

**DECISION DCC 05-057**  
**DU 23 JUIN 2005**

**FAGBOHOUN Faïssou**  
**DINE Saefoulaï**  
**ODJO F. Dieudonné**  
**ABOGOURIN Désiré**

Contrôle de constitutionnalité. Décisions n° 03-013 et 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 ; 04-005/HAAC du 29 janvier 2003. Jonction de procédures. Articles 47 et 52 de la Loi organique n° 92-021 du 21 août 1992. Procédure d'urgence. Défaut de qualité. Irrecevabilité. Décision n° 99 - 025/HAAC du 02 avril 1999. Décision n° 02-029/HAAC en date du 08 mai 2002. Droit à la défense. Violation de la Constitution.

*Il résulte de l'analyse des éléments du dossier que le promoteur de la Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé n'a pas eu communication du rapport d'inspection des sites du 07 février 2003. Il n'a pas non plus été entendu sur les griefs mis à sa charge. Il s'ensuit qu'il n'a pas été mis en mesure d'exercer son droit à la défense conformément aux dispositions des articles 47 et 52 de la Loi organique relative à la HAAC. Dès lors, il y a lieu de dire et juger, que la Décision n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 portant retrait des fréquences supplémentaires attribuées à Radio Adja Ouèrè/FM Ouémé à Sakété, Porto-Novo et Zagnanado et la Décision N° 03-013/HAAC uniquement en ce qui concerne l'attribution de la fréquence 107.6 MHz à Cové, violent la Constitution.*

*La Cour Constitutionnelle,*

Saisie d'une requête du 10 février 2004 enregistrée à son Secrétariat le 11 février 2004 sous le numéro 0265/026/REC, par laquelle Monsieur Faïssou FAGBOHOUN, promoteur de Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé, introduit devant la Haute Juridiction un « recours en inconstitutionnalité de la Décision n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 » ;

Saisie d'une autre requête du 09 février 2004 enregistrée à

son Secrétariat le 12 février 2004 sous le numéro 0271/027/REC, par laquelle Monsieur Saefoulaï DINE, Directeur Général de la Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé, forme un « recours aux fins d'annulation des Décisions n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 et n° 04-005/HAAC du 29 janvier 2003 » ;

Saisie également d'une requête du 11 février 2004 enregistrée à son Secrétariat le 13 février 2004 sous le numéro 0275/028/REC, par laquelle Monsieur Dieudonné F. ODJO porte plainte contre la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication pour « violation des articles 24 et 142 de la Constitution » ;

Saisie enfin d'une requête du 08 février 2004 enregistrée à son Secrétariat le 13 février 2004 sous le numéro 0279/029/REC, par laquelle Monsieur Désiré ABOGOURIN demande à la Haute Juridiction d'annuler la Décision n° 04-005/HAAC du 29 janvier 2003 ;

**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 le Conseiller Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

**Considérant** que les quatre (04) recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

**Considérant** que Monsieur Faïssou FAGBOHOUN expose que, par des avenants des 30 septembre 1998 et 12 juillet 1999,

avenants faisant corps avec la Convention du 30 septembre 1998, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) lui a attribué, en sa qualité de promoteur de Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé, les fréquences 95.3 MHz à Sakété, 100.0 MHz à Porto-Novo et 107.6 MHz à Zagnanado ; qu'il développe qu'en raison des problèmes d'acquisition et de réception des matériels commandés, il n'a pu « mettre en exploitation en temps opportun les fréquences sus-indiquées » ; qu'il précise que tout en reconnaissant le retard ainsi accusé, il a toutefois essayé, suite aux mises en demeure et rencontres avec les responsables de la HAAC, de présenter « la vérité des faits » et s'est engagé à régulariser la situation dès que possible ; qu'il ajoute qu'il s'évertuait à activer les négociations avec les fournisseurs européens et l'entrepreneur béninois affecté aux travaux, lorsque par Décisions n° 03-013/HAAC et n° 03-013 Bis/HAAC du 20 février 2003, toutes les fréquences lui ont été retirées, celle de Zagnanado ayant été mise en compétition et attribuée à un promoteur à Covè ; qu'il conclut à « une certaine anomalie » dans la mesure où la Décision n° 03-013/HAAC du 20 février 2003 attribuant la fréquence 107.6 MHz à un promoteur à Covè a précédé celle n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 portant retrait des fréquences supplémentaires attribuées à Radio Adja Ouèrè-FM/Ouémé à Sakété, Porto-Novo et Zagnanado ;

**Considérant** que le requérant invoque par ailleurs la violation des articles 47 et 52 de la Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ; qu'il déclare, en effet, qu'il n'a pas été entendu par la HAAC et n'a pas été mis en mesure de présenter ses observations écrites dans le délai requis ; qu'il soutient que ni les griefs ni le rapport de la Commission ne lui ont été notifiés avant la prise de la décision de retrait ; qu'il demande en conséquence à la Cour d'une part, de déclarer contraire à la Constitution la Décision n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 portant retrait des fréquences supplémentaires de Radio Adja-Ouèrè/FM-Ouémé et d'autre part, de bien vouloir étudier sa requête en procédure d'urgence ;

**Considérant** que Monsieur Saefoulaï DINE fait état des

mêmes faits et affirme de son côté qu'il existe un véritable amalgame au niveau des dates de signature effectives des décisions querellées ; qu'il allègue que le temps considérable qui est mis pour leur notification est curieux ; qu'il conclut à la violation des articles 35, 24 et 142 de la Constitution ; qu'il demande en conséquence à la Cour de « constater que la façon de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication d'assurer la liberté et la promotion de la presse au Bénin laisse à désirer » et de juger contraires à la Constitution les Décisions n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 et n° 04-005/HAAC du 29 janvier 2003 ;

**Considérant** que Monsieur Dieudonné F. ODJO soutient, pour sa part, que « les agissements de la HAAC sont simplement symptomatiques d'une volonté de créer des divisions entre promoteurs, de favoriser certains au profit d'autres, voire même de régler des comptes » ; qu'il sollicite qu'il plaise à la Cour, de déclarer, sur le fondement des articles 24 et 142 de la Constitution, contraires à la Constitution les Décisions n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 et n° 04-005/HAAC du 29 janvier 2003 ;

**Considérant** enfin que, Monsieur Désiré ABOGOURIN développe, quant à lui, que la Décision n° 04-005/HAAC du 29 janvier 2003 portant ordre de cessation immédiate des émissions de Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé sur les fréquences 100.0 MHz à Porto-Novo et 95.3 MHz à Sakété est « intervenue à la surprise générale de tous les fidèles auditeurs de ladite radio » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de « prendre ce dossier à bras le corps et de déclarer les agissements de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication comme une violation de la Constitution » ;

**Considérant** que Monsieur Faïssou FAGBOHOUN demande à la Haute Juridiction d'examiner sa requête en procédure d'urgence ; que selon les dispositions des articles 120 de la Constitution et 19 de la Loi Organique sur la Cour Constitutionnelle, seul le Gouvernement peut, et dans des conditions limitativement énumérées par la Constitution, demander l'examen d'une requête en procédure d'urgence ; que le requérant n'ayant pas qualité pour solliciter la mise en œuvre d'une telle procédure, sa requête doit être déclarée irrecevable de ce chef ;

**Considérant** que les articles 47 et 52 de la Loi organique

relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) énoncent respectivement :

**Article 47** : « *En cas d'inobservation de la mise en demeure rendue publique, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut prononcer à l'encontre du contrevenant, compte tenu de la gravité du manquement, une des sanctions suivantes :*

*1 – la suspension de l'autorisation ou d'une partie du programme pour un mois au plus ;*

*2 – la réduction de la durée de l'autorisation dans la limite d'une année ;*

*3 – le retrait de l'autorisation » ;*

**Article 52** : « *Les sanctions prévues aux articles 47 et 48 sont prononcées dans les conditions prévues à l'article 33 ci-dessus.*

*La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication notifie les griefs et le rapport de la Commission au titulaire de l'autorisation pour l'exploitation d'un service de presse et de communication audiovisuelle qui peut consulter le dossier et présenter ses observations écrites dans le délai d'un mois.*

*En cas d'urgence, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut réduire ce délai sans pouvoir le fixer à moins de sept jours.*

*Le titulaire de l'autorisation est entendu par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Il peut se faire représenter. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît susceptible de contribuer utilement à son information. » ;*

**Considérant** qu'il ressort de la lecture combinée et croisée des dispositions sus-citées que l'exercice du droit à la défense est prévu dans la procédure de sanction de tout promoteur titulaire

d'une autorisation de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication pour l'exploitation d'un service de presse et de communication audiovisuelle ;

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Président de la HAAC affirme : « Le promoteur de la Radio Adja-Ouèrè/FM disposait de trois (03) mois pour mettre en service ses trois (03) relais, celui-ci a mis cinq (05) ans sans pouvoir respecter cette obligation conventionnelle. Les auditions, les visites de site et les mises en garde de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont restées sans effet. **Dès lors, lui retirer les fréquences supplémentaires restait l'ultime solution.** Et c'est ce que fit la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ce, conformément aux textes en vigueur » ; qu'en ce qui concerne la procédure mise en œuvre, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication s'explique en ces termes : « Faute d'avoir mis en service ces relais, Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé a été mise en demeure par Décision n° 99-025/HAAC du 02 avril 1999 de mettre en exploitation les fréquences supplémentaires à lui attribuées. Cette décision prise et rendue publique par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a permis de notifier au promoteur les griefs ci-après : exploitation de la fréquence principale 92.6 MHz à Adja-Ouèrè dans des conditions précaires (locaux et équipements inadéquats) ; non respect des conditions relatives à la sécurité ; défaut de mise en exploitation des fréquences supplémentaires de Porto-Novo, Zagnanado et Sakété.

C'est le début de la procédure qui conduira au retrait des fréquences supplémentaires. Malgré le non respect de la Décision de la HAAC ci-dessus mentionnée, l'Institution, dans le souci d'œuvrer à la promotion des médias audiovisuels du secteur privé, a encore adressé des sommations au promoteur lors des auditions en date des 12 octobre et 19 décembre 2000, 29 avril et 3 août 2001. Le promoteur, accordant peu d'intérêt et peu d'importance à ces auditions, se faisait chaque fois représenter par des personnes différentes qui tenaient des propos contradictoires et peu convaincants. Cette situation a été évoquée dans un rapport global en date du 22 avril 2002 relatif aux "Manquements en matière d'utilisation des fréquences". Ainsi, par Décision n°

02-029/HAAC en date du 08 mai 2002, Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé a été, une fois encore, mise en demeure de mettre en exploitation les fréquences supplémentaires de Porto-Novo, Sakété et Zagnanado et ce, dans un délai de trois (03) mois. Ce délai a expiré le 08 août 2002 sans que le promoteur n'ait daigné se conformer à cette décision de la Haute Autorité et de l'Audiovisuel et de la Communication comme a pu le constater la mission d'inspection des sites diligentée par l'Institution le 07 février 2003. **Ce manque de volonté du promoteur à respecter les obligations conventionnelles et les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, justifie la Décision n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 portant retrait des fréquences supplémentaires attribuées à Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé. Cette décision de retrait est fondée sur les dispositions des articles 28 alinéa 2 et 30 de la loi n° 97-010 du 20 août 1997 portant libéralisation de l'espace audiovisuel et dispositions pénales spéciales relatives aux délits en matière de presse et de communication audiovisuelle en République du Bénin... » ;**

**Considérant** que lors de leurs auditions le 25 mai 2004, Messieurs Faïssou FAGBOHOUN et Saefoulaï DINE ont réitéré les termes de leur demande ; que, entendu les 16 et 23 juin 2005, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a maintenu les termes de sa lettre et ajoute que : « ... la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication n'a fait que constater la caducité des autorisations d'exploitation que le promoteur n'a pas pu ou n'a pas voulu mettre en exploitation » ;

**Considérant** que les dispositions de l'article 52 de la Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 qui organisent l'exercice du droit à la défense, font obligation à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, avant toute décision de sanction, de suivre une procédure qui comporte un certain nombre d'étapes à savoir, la notification des griefs et du rapport d'inspection des sites au titulaire de l'autorisation, la consultation du dossier et la présentation d'observations écrites par l'intéressé dans le délai d'un mois, son audition par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;

**Considérant** qu'il résulte de l'analyse des éléments du dossier, que le promoteur de la Radio Adja-Ouèrè/FM Ouémé n'a pas eu communication du rapport d'inspection des sites du 07 février 2003 ; qu'il n'a pas non plus été entendu sur les griefs mis à sa charge ; qu'il s'ensuit qu'il n'a pas été mis en mesure d'exercer son droit à la défense conformément aux dispositions précitées de la loi organique relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ; que, dès lors, il y a lieu de dire et juger, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens allégués, que la Décision n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 portant retrait des fréquences supplémentaires attribuées à Radio Adja Ouèrè/FM Ouémé à Sakété, Porto-Novo et Zagnanado et la Décision n° 03-013/HAAC uniquement en ce qui concerne l'attribution de la fréquence 107.6 MHz à COVE, violent la Constitution ;

### **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- La procédure d'urgence sollicitée par Monsieur Faïssou FAGBOHOUN est irrecevable.

**Article 2.**- La Décision n° 03-013 bis/HAAC du 20 février 2003 portant retrait des fréquences supplémentaires attribuées à Radio Adja Ouèrè/FM Ouémé à Sakété, Porto-Novo et Zagnanado et la Décision n° 03-013/HAAC du 20 février 2003 portant attribution de fréquence aux promoteurs retenus sur concours pour l'installation et l'exploitation de radiodiffusions sonores et de télévisions privées, uniquement en ce qui concerne l'attribution à un promoteur à COVE de la fréquence 107.6 MHz, violent la Constitution.

**Article 3.**- La présente décision sera notifiée à Messieurs Faïssou FAGBOHOUN, Saefoulaï DINE, Dieudonné F. ODJO, Désiré ABOGOURIN, au Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et publiée au Journal Officiel.  
Ont siégé à Cotonou, les dix-huit et vingt-cinq mai deux mille

quatre, seize et vingt-trois juin deux mille cinq,

Madame	Conceptia D. OUINSOU	Président
Messieurs	Jacques D.MAYABA	Vice-Président
	Idrissou BOUKARI	Membre
	Panrace BRATHIER	Membre
Madame	Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE	Membre
Monsieur	Lucien S E B O	Membre.

**Le Rapporteur,**

**Le Président,**

**Clotilde MEDEGAN-NOUGBODE.- Conceptia D. OUINSOU.-**