

REPERTOIRE N°066/GCC

DU 13 JANVIER 2023

**DECISION N°066/CC DU 13 JANVIER 2023 RELATIVE A LA
REQUETE PRESENTEE PAR MESSIEURS GEOFFROY
FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, PAUL AIME BAGAFU ET
MADAME JUSTINE JUDITH LEKOGO TENDANT A LA
DECLARATION D'INCONSTITUTIONNALITE DE LA LOI DE
FINANCES 2023**

AU NOM DU PEUPLE GABONAIS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Vu la requête enregistrée au Greffe de la Cour le 27 décembre 2022, sous le n°084/GCC, par laquelle Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO ont saisi la Cour Constitutionnelle aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de finances 2023 ;

Vu la Constitution ;

Vu la Loi Organique n°9/91 du 26 septembre 1991 sur la Cour Constitutionnelle, modifiée par la Loi Organique n°027/2021 du 31 janvier 2022 ;

Vu le Règlement de Procédure de la Cour Constitutionnelle n°035/CC/06 du 10 novembre 2006, modifié par le Règlement de Procédure de la Cour Constitutionnelle n° 047/CC/2018 du 20 juillet 2018 ;

Vu la loi organique n° 020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget ;

Le Rapporteur ayant été entendu

1-Considérant que par requête susvisée, Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO ont saisi la Cour Constitutionnelle aux fins de déclaration d'inconstitutionnalité de la loi de finances 2023 ;

2- Considérant, en la forme, que les requérants font valoir qu'ils ont qualité à agir en application du préambule et de l'article 1 alinéa 21 de la Constitution qui donne à chaque citoyen le devoir de défendre la patrie et l'obligation de protéger et respecter la Constitution, les lois et les règlements de la République ;

3- Considérant, relativement au fond, que les requérants invoquent, pour le dénoncer, le déséquilibre de la loi de finances 2023 résultant d'erreurs matérielles sur l'inexactitude des totaux de plusieurs lignes budgétaires et des ajustements non justifiés faussant l'exactitude des ventilations ; que ce déséquilibre viole

les dispositions de l'article 48 de la Constitution ; qu'ils ajoutent que des dispositions combinées des articles 48 de la Constitution et 104 du Règlement de l'Assemblée Nationale, il ressort que le Parlement a pour mission d'adopter, amender ou rejeter le projet de loi déposé par le Gouvernement, après que ce dernier a évalué les charges et les ressources de l'exercice budgétaire ; que pour eux, en retirant 1.500.000.000 à la ligne « Autres Dépenses » du budget du Ministère de l'Economie Forestière pour les rajouter à la ligne « Autres Dépenses » du Ministère de l'Agriculture, sans aucune explication, le Parlement viole les dispositions de l'article 48 de la Constitution ; que selon eux, ces modifications font apparaître de profondes erreurs matérielles interprétées en annexe 8 de la loi de finances 2023 ; qu'ainsi, la ligne 3.192 fait apparaître un écart de 1,5 milliard et la ligne 9.409 fait apparaître un écart de 2,072 milliards ; que pour les requérants ces écarts sont suffisants pour remettre en cause l'équilibre du budget ;

4- Considérant que les requérants poursuivent en soulignant que les dispositions des articles 1 alinéa 20 et 48 de la Constitution laissent apparaître que le budget a pour objectif de garantir la solidarité et l'égalité de tous devant les charges publiques ; que cependant, en inscrivant un montant de 100 milliards pour l'organisation des élections et 16 milliards pour le contentieux électoral, soit 59% du budget investissement des élections, 35% de celui des biens et services pour les élections, 145% de celui des dépenses de transfert des élections et quasiment la somme des budgets des Ministères de la Fonction Publique, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports, alors que, font-ils observer, on enregistre à titre d'escompte 3 milliards pour la lutte contre la vie chère, 8,777 milliards pour le financement de l'habitat, 500 millions pour le soutien à l'entrepreneuriat, il y a une répartition non équitable qui traduit la violation des principes

constitutionnels de justice sociale, de solidarité et d'égalité de tous devant les charges publiques ;

5- Considérant que Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFOU et Madame Justine Judith LEKOGO relèvent également un changement de chapitre de l'inscription budgétaire affectée à l'organisation des élections en ce que dans les lois de finances 2016 et 2018, les dépenses liées à l'organisation des élections ont toujours été inscrites à la seconde partie du budget, laquelle est intitulée « Moyens des Politiques Publiques », plus précisément au code 31-255, lequel code est reconnu à la structure organisatrice des élections, le Centre Gabonais des Elections en l'espèce ; qu'en revanche, selon eux, pour l'élection de 2023, en plus de l'augmentation exagérée du budget élection à 100 milliards, les moyens affectés à l'organisation des élections se retrouvent curieusement sortis du code 31.255 et inscrits dans la première partie du budget, laquelle porte sur les conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier, dépossédant ainsi le code 31.255 de sa substance ; que les rapports d'auditions du Ministre du Budget ne donnent aucune explication sur l'ensemble de ces modifications ; qu'ils demandent donc à la Cour Constitutionnelle, au regard de toutes ces irrégularités de forme, de déclarer inconstitutionnelle la loi de finances 2023 ;

6- Considérant que les requérants invoquent, par ailleurs, le caractère disproportionné des 100,63 milliards de budget affectés au financement de l'organisation des élections de 2023 comparativement aux précédentes élections ; que le comparatif entre les charges combinées des trois dernières élections majeures à savoir, l'élection du Président de la République,

l'élection des Députés à l'Assemblée Nationale et l'élection des Conseillers départementaux et Conseillers municipaux, et ces mêmes élections budgétisées en 2023 confirme le caractère disproportionné du budget ; qu'ils dénoncent également le caractère disproportionné des 16 milliards affectés au contentieux électoral lequel peut être évité, selon eux, par la réforme du code électoral que la classe politique et la société civile appellent de tous leurs vœux ; qu'ils estiment qu'en réduisant les risques de contentieux électoraux, ces 16 milliards pourraient être affectés aux lignes budgétaires répondant à l'urgence sociale et économique actuelle ; qu'ils concluent que tous ces griefs constituent des violations des principes constitutionnels de justice sociale, de solidarité et d'égalité de tous devant les charges publiques de l'Etat ;

7- Considérant, enfin, que les requérants formulent des suggestions pour corriger les erreurs matérielles constatées et rétablir l'équilibre du budget pour le respect des principes à valeur constitutionnelle ; que pour eux, l'objectif n'est pas de bloquer le fonctionnement de l'Etat en empêchant l'adoption du budget avant le 31 décembre 2022, mais plutôt de s'assurer que ce budget répond prioritairement aux urgences actuelles ; qu'ainsi, ils proposent de corriger les erreurs matérielles soulevées sur les lignes mentionnées en annexes 4 et 7 de la loi de finances 2023, afin de rétablir l'équilibre budgétaire et réduire de moitié le budget global des élections arrêté à 100 milliards ;

8- Considérant que lors de leur audition, Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO ont réitéré les termes de leur requête ;

9-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics, réagissant à cette requête, affirme, s'agissant du déséquilibre de la loi de finances 2023 allégué par les requérants, que ce budget est bien en équilibre en ressources et en charges à 3.602.314.367.366 F CFA comme mentionné à l'article 42 de la loi de finances en objet ; qu'en ce qui concerne l'inexactitude des totaux de plusieurs lignes budgétaires dénoncée, il ne se reconnaît pas dans les chiffres des tableaux produits par les requérants donnant un total de 1.943.919.887.238 FCFA, alors que le niveau du budget général est bien de 1.943.919.887.234 FCFA tel qu'il résulte des annexes 4 et 9 de la loi de finances 2023 votée par le Parlement ; qu'il s'interroge donc sur les sources et l'authenticité de ces tableaux ; que pour ce qui est des ajustements non justifiés supposés avoir faussé l'exactitude des ventilations, le Ministre du Budget et des Comptes Publics oppose aux requérants l'article 55 de la Constitution qui confère au Parlement un droit d'amendement pourvu que le principe de l'équilibre budgétaire soit respecté ;

10-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics explique à cet égard, qu'en retranchant 1.500.000.000 FCFA à la mission 9 intitulée : Economie Forestière et Protection de l'Environnement pour augmenter la mission 3 intitulée : Agriculture, Elevage et Pêche, le Parlement n'a fait qu'exercer son droit d'amendement conformément aux dispositions de l'article 55 de la Constitution ; que d'ailleurs, poursuit-il, par le moyen de ces amendements, le Parlement a généré une ligne budgétaire qui a permis de financer l'augmentation d'une autre dépense tout en demeurant dans le même titre ; qu'en tout état de cause, les variations de crédits observées entre la mission 9 à laquelle il a été retranché 1.500.000.000 FCFA et la mission 3 à laquelle il a été ajouté 1.500.000.000 FCFA pour les situer

respectivement à 23.771.026.658 FCFA et 25.465.252.730 FCFA ne constitue que la traduction dans les faits du droit d'amendement reconnu au Parlement par la Constitution ;

11-Considérant, s'agissant de la violation du principe de solidarité et d'égalité de tous devant les charges publiques de l'Etat, que le Ministre du Budget et des Comptes Publics, après avoir retracé la procédure d'élaboration et d'adoption des lois de finances, laquelle a au demeurant un caractère pédagogique, a rappelé que depuis 2020 les dépenses sociales sont une constance ; que lesdites dépenses sont, soit fiscales, dans ce cas elles se rattachent aux exonérations des TVA et au programme de lutte contre la vie chère, soit sous forme de transferts directs et indirects aux ménages, dans ce cas elles se traduisent par des subventions au prix des produits pétroliers, à la gratuité des transports, au versement des bourses scolaires et universitaires, à l'accès à l'eau et à l'électricité en zone rurale, à l'aide aux gabonais économiquement faibles, aux allocations de rentrée scolaire, à la contribution spéciale de solidarité, etc...; que l'ensemble des dépenses sociales, du reste non exhaustives, s'élèvent pour l'année 2023 à 547.411.694.637 FCFA ;

12-Considérant, en ce qui concerne le moyen tiré du changement du chapitre de l'inscription budgétaire affectée à l'organisation des élections, que le Ministre du Budget et des Comptes Publics fait valoir que la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de finances et à l'exécution du budget consacre la nouvelle gouvernance financière en République Gabonaise, laquelle prône non pas l'allocation des moyens à des entités administratives, mais plutôt le financement des politiques publiques ; que cette pratique, qui introduit un

biais dans l'analyse du financement des politiques publiques, a conduit à la dissociation des inscriptions budgétaires affectées au fonctionnement du Centre Gabonais des Elections de celles consacrées aux élections proprement dites qui, elles, sont prévues à la mission 30 intitulée Dépenses Transversales ;

13-Considérant, s'agissant du grief tiré du caractère disproportionné des 100,63 milliards de FCFA de budget affectés au financement de l'organisation des élections de 2023, comparativement aux précédentes élections, que le Ministre du Budget et des Comptes Publics relève que l'examen des crédits alloués à la prise en charge des dépenses à caractère constitutionnel des années antérieures laisse apparaître qu'un montant global de 95.830.331.156 FCFA, avait été consenti au financement du recensement général de la population de 2013, des élections de 2016 et de 2018 ; qu'en revanche pour l'année 2023, les 100,051 milliards de FCFA de budget inscrits dans la loi de finances et non 100,63 milliards de FCFA indiqués par les requérants, vont servir, outre au financement du recensement général de la population de 2023, aux élections présidentielles, législatives et locales mais également au financement de la production de la carte nationale d'identité biométrique ; qu'en ce qui concerne les 16 milliards affectés au contentieux électoral, il explique que cette allocation, contenue au titre 6, intitulé "Autres Dépenses", intègre le contentieux des trois élections et celui des opérations de recensement général de la population qui est porté devant la Cour Constitutionnelle et les juridictions administratives ;

14-Considérant enfin, s'agissant des suggestions faites par les requérants pour corriger les prétendues erreurs

matérielles par eux relevées, que le Ministre du Budget et des Comptes Publics rétorque qu'aucune disposition constitutionnelle ne confère aux citoyens le droit de s'arroger les pouvoirs d'amendement du Parlement, seul compétent, pour amender une loi; que pour lui, les principes d'exhaustivité, d'annualité et d'équilibre budgétaire institués par l'article 48 de la Constitution n'ont pas été violés; qu'il conclut au rejet de la requête de Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO ;

Sur le moyen tiré du déséquilibre du budget

15-Considérant que Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO font valoir qu'en raison des ajustements budgétaires non justifiés et des erreurs matérielles issues des modifications apportées par le Parlement, le budget de l'Etat a été adopté en déséquilibre ;

16-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics s'en défend en affirmant que la loi de finances 2023 a bien été adoptée en ressources et en charges en équilibre ; que les modifications apportées par le Parlement ont été opérées en application des dispositions de l'article 55 de la Constitution qui reconnaît à celui-ci le droit d'amendement ;

17-Considérant que l'article 48 alinéa 1er de la Constitution dispose : «Toutes les ressources et les charges de l'Etat doivent, pour chaque exercice financier, être évaluées et inscrites dans le projet annuel de la loi de finances déposée par

le Gouvernement à l'Assemblée Nationale quinze jours au plus tard après l'ouverture de la session ordinaire. » ; que l'alinéa 3 du même article énonce : « Si au 31 décembre de l'année en cours, le Parlement n'a pas voté le budget en équilibre, le Gouvernement est autorisé à reconduire par ordonnance, sur habilitation spéciale du Parlement, le budget précédent. Cette ordonnance peut néanmoins prévoir, en cas de nécessité, toute réduction de dépenses ou augmentation des recettes. A la demande du Premier Ministre, le Parlement procède, dans les quinze jours, à une nouvelle délibération. » ; qu'il en résulte que le Parlement a l'obligation constitutionnelle de voter au plus tard le 31 décembre de chaque année, un budget en équilibre en ressources et en charges ;

18-Considérant qu'aux termes des dispositions de l'alinéa 1er de l'article 55 de la Constitution, les membres du Parlement disposent du droit d'amendement ; que toutefois, les amendements d'origine parlementaire sont irrecevables lorsque leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des recettes publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique sans dégagement des recettes correspondantes ;

19-Considérant en l'espèce, que le Parlement, usant de son droit d'amendement dans la procédure d'adoption de la loi de finances 2023, a procédé à l'augmentation de la dépense prévue à la mission 3 intitulée Agriculture, Elevage et Pêche tout en dégageant, conformément à la Constitution, la recette nécessaire à la couverture de cette dépense par la réduction des crédits prévus à la mission 9 intitulée Economie Forestière et Protection de l'Environnement ; que par ce mécanisme, le

Parlement a finalement adopté le budget en équilibre en ressources et en charges ; que le moyen n'est pas fondé ;

Sur le moyen tiré de la violation du principe de solidarité et d'égalité de tous devant les charges publiques de l'Etat

20-Considérant que pour voir déclarer inconstitutionnelle la loi de finances 2023, les requérants stigmatisent la violation du principe constitutionnel de solidarité et d'égalité de tous devant les charges publiques de l'Etat énoncé par l'article 1^{er} de la Constitution en ce que la loi de finances 2023 n'a pas tenu compte des préoccupations sociales actuelles en l'occurrence, entre autres, la vie chère, les catastrophes naturelles, les détentions arbitraires, le chômage, la situation des carrières administratives, les bourses des étudiants, etc ;

21-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics oppose que les préoccupations sociales ont été prises en compte dans le budget de l'année 2023 à hauteur de 547.401.694.637 de FCFA ;

22-Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 40 in fine de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle, celle-ci statue uniquement en constitutionnalité et non point en opportunité ;

23-Considérant qu'il ressort de l'instruction que les requérants n'indiquent aucune disposition de la loi de finances 2023 qui contrarie celles de l'article 1^{er} point 20 de la

Constitution posant les principes de solidarité et d'égalité de tous devant les charges publiques de l'Etat ; qu'au demeurant, il est établi que les charges sociales ont bien été prises en compte dans la loi de finances en examen; qu'en demandant à la Cour de se prononcer sur les choix opérés par le Gouvernement dans la répartition des dotations budgétaires relatives aux préoccupations d'ordre social, les requérants invitent en réalité la Haute Juridiction Constitutionnelle à statuer en opportunité, toutes choses proscrites par les dispositions sus rappelées ; qu'il suit de là, que le moyen doit être rejeté ;

Sur le moyen tiré du caractère disproportionné du budget des élections de 2023 comparativement aux budgets électoraux précédents

24-Considérant que les requérants critiquent le caractère disproportionné du budget affecté aux élections dans la loi de finances 2023, comparativement aux budgets des élections des années 2016 et 2018 ;

25-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics rétorque que les requérants n'ont pas tenu compte de ce qu'au cours de l'année 2023, vont être organisées non pas seulement trois élections mais également le recensement général de la population et la production de la carte nationale d'identité biométrique ;

26-Considérant, là aussi, que l'instruction révèle que les requérants n'indiquent pas non plus les dispositions de la loi de finances qui violent la Constitution ; qu'il suit de là que le moyen ne peut prospérer ;

**Sur le moyen tiré du changement de chapitre de
l'inscription budgétaire affectée à l'organisation des
élections**

27-Considérant que les requérants dénoncent le changement de chapitre de l'inscription budgétaire affectée à l'organisation des élections ; que pour eux, ce changement constitue une violation de la Constitution ;

28-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics fait valoir que la nouvelle gouvernance financière consacrée par la loi organique n°020/2014 du 21 mai 2015 susvisée prône non pas l'allocation des moyens à des entités administratives mais plutôt le financement des politiques publiques, ce qui a conduit le Gouvernement à dissocier les inscriptions budgétaires affectées au fonctionnement du Centre Gabonais des Elections de celles consacrées aux élections proprement dites, lesquelles inscriptions ont été prévues à la mission 30 intitulée Dépenses Transversales ;

29-Considérant que les requérants se limitent à dénoncer le changement de chapitre de l'inscription budgétaire affectée à l'organisation des élections par le Gouvernement, sans toutefois indiquer en quoi ledit changement constitue une violation de la Constitution, ce, d'autant plus que cette pratique résulte de la loi organique n° 020/2014 du 21 mai 2015 relative aux lois de

finances et à l'exécution du budget ; que le moyen est inopérant ;

Sur les suggestions de modification de la loi de finances faites par les requérants

30-Considérant que les requérants font des propositions pour corriger les erreurs matérielles que contiendrait, selon eux, la loi de finances 2023 ;

31-Considérant que le Ministre du Budget et des Comptes Publics a fait observer qu'il n'est pas de la compétence des citoyens d'amender une loi, avant d'ajouter que la loi de finances 2023, telle qu'adoptée par le Parlement, ne comporte pas d'erreurs matérielles ;

32-Considérant qu'au regard des dispositions de l'article 55 de la Constitution, les citoyens autres que les membres du Parlement ne disposent pas du droit d'amendement; qu'en tout état de cause, l'examen de la loi de finances 2023 ne laisse apparaître aucune erreur matérielle dans les chiffres y contenus; qu'il suit de là, que le moyen n'est pas pertinent ;

33-Considérant qu'aucun des moyens invoqués par Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO n'ayant prospéré, leur requête doit être rejetée.

DECIDE

Article premier : La requête présentée par Messieurs Geoffroy FOUMBOULA LIBEKA MAKOSSO, Paul Aimé BAGAFU et Madame Justine Judith LEKOGO est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée aux requérants, au Président de la République, au Premier Ministre, au Président du Sénat, au Président de l'Assemblée Nationale, communiquée au Ministre chargé de l'Economie et de la Relance, au Ministre du Budget et des Comptes Publics et publiée au Journal Officiel de la République Gabonaise ou dans un journal d'annonces légales.

Ainsi délibéré et décidé par la Cour Constitutionnelle en sa séance du treize janvier deux mil vingt trois où siégeaient :

Madame **Marie Madeleine MBORANTSUO**, Président,

Monsieur **Emmanuel NZE BEKALE**,

Madame **Louise ANGUE**,

Monsieur **Christian BIGNOUMBA FERNANDES**,

Madame **Lucie AKALANE**,

Monsieur **Jacques LEBAMA**,

Madame **Afriquita Dolorès AGONDJO, ép. BANYENA**,

Monsieur **Edouard OGANDAGA**,

Monsieur **Sosthène MOMBOUA**, Membres,
assistés de Maître Charlène MASSASSA MIPIMBOU, Greffier.

Et ont signé, le Président et le Greffier. /.

