

DECISION DCC 08-045

Date : 02 Avril 2008

Requérant : Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 03 avril 2008 enregistrée à son Secrétariat le 07 avril 2008 sous le numéro 0621/039/REC, par laquelle le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) formule devant la Haute Juridiction un « recours en inconstitutionnalité contre l'irruption du Gouvernement dans les locaux d'une station privée de radiodiffusion nouvellement autorisée et la mise hors tension et sous scellés des équipements » ;

VU la Constitution du 11 décembre 1990 ;

VU la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle modifiée par la Loi du 31 mai 2001 ;

VU le Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Ouï Monsieur Jacques MAYABA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose : « Le lundi 31 mars 2008, une délégation du Ministère en charge de la Communication, conduite par le Directeur de Cabinet, Monsieur René BEWA, et appuyée par un détachement des forces de l'ordre de Sèmè Podji et de Porto-Novo, a fait irruption dans les locaux de la nouvelle station "Espérance FM d'Ekpè" de l'ONG VOLDEB à EKPE, Commune de Sèmè Podji, et a procédé à la mise hors tension et sous scellés du matériel d'émission de la radio avec force médiatisation. Intervenant par la suite

sur les écrans de la télévision nationale de l'ORTB, le Ministre chargé de la Communication, Monsieur Désiré ADADJA, a déclaré : "La radio a été mise hors tension, donc elle ne peut plus émettre et les équipements débranchés et mis sous scellés. Nous avons recourus aux forces de l'ordre pour assurer la sécurité pendant l'opération ; mais tout a été fait dans les règles, de manière ordonnée, normale mais très ferme". ... Selon lui, l'acte du Gouvernement est justifié par le fait que la radio n'avait pas le droit d'émettre, la Décision de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ... n° 08-011 portant agrément de projets pour l'usage de fréquences et de canaux en vue de l'installation et de l'exploitation de radiodiffusions sonores et de télévisions privées ayant été attaquée devant la Cour Constitutionnelle. Il a réitéré la détermination de l'Exécutif à empêcher l'installation des promoteurs de radiodiffusions et de télévisions privées nouvellement agréées, qui, selon lui, n'ont aucun droit d'émettre. Il a ajouté que les Préfets ont été instruits aux fins d'empêcher sur toute l'étendue du territoire national l'installation de quelque nouveau promoteur que ce soit»; qu'il poursuit : « Ces actes du Gouvernement, en dehors de leur caractère brutal et excessif à l'encontre de l'exécution d'une décision de la HAAC soumise par lui-même au contrôle de constitutionnalité de la Cour Constitutionnelle, sont arbitraires. Ils constituent un sérieux empiètement sur les domaines de compétence de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

En effet selon les dispositions de l'article 34 de la Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC en son deuxième alinéa, " Les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont exécutoires dès notification ". Dans ce cadre, le fait que le promoteur de la nouvelle station "Espérance FM d'Ekpè" de l'ONG VOLDEB, procède à des essais sur sa station ne saurait constituer une forfaiture qui mérite une quelconque injonction du Gouvernement. La Décision n° 08-011 portant agrément de projets pour l'usage de fréquences et de canaux en vue de l'installation et de l'exploitation de radiodiffusions sonores et de télévisions privées ayant été régulièrement prise par la HAAC et notifiée aux intéressés, les nouveaux promoteurs n'ont dès lors aucune injonction à recevoir du Gouvernement. De même, le Gouvernement ayant saisi la Cour Constitutionnelle se devait d'attendre que l'auguste institution se prononce. D'ailleurs, quelle que soit l'issue du recours auprès de la Haute Juridiction, il appartient à la HAAC, en sa qualité d'institution de la République, de veiller au respect de la loi et des décisions dans les secteurs de son ressort, notamment dans les prestations des radios et télévisions privées. Au demeurant, l'intervention du Gouvernement devient un précédent dangereux du " joueur-arbitre ", ce qui est contraire à la loi » ; qu'il développe : « L'article 24 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin dispose : " La liberté de presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication dans les

conditions fixées par la loi organique". Ces principes sont renforcés par l'article 142 de la même loi qui précise : " La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi". La loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC dispose également en son article premier : " La communication audiovisuelle est libre. Toute personne a droit à l'information. Nul ne peut être empêché, ni interdit d'accès aux sources d'information, ni inquiété de quelque façon dans l'exercice régulier de sa mission de communicateur s'il a satisfait aux dispositions de la présente loi". L'article 2 de la même loi ajoute : "La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication instituée par les articles 24, 142 et 143 de la Constitution du 11 décembre 1990 veille au respect des libertés définies à ladite Constitution. "

A l'article 13 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC, il est indiqué : " La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication assure, d'une manière générale, le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans la presse et la communication audiovisuelle, notamment pour les émissions d'information politique. En cas de manquement grave aux obligations, elle adresse des observations aux dirigeants de l'organisme défaillant et, le cas échéant, leur inflige des sanctions ", et l'article 55 de la même loi dispose qu'"en cas d'urgence et de manquement aux obligations résultant des dispositions de la présente loi, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut ordonner à la personne qui en est responsable de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité où d'en supprimer les effets. Sa décision est immédiatement exécutoire. Il peut prendre même d'office toute mesure conservatoire "

La lecture croisée de ces dispositions donne la pleine mesure des missions dont le constituant et le législateur ont préféré investir la HAAC plutôt que le Gouvernement.

En agissant comme il l'a fait, le Gouvernement est donc passé outre aux dispositions évoquées supra et a violé de ce fait aussi bien la lettre que l'esprit de la Constitution du 11 décembre 1990 » ; qu'il conclut en demandant en conséquence à la Cour « de faire constater au Gouvernement ces violations et de dire que l'irruption du Gouvernement appuyé par des forces de l'ordre avec ... la mise hors tension et sous scellés des équipements d'émission de la nouvelle station "Espérance FM d'Ekpè" de l'ONG VOLDEB à Ekpè, de même que les instructions données aux préfets d'empêcher l'installation de quelque nouveau promoteur que ce soit, en empiétant sur les prérogatives de la HAAC, sont contraires à la Constitution » ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Secrétaire Général du Gouvernement déclare : « Dans son recours, la HAAC reproche aux

actes pris par le Gouvernement contre la radio "ESPERANCE FM EKPE " d'être arbitraires, après en avoir dénoncé leur caractère brutal et excessif. En plus elle soutient que ces actes constituent un empiètement sur le domaine de compétence de la HAAC, donc une violation du principe de la séparation des pouvoirs ...

L'argument tiré du caractère excessif, brutal voire arbitraire des actes posés par le Gouvernement le lundi 31 mars 2008 est fondé sur des faits erronés. Il manque donc de sérieux et on ne devrait pas trop s'y appesantir. Il faut seulement rappeler que les forces de l'ordre qui accompagnaient la délégation du ministère de la communication avaient essentiellement pour tâche de sécuriser l'opération et les personnes chargées par l'Autorité de mener cette opération. Elles ne se sont pas introduites dans les locaux d'où émettait la radio pirate, n'ont eu aucun contact direct avec les responsables de la radio et ne sont apparues sur les lieux bien après que le contact ait été établi entre la délégation ministérielle et les responsables de la radio.

Dans ces conditions on ne voit pas bien comment l'opération peut être qualifiée de brutale, puisque c'est une opération autorisée par le responsable de la radio ESPERANCE FM lui-même...

Le dimanche 30 mars 2008, la radio Espérance FM EKPE qui fait partie des radios à qui la HAAC a attribué des fréquences par la décision n° 08-008 du 30 janvier 2008 émet sur la fréquence à elle attribuée. Or la décision de la HAAC qui a attribué cette fréquence viole la Constitution et a été annulée pour cette raison par la Décision DCC 08-021 du 28 février 2008 de la Cour Constitutionnelle.

En émettant, la radio Espérance FM EKPE a commis deux infractions :

- d'abord, elle viole une décision de justice, donc trouble l'ordre public. Or, aux termes de l'article 59 de la Constitution : "Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice ". En conséquence, les mesures ordonnées le 31 mars 2008 visent à assurer l'exécution d'une décision de justice, en l'occurrence la Décision DCC 08-21 du 28 février 2008. Cette compétence n'est pas celle de la HAAC, mais bien du Gouvernement ;
- ensuite, elle viole la Constitution puisqu'elle donne effet à une décision que la Cour Constitutionnelle a jugé inconstitutionnelle. Or, aux termes de l'article 41 de la Constitution, "Le Président de la République ... est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution ... ". Les mesures prises le 31 mars 2008 visent à assurer le respect de la Constitution, prérogative exclusive du Gouvernement et non de la HAAC.

Il est évident que le recours de la HAAC et les arguments avancés pour son soutien font un mélange de genre, en confondant la prérogative de sanctionner une radio qui émet sans autorisation et celle de sanctionner une radio qui émet nonobstant une interdiction judiciaire d'émettre. Dans le premier cas, la compétence est celle de la HAAC, dans le deuxième cas, celle de l'Exécutif. » ;

Considérant qu'à l'audience du vendredi 11 avril 2008, le promoteur de la radio Espérance FM EKPE de l'ONG VOLDEB affirme avoir reçu notification de la Décision n° 08-008 du 30 janvier 2008 de la HAAC portant attributions de fréquences ; qu'il déclare en outre avoir entendu sur les ondes des commentaires relatifs à la Décision DCC 08-021 du 28 février 2008 de la Cour Constitutionnelle, mais n'a pas pris connaissance par lui-même de son contenu ; qu'il précise qu'il n'avait nullement l'intention de contourner la décision de la Cour sachant qu'elle est sans recours et s'impose à tous ; qu'il indique enfin n'avoir opposé aucune résistance à l'opération de mise hors tension et sous scellés de ses équipements et n'avoir subi aucune brutalité de la part des forces de sécurité ; que les représentants du Ministre de la Communication ont confirmé au cours de leur audition à l'audience les déclarations du promoteur de la radio Espérance FM EKPE ;

Considérant que les articles 59, 124 de la Constitution, 34 alinéas 1 et 3 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle, 43 du Règlement Intérieur de la Cour Constitutionnelle, 35 de la loi organique relative à la HAAC disposent respectivement : « *Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice.* » ;

« *Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.*

Les décisions de la Cour Constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. » ;

« *Conformément à l'article 124 de la Constitution, une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application*

Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. » ;

« *Lorsque la Cour Constitutionnelle constate la non-conformité à la Constitution d'une loi, d'une ordonnance ou d'un acte réglementaire, l'autorité concernée est appelée à se conformer à la situation juridique résultant de cette décision.* » ;

« *Une convention d'installation et d'exploitation de radiodiffusion et de télévision est passée entre la personne privée qui en fait la demande et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication agissant au nom de l'Etat.*

Les autorisations d'usage de fréquence pour la radiodiffusion sonore, la télévision par voie hertzienne terrestre ou par satellite sont délivrées aux personnes privées par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication conformément aux dispositions de la convention et sur la base d'un rapport technique présenté par le Ministre chargé des communications » ;

Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que suite à la première Décision DCC 08-021 du 28 février 2008 de la Haute Juridiction déclarant contraire à la Constitution la Décision n° 08-008/HAAC du 30 janvier 2008 portant attribution de fréquences aux promoteurs retenus sur concours pour l'installation et l'exploitation de radiodiffusions sonores et télévisions privées, la HAAC était tenue de tirer toutes les conséquences juridiques attachées à cette décision en reprenant la procédure ; qu'elle ne devait dès lors, prendre la Décision n° 08-011 portant « agrément » et autorisant les promoteurs à procéder à des essais ; que de la même manière, aucun promoteur ne saurait se prévaloir ni de la première Décision n° 08-008 de la HAAC déclarée contraire à la Constitution encore moins de la deuxième Décision n° 08-011 qui a violé l'autorité de la chose jugée pour procéder à quelque essai que ce soit ;

Considérant que dans le cas d'espèce, le promoteur de la radio Espérance FM EKPE a procédé à un essai le 30 mars 2008 nonobstant la première Décision DCC 08-021 du 28 février 2008 de la Cour déclarant nulle et de nulle effet la Décision n° 08-008 de la HAAC ; que le Ministre chargé de la Communication a, le 31 mars 2008, fait procéder à la mise hors tension et sous scellés des installations et équipements de la Radio Espérance FM EKPE ; que ce faisant, le Ministre a fait respecter les dispositions de l'article 59 de la Constitution aux termes desquels le Président de la République est garant de l'exécution des décisions de justice ; que les mesures ainsi prises ne sauraient être assimilées à une intervention du Gouvernement destinée à sanctionner une radio qui émet sans autorisation, prérogative de la HAAC, mais plutôt contre une radio qui émet en violation d'une décision de la Cour Constitutionnelle ; que, dès lors, lesdites mesures ne sont pas contraires à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E :

Article 1er.- Les mesures de mise hors tension et sous scellés des équipements d'émission de la nouvelle station "Espérance FM d'Ekpè" de l'ONG VOLDEB à Ekpè prises le 31 mars 2008 par le Ministre chargé des communications ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, au Ministre Délégué auprès du Président de la République, Chargé de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication, à Monsieur Philippe HOUNSOU,

promoteur de la Radio Espérance FM EKPE, au Secrétaire Général du Gouvernement et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze avril deux mille huit,

Madame	Conceptia	D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques	D. MAYABA	Vice-Président
	Idrissou	BOUKARI	Membre
	Panrace	BRATHIER	Membre
	Christophe	KOUGNIAZONDE	Membre
Madame	Clotilde	MEDEGAN-NOUGBODE	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Jacques D. MAYABA.-

Conceptia D. OUINSOU.-