

# DECISION DCC 14-055

DU 11 MARS 2014

## *La Cour Constitutionnelle,*

Saisie par requête sans date enregistrée à son Secrétariat le 06 novembre 2013 sous le numéro 2125/166/REC, par laquelle dame Christelle DJIDJOHO introduit une demande d'annulation de l'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique coprésidée par le Ministre en charge de la Communication et le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;

**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 ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

### **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que la requérante expose : « Le mardi 29 octobre 2013, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) a coprésidé avec le Ministre en charge de la Communication l'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique » ; qu'elle affirme que « le Gouvernement constitue l'Institution représentant le Pouvoir

4

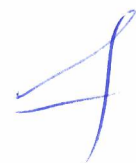
7

Exécutif, alors que la HAAC est l'Organe de Régulation du quatrième pouvoir constitué par la Presse et les Médias. La Constitution ... laisse clairement entrevoir le principe de la séparation des pouvoirs ; qu'il en découle que la HAAC devant être une Institution indépendante du Gouvernement, la coprésidence de l'installation de cette Commission prête à équivoque et viole le principe de la séparation des pouvoirs, conformément à l'esprit de la Constitution. » ; qu'elle conclut et demande à la Haute Juridiction de constater que l'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique coprésidée par le Président de la HAAC et le Ministre en charge de la Communication viole l'esprit de la séparation des pouvoirs et d'annuler ladite installation ;

### **INSTRUCTION DU RECOURS**

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, Monsieur Théophile NATA, Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel de la Communication, explique : « .... La requérante expose en substance que le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a coprésidé avec le Ministre de la Communication, des Technologies de l'Information et de la Communication l'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique, ce qui selon elle est contraire au principe de la séparation des pouvoirs tel que consacré par la Constitution ... et qu'il faut de ce fait annuler l'installation de ladite Commission pour violation de la Loi Fondamentale. Cette appréciation de la situation est totalement erronée pour deux raisons :

- le fait d'honorer de sa présence une cérémonie d'installation ne porte pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ;
  - la HAAC est un acteur majeur de la migration de l'analogique au numérique.
- La présence du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication à la cérémonie d'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique n'est pas une violation du principe de la séparation des pouvoirs.

Il nous paraît important avant de donner un avis sur la prétention de Madame Christelle DJIDJOHO, de convenir de ce qu'il est possible d'entendre par séparation des pouvoirs. Le principe de la séparation des pouvoirs formulé par MONTESQUIEU à qui l'on attribue la distinction entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, désigne la distinction entre les différentes fonctions de l'État. Sa mise en œuvre limite l'arbitraire et empêche les abus liés à l'exercice de la souveraineté car tout homme qui a le pouvoir a tendance à en abuser et il faut que le pouvoir arrête le pouvoir, a préconisé MONTESQUIEU.

Ce principe, qui est au cœur de l'organisation actuelle de nos Institutions, garantit leur indépendance fonctionnelle par rapport aux autres pouvoirs, notamment l'exécutif. Toutefois, sa mise en œuvre n'exclut pas la collaboration des pouvoirs. A preuve, la rencontre périodique des Présidents des Institutions de la République du Bénin n'empiète pas sur l'indépendance décisionnelle desdites Institutions.

En ce qui concerne la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, ce principe est consacré par l'article 4 de la Loi Organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication qui dispose que "La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est une Institution indépendante de tout pouvoir politique, de tout parti politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit".

Il en résulte que la notion d'indépendance est au cœur de la séparation des pouvoirs. Il y a atteinte à l'indépendance d'une Institution lorsque celle-ci fait l'objet d'une immixtion d'un autre pouvoir dans les attributions qui sont les siennes. » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Le recours de dame Christelle DJIDJOHO n'indique aucune disposition constitutionnelle violée tant au niveau de l'article 142 de la Constitution que des articles 5 et 6 de la Loi Organique relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication qui énoncent les attributions de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et qui seraient violés de ce fait. Autrement dit, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication saborderait cette indépendance en acceptant une invitation du Ministre en charge de la Communication, ce qui signifie a contrario que la séparation des pouvoirs exclut toute possibilité de bienséance et de collaboration des pouvoirs sur des

dossiers spécifiques. Cette lecture erronée est contraire à l'esprit républicain car la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et le Ministère en charge de la Communication ont de nombreuses attributions en partage prévues par la Loi Organique qui fait bien entendu bloc de constitutionnalité. Il s'agit notamment de :

- l'attribution des fréquences (article 35 de la Loi Organique) ;

L'article 35 : "Une convention d'installation et d'exploitation de radiodiffusion et de télévision est passée entre la personne privée qui en fait une demande et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication agissant au nom de l'Etat.

Les autorisations d'usage de fréquences pour la radiodiffusion sonore, la télévision par voie hertziennne terrestre ou par satellite sont délivrées 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 Ministère en charge de la Communication."

- l'attribution de la carte de presse (article 10 de la Loi Organique) ;

Article 10 : " Le Ministère en charge de la Communication délivre les cartes de presse sur la base d'un dossier complet du requérant après décision de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication".

- l'attribution de l'aide de l'Etat à la Presse privée (article 6 – 12<sup>ème</sup> tiret de la Loi Organique) ;

Article 6, 12<sup>ème</sup> tiret : " La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication en sa qualité de garante de l'exercice de la liberté de la presse et de la communication garantit les conditions du soutien de l'aide de l'Etat à la presse publique et la presse privée."

Pour la mise en œuvre de cette disposition, une Commission composée de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, du Ministère en charge de la Communication, du Ministère en charge des Finances et des associations professionnelles des médias est mise sur pied pour une gestion judicieuse des fonds alloués par l'Etat.

Dans le cadre de ses activités, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et le Ministère en charge de

la Communication travaillent donc en parfaite synergie sans que les missions constitutionnelles de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication n'en pâtissent. » ;

**Considérant** qu'il soutient : « Mieux, le Décret n° 2013-285 du 25 juin 2013 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique énonce en son article premier : " Il est créé une structure nationale chargée du pilotage de la migration de la radiodiffusion sonore et télévisuelle terrestre analogique à la radiodiffusion sonore et télévisuelle numérique dénommée Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique (CNMAN), placée sous l'autorité du Ministre de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication".

Mais le poste de Premier Vice-Président revient à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication comme le précise l'article 5 dudit décret : " La Commission Nationale est composée ainsi qu'il suit :

Président : Le Ministre de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication ou son représentant ;

Premier Vice-Président : Le représentant de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;

Deuxième Vice-Président : Le représentant du Président de la République ;

Troisième Vice-Président : Le représentant du Conseil Transitoire de l'Autorité de Régulation des Postes et Télécommunications ;

1<sup>er</sup> Rapporteur : Le Secrétaire Permanent de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique ;

2<sup>ème</sup> Rapporteur : Le Directeur Général de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) ;

3<sup>ème</sup> Rapporteur : Le Représentant du Conseil National du Patronat de la Presse et de l'Audiovisuel (CNPA-BENIN).

Membres :

- le représentant du Premier Ministre chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale, de l'Evaluation des Politiques Publiques, du Programme de Dénationalisation et du Dialogue Social (PM/CCAGEPPP DDS) ;

- le représentant du Ministre Chargé de la Défense Nationale ;
- le représentant du Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- le représentant du Ministre de l'Industrie, du Commerce, des Petites et Moyennes Entreprises (MICPME) ;
- le représentant du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (GS/MJLDH) ;
- le Conseiller Technique à la Communication du Président de la République ;
- le Secrétaire Exécutif de l'Autorité Transitoire de Régulation de Postes et Télécommunications ;
- le représentant de l'Union des Professionnels des Médias du Bénin (UPMB) ;
- le Directeur Général des Communications Electroniques et de la Poste (DGCEP/MCTIC) ;
- le Directeur Général du Développement des Médias (DGDM/MCTIC) ;
- un représentant de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) ;
- le représentant du Syndicat des Travailleurs de l'Audiovisuel du Bénin (SYNTRAB) ;
- une personnalité compétente du monde de l'Audiovisuel désignée par le MCTIC."

La présence physique du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication comme celle d'autres personnalités doit être perçue comme un soutien au Ministre en charge de la Communication afin que le passage de l'analogique au numérique qui est une recommandation de l'Union Internationale des Télécommunications soit une parfaite réussite au Bénin où un retard considérable est constaté par rapport à ce processus. » ;

**Considérant** qu'il ajoute : « Par ailleurs, il convient de noter que la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique multipartite et pluridisciplinaire comprend quatre (04) représentants de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication apporte ainsi sa caution morale à la réussite de cette révolution technologique majeure.

- La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a un devoir de veille dans le processus de la migration de l'Analogique au Numérique.

La présence du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication à la cérémonie d'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique est légitime car elle est l'aboutissement de toutes les démarches qu'il a faites pour voir le Bénin s'engager enfin sur ce chemin.

En raison de ses missions constitutionnelles et en sa qualité d'affectataire des fréquences aux télévisions et radios du secteur privé, le régulateur de contenu audiovisuel a un rôle de veille juridique et technique à jouer dans ce processus. Il s'agit de :

- veiller à l'évolution des textes de régulation (cadre régissant la délivrance des licences, modalités et conditions régissant la délivrance de licences et le mode d'assignation des fréquences loi sur la société de l'information, etc.) ;
- identifier et assurer les actions de formation relatives au besoin de régulation ;
- informer régulièrement le Gouvernement sur les mesures à prendre pour la réussite du processus, etc....

En effet, au terme des travaux de la 5ème Conférence des Instances de Régulation de la Communication d'Afrique (CIRCAF), tenue à Marrakech (Maroc) du 19 au 20 novembre 2009, les Présidents des instances de régulation ont unanimement adopté un certain nombre de recommandations dont celles d'exhorter les Autorités compétentes de chacun des pays respectifs à prendre les mesures juridiques et techniques indispensables au basculement vers le tout numérique dans les délais prévus par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), c'est-à-dire le 17 juin 2015, ce qui explique les nombreuses actions de lobbying, de formation et de sensibilisation organisées par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

En définitive, la question de la migration de l'analogique au numérique est un dossier en partage entre la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et le Gouvernement et il n'y a pas lieu d'y voir une quelconque vassalisation du régulateur qu'est la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication » ;

**Considérant** qu'il conclut : « Eu égard à tout ce qui précède, qu'il plaise à la Haute Juridiction :

de constater que :

- la présence du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de Communication à la cérémonie d'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique est une réponse à une invitation du Ministre en charge de la Communication ;
- la seule présence du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication à la cérémonie d'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique ne saurait être jugée attentatoire à l'indépendance de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;
- même la Loi organique prévoit des mécanismes de collaboration entre la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et le Ministère en charge de la Communication sans qu'aucune atteinte ne soit portée à son indépendance ;
- le processus du passage de l'analogique au numérique concerne la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication qui en est un acteur et à ce titre, elle doit participer aux réflexions et travaux pouvant permettre sa réussite ;

de décider purement et simplement que :

- le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication n'a pas violé la Constitution en honorant de sa présence la cérémonie d'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique ;
- la présence du Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication à la cérémonie d'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique ne porte pas atteinte à l'indépendance de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication ;
- la requête de dame Christelle DJIDJOHO est sans objet.

Et ce sera justice faite. » ;

## ANALYSE DU RECOURS

**Considérant** que la séparation des pouvoirs est une répartition des fonctions politiques de l'Etat entre des organes autonomes interdépendants ; que pour éviter la paralysie de l'Etat, ces organes sont appelés à travailler ensemble pour la réalisation du Bien commun ; que la séparation des pouvoirs telle qu'organisée par la Constitution du 11 décembre 1990 ne s'analyse pas comme une confrontation des pouvoirs mais comme une collaboration des pouvoirs ;

**Considérant** que par ailleurs, les articles 142 alinéa 1 de la Constitution, 4 et 35 de la loi Organique relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication énoncent respectivement :

Article 142 alinéa 1 : « *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* » ;

Article 4 : « *La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication est une institution indépendante de tout pouvoir politique, de tout parti politique, association ou groupe de pression de quelque nature que ce soit* » ;

Article 35 : « *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 de la lecture combinée et croisée de ces dispositions, qu'il existe une collaboration entre la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, autorité indépendante, et le Ministère en charge de la Communication ; qu'en raison

donc de ses missions constitutionnelles, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et le Ministère en charge de la Communication exercent leurs compétences sans que l'un puisse exercer celles de l'autre ni s'immiscer dans l'exercice de leurs attributions respectives ; que dès lors, en coprésidant, le mardi 29 octobre 2013 avec le Ministre en charge de la Communication, l'installation de la Commission Nationale de Migration de l'Analogique au Numérique, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication conserve son indépendance et ne porte pas atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; qu'en conséquence, il y a lieu pour la Cour de dire et juger que par sa présence à ladite installation, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication n'a pas violé les articles 142 alinéa 1 de la Constitution et 4 et 35 de la loi organique relative à la HAAC précités ;

## D E C I D E :

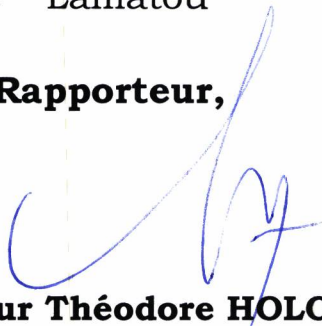
**Article 1<sup>er</sup>.**- Il n'y a pas violation de la Constitution.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Madame Christelle DJIDJOHO, 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 onze mars deux mille quatorze,

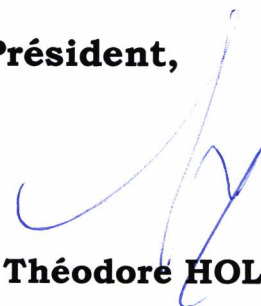
Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

**Le Rapporteur,**



**Professeur Théodore HOLO.-**

**Le Président,**



**Professeur Théodore HOLO.-**