

DECISION DCC 10-035

DU 23 MARS 2010

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 25 mars 2009 enregistrée à son Secrétariat le 02 avril 2009 sous le numéro 0585/045/REC, par laquelle la Société Radio Star, représentée par Monsieur Marcellin Yaovi ATINDEGLA ayant pour Conseil Maître Charles BADOU, forme un recours en inconstitutionnalité contre la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) pour violation de l'article 54 de sa propre Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 ;

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 ;

Où Monsieur Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que la requérante expose que par décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009, la HAAC lui a retiré l'autorisation qui lui a été précédemment donnée pour l'exploitation des fréquences 94.3 MHZ à Cotonou et 96.3 MHZ à Grand-Popo ; qu'elle développe que se fondant sur l'article 48 de la Loi organique sus-citée, elle a formulé un recours en annulation de ladite décision devant la Chambre administrative de la Cour Suprême ; qu'elle allègue qu'aux termes de l'article 54 de ladite loi

organique « le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf à l'un ou l'autre des limitations à l'article 3 de la présente Loi » ; qu'elle déclare : « ... si la décision ci-dessus indiquée fait état d'une audition publique en date du 13 janvier 2009, laquelle audition aurait permis de constater l'illégalité que constituerait le contrat de location-gérance, une éventuelle mise en demeure faite à la requérante pour mettre fin à cet acte qui serait illégal, devrait être postérieure à ladite audition, donc au constat de l'illégalité ;... mieux encore, les articles 46 et 47 de la loi organique ci-dessus citée, ne prévoient le retrait de l'autorisation de fréquences qu'après deux mises en demeure, la seconde étant publique en cas de récidive ;... en l'espèce, il n'y a eu ni première, ni seconde mise en demeure, de sorte que la décision a été rendue, en vertu de l'article 48 ci-dessus indiqué, donc sans le préalable de la mise en demeure » ; qu'elle soutient qu'en application de cette disposition, la décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009 querellée ne peut recevoir exécution aussi longtemps que la Chambre administrative de la Cour Suprême n'aura pas statué sur le recours dont elle est saisie ; qu'elle affirme que nonobstant cette réalité juridique étanche qui postule la suspension de l'exécution de ladite décision, celle-ci a été mise en exécution par la HAAC ; qu'elle précise que suivant exploit d'huissier en date du 20 février 2009, la requérante a été sommée par la HAAC de s'exécuter ; que nonobstant l'opposition qui a été formée contre ledit exploit, la HAAC a fait délaisser à Radio Star Sarl, par exploit en date du 20 mars 2009, un itératif commandement de s'exécuter ; qu'elle ajoute : « en cet état, la HAAC a contraint la requérante à cesser ses activités en violation flagrante des dispositions légales qui, en l'espèce, ont valeur constitutionnelle en ce que la loi organique n° 92-21 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et surtout la norme édictée par l'article 54 de ladite loi organique qui consiste à protéger et sauvegarder les droits fondamentaux des citoyens en suspendant l'exécution des décisions prises par la HAAC sans mise en demeure préalable, font partie du bloc de constitutionnalité » ; qu'elle demande en conséquence à la Cour Constitutionnelle « de bien vouloir déclarer contraire à la Constitution, le fait pour la HAAC d'exécuter sa décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009, nonobstant le recours formé devant la Chambre administrative de la Cour Suprême... » ;

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Cour, le Président de la HAAC, Monsieur Ali ZATO écrit : «...La caducité des deux conventions ayant été constatée au regard de tout ce qui précède, il s'est avéré nécessaire de faire application de l'article 48 de la Loi Organique n°92.021 du 21 août 1992 relative à la HAAC pour retirer, sans mise en demeure, les concessions qui avaient été accordées à Radio Star SARL.

... Par décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009, il a été procédé au retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3 MHz et 96.3 MHz attribuées à Radio Star respectivement à Cotonou et à Grand-Popo, suite à l'audition publique en date du 13 janvier 2009 du promoteur de ladite station en la personne de Monsieur Yaovi Marcellin ATINDEGLA. Cette décision s'est fondée essentiellement sur les violations des dispositions de la loi sur la libéralisation de l'espace audiovisuel en République du Bénin et sur les stipulations de la convention du 30 septembre 1998 que l'intéressé a signée avec la HAAC. De façon précise, on peut évoquer ici l'inobservation délibérée des prescriptions relatives à l'exécution du service concédé, la cession de la concession sans l'accord préalable de l'Autorité concédante, l'abandon volontaire du service concédé, la nomination d'un Directeur Général gérant sans que l'assemblée des actionnaires ne soit réunie, etc. Du reste, Monsieur ATINDEGLA a reconnu lui-même ces reproches au cours de l'audition ci-dessus évoquée.

La décision de retrait des fréquences lui a été notifiée, par simple courrier, par la HAAC le mardi 27 janvier 2009.

... Par une lettre en date du 03 février 2009, Maître Charles BADOU, avocat près la Cour d'Appel de Cotonou, informe le Président de la HAAC qu'il vient d'introduire pour le compte de Radio Star SARL un recours... contre la décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009. Il précise dans ce courrier que, conformément à l'article 54 de la Loi organique relative à la HAAC, ledit recours ainsi introduit revêt un caractère suspensif.

Bien que la Décision de retrait de fréquences ait été notifiée à Monsieur ATINDEGLA par simple courrier, Radio Star n'a jamais cessé ses émissions. C'est pourquoi, par exploit d'huissier, la même Décision lui a été encore notifiée le 20 février 2009. Je rappelle que selon les dispositions de l'article 34 alinéa 2 de la Loi Organique, "les décisions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication sont exécutoires dès notification".

Malgré cette prescription, le promoteur ne s'est pas exécuté puisqu'il continuait d'émettre sporadiquement comme par le passé. Les services de la HAAC ont attiré l'attention de Monsieur ATINDEGLA sur son refus itératif de mettre à exécution la Décision.

... je rappelle que la décision du 22 janvier 2009 a été notifiée par simple courrier au promoteur de Radio Star le 27 janvier 2009 par la HAAC et par exploit d'huissier le 20 février 2009. Si le 03 février 2009, Maître BADOU nous a avisé de l'introduction de son recours contre la décision, ce n'est cependant que le 24 février 2009 qu'il a transmis à la HAAC l'opposition à commandement de s'exécuter avec signification de recours dans laquelle il est précisé que l'article 54 de la Loi Organique stipule : "le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf à l'une ou l'autre des limitations à l'article 3 de la présente loi".

Vous constaterez ... que tous les actes posés par la HAAC sont antérieurs à la signification du recours.

... Compte tenu de tout ce qui précède, l'article 54 de la Loi Organique relative à la HAAC n'a pas été violé. A preuve, depuis la signification du recours de Maître BADOU le 24 février 2009, la HAAC s'est abstenue de mettre à exécution sa décision.

Toutefois, si les dispositions de la Loi Organique, notamment l'article 3 sur la sauvegarde de l'ordre public et les nécessités de service, continuaient à être violées, la HAAC se verrait dans l'obligation de mettre à exécution sa décision. » ;

Considérant que dans une seconde correspondance enregistrée à la Cour Constitutionnelle le 18 septembre 2009, le Président de la HAAC déclare : « ... Ainsi que vous pouvez le relever, le recours introduit par le promoteur de Radio Star se fonde manifestement sur une violation de la loi organique de la HAAC et non pas de la constitution béninoise du 11 décembre 1990. Or, la Cour Suprême avait déjà été saisie d'un recours... par la Radio Star aux fins de voir annuler la décision querellée.

Néanmoins, la HAAC entend faire observer à votre juridiction que la décision qu'elle a prise ainsi que sa mise à exécution en dépit du recours exercé par Radio Star sont parfaitement respectueuses des dispositions légales en vigueur au Bénin.

En effet... ces faits et constats ont été à maintes reprises portés à la connaissance du promoteur de Radio Star par la HAAC. Mais malheureusement, aucune amélioration dans le sens du respect des prescriptions légales n'a pu être observée par elle. Elle a donc cru devoir faire respecter la loi en retirant l'autorisation d'émettre de Radio Star.

Ce retrait a été fait en total respect des dispositions légales qui lui permettent même de procéder à un retrait de l'autorisation sans mise en demeure préalable, contrairement à ce que soutient le promoteur de Radio Star. En effet, l'article 48 de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC dispose bien que : "l'autorisation peut être retirée, sans mise en demeure préalable, en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement".

Quant à l'article 54 de la loi susdite, il dispose que : "le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf à l'une ou l'autre des limitations prévues à l'article 3 de la présente loi".

Vous noterez que les dispositions de cet article ne sont pas applicables à la présente cause. En effet, le retrait opéré dans le présent cas ne peut s'analyser en un retrait sans mise en demeure préalable. Il est aisé de relever que la HAAC a, avant la séance d'auditions publiques du 13 janvier 2009, attiré à maintes reprises l'attention du promoteur de Radio Star sur ces manquements aux conventions qu'il a signées avec elle et aux textes de lois régissant le secteur de la presse audiovisuelle au Bénin. Ce n'est que face à l'absence de rectifications de la part du promoteur de Radio Star que la HAAC a dû organiser la séance d'auditions publiques qui a débouché sur la prise de la décision de retrait.

La décision de retrait et son exécution en dépit du recours formé par le promoteur sont respectueuses des dispositions légales en vigueur en République du Bénin. Quant à la mise à exécution de ladite décision en dépit du recours exercé par la Radio Star devant la Cour Suprême, il convient de préciser que, conformément aux dispositions légales, le recours exercé par Radio Star n'a pas un effet suspensif puisqu'il a été précédé de multiples mises en demeure. De même, il y avait lieu à contraindre la Radio Star à se conformer à la décision, vu que

malgré qu'elle lui a été régulièrement notifiée, Radio Star a néanmoins continué à émettre. » ;

Considérant que les articles 3, 48 et 54 de la loi organique disposent respectivement :

• article 3 : « *L'exercice des libertés reconnues aux articles précédents ne peut connaître des limites que dans les cas suivants :*

- *le respect de la dignité de la personne humaine, de la liberté et de la propriété d'autrui, du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion ;*
- *la sauvegarde de l'ordre public, de l'unité de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale ;*
- *la santé publique et l'environnement ;*
- *la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;*
- *la sauvegarde de l'identité culturelle ;*
- *les besoins de la défense nationale ;*
- *les nécessités de service public ;*
- *les contraintes techniques inhérentes aux moyens de communication ainsi que la nécessité de protéger, de promouvoir et de développer le patrimoine culturel national ou une industrie nationale notamment de production audiovisuelle.*

• article 48 : « *L'autorisation peut être retirée, **sans mise en demeure préalable**, en cas de **modification substantielle** des données au vu desquelles l'autorisation avait été délivrée, notamment des changements intervenus dans la composition du capital social ou des organes de direction et dans les modalités de financement.*

• article 54 : « *Le recours formé contre les décisions de retrait prononcées sans mise en demeure préalable est suspensif sauf à l'une ou l'autre des limitations à l'article 3 de la présente loi » ;*

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que par décision n° 09-003/HAAC du 22 janvier 2009 il a été procédé au retrait de l'autorisation d'exploitation des fréquences 94.3 MHz et 96.3 MHz attribuées à Radio Star suite à l'inobservation délibérée des prescriptions relatives à l'exécution du service concédé ; que le retrait ainsi opéré sans mise en demeure préalable est conforme à l'article 48 précité de la loi ; que

cependant le 03 février 2009, l'avocat conseil de Radio Star a avisé la HAAC de l'introduction d'un recours contre la décision précitée ; que le 24 janvier 2009, il a adressé à la HAAC, une opposition à commandement de s'exécuter avec notification du recours ; que malgré cela, le 23 mars 2009, la HAAC a obligé Radio Star à cesser ses activités en lui adressant un itératif commandement de s'exécuter après ceux des 27 et 20 février 2009 ; qu'il en résulte que le fait de vouloir exécuter la décision nonobstant le recours suspensif est contraire aux prescriptions de l'article 54 précité; qu'en se comportant comme elle l'a fait, la HAAC a violé l'article 54 précité de la loi organique ; que, dès lors la HAAC a méconnu la loi organique, laquelle fait partie intégrante du bloc de constitutionnalité ;

D E C I D E :

Article 1er .- La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a violé la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Marcellin Yaovi ATINDEGLA, à Maître Charles BADOU, à Monsieur le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt trois mars deux mille dix,

Monsieur	Robert S.M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Robert S. M. DOSSOU.-