

DECISION DCC 16-091

DU 07 JUILLET 2016

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 30 mai 2016 enregistrée à son secrétariat le 1^{er} juin 2016 sous le numéro 0970/064/REC, par laquelle Monsieur Stéphane M. H. TODOME introduit devant la haute juridiction un « recours en inconstitutionnalité contre l'arrêté n° 50/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) et violation des articles 35 et 56 de la Constitution ... » ;

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 Maître Simplicie Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ...I/ Les faits

Le jeudi 26 mai 2016, j'ai reçu l'arrêté susmentionné signé du ministre intérimaire de l'Economie numérique et de la Communication (MENC), Monsieur Lucien KOKOU. Ledit arrêté porte nomination du directeur général par intérim de l'Office de

radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) en la personne de Monsieur Georges Marie-Léandre AMLON.

Par ailleurs, l'arrêté dispose en son article 2 que : "La passation de service doit impérativement intervenir le vendredi 27 mai 2016 à 17 heures". Le vendredi 27 mai 2016 aux environs de 17 heures, j'ai effectivement passé service à l'intéressé nommé par intérim dans l'enceinte de l'ORTB sous la supervision de Messieurs Soulé ALAGBE et Séraphin LOUSSIN, respectivement directeur de cabinet du ministre Lucien KOKOU et secrétaire général adjoint du ministère de l'Economie numérique et de la Communication (MENC), représentant le ministre de l'Economie numérique par intérim.

II- Les textes régissant l'office et sa tutelle

L'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) est régi par :

- ses statuts approuvés par le décret n° 2005-252 du 06 mai 2005 ;
- la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) et la loi organique n° 93-018 du 27 avril 1994 qui l'a amendée ;
- la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, scientifique et culturel.

Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la communication. Dans la situation actuelle et conformément au décret n° 2016-264 du 6 avril 2016 portant composition du gouvernement, c'est le ministre de l'Economie numérique et de la Communication (MENC) qui en assure la tutelle. La titulaire de ce portefeuille ministériel est Madame Rafiatou MONROU.

III/ La nomination du directeur général de l'office et la fin de sa fonction.

La nomination du directeur général de l'office obéit à des normes précises et claires contenues, d'une part, dans la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République en Conseil des ministres, d'autre part, la loi organique relative à la HAAC et les statuts de l'ORTB.

Aux termes de l'article 2 point 31 de la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République en Conseil des ministres, il y a les directeurs généraux des sociétés d'Etat et organismes publics nationaux à caractère économique, administratif, culturel, social et scientifique.

Selon l'article 6, 2^{ème} tiret de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) : "La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication, en sa qualité de garante de l'exercice de la liberté de presse et de la communication (...) :

- propose à la nomination par le Chef de l'Etat en Conseil des ministres, les Directeurs des organes de presse publique (...)".

Selon l'article 21 des statuts précités, "Le directeur général est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication pour un mandat de 04 ans. Sauf faute grave matériellement établie, son maintien en fonction ne peut être inférieur à quatre (04) ans".

IV/ Violation des articles 35 et 56 de la Constitution

L'article 35 de la Constitution ... dispose : "Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun".

L'article 56 en son alinéa 3 dispose : "Il nomme également en Conseil des Ministres : les membres de la Cour Suprême, les Ambassadeurs, les Envoyés extraordinaires, les Magistrats, les Officiers Généraux et Supérieurs, les Hauts Fonctionnaires dont la liste est fixée par une loi organique".

Le ministre Lucien KOKOU n'étant qu'un intérimaire au moment des faits n'a pas le pouvoir de nomination, il gère les affaires courantes et en procédant par arrêté à la nomination du directeur général par intérim de l'ORTB a fait un abus de pouvoir et surtout n'a pas accompli la fonction de ministre intérimaire de l'économie numérique et de la communication avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le

respect du bien commun et comme tel, il a violé à la fois l'article 35 et l'article 56 de la Constitution en nommant un haut fonctionnaire en dehors de tout Conseil des ministres alors qu'il n'est pas non plus le chef de l'Etat. » ;

Considérant qu'il ajoute : « V/ Analyse des faits, actes et comportements

C'est en conformité avec ces différentes dispositions et suite à l'appel à candidature lancé par la HAAC que l'instance de régulation m'a proposé à nomination au chef de l'Etat et j'ai été nommé directeur général de l'ORTB par le président de la République lors de la séance extraordinaire du Conseil des ministres tenue le 02 novembre 2012 comme l'atteste le décret n° 2012-490 du 10 décembre 2012.

En conséquence, mon mandat de quatre (04) ans doit prendre fin le 02 novembre 2016 même si mon départ à la retraite devra intervenir le 1^{er} octobre 2016.

Je bénéficie d'un mandat qui ne peut être remis en cause que dans les conditions énoncées à l'article 21 des statuts de l'ORTB.

Ainsi, aucune faute grave n'ayant été matériellement établie contre moi, il ne peut alors y avoir fin précoce de mon mandat de directeur général de l'ORTB. L'arrêté n° 50/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) vise donc une interruption de mon mandat en violation de l'article 56 alinéa 3 de la Constitution, des différentes lois organiques précitées et des statuts de l'ORTB. Au surplus, c'est également une violation de la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle portant sur les affaires HOUENONTIN Clément (voir la décision DCC 99-026 du 11 mars 1999) et ASSEVI Akuété (voir la décision DCC 14-151 du 19 août 2014).

Par ailleurs, le ministre Lucien KOKOU agissant en qualité de ministre intérimaire s'est arrogé à la fois les prérogatives de la HAAC et ceux du chef de l'Etat. Ce comportement des ministres de tutelle de l'ORTB tend à être récurrent et il sied que la haute juridiction fort de son pouvoir de régulation du fonctionnement des institutions de la République rappelle l'Exécutif au respect de ses prérogatives afin, d'une part, de ne pas vider l'article 6, 2^{ème} tiret de la loi organique relative à la HAAC de son sens à travers

sa violation répétée, d'autre part, au respect du parallélisme des formes s'agissant de la nomination des responsables des médias de service public.

La tutelle telle que prévue dans les statuts de l'office ne confère au ministre titulaire du portefeuille encore moins à son intérimaire aucun pouvoir de prise d'initiative procédurale pouvant aboutir à la nomination du directeur général de l'ORTB, de nomination, de suspension, d'interruption, de mandat du directeur général de l'office. Un tel acte ou comportement est un abus de pouvoir même si le ministère a en partage avec la HAAC quelques attributions (confère l'article 35 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 demande à la haute juridiction de : « 1/ déclarer :

- recevable la présente requête ;
- inconstitutionnel l'arrêté n°050/MENC/DC/SGM/ DRH/ SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) en ce qu'il viole la Constitution ... en son article 3 et la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), la loi organique n° 93-018 du 27 avril 1994 qui l'a amendée ainsi que la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République en Conseil des ministres et le décret n° 2005-252 du 06 mai 2005 portant approbation des statuts de l'ORTB ;

- nulle et non avenue la nomination de Monsieur Georges Marie-Léandre AMLON en qualité de directeur général par intérim de l'ORTB ;

- nulle et non avenue la passation de service intervenue sous la supervision de Messieurs Soulé ALAGBE et Séraphin LOUSSIN, respectivement directeur de cabinet du ministre Lucien KOKOU et secrétaire général adjoint du ministre de l'Economie numérique et de la Communication le vendredi 27 mai 2016 entre le directeur général de l'office que je suis et Monsieur Georges Marie-Léandre AMLON nommé directeur général par intérim ;

2/ décider :

- que Monsieur Lucien KOKOU, ministre intérimaire de l'Economie numérique et de la Communication a violé, d'une part, les articles 35 et 56 de la Constitution, d'autre part, la loi

organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), la loi organique n° 93-018 du 27 avril 1994 qui l'a amendée ainsi que la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République en Conseil des ministres ;

- que l'interruption irrégulière de mon mandat de directeur général de l'ORTB est inconstitutionnelle ;

- de demander à la haute autorité de me rétablir dans mes fonctions de directeur général de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) conformément à la loi organique de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) et aux statuts ... qui régissent l'office.

3/ d'appeler toutes les institutions de la République (présidence de la République, ministère de l'Economie numérique et de la Communication et HAAC) au respect et à l'application de la décision de la haute juridiction » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute juridiction, le ministre de l'Economie numérique et de la Communication, Madame Rafiatou MONROU, écrit :
« ... SUR LES FAITS

En Conseil des ministres, le 25 mai 2016, le président de la République, chef de l'Etat, chef du gouvernement, a relevé de ses fonctions, le directeur général de l'Office de radiodiffusion et de télévision du Bénin (ORTB), Monsieur Stéphane TODOME.

Aussi, le Ministre de l'Economie numérique et de la Communication a-t-il été instruit à l'effet de faire assurer l'intérim du directeur général par Monsieur Georges Marie-Léandre AMLON.

En exécution de la décision du président de la République, notification a été faite à Monsieur Stéphane TODOME de l'arrêté 2016 n° 050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 du ministre de l'Economie numérique et de la Communication portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de radiodiffusion et de télévision du Bénin (ORTB).

Par le recours enregistré à la Cour sous le numéro 0970/064/REC-16, Monsieur Stéphane TODOME a déféré à la

censure de la Cour, l'arrêté sus-indiqué, motifs tirés de la violation des articles 35 et 56 alinéa 3 de la Constitution et de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relatif à la haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication et de celle n° 93-018 du 27 avril 1994 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République modifiée par la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010.

Il demande en substance à la Cour :

- de déclarer contraire à la Constitution, l'arrêté 2016 n° 050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de radiodiffusion et de télévision du Bénin (ORTB) et de dire que le ministre intérimaire de l'Economie numérique et de la Communication a violé, d'une part, les articles 35 et 56 alinéa 3 de la Constitution, d'autre part, l'article 6 deuxième tiret de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) modifiée par la loi organique n° 93-018 du 27 avril 1994 et de la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République en Conseil des ministres.

- de déclarer nulles et non avenues la nomination de Monsieur Georges Marie-Léandre AMLON et la passation de service entre lui et ce dernier intervenue le 27 mai 2016. » ; qu'elle poursuit : « DISCUSSION

Sur l'inconstitutionnalité de l'arrêté n° 050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016

Au soutien de sa demande tendant à voir déclaré contraire à l'article 56 alinéa 3 de la Constitution, l'arrêté n° 050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016, Monsieur Stéphane TODOME expose que la nomination du directeur général de l'ORTB obéit, d'une part, aux normes prescrites par la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010 fixant la liste des hauts fonctionnaires de l'Etat dont la nomination est faite par le président de la République en Conseil des ministres, d'autre part, à la loi organique n° 092-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC modifiée par celle n° 93-018 du 27 avril 1994 et aux statuts de l'ORTB.

Il indique que, suivant l'article 2 point 31 de la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010, au nombre des hauts fonctionnaires visés par cette loi, figure le directeur général de l'ORTB et qu'il a été nommé suivant la procédure légale pour un mandat de 4 ans devant arriver à expiration le 02 novembre 2016.

Il fait donc observer que la nomination d'un directeur général par intérim par l'arrêté incriminé interrompt son mandat.

Or, pour lui, la tutelle légale qu'exerce le ministre de l'Economie numérique et de la Communication sur l'ORTB ne lui confère pas, encore moins à son intérimaire, le pouvoir de mettre en œuvre la procédure de nomination, de suspension ou d'interruption du mandat d'un directeur de l'ORTB ;

Suivant les termes de l'article 56 alinéa 3 de la Constitution, le président de la République nomme en Conseil des ministres, entre autres, les hauts fonctionnaires dont la liste est fixée par une loi organique ;

Au nombre de ses hauts fonctionnaires dont la liste est fixée par l'article 2 de la loi organique n° 2010-05 du 03 septembre 2010, figurent les directeurs généraux des organismes publics nationaux à caractère économique, administratif, culturel, social et scientifique, catégorie dont relève l'ORTB » ;

Considérant qu'elle ajoute : « **Sur l'annulation de la nomination du directeur général par intérim et de la passation de service entre celui-ci et le directeur général sortant**

Monsieur Stéphane TODOME demande à la Cour de déclarer nulles et non avenues, la nomination du directeur général par intérim et la passation de service entre celui-ci et lui-même ;

Ces demandes d'annulation relèvent d'un contrôle de légalité et non de constitutionnalité et il convient pour la Cour de se déclarer incompétente à en connaître » ; qu'elle demande en conséquence à la Cour de : « - déclarer conforme à la Constitution, l'arrêté 2016 n° 050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général de l'ORTB ;

- se déclarer incompétente pour prononcer l'annulation de la nomination de Monsieur Georges AMLON en qualité de directeur

général par intérim de l'ORTB et celle de la passation de service entre celui-ci et Monsieur Stéphane TODOME, directeur général sortant. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes de l'article 6, 2^{ème} tiret de la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) : « **La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication**, en sa qualité de garante de l'exercice de la liberté de presse et de la communication... » ;

- **Propose à la nomination** par le Chef de l'Etat en Conseil des ministres, les Directeurs des organes de presse publique... » ; que selon l'article 21 des statuts de l'ORTB approuvés par le décret n°2005-252 du 6 mai 2005 : « *Le directeur général est nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication **pour un mandat de 04 ans**. Sauf faute grave matériellement établie, son maintien en fonction ne peut être inférieur à quatre (04) ans* » ;

Considérant que dans sa décision DCC 14-151 du 19 août 2014, la Cour a dit et jugé que « la loi organique sur la HAAC qui organise la procédure de nomination du directeur général de l'ORTB ne contient aucune disposition relative à sa révocation ; que conformément à la doctrine et à la jurisprudence constante de la Cour, à défaut de dispositions expresses déterminant l'autorité compétente pour mettre fin aux fonctions de directeur, au demeurant un emploi supérieur, ce pouvoir appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le requérant, Stéphane M. H. TODOME, a été nommé directeur général de l'ORTB par le président de la République suivant le décret n° 2012-490 du 10 décembre 2012 pris en Conseil des ministres **sur proposition de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)** ; que par l'arrêté n°2016-050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016, le ministre de l'Economie numérique et de la Communication a procédé à la nomination de Monsieur Georges Marie-Léandre AMLON en qualité de directeur général par intérim de l'ORTB en remplacement du requérant ;

Considérant que le ministre de l'Economie numérique et de la Communication n'a pas compétence pour prendre l'arrêté querellé portant nomination du directeur général par intérim de l'ORTB, compétence dévolue au président de la République **dans les conditions fixées par la loi organique sur la HAAC** ; qu'au surplus, Monsieur Stéphane M. H. TODOME, **nommé par décret pour un mandat de quatre ans** pour compter du 02 novembre 2012, n'est ni admis à faire valoir ses droits à la retraite à la date de la prise de l'arrêté querellé ni au terme de son mandat ou accusé d'une faute **grave matériellement établie** ; qu'il échet donc pour la Cour de dire et juger que l'arrêté année 2016- n°050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 est contraire à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

D E C I D E

Article 1^{er}.- L'arrêté année 2016- n° 050/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de radiodiffusion et télévision du Bénin (ORTB) est contraire à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Stéphane M.H.TODOME, à Madame le Ministre de l'Economie numérique et de la Communication, à Monsieur le Président de la haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le sept juillet deux mille seize,

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Simplice Comlan	DATO	Membre
Madame Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-