour cette raison, fut sanctionnée l'attitude du Gouvernement qui avait procédé unilatéralement à un réaménagement du budget de l'Assemblée nationale, avant son incorporation au budget général de l'Etat. La circonstance que le Gouvernement entendait, par ce réaménagement, se conformer à une décision antérieure de la Cour constitutionnelle, n'empêche pas cette décision⁶⁵.

Ce contrôle fondé sur le règlement intérieur n'est pas généralisable. Il est exclu au Sénégal⁶⁶. En France, la solution paraît plus nuancée, car le règlement intérieur ou « *loi intérieure* » de l'Assemblée nationale⁶⁷ est donnée comme faisant partie des normes de référence, lorsqu'il met en œuvre des dispositions constitutionnelles⁶⁸.

Au-delà du règlement intérieur, les règles constitutionnelles de procédure sont protégées. En la matière, il est une affaire qui mérite d'être mise en évidence. Elle est en rapport avec les modalités d'application de l'article 110 de la Constitution béninoise relatif à la mise en œuvre du budget par ordonnance. Cette affaire posait à la Cour la question de savoir quel projet de loi de finances doit être mis en vigueur par ordonnance lorsque l'Assemblée nationale n'a pas adopté, à temps, le projet à elle soumis par le gouvernement. Est-ce le projet de loi de finances tel qu'adopté par le Conseil des ministres avant son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale (le projet initial) ? Ou le projet soumis à l'Assemblée nationale et comportant des modifications par rapport au projet initial, à la suite de son examen par la Commission des finances ou encore le projet initial modifié éventuellement par le Gouvernement ? C'est à cette question inhabituelle, mais d'une importance remarquable, que la Cour apporte son éclairage, précisant ainsi fort utilement les termes de l'article 110 de la Constitution béninoise. Pour elle, « *le projet (...) pouvant être mis en vigueur par ordonnance doit s'entendre comme le projet de loi des finances tel qu'il a été, conformément aux dispositions de l'article 105 alinéa 2 de la Constitution, délibéré en Conseil des Ministres puis déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, nonobstant les accords qui seraient intervenus entre le Gouvernement et la Commission des Finances de l'Assemblée nationale...* ». Cette lecture explique la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 8 de l'ordonnance querellée, en raison des différences jugées « *substantielles* » d'avec le projet initial⁶⁹. Au-delà de cette sanction, la solution proposée est d'un apport considérable dans

⁶⁴ Aux termes du règlement intérieur, « *L'Assemblée nationale établit son budget prévisionnel et le transmet au Ministre des finances pour intégration au projet de budget de l'Etat* » (art. 144) ; « *Le Président de l'Assemblée nationale fait étudier l'avant-projet du budget par la Commission permanente chargée des finances. En tenant compte des modifications proposées par cette Commission permanente, le Président de l'Assemblée présente le projet de budget devant l'Assemblée plénière qui en délibère et en arrête le projet définitivement à inclure au projet de loi de finances* » (art. 145).

⁶⁵ Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, Raphaël AKOTEGNON. La solution portée par cette décision est déjà consacrée par la décision précitée DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 (AHOUANDJINOUS Anselme, Président de l'Assemblée nationale, Président de la République).

⁶⁶ Décision précitée n°27/98- Affaire 1/C/98 du 24 février 1998.

⁶⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de Droit constitutionnel*, op. cit., p. 104.

⁶⁸ En effet, comme l'écrit Dominique ROUSSEAU, pour le Conseil constitutionnel, certaines dispositions du règlement intérieur peuvent se voir attribuer valeur constitutionnelle ; mais « *elles tiendront cette qualité non d'elles-mêmes, mais des règles et principes constitutionnels qu'elles mettent en œuvre* ». Cf. *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., note 71, p. 109.

⁶⁹ Décision précitée DCC 00-072 du 17 novembre 2000, HOUETOGNANKOU Jude.

l'interprétation d'une disposition constitutionnelle qu'ont en commun de nombreux Etats, notamment ceux d'Afrique de l'Ouest francophone.

Les juges nigérien, sénégalais et marocain ne demeurent pas non plus passifs. Leur interprétation des règles de forme et de procédure applicables dans la procédure législative enrichissent le droit des finances publiques. Le premier fait de l'obligation d'accompagner les propositions de loi (qui ont une incidence financière) d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes une « *formalité substantielle* »⁷⁰. Le deuxième apporte une réponse à la question des modalités de mise en œuvre de l'irrecevabilité financière. Après avoir donné sens à l'expression « *propositions de recettes compensatrices* » contenu dans l'article 71 précité de la Constitution de 1998⁷¹, il déclare que « *la proposition tendant à créer ces recettes nouvelles doit être formulée, discutée et adoptée au moins en même temps*⁷² que la proposition ou l'amendement dont l'adoption entraînerait soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique », sous peine d'inconstitutionnalité⁷³. Le troisième renseigne sur le moment de l'invocation de l'irrecevabilité. Contrairement à son homologue français pour lequel l'irrecevabilité ne peut être invoquée directement devant lui⁷⁴, sans avoir été soulevée au Parlement, le juge marocain interprète autrement l'article 51 de la Constitution de 1996 (aujourd'hui l'article 77 avec la Constitution de 2011) et propose des modalités différentes de mise en œuvre. Ainsi, la passivité du gouvernement qui n'a pas soulevé l'irrecevabilité avant la discussion de la proposition de loi présentée n'empêche pas l'examen de conformité de la loi à la Constitution avant sa promulgation⁷⁵. Une telle solution, qui préserve les pouvoirs du Conseil constitutionnel, est favorable à la suprématie de la Constitution.

Somme toute, la garantie des règles de forme et de procédure est une réalité. Dans de nombreuses hypothèses, les juridictions constitutionnelles ne se contentent pas de rappeler les règles ou de les sanctionner. Sous couvert d'interprétation, elles créent des règles. Le contrôle des conditions d'exercice des compétences financières ne porte pas que sur les règles de forme et de procédure. Il embrasse également la garantie des principes du droit budgétaire.

2. La garantie des principes du droit budgétaire

En vue d'assurer une gestion saine des ressources publiques et un contrôle efficace du Parlement, plusieurs principes budgétaires ont été consacrés, à savoir les principes d'unité, d'annualité, d'universalité, de spécialité et d'équilibre, auxquels s'ajoutent aujourd'hui le principe de sincérité.

⁷⁰ Arrêt n°001/CC/MC du 13 juin 2008.

⁷¹ Voir Supra.

⁷² C'est nous qui soulignons.

⁷³ Décision précitée n°27/98-Affaire 1/C/98- du 24 février 1998. Dans sa décision DCC- 083 du 6 août 2007, le juge béninois prône la concomitance de la proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes et de la proposition de loi.

⁷⁴D. CHAMUSSY, « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation », in *RDP*, n°4, 2007, p. 1073.

⁷⁵ Voir Décision n°386 -2000 du 30 mars 2000.

Comme les règles de forme et de procédure, la violation de ces principes peut être invoquée comme un moyen d'inconstitutionnalité. Elle l'est souvent, mais vainement. Il en est ainsi au Maroc, où le juge constitutionnel décide que le principe d'unité n'est pas violé par la localisation des recettes provenant d'une privatisation en dehors des caisses de l'Etat. Dès lors que ces fonds figurent dans la loi de finances, comme c'était le cas en l'espèce⁷⁶, le principe d'unité posé par l'article 1^{er} de la loi organique de 1998 relative à la loi de finances est respecté, dit le juge⁷⁷. Cette décision paraît bien motivée car l'unité « *impose que toutes les dépenses et toutes les recettes figurent dans un document unique*⁷⁸ *soumis à l'approbation du Parlement de manière à visualiser plus facilement le solde budgétaire* »⁷⁹. Le juge marocain ajoute que c'est la même loi de finances, approuvée par le Parlement, conformément à la Constitution, qui a désigné un établissement public comme organisme chargé de percevoir les produits de la privatisation pour le compte de l'Etat⁸⁰.

Dans la même décision, la haute juridiction marocaine estime que la violation du principe d'équilibre financier n'est pas non plus établie. Se fondant sur les données chiffrées mises en évidence par le tableau d'équilibre financier, elle en conclut que le grief consistant à contester la réalité des ressources et des dépenses que le gouvernement sera chargé d'exécuter est lui-même « *contraire à la réalité* ».

Enfin, elle rejette la requête des membres de la Chambre des représentants qui alléguaient également, dans la même affaire, la violation du principe de sincérité qui incline à l'établissement de prévisions exactes, ou tout au moins non empreintes d'intentions de fausser la réalité⁸¹. Ces requérants reprochaient précisément à la loi de finances pour 2002 de ne pas avoir inscrit tous les montants prévisionnels du produit des privatisations à percevoir dans le budget général de l'Etat, portant ainsi « *atteinte au principe de la "sincérité" de la loi de finances et des chiffres qui y sont portés* ». Ce principe de sincérité est invoqué alors même qu'il n'est pas formellement consacré par le droit positif marocain. Le Conseil constitutionnel semble y répondre implicitement au regard de la formulation d'un des considérants de la décision qui est opposé aux requérants. On y lit, en effet, ceci : « *...il appert du paragraphe 10 intitulé "produit des cessions des participations de l'Etat" de l'article 82 (...) qui fait partie intégrante de la loi de finances et concerne l'évaluation globale des recettes de l'Etat, que la prévision des recettes provenant de cette opération, qui est de 12.500.000.000 DH, est*

⁷⁶ Ces recettes avaient été prévues et évaluées dans la loi de finances pour 2002 qui avait indiqué la part revenant à un fonds, le fonds Hassan II pour le développement économique et social, et désigné un établissement public pour percevoir les produits de la privatisation pour le compte de l'Etat. Ces faits avaient conduit 97 membres de la Chambre des représentants à déférer au Conseil constitutionnel la loi de finances pour 2002 au motif qu'elle permettait au Gouvernement de répartir les ressources de l'Etat en dehors du budget général en violation du principe de l'unité budgétaire et de l'unité de caisse.

⁷⁷ Décision précitée n°467/2001 du 31 décembre 2001.

⁷⁸ C'est nous qui soulignons.

⁷⁹ A. BAUDU, *Droit des finances publiques, op. cit.*, p. 85.

⁸⁰ Décision précitée n°467/2001 du 31 décembre 2001.

⁸¹ C'est l'une des significations retenues par le Conseil constitutionnel français. Mais ce n'est pas la seule. La sincérité renvoie aussi à l'exactitude des comptes qui s'applique aux lois de règlement. Elle désigne également l'obligation d'information sincère du Parlement. Cf. F. BARQUE, «La sincérité devant le juge constitutionnel», in *RFFP*, n°111, septembre 2010, p. 99.

comprise dans le total général des prévisions de recettes inscrites au budget général et dans le tableau d'équilibre financier⁸² (...) visé à l'article 45 »⁸³.

Mal fondé dans l'espèce examinée, il n'est pas exclu que le Conseil constitutionnel marocain se fasse ultérieurement le défenseur du principe de sincérité, d'autant plus qu'il est aujourd'hui formellement inscrit dans la nouvelle loi organique relative aux lois de finances de 2014 dont l'article 10 dispose que les « *lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat* »⁸⁴. Le même principe de sincérité pourrait servir dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois de finances dans les Etats membres de l'UEMOA, puisqu'il est inscrit dans leur droit positif, en application de la directive n°06/2009 du 26 juin 2009 portant lois de finances⁸⁵.

Dans une autre décision précédemment mentionnée en date du 18 avril 2000, le Conseil constitutionnel marocain doit se prononcer sur la violation du principe d'annualité qui implique que le budget soit voté tous les ans pour un an⁸⁶. Le juge marocain y considère que ce principe n'est pas non plus remis en cause par « *les mesures transitoires exigées par le passage d'un régime dans lequel l'année budgétaire commence le 1^{er} juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante à un régime dans lequel l'année budgétaire correspond à l'année civile* ». Ces mesures transitoires (un projet de loi de finances édictant les dispositions pour la période courant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2000 ainsi que le vote d'une loi de règlement pour cette période) sont assimilées à « *une dérogation limitée* » au principe d'annualité budgétaire et ne sont donc pas contraires à la Constitution⁸⁷. Le Conseil constitutionnel marocain fait preuve ici d'un pragmatisme qui paraît logique.

Dans les situations ci-dessus évoquées, le non-respect des principes du droit budgétaire est invoqué au soutien des recours en inconstitutionnalité. Mais, régulièrement, le juge constitutionnel a conclu que les recours ne sont pas fondés. Toutefois, ce fait n'enlève rien à l'intérêt du contrôle de constitutionnalité des actes pris en matière financière. En effet, par son existence même, ce contrôle est un témoignage de l'obligation pour les pouvoirs financiers de se conformer aux règles constitutionnelles. La possibilité de déférer leurs actes aux juges constitutionnels constitue un outil important de prévention d'éventuelles inconstitutionnalités.

Le contrôle exercé sur la base des principes du droit budgétaire se renforce d'ailleurs du respect que les pouvoirs financiers doivent à tous les autres principes constitutionnels. A cet égard, au contraire des hypothèses précédentes, des décisions de non-conformité sont

⁸² C'est nous qui soulignons.

⁸³ Décision précitée n°467/2001 du 31 décembre 2001.

⁸⁴ Voir A. EL HARCHAOU, « La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc », in *Revista Electrónica do Mestrado em direito da UFAL* V. 6, N.2 (2015), p. 55.

⁸⁵ Une section 3 lui est consacrée dans le chapitre premier du titre III relatif au contenu des lois de finances de l'année. Aux termes de son article 30, « *les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi* ». En Côte d'Ivoire, l'article 57 de la loi organique précitée relative aux lois de finances reprend *in extenso* ces dispositions.

⁸⁶ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques, op. cit.*, p. 36.

⁸⁷ Décision précitée n°389-2000 du 18 avril 2000.

prononcées. A preuve, le décret de revalorisation des traitements indiciaires édicté au Bénin au bénéfice des seuls agents du ministère de l'économie et des finances est déclaré inconstitutionnel en raison de son caractère discriminatoire⁸⁸. La Cour constitutionnelle béninoise a estimé qu'il transgressait l'article 26 alinéa 1 de la Constitution et l'article 3 alinéa 1 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Au Maroc, le principe de non-rétroactivité⁸⁹ aurait pu fonder l'inconstitutionnalité de la loi de finances pour l'année 2002, s'il n'avait fait l'objet d'une lecture compréhensive par le Conseil constitutionnel⁹⁰. Les requérants alléguaient sa violation par l'article 6 de la loi de finances au motif que l'exonération y prévue, des droits et taxes applicables à l'importation des viandes et volailles, d'ovins et de bovins au profit des forces armées royales s'appliquait à compter du 1^{er} janvier 1996.

Toutefois, le Conseil constitutionnel considéra que le principe de non-rétroactivité « *ne constitue pas une règle absolue, du fait des exceptions qui y sont apportées dans le cadre de la loi de finances, justifiées par des critères sur lesquels se base le législateur, pour régulariser des situations exceptionnelles, définies par l'administration dans un but d'intérêt général* »⁹¹. Faisant application de cette interprétation, il conclut en ces termes : « *...si l'article 6, déféré au Conseil constitutionnel, a prévu l'exonération des forces armées royales de tous droits et taxes à l'importation avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1996, cette rétroactivité se trouve fondée, dans le cas d'espèce, sur le critère de l'intérêt général pour régulariser une situation déterminée, et de ce fait, l'article 6 de la loi de finances pour l'année budgétaire 2002 n'est pas contraire à l'article 4 de la Constitution* »⁹².

La solution n'a pas manqué d'être contestée par le professeur Mohammed Amine Benabdallah qui met en évidence le risque que l'usage de la notion d'intérêt général fait courir au principe de non-rétroactivité ; ce risque résidant dans l'insécurité juridique et l'inquiétude portées par la notion « vague », « variable » et « fugitive d'intérêt général (qui), peut concerner même les situations les plus juridiquement protégées »⁹³. A sa suite, on peut noter que la lettre de l'article 4 précité ne laissait nullement entrevoir des exceptions au principe de non-rétroactivité. L'interprétation retenue confirme le rôle créateur que le juge constitutionnel s'octroie parfois, comme d'autres juges, à la faveur de l'application des règles juridiques. Cette circonstance, analysée isolément, ne suffirait cependant pas à délégitimer les fonctions assumées par les juridictions constitutionnelles.

Les développements qui précèdent renseignent sur l'utilité du contrôle de constitutionnalité en matière financière. Ce contrôle s'appuie sur les règles constitutionnelles, mais également

⁸⁸ Décision précitée DCC 11-042 du 21 juin 2011.

⁸⁹ « *La loi est l'expression de la volonté de la nation. Tous sont tenus de s'y soumettre. La loi ne peut avoir d'effet rétroactif* », dispose l'article 4 de la Constitution marocaine d'alors. Cette interdiction de la non-rétroactivité de la loi est reprise par l'article 6 alinéa 4 de la Constitution de 2011.

⁹⁰ Décision précitée n°467/2001 du 31 décembre 2001.

⁹¹ *Idem*.

⁹² Décision précitée n°467/2001 du 31 décembre 2001.

⁹³ M. A. BENABDALLAH, « Le Conseil constitutionnel et le principe de non rétroactivité des lois », note sous décision n°467-2001 du CC 31 décembre 2001, loi de finances 2002, in *REMALD* n°43, 2002, pp. 99 et ss.

sur les lois organiques relatives aux lois de finances, le règlement intérieur des assemblées et, quelquefois, sur des normes communautaires. Pour l'occasion, les juridictions constitutionnelles font, souvent, œuvre prétorienne ou d'interprétation créatrice pour enrichir et éclairer le corpus des normes constitutionnelles financières. Nonobstant ces situations ci-dessus analysées, le contrôle des juridictions constitutionnelles sur les pouvoirs financiers demeure imparfait dans son emprise.

II - UN CONTRÔLE IMPARFAIT DANS SON EMPRISE

Les juridictions constitutionnelles ont régulièrement fait preuve de dynamisme, au point de réveiller la question de leur légitimité⁹⁴. Ce dynamisme se confirme avec le contrôle des pouvoirs financiers. Il reste que l'emprise de ces juridictions, c'est-à-dire leur pouvoir, aptitude ou capacité de faire, comporte des limites qui réduisent la portée du contrôle. Ces limites tiennent à la compétence des juridictions constitutionnelles (A) et à l'amointrissement factuel de leur capacité (B).

A- La compétence limitée des juridictions constitutionnelles

Les juridictions constitutionnelles ne sont pas toujours en capacité d'exercer leur activité d'encadrement juridique sur tous les pouvoirs financiers. Généralement, elles n'ont que le droit de contrôler le pouvoir de production normative du Parlement (1). Inversement, leur contrôle ne porte que rarement sur les actes de l'Exécutif (2).

1. Un contrôle généralement réduit aux actes parlementaires

En règle générale, les juridictions constitutionnelles peuvent connaître du contrôle de constitutionnalité des lois⁹⁵. Bien souvent, ce contrôle s'étend à d'autres actes, notamment le règlement intérieur des assemblées⁹⁶ ou celui de certaines autorités administratives, à l'exemple de la Commission électorale indépendante en Côte d'Ivoire⁹⁷ et de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la Communication au Togo⁹⁸, ainsi qu'aux engagements internationaux avant leur ratification⁹⁹, à l'exclusion des actes administratifs émanant des autorités exécutives.

⁹⁴L. GARLICKI, « La légitimité du contrôle de constitutionnalité : problèmes anciens c/développements récents », in *RFDC*, 78, 2009, pp. 227-228 ; D. ROUSSEAU, « Pour une Cour constitutionnelle ? », in *RDP*, n°1/2-2002, p. 364.

⁹⁵ Voir art. 126 const. ivoirienne ; art. 104 const. du Togo ; art. 152 const. du Burkina Faso ; art. 47 const. du Cameroun ; art. 85 const. du Mali ; art. 120 const. du Niger ; art. 92 const. du Sénégal ; art. 132 al. 3. const. du Maroc, etc.

⁹⁶ Voir art. 104 const. du Togo ; art. 155 const. du Burkina Faso ; art. 47 const. du Cameroun ; art. 86 const. du Mali ; art. 126 const. du Niger ; art. 92 const. du Sénégal ; art. 132 al. 2 const. du Maroc.

⁹⁷ Voir art. 47 de la loi n°2004-642 du 14 décembre 2004 modifiant la loi n°2001-634 du 9 octobre 2001 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante (JORCI du 30 décembre 2004, p. 61).

⁹⁸ Voir article 104 const. du Togo.

⁹⁹ Voir art. 134 const. ivoirienne ; art. 152 const. du Burkina Faso ; art. 47 const. du Cameroun ; art. 90 const. du Mali ; art. 120 const. du Niger ; art. 92 const. du Sénégal, etc.

Sur la base de ces règles, le contrôle des lois à objet financier a pu s'observer. Comme déjà indiqué, il a pu porter sur les lois organiques ayant directement ou indirectement un objet financier, à l'exemple de la loi organique fixant les indemnités des sénateurs au Sénégal¹⁰⁰, de la loi portant statut des députés au Niger¹⁰¹ ou encore, dans ce même Etat, de la loi organique fixant les traitements de base, les indemnités de session et les avantages accordés aux responsables du Conseil économique, social et culturel (CESOC)¹⁰². Le contrôle de ces lois organiques est souvent imposé par la Constitution¹⁰³. Les lois de finances ne restent pas en dehors des saisines, ainsi que le montrent certaines des décisions analysées¹⁰⁴. Il en va de même des lois ordinaires comme la loi ordinaire modificative du Code électoral au Sénégal dont l'incidence financière n'était pas contestable au regard de son objet, l'augmentation du nombre de députés de 120 à 140¹⁰⁵ ; ou encore la loi ordinaire n°24-00 du 18 janvier 2000 modifiant indûment au Maroc la loi de finances pour l'année budgétaire 2000 et qui, pour ce fait a été sanctionnée¹⁰⁶. D'autres lois ordinaires pourraient être concernées, notamment les lois fiscales ou celles fixant le montant des indemnités dues aux parlementaires¹⁰⁷. Au contraire des lois organiques, le contrôle de ces autres lois demeure facultatif.

L'éventail des lois sous contrôle des juridictions constitutionnelles s'élargit avec les lois de ratification des ordonnances budgétaires¹⁰⁸ et les lois de ratification des ordonnances portant lois de finances¹⁰⁹. Comme toute loi, elles sont susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

Au Bénin, la Cour constitutionnelle étend singulièrement son contrôle de l'action parlementaire, au-delà des lois. Concrètement, elle a accepté de connaître d'une requête du Gouvernement ayant pour objet de déclarer non conforme à la Constitution, le projet de budget voté par l'Assemblée nationale le 23 septembre 2010 « *au mépris, invoquait-il, de la Décision DCC 10-17 du 08 septembre 2010* »¹¹⁰. Ce contrôle est effectué à l'occasion de la

¹⁰⁰ Conseil constitutionnel sénégalais, Décision n°51/98, Affaire n°16/C/98 du 09 octobre 1998. Recours contre une loi organique du 27 août 1998 relative aux indemnités des sénateurs.

¹⁰¹ Arrêt n°001/CC/MC du 13 juin 2008.

¹⁰² Arrêt n°20 CCT/MC du 24 août 2012.

¹⁰³ Voir art. 102 const. ivoirienne; art. 117 const. du Bénin ; art. 106 const. du Mali ; art. 132 alinéa 2 const. du Maroc.

¹⁰⁴ Au Maroc, voir les décisions n°467/2001 du 31 décembre 2001, loi de finances 2002 ; n°728-08 du 29 décembre 2008, loi de finances 2009 ; n°931-13 du 30 décembre 2013, loi de finances 2014 ; au Bénin, la décision DCC 30-94 du 1^{er} octobre 1994 (AHOUANDJINOUS Anselme, Président de la République).

¹⁰⁵ Voir Décision n°27/98, affaire 1/C/98 du 24 février 1998. Recours contre une loi modificative du Code électoral. Amendement augmentant le nombre de députés de 120 à 140.

¹⁰⁶ Voir Décision précitée n°386/2000 du 30 mars 2000.

¹⁰⁷ Voir article 91 const. du Bénin.

¹⁰⁸ Voir au Bénin, la Décision DCC n°00-072 du 17 novembre 2000 (HOUETOGNANKOU Jude) relative au contrôle de deux textes, à savoir l'ordonnance n°2000-001 du 20 janvier 2000 portant loi de finances pour la gestion 2000 ainsi que la loi n°2000-001 du 24 janvier 2000 portant ratification de ladite ordonnance. Il avait été déclaré la non-conformité de l'ordonnance et de la loi de ratification.

¹⁰⁹ Arrêt n°2003-003/CC/MC du 9 janvier 2003 relatif à un recours dirigé contre l'ordonnance n°2002-06 du 18 septembre 2002 portant loi de finances prise sur la base de la loi d'habilitation du 11 juin 2002 ainsi que contre la loi de ratification de ladite ordonnance.

¹¹⁰ Décision DCC 10-144 du 14 décembre 2010, Raphaël AKOTEGNON.

requête en inconstitutionnalité visant le refus du vote du budget 2010 par l'Assemblée nationale. La Cour justifie la recevabilité de la requête par le fait que « *le document ainsi adopté par les députés est un acte législatif, et de ce fait doit être conforme aux lois de la République, en l'espèce à la Constitution, la loi suprême. Mieux, ce budget concourt directement à l'élaboration de la loi de finances en tant qu'il doit être intégré au projet de budget général de l'Etat, gestion 2011* ».

Cette audace qui permet à la Cour constitutionnelle béninoise de saisir un large éventail d'actes émanant du législateur n'est pas visible partout. Néanmoins, partout, le contrôle des lois à objet financier votées par le Parlement reste garanti, car il entre dans le cadre du contrôle général de constitutionnalité des lois. *A contrario*, le contrôle des juridictions constitutionnelles est rarement étendu aux actes de l'Exécutif.

2. Un contrôle rarement étendu aux actes de l'Exécutif

Ce trait du contrôle qui en limite la portée est la conséquence de la compétence d'attribution des juridictions constitutionnelles¹¹¹ fondée sur les règles constitutionnelles ou infra constitutionnelles attributives de compétence. Par leur fait, le contrôle de constitutionnalité des actes de l'Exécutif par les juridictions constitutionnelles est plutôt rare. Quand, il est prévu, il ne va pas souvent plus loin que le contrôle des ordonnances¹¹². Il y a là, en l'occurrence, une réalité objective qui fait échapper, pour partie ou totalement, le pouvoir financier exercé par le pouvoir exécutif, à la compétence des juridictions constitutionnelles.

Cette situation ne vaut cependant pas dans l'absolu. Pour être rare, le contrôle sur les actes de l'Exécutif n'en existe pas moins. Il était prévu par le passé en Côte d'Ivoire. La loi n°94-439 du 16 août 1994, déterminant la composition, les attributions et les règles de fonctionnement du Conseil constitutionnel, rendait possible le contrôle de constitutionnalité des ordonnances et des décrets réglementaires avant leur publication¹¹³. C'est un cadre juridique qui pouvait permettre le contrôle de constitutionnalité des actes de l'Exécutif. Avec la Constitution du 1^{er} août 2000 et la loi organique du 5 juin 2001 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil constitutionnel¹¹⁴, cette possibilité a disparu. Elle n'est pas non plus reprise par la Constitution du 8 novembre 2016¹¹⁵.

A la différence de la Côte d'Ivoire, le Bénin fait encore partie des rares Etats où le contrôle de constitutionnalité des actes de l'Exécutif (si l'on exclut les ordonnances) peut être effectué par le juge constitutionnel. Le contrôle de la Cour constitutionnelle y porte non seulement sur les actes législatifs, mais aussi sur ceux édictés par le pouvoir exécutif. En témoignent les nombreuses décisions de conformité ou de non-conformité rendues relativement aux

¹¹¹ F. MELIN-SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 35^{ème} éd., 2017, p. 524.

¹¹² C'est le cas notamment au Burkina Faso (art. 152 const.) ou au Niger (art. 120 const.).

¹¹³ Art. 18 alinéa 3 de la loi.

¹¹⁴ JORCI du 14 juin 2001, p. 458.

¹¹⁵ Loi n°2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire, JORCI du 9 novembre 2016, n°spécial, pp. 129-143.

ordonnances budgétaires comme en 2000¹¹⁶, ou concernant d'autres actes administratifs, tels les décrets ou les arrêtés ministériels ou interministériels signés en matière financière¹¹⁷.

Cette réalité jurisprudentielle trouve son fondement, non seulement dans les règles constitutionnelles écrites, mais également, dans l'audace interprétative du juge.

Les règles écrites sont formées des articles 3 et 117 de la Constitution béninoise. Le premier dispose que « *toute loi et tout texte réglementaire et tout acte administratif contraires aux dispositions de la Constitution sont nuls et non venus* ». Il donne, ensuite, le droit à tout citoyen de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre ces « *lois, textes et actes présumés inconstitutionnels* ». Aux termes de l'article 117, « *La Cour constitutionnelle statue sur la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques et, en général, sur la violation des droits de la personne* ». Ces deux références sont rappelées par la Cour pour déclarer recevables, en 1994¹¹⁸, la requête du Président de l'Assemblée nationale qui contestait la constitutionnalité des ordonnances par lesquelles le Président de la République béninoise avait entendu mettre en vigueur un projet de loi de finances¹¹⁹ et un programme d'investissements publics pour la gestion 1994¹²⁰.

Il est vrai que le Président de la République béninoise avait entendu se prévaloir de ses pouvoirs exceptionnels de crise de l'article 68 de la Constitution, et non de l'article 110 de la Constitution qui l'autorise à mettre en vigueur, par ordonnance, le projet de loi de finances si celui-ci n'est pas adopté par l'Assemblée nationale avant la fin de l'année. Il reste que les articles 3 et 117 précités utilisés par la Cour pour justifier sa compétence à l'égard des ordonnances, peuvent valoir pour toutes les ordonnances, y compris celles intervenant pour l'adoption de la loi de finances, et au-delà, pour tous autres actes de l'Exécutif.

En revanche, l'on peut être surpris par une solution ultérieure du juge béninois qui accepte de connaître aussi bien d'un projet de loi de finances (projet de loi de finances pour 2001) que du décret qui transmet ledit projet au Parlement, en invoquant la Constitution du 11 février 1990, la loi organique de 1991 relative au Conseil constitutionnel modifiée par la loi du 31 mai 2001 ainsi que le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Si le décret est un acte juridique, il n'en est pas de même pour le projet de loi de finances qui n'est pas encore une

¹¹⁶ Décision précitée DCC 00-072 du 17 novembre 2000, HOUETOGNANKOU Jude.

¹¹⁷ Cf. les recours en inconstitutionnalité dirigés contre les arrêtés ministériels « *portant fixation des taux des contributions scolaires dans les lycées et collèges d'enseignement secondaire général publics* » et « *portant création, attribution et fonctionnement des divers conseils des établissements publics et privés d'enseignement secondaire* » (Décision DCC 01-021 du 16 mai 2001. Association des Parents d'Elèves du CEG de Gbégamey) ; l'arrêté du 13/11/2003 portant mobilisation de ressources extrabudgétaires pour la participation du Bénin à la Coupe d'Afrique des Nations de football, Tunisie 2004 (Décision DCC 06-108 du 11 août 2006, MEDE Nicaise) ; l'arrêté interministériel du 13/02/2003 instituant des redevances pour les prestations des services vétérinaires (Décision DCC 10-027 du 11 mars 2010, Prince AGBODJAN) ; le décret n°2011-335 du 29 avril 2011 portant institution d'un coefficient de revalorisation des traitements indiciaires des agents de l'Etat du ministère de l'économie et des finances (Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011).

¹¹⁸ La décision DCC 27-94 du 24 août 1994 rendue à propos de deux ordonnances édictées par le Président de la République béninoise, Les ordonnances n°94-001 et 94-002 du 1^{er} août 1994.

¹¹⁹ Ordonnance n°94-001 du 1^{er} août 1994 portant loi de finances pour la gestion 1994.

¹²⁰ Ordonnance n°94-002 du 1^{er} août 1994 portant loi de programme d'investissements pour la gestion 1994.

loi. De plus, on peut s'interroger sur la recevabilité du recours contre le décret portant transmission du projet au Parlement. En se référant à la jurisprudence française, on pourrait y voir un acte de gouvernement non susceptible de recours¹²¹. Ces réserves n'ont pas empêché le juge de statuer et de déclarer que le Gouvernement a méconnu la Constitution et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, en arrêtant un projet de budget, en violation de l'autonomie budgétaire de l'Assemblée nationale¹²². Une autre solution était possible, attendre que le Parlement use de son pouvoir de discussion et d'adoption du projet de loi. Et, une fois le projet adopté, devenu loi, le contrôle de la Cour constitutionnelle béninoise aurait pu s'exercer. La Cour a plutôt choisi la voie de l'audace en acceptant de contrôler le projet de loi.

On le voit, au Bénin, le champ d'intervention du juge constitutionnel est plus vaste, à la différence de ce qui se passe en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Maroc. Il concurrence le juge administratif sur son espace, celui du contrôle des actes administratifs qui relève, aux termes de la loi n°2004-07 du 23 octobre 2007, de la compétence des Cours et tribunaux administratifs. On peut penser que cette différence n'est pas une faiblesse pour ces autres Etats dès lors que les actes de l'Exécutif, ou, plus généralement des autorités administratives relèvent du contrôle du juge administratif ou des juridictions chargées de juger les recours pour excès de pouvoir. Cela est indéniable. Mais, ce recours devant le juge administratif doit s'exercer dans des délais qui sont parfois très stricts et à peine d'irrecevabilité. De même, ce recours doit être parfois précédé de recours administratifs qui retardent la saisine du juge¹²³. Ces limites n'existent pas dans le contrôle des actes administratifs exercé par le juge constitutionnel au Bénin. En effet, à la lumière de sa jurisprudence, le contrôle des actes administratifs peut apparemment s'exercer à tout moment. On peut cependant regretter que l'avantage lié à la rapidité des décisions rendues en matière de contrôle de constitutionnalité ne soit pas toujours observé. Pour ce contrôle, les délais retenus par la loi organique relative à la Cour constitutionnelle¹²⁴ sont les suivants : quinze jours pour les lois (article 20 al. 3), huit jours pour les textes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux et aux libertés publiques (article 33 al. 1). Rien n'est dit des autres actes administratifs dont la Cour est saisie. En fait, le temps de l'analyse de la requête et de la décision peut être long. A preuve, dans la décision MEDE Nicaise, la Cour a statué plus de trois ans après sa saisine en 2003¹²⁵. Heureusement, il n'en est pas toujours ainsi¹²⁶.

¹²¹ Voir CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand* : l'abstention du gouvernement, qui n'a pas déposé un projet de loi annoncé, soulève une question qui se rattache aux rapports du pouvoir exécutif avec le Parlement qui n'est pas susceptible, par sa nature, d'être portée devant la juridiction administrative.

¹²² DCC 10-144 du 14 décembre 2010 relative au projet de loi de finances exercice 2001 et au décret de transmission dudit projet, Décision Raphaël AKOTEGNON.

¹²³ En Côte d'Ivoire, par exemple, le requérant doit exercer un recours administratif préalable devant l'autorité administrative dont la décision est contestée ou devant le supérieur hiérarchique de cette autorité. Il a ensuite deux mois, à partir de la décision explicite de rejet de sa requête, ou à compter de l'expiration du délai de quatre mois, suivant le silence gardé par l'Administration, pour saisir la Chambre administrative de la Cour suprême. Voir R. DEGNI-SEGUI, *Droit administratif général, Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, (Tome 3), 4^{ème} édition, Abidjan, Nei-CEDA Editions, pp. 184 et ss.

¹²⁴ Loi n°91-009 du 4 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001.

¹²⁵ DCC 06-108 du 11 août 2006.

Les lignes qui précèdent montrent bien que le champ d'intervention du juge constitutionnel est le plus souvent juridiquement réduit, se limitant dans la plupart des Etats africains francophones à un contrôle des actes législatifs. Au-delà de ce constat qui participe des contraintes juridiques limitant l'emprise des juridictions constitutionnelles sur les pouvoirs financiers, il y a lieu d'observer que les compétences reconnues voient leur portée réduite ou anéantie en fait.

B – La portée réduite des compétences reconnues

Le contrôle exercé par les juridictions constitutionnelles en matière financière reste encore imparfait ou insuffisamment établi parce que certaines contraintes empêchent le contrôle du juge de s'exercer ou réduisent les effets de son contrôle. Ces contraintes qui ont pour effet d'empêcher l'exercice des compétences du juge constitutionnel et de limiter les potentialités juridiques offertes par le contrôle de constitutionnalité résultent d'au moins deux séries de circonstances : d'une part, le nombre limité des saisines (1) et, d'autre part, l'inexécution de certaines des décisions des juridictions constitutionnelles (2).

1. Le nombre limité des saisines

Le professeur Aurélien Baudu dénonçait, dans un de ses articles, la passivité des autorités publiques qui n'exercent pas toujours leur droit de saisine du Conseil constitutionnel français. Pour y remédier, il proposait d'imposer la saisine obligatoire pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale¹²⁷ de la même manière que pour les lois organiques de façon à empêcher l'entrée en vigueur d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale potentiellement inconstitutionnelle. Le constat qu'il fait pour justifier sa proposition vaut pour l'ensemble des Etats africains. Ce constat relatif aux lois de finances mérite qu'on s'y arrête, vu que le champ de compétence du juge constitutionnel porte principalement sur l'activité normative du Parlement.

Certes, au regard de la jurisprudence examinée, il y a quelques saisines se rapportant aux lois de finances de l'année, notamment au Bénin et au Maroc ; mais ces saisines ne sont pas systématiques et demeurent assez peu nombreuses. Le juge constitutionnel peut même n'avoir jamais été saisi d'aucune loi de finances de l'année. La Côte d'Ivoire offre en cela un exemple. Jamais une loi de finances de l'année n'y a été déférée au Conseil constitutionnel.

¹²⁶ Voir à cet égard la décision TALON Patrice et autres ((DCC 96-078 du 12 novembre 1996) : délai pour statuer : un mois et demi) ; et la décision Serges Roberto Prince AGBODJAN ((DCC 10-027 du 11 mars 2010) : délai pour statuer : un peu plus de trois mois).

¹²⁷ A. BAUDU, « Vers une saisine obligatoire du Conseil constitutionnel sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ? », in *Gestion finances publiques*, n°3-4, mars-avril 2010, pp. 208-215. Le professeur Bléou Martin va plus loin. Il propose le contrôle obligatoire de toutes les lois pour éviter « *que l'ordre juridique (...) comporte (...) deux catégories de lois dont les unes seraient conformes à la Constitution cependant que les autres violeraient la Constitution* ». Cf. « La question de l'effectivité de la suprématie de la Constitution. A propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de succession française », in F. MELEDJE Djedjro, M. BLEOU, F. KOMOIN (*Dir.*), *Mélanges destinés au Doyen Francis Wodié*, Faculté de droit de l'Université de Cocody-Abidjan, Presses de l'université de Toulouse 1 Capitole, p. 54.

Ce qui est vrai des lois de finances de l'année l'est plus généralement pour les lois de règlement qui sont irrégulièrement votées et, bien souvent, hors délai¹²⁸, alors même que les dispositions constitutionnelles imposent au Parlement de régler les comptes de la nation¹²⁹. Au surplus, leur adoption n'est pas toujours précédée d'un examen approfondi du projet de loi par le Parlement¹³⁰. C'est sans doute, en réponse à l'ensemble de ces difficultés, que la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances prévoit, depuis 2009, le dépôt des lois de règlement au moment de l'ouverture de la session budgétaire de l'année n+1¹³¹. L'application de ces nouvelles dispositions pourrait améliorer le contrôle du Parlement sur l'exécution de la loi de finances.

Toutefois, au-delà des observations qui pourraient être faites, il n'est pas certain que les finances publiques en sortent préservées, sauf à parier sur la portée préventive du contrôle exercé par le biais de la loi de règlement. De fait, ce contrôle intervient à un moment où le budget a été déjà exécuté. Il ne peut en être autrement au regard de l'objet des lois de règlement¹³². Bien plus, le contrôle du juge constitutionnel, lorsqu'il s'exerce, peut s'avérer superficiel. A cet égard, l'expérience française paraît fort instructive. Le professeur Dominique Rousseau rapporte que le contrôle de la loi de règlement par le Conseil constitutionnel se limite à vérifier « *si la loi de règlement comporte les éléments que les règles constitutionnelles imposent, à savoir le compte de résultat de l'année, recettes, dépenses et ajustements nécessaires, mais il refuse d'entrer dans une discussion sur la régularité de ces éléments, de ces opérations d'exercice du budget* »¹³³. Sa conclusion est sans

¹²⁸ Ainsi, en Côte d'Ivoire, si les lois de règlement pour les budgets 2011, 2012, 2013 et 2014 ont été votées dans l'année qui suit leur exécution, la situation générale est différente. A titre d'exemples, les lois de règlement des budgets des années 2004 à 2010 ont été votées le 24 août 2012. On aurait pu prétexter de la situation de crise politique prévalant à cette époque. Cet argument ne peut valoir cependant pour des budgets antérieurs, notamment ceux des années 1978 à 1993 qui ont fait l'objet d'une loi globale, la loi n°97-772 du 23 décembre 1997 portant loi de règlement pour la récapitulation et la régularisation d'opérations de 1978 à 1993. De même, les budgets des années 1994, 1995 et 1996 sont réglés chacun par une loi distincte en 1997. Pour le Sénégal, voir M. P. HANNE, « La loi de règlement au Sénégal », in *Librairie Africaine d'Etudes juridiques*, 2, 2015, pp. 1008 et ss.

¹²⁹ Voir art. 118 const. ivoirienne ; art. 76 const. marocaine.

¹³⁰ Voir l'exemple sénégalais, M. P. HANNE, « La loi de règlement au Sénégal », *loc.cit.*, p. 995.

¹³¹ L'article 63 de cette Directive dispose : « *Le projet de loi de règlement est déposé sur le bureau du Parlement et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ». Le projet est accompagné de nombreux documents parmi lesquels le rapport sur l'exécution des lois de finances, la déclaration générale de conformité et, le cas échéant, l'avis de la Cour des comptes sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance prévus à l'article 51 de la Directive relative aux lois de finances. Ces énonciations sont reprises par l'article 50 *in fine* de la loi organique ivoirienne n°2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.

¹³² Elles constatent notamment le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses du Budget de l'Etat, arrêtent le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elles se rapportent, approuvent le compte de résultat de l'exercice, ratifient le cas échéant les modifications apportées par décrets d'avances aux crédits ouverts depuis la dernière loi de finances, etc.

¹³³ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 357.

appel : « *sans enjeu financier réel, elles ne font pas l'objet d'un contrôle approfondi* »¹³⁴. Ceci expliquerait peut-être la rareté des saisines relatives aux lois de règlement¹³⁵.

En raison de ces considérations, les contrôles en cours d'exécution apparaissent bien plus utiles¹³⁶.

Au contraire des lois de règlement, le vote des lois de finances rectificatives pourrait avoir plus de sens et, avec ce vote, leur contrôle. D'abord, ces lois peuvent être utiles pour la préservation des pouvoirs financiers du Parlement ainsi que déjà indiqué. Ce vote effectué, le juge constitutionnel pourrait s'assurer, ensuite, qu'il est conforme aux règles constitutionnelles ou à celles qui réalisent leur mise en œuvre. De fait, il s'agit de donner toute sa force à l'autorisation budgétaire et de vérifier qu'elle s'appuie sur des ressources réelles et qui peuvent augmenter ou baisser au gré de la conjoncture économique ou des contraintes liées à la vie de l'Etat¹³⁷. A cet égard, le contrôle du respect des règles de fond et de forme du droit budgétaire instituées pour plus de clarté et de transparence dans la gestion des ressources publiques est bien utile. Mais ici encore, le contrôle de ces lois de finances rectificatives est quasi absent de la jurisprudence étudiée¹³⁸. De ce point de vue, la différence avec la France est nette. Car, jusqu'en 2017, sur les quatorze dernières lois de finances rectificatives adoptées depuis 2010, huit ont été soumises au contrôle du Conseil, *soit environ une loi de finances rectificative sur deux*, révèle le professeur Aurélien BAUDU¹³⁹.

Les observations ci-dessus faites constituent une vraie difficulté pour le contrôle des juridictions constitutionnelles. L'absence d'autosaisine laisse sans protection les règles constitutionnelles encadrant la production normative en matière financière. Par suite, le pouvoir législatif, agissant ici en matière financière peut se sentir dégagé de toute contrainte

¹³⁴ *Idem*, p. 358.

¹³⁵ En France, « *seules les lois de règlement concernant les budgets de 1981, 1983, 1989, 2005 et 2008 ont été soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, soit 5 sur 56* », selon A. BAUDU (*Droit des finances publiques, op. cit.*, p. 339).

¹³⁶ Ils sont prévus, à titre d'exemple, par l'article 74 de la directive UEMOA portant loi de finances : « *Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle du Parlement, les Commissions des finances veillent au cours de la gestion annuelle, à la bonne exécution des lois de finances. A cette fin, le Gouvernement transmet trimestriellement au Parlement, à titre d'information, des rapports sur l'exécution du budget et l'application du texte de la loi de finances. Ces rapports sont mis à la disposition du public. Les informations ou les investigations sur place que le parlement pourrait demander ne sauraient lui être refusées. Il peut procéder à l'audition des ministres* ».

¹³⁷ En ce sens peuvent être lues les dispositions de la Directive portant loi de finances au sein de l'UEMOA (article 48) et de la loi organique relative aux lois de finances en Côte d'Ivoire (article 47). Ces articles rédigés en des termes identiques disposent : « *En cours d'exercice, un projet de loi de finances rectificative doit être déposé par le Gouvernement : si les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier défini par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits ; si les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année ; s'il y a intervention de mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget* ».

¹³⁸ Nous avons pu recenser une décision au Bénin : la Décision DCC 00-075 du 6 décembre 2000 (Président de la République) relative au contrôle de la loi n°2000-16 du 28 août 2000 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2000 qui porte rectification de l'ordonnance n°2000-001 du 2 janvier 2000 portant loi de finances pour la gestion 2000.

¹³⁹ A. BAUDU, *Droit des finances publiques, op. cit.*, p. 339.

dans l'édition des règles concernant l'utilisation des ressources publiques. Comment expliquer ces constats qui peuvent être préjudiciables à la suprématie constitutionnelle ?

Une première raison doit être écartée, celle du manque de culture de la saisine. Cet argument doit être rejeté du fait du développement indéniable du contrôle de constitutionnalité des lois en Afrique qui remonte à plus d'une vingtaine d'années. Ne saurait être retenue, pour cette même raison, l'argument d'une saisine peu ouverte ou fermée. Il est également difficile d'invoquer l'argument tenant au fait majoritaire car, même si ce fait est parfois indiscutable, les conditions de la saisine sont telles qu'il existe toujours une minorité pouvant saisir les juridictions constitutionnelles. Ainsi, en Côte d'Ivoire, la Constitution de 2000 qui a été remplacée en 2016 permettait au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale, à 1/10^{ème} des parlementaires, à tout groupe parlementaire, de saisir le Conseil constitutionnel des lois avant leur promulgation¹⁴⁰. Reste alors peut-être le fait de la technicité de la matière qui rend les parlementaires, parfois peu qualifiés ou ignorants des questions financières et budgétaires, inaptes à exercer des saisines. Cette raison a besoin d'être éprouvée. Quoiqu'il en soit, *de facto*, nous observons une sorte d'abandon de leurs prérogatives constitutionnelles par les personnes ou autorités habilitées à saisir les juridictions constitutionnelles. Ces facteurs ne sont pas les seuls à expliquer ou justifier l'idée de l'emprise limitée des juridictions constitutionnelles sur les pouvoirs financiers. Une autre raison résulte de l'ineffectivité de certaines décisions rendues par ces hautes juridictions.

2. L'ineffectivité de certaines décisions

Les décisions des juridictions constitutionnelles ne sont pas toujours suivies d'effet. Cette situation n'est pas spécifique au domaine financier. C'est un problème général et récurrent qui fragilise la justice constitutionnelle dans son ensemble. Car, que vaut le contrôle du juge si ses décisions ne peuvent recevoir application ?

Ce phénomène atténue l'autorité absolue de chose jugée attachée aux décisions des juridictions constitutionnelles¹⁴¹. En fait, celles-ci ne s'imposent pas toujours réellement ou ne sont pas toujours exécutées, sinon pas dans le temps. Des exemples de décisions non exécutées ou tardivement exécutées pourraient être cités en Côte d'Ivoire et au Bénin.

En Côte d'Ivoire, c'est un arrêt précité de la défunte Chambre constitutionnelle de la Cour suprême relatif au règlement intérieur de la Commission électorale indépendante (CEI) qui peut servir d'illustration. A titre de rappel, ce règlement intérieur et la loi qui le sous-tendait renvoyaient à la loi de finances le soin de fixer les indemnités et avantages dont bénéficient les membres de la CEI. Pour cette raison, ils avaient été déclarés tous deux inconstitutionnels par la Chambre constitutionnelle qui considéra que ce renvoi à la loi de finances n'était pas conforme à la répartition des compétences entre le Parlement et le Président de la République

¹⁴⁰ A ces personnes ayant qualité pour saisir le Conseil constitutionnel, l'article 113 de la Constitution de la III^{ème} République ajoute le Président du Sénat et 1/10^{ème} des sénateurs.

¹⁴¹ Voir art. 138 const. ivoirienne ; art. 92 al. 1 const. du Sénégal ; art. 134 al. 2 const. du Maroc ; art. 124 const. du Bénin.

parce que la détermination du montant des traitements en cause revenait plutôt au pouvoir règlementaire¹⁴².

Cette décision ne sera pas exécutée immédiatement. En effet, la mention déclarée inconstitutionnelle en 2002 figure encore dans l'article 12 nouveau de la loi de 2004, modifiant la loi de 2001 relative à la CEI¹⁴³. Les décisions présidentielles modificatives intervenues en 2005 n'y font également aucune référence¹⁴⁴. Il a fallu attendre la loi n°2014-335 du 5 juin 2014 portant modification de la loi de 2001 sur la CEI pour observer que, enfin, le législateur s'est conformé à la décision de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême rendue en 2002. Désormais, ainsi que le prévoit l'article 12 nouveau, « *Les traitements, indemnités et avantages en nature dont bénéficient les membres du Bureau de la CEI sont fixés par décret pris en Conseil des ministres* ». Le retard observé pour l'exécution de la décision n'aura pas manqué de provoquer ces commentaires du professeur MELEDJE Djedjro : « *alors même que la loi du 9 octobre 2001 relative à la CEI a été ainsi déclarée non conforme à la Constitution et sur des points aussi décisifs que ceux soulevés en l'espèce par la chambre constitutionnelle de la Cour suprême, le silence a été gardé sur l'inconstitutionnalité de la loi querellée* ». Il ajoute : « *Sur proposition de la CEI et en visant, entres autres, la loi du 9 août 2001, un décret a été pris le 8 mai 2002 par le chef de l'Etat fixant le nombre de conseillers généraux par département. La Commission électorale indépendante a organisé, en juillet 2002, les élections des conseils généraux et des conseils de districts* »¹⁴⁵. Or, fait observer à bon droit l'ancien Doyen de la faculté de droit de l'Université de Cocody, « *La signification du principe de constitutionnalité se traduit notamment par le respect que manifestent les pouvoirs publics à l'égard des décisions du juge constitutionnel, leur réaction surtout à la suite de la décision d'inconstitutionnalité* »¹⁴⁶. Autant dire qu'ici, en manquant de réagir immédiatement ou dans un délai raisonnable à la décision du juge constitutionnel, le principe de constitutionnalité a perdu son sens.

Sans remettre fondamentalement en cause, la tendance générale qui est à l'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle saluée par le professeur Théodore HOLO¹⁴⁷, l'existence de décisions non exécutées est également observable au Bénin. Un exemple récent est fourni par les suites de la Décision DCC 13-171 du 30 décembre 2013 rendue à propos du refus du vote de la loi de finances par l'Assemblée nationale. A la suite d'un recours devant la Cour constitutionnelle, le vote est annulé. Et la décision d'annulation fait injonction à l'Assemblée nationale de « *prendre toutes dispositions pour voter impérativement ladite loi dans le délai, et ce conformément aux dispositions de l'article 56 du règlement intérieur de l'Institution* ». Cette injonction n'est cependant pas suivie de l'effet attendu, puisque le Parlement n'a pas procédé au nouveau vote prescrit. Et le budget a été mis en vigueur par l'ordonnance n°2014-

¹⁴² Chambre constitutionnelle de la Cour suprême : Arrêt n°002-2002 du 28 mars 2002.

¹⁴³ Loi n°2004-642 du 14 décembre 2004, JORCI du 30 décembre 2004, p. 61

¹⁴⁴ Décisions n°2005-06/PR du 15 juillet 2005 (JORCI du 21 juillet 2005, p. 38) et n°2005-11/PR du 29 août 2005 relatives la CEI (JORCI du 5 septembre 2005, p. 47).

¹⁴⁵ F. MELEDJE Djedjro, « La loi du 9 octobre 2001 relative à la Commission électorale indépendante devant la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de Côte d'Ivoire », in *RID* n°40-2009, pp. 108-109.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 107.

¹⁴⁷ T. HOLO, « Emergence de la justice constitutionnelle », in *Pouvoirs*, 2009/2, n°129, p. 113.

01 du 2 janvier 2014 portant loi de finances pour la gestion 2014¹⁴⁸. Cette situation semble être acceptée *a posteriori* par la Cour constitutionnelle. En effet, dans un communiqué publié postérieurement à la décision du Président de la République de recourir à l'ordonnance, la Cour atténue la portée de son injonction en la requalifiant. En effet, de sa formulation première, au caractère impératif invoquant un ordre de faire, elle passe comme à un simple rappel au Parlement d'exercer ses prérogatives constitutionnelles¹⁴⁹. Sans négliger les problèmes juridiques posés par cette décision¹⁵⁰, l'ineffectivité de l'injonction adressée au Parlement n'est pas ici surprenante. L'injonction a été adressée à l'Assemblée nationale le 30 décembre 2013. L'Assemblée nationale devait s'exécuter le 31 décembre, c'est-à-dire dans les vingt quatre heures. Pratiquement, il lui était impossible d'agir dans ce délai.

Par le passé, des questions pratiques de mise en œuvre ont pu se poser aussi à la faveur d'une décision d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour constitutionnelle. En effet, en février 2000, saisie d'une requête en inconstitutionnalité, la Cour constitutionnelle béninoise avait été conduite à prononcer l'inconstitutionnalité de l'ordonnance n°2000-01 du 2 janvier portant loi de finances pour la gestion 2000 ainsi que l'inconstitutionnalité de la loi de ratification de cette ordonnance (la loi n°2000-01 du 24 janvier 2000)¹⁵¹. On fera observer que cette décision est intervenue plusieurs mois après l'édition de l'ordonnance et l'adoption de la loi de ratification. Cette décision provoquera d'autres recours contre deux lois adoptées ultérieurement par le Parlement et dont les liens avec l'ordonnance et la loi de ratification censurées n'étaient pas contestables. Ce sont la loi n°2000-17 du 28 août 2000 portant programme d'investissements publics remanié pour l'année 2000 et dont les ressources étaient

¹⁴⁸D. OUEDRAOGO, « L'annulation par la Cour constitutionnelle du Bénin du rejet du Budget 2014 par l'Assemblée nationale : essai d'analyse d'une décision controversée », *loc. cit.*

¹⁴⁹ Sur l'ensemble de ces points, voir le communiqué du secrétariat de la Cour constitutionnelle publié le 4 février 2014.

¹⁵⁰ Le pouvoir d'injonction n'est pas formellement établi par la Constitution ou les lois organiques, même si la Cour constitutionnelle béninoise l'induit de son rôle d'organe régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics (art. 114 de la const.). Du reste, l'utilisation que fait la Cour constitutionnelle de l'injonction tend à dénier à l'Assemblée nationale sa liberté de décision. En effet, l'Assemblée nationale doit voter impérativement la loi de finances avant le 31 décembre 2013. Cela est contraire à l'esprit des dispositions constitutionnelles relatives au vote de la loi de finances. En effet, aux termes de l'article 110 alinéa 1 « *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* ». Dans ce cas, « *le gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours* » (art. 110 alinéa 2). « *Si l'Assemblée nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire le budget est établi définitivement par ordonnance* » (art. 110 alinéa 3). Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le constituant n'a jamais voulu imposer une obligation absolue à l'Assemblée nationale qui reste libre d'agir, d'apprécier les choix de recettes et de dépenses qui lui sont proposées. Mais il est tout aussi vrai qu'il résulte de la lettre des textes, un esprit, celui du dernier mot qui revient au Gouvernement. Dès lors, la Cour constitutionnelle aurait dû en tenir compte et plutôt que d'exiger du Parlement le vote impératif de la loi de finances avant la date du 31 décembre, elle aurait pu demander au gouvernement de prendre une ordonnance, comme il le fera en janvier 2014. La lecture de l'article 77 de la Constitution du Mali est d'ailleurs en ce sens : « *Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée avant l'ouverture de la période ou si elle ne vote pas le budget, le gouvernement renvoie le projet de budget dans les quinze jours à l'Assemblée nationale convoquée en session extraordinaire. L'Assemblée nationale doit alors statuer dans les 8 jours. Si cette délibération n'a pas abouti au vote du budget, celui-ci est alors établi d'office par le gouvernement sur la base de l'exercice précédent et après avis de la cour suprême* ».

¹⁵¹ Décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000, HOUETOGNANKOU Jude.

inscrites au budget de l'Etat¹⁵² et la loi n°2000-16 du 28 août 2000 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2000 qui porte rectification de l'ordonnance n°2000-001 du 2 janvier 2000 portant loi de finances pour la gestion 2000¹⁵³. Ces recours ont abouti à l'annulation de ces deux dernières lois attaquées du fait de leur relation avec les premiers actes déclarés inconstitutionnels. Mais, comme indiqué par le professeur MEDE Nicaise, « *les effets pratiques* » de ces « *inconstitutionnalités en cascade* » ont été « *difficiles à gérer* » ; autant dire impossibles à tenir car, « *Les textes financiers déclarés contraires à la Constitution ont déjà servi de fondement juridique à des dépenses et à des recettes sur plusieurs mois* »¹⁵⁴. On se retrouve en fait devant des décisions impossibles à exécuter, donc sans effet. Cette problématique vient s'ajouter à celle plus générale du juge qui reste désarmé devant les difficultés de mise en œuvre de ses propres décisions et que Mauro Cappelletti relevait en ces termes : « *Le pouvoir qui est donné selon la théorie aux juges de la constitutionnalité des lois est imposant, et pourtant en fin de compte ce pouvoir n'est assorti de nul glaive et de nulle possibilité financière et il dépend d'autres autorités de donner effet aux décisions qu'il prononce* »¹⁵⁵. Il y a là de vraies difficultés.

A l'analyse, le contrôle des pouvoirs financiers ne fait plus partie des ressources inexploitées du droit du contentieux constitutionnel. C'est une réalité qui permet aux juridictions constitutionnelles de vérifier la conformité au bloc de constitutionnalité des actes accomplis en matière financière par les pouvoirs législatif et exécutif. Ce contrôle qui saisit le plus souvent le pouvoir législatif, vient compléter les mécanismes politiques, administratifs et juridictionnels de contrôle déjà existants, en apportant sa part d'originalité. De fait, le juge constitutionnel peut être considéré comme un arbitre impartial dans le contrôle des rapports Exécutif/Législatif ou de la mise en œuvre de leurs compétences respectives. De même, l'action du juge constitutionnel qui se situe parfois en amont de la mise en œuvre des règles, au moment de leur élaboration (cas du contrôle par voie d'action exercé à l'encontre des lois), est parfois un gage de prévention des ressources financières publiques. Cette action est d'autant plus importante que le juge constitutionnel n'utilise pas que les seules règles financières. Son action de contrôle mobilise non seulement les règles spécifiques aux finances publiques mais aussi celles plus générales du contentieux constitutionnel. Ce contrôle paraît utile, mais il demeure encore perfectible. Sans revenir sur la lacune tenant au fait que les actes de l'Exécutif échappent bien souvent aux juridictions constitutionnelles, l'ineffectivité qui peut toucher l'exécution des décisions rendues doit être combattue. Il faut surtout lutter contre la passivité des autorités qui n'usent pas toujours ou jamais de leur pouvoir de saisine. On peut se poser, à cet égard, la question de l'efficacité de la solution proposée par le professeur Aurélien Baudu, à savoir le contrôle obligatoire des lois de finances. C'est une voie qu'on

¹⁵² Décision DCC 06-074 du 6 décembre 2000, Président de la République.

¹⁵³ Décision DCC 00-075 du 6 décembre 2000, Président de la République.

¹⁵⁴ MEDE Nicaise, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin, op. cit.*, p. 97.

¹⁵⁵ M. CAPPELLETTI, « Le contrôle juridictionnel des lois en droit comparé », in *Le pouvoir des juges, Articles choisis de droit judiciaire et constitutionnel comparé*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Paris, Economica, 1990, p. 213.

pourrait explorer, compte tenu des enjeux financiers. Cette solution pourrait pallier l'absence de l'auto saisine qui n'est pas reconnue aux juges. Mais, ensuite, il faudrait songer à des solutions complémentaires, comme la formation des autorités ayant le pouvoir de saisine et des juges constitutionnels eux-mêmes, du fait de la technicité de la matière. Le renforcement du personnel qui assiste les juridictions constitutionnelles pourrait être également d'une grande utilité. L'on permettrait ainsi au contrôle des pouvoirs financiers de garder sa dynamique et de ne pas se présenter comme un aspect marginal du contrôle de constitutionnalité des actes juridiques.