

DECISION DCC 16 - 134

DU 08 SEPTEMBRE 2016

Date : 08 septembre 2016

Requérante : Roseline EUGENIO

Contrôle de conformité

HAAC

Loi fondamentale

Pas de violation de l'article 23 du règlement intérieur de la HAAC

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 23 novembre 2015 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 2399/265/REC, par laquelle Madame Roseline EUGENIO forme un recours pour violation de l'article 23 du règlement intérieur de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;

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 Madame Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : « ... L'article 23 du règlement intérieur fait obligation au président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) "de présenter pour approbation à l'assemblée des conseillers le bilan d'exécution du budget en fin d'exercice" ; que par ailleurs, les textes prévoient que les conseillers de la HAAC doivent avoir un regard sur le projet de budget avant son envoi à l'Assemblée nationale. Le projet du budget 2016 qui sera examiné par

l'Assemblée nationale n'a pas été soumis à l'approbation de l'assemblée des conseillers.

Le président de la HAAC se comporte comme si les textes n'ont rien prévu en ce qui concerne le budget.

Le président de la HAAC passe son temps à violer les textes régissant l'institution et de ce fait, viole la Constitution, la Cour constitutionnelle examinant le règlement intérieur avant sa mise en exécution » ; qu'elle demande par conséquent à la Cour de dire et juger qu'il y a violation du règlement intérieur de la HAAC ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), Monsieur Adam BONI TESSI, écrit :

I – Du respect de l'article 22 du règlement intérieur

L'article 22 du règlement intérieur de la HAAC dispose que "Le président soumet chaque année à l'examen de l'assemblée des conseillers en plénière le projet de budget pour l'année à venir, précédé de l'état d'exécution du budget de l'année en cours..."

Par la lettre n°3230-c/MEFPD/DC/SGM/DGB/DPB/SA du 04 août 2015, le directeur de cabinet du ministre en charge des Finances a fixé la date limite pour la transmission des projets de budget des différents ministères et institutions de la République à la direction générale du budget pour le vendredi 07 août 2015. Cette lettre est accompagnée d'une lettre de cadrage qui précise les orientations des politiques économiques de l'Etat pour l'année suivante. A fortiori, aucun ministère ou institution ne peut élaborer son projet en dehors de ce document essentiel.

Il convient de souligner que ladite lettre a été enregistrée au secrétariat administratif de la HAAC le mercredi 05 août 2015. Visiblement, la HAAC n'avait que deux (02) jours pour préparer et transmettre son projet de budget, gestion 2016, au risque d'être forclos et de se voir reconduire son budget de l'année 2015 conformément à la pratique en matière budgétaire. Pour parer au

plus pressé, le président de la HAAC a mis en place, ce même jour, une commission temporaire à cet effet. Il importe de mentionner que ladite commission comprend, comme par le passé, tous les conseillers conformément à la décision n°15-036/HAAC du 25 août 2015 portant création de la commission temporaire chargée de l'élaboration du budget de la HAAC exercice 2016 prise par le président de la HAAC à titre de régularisation. Ce qui traduit, contrairement aux allégations de la requérante, la volonté du président de la HAAC de permettre à tous les conseillers d'avoir un regard sur le projet de budget 2016 avant son envoi à l'Assemblée nationale. Mais, cette volonté manifeste de respecter le règlement intérieur n'a pas compté avec les exigences liées à la mise en œuvre des attributions constitutionnelles du président de la République. En effet, celui-ci détermine et conduit la politique de la Nation conformément à l'article 54 de la Constitution... qui dispose que : "Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le Chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la Nation. Il exerce le pouvoir réglementaire...". L'un des moyens dont dispose le président de la République est l'élaboration du budget général de l'Etat. Pour y parvenir, il est tenu de déposer, à travers son Gouvernement, à l'Assemblée nationale, en temps utile, au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre, le projet de loi de finances conformément à l'article 109 de la Loi fondamentale qui précise que "... L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre...". De ce point de vue, tous les ministères et institutions de la République doivent acheminer leur projet de budget sectoriel, à temps, pour inscription au budget national conformément à la lettre de cadrage.

En effet, les membres de la commission temporaire se sont réunis le jeudi 06 août 2015 à la salle de conférence au siège de l'institution et ont travaillé d'arrache-pied pour examiner et adopter le projet de budget de la HAAC, exercice 2016, élaboré par la direction administrative et financière comme le prouve le rapport produit à cet effet.

Sur instructions du président de la HAAC, le directeur administratif et financier a transmis le projet de budget par la lettre n°0198-15/HAAC/DAF/CSMAE/CSF/SS du 07 août 2015 en respect du délai imparti à cet effet, et ce, avant même son adoption par la plénière des conseillers. Une telle décision du président est motivée, comme indiqué plus haut, par le souci d'éviter la forclusion qui induirait des conséquences graves sur le fonctionnement de la HAAC. En effet, le non dépôt du projet de budget, gestion 2016, dans les délais requis aboutirait à la reconduction du budget de la HAAC, gestion 2015. De ce fait, la possibilité de la prise en compte des mesures nouvelles proposées par l'institution pour faire face à ses besoins sans cesse croissants est exclue. C'est donc à juste titre que le président de la HAAC a pris la sage décision de transmettre le projet de budget non encore adopté au ministère en charge des Finances. L'acte ainsi posé n'est pas délibéré et ne vise qu'à permettre le bon fonctionnement des institutions de la République. Il ne doit pas être interprété comme une volonté manifeste de violer l'article 22 du règlement intérieur » ;

Considérant qu'il poursuit : « Par ailleurs, le mercredi 19 août 2015, les cadres, membres de ladite commission, ont pris part à la séance de pré-arbitrage budgétaire pour l'élaboration du budget général de l'Etat, gestion 2016. Au terme de cette activité, le rapport ... du 27 août 2015 relatif à l'examen du projet de budget de la HAAC, exercice 2016, a été élaboré. Ledit rapport a été programmé pour être étudié à la séance plénière du mercredi 02 septembre 2015 comme l'indique la note n°421-15/HAAC/SG/CSC du 31 août 2015. Malheureusement, le rapport n'a pu être examiné à cette date, faute de quorum, d'autant que certains conseillers étaient en mission hors du territoire national.

Le lundi 15 septembre 2015, les membres de la commission temporaire, y compris les conseillers, ont défendu les propositions budgétaires de la HAAC devant le ministre en charge des Finances assisté de ses proches collaborateurs.

Dans sa volonté de respecter les textes, le président a fait programmer ledit rapport cinq (05) fois de suite par les notes n°449-15/HAAC/SG/CSC du 28 septembre 2015, n°513-15/HAAC/SG/CSC du 18 novembre 2015, n°519-15/HAAC/SG/CSC du 20 novembre 2015, n°571-15/HAAC/SG/CSC du 04 décembre 2015, n°594-15/HAAC/SG/CSC du 14 décembre 2015. Mais, le dossier n'a pu être examiné au cours de ces différentes séances plénières parce que les conseillers ont estimé que le dossier n'était plus prioritaire et ont privilégié les dossiers relatifs à l'organisation pratique de la gestion de la campagne médiatique de l'élection présidentielle de l'année 2016.

Le président a fait ce qu'il avait à faire en convoquant la plénière des conseillers pour adopter le document préparé par la commission temporaire dont ils sont tous membres et dont ils ont validé les conclusions des travaux. Sur ce, il ne saurait lui être reproché une quelconque violation de l'article 22 du règlement intérieur, car il a bel et bien soumis le document du projet à la plénière des conseillers comme le recommande le texte précité. » ; qu'il ajoute :

« II – Du respect de l'article 23 du règlement intérieur

L'article 23 du même règlement intérieur de la HAAC précise que "Le Président de la HAAC présente pour approbation à l'Assemblée des Conseillers le bilan d'exécution du budget en fin d'exercice".

En pratique, l'examen et l'adoption du projet de budget de la HAAC sont précédés aussi bien de la présentation du bilan d'exécution du budget de l'année précédente que de celle du bilan d'exécution jusqu'à la date du 30 juin du budget de l'année en cours. Cette présentation a été faite le jeudi 06 août 2015. Je m'étonne à juste titre de ces allégations qui viennent de personnes étrangères au fonctionnement de la HAAC qui n'est pas ouvert au public. C'est ce qui explique que les recours initiés par des tierces personnes sont truffés d'à peu près et fondés visiblement sur des rumeurs. » ; qu'il demande à la Cour de :

« . constater que le président de la HAAC n'a pas méconnu les articles 22 et 23 du règlement intérieur de l'institution ;

. décider purement et simplement que le président de la HAAC n'a pas violé le règlement intérieur de l'institution ;

. débouter Madame Roseline EUGENIO de toutes ses prétentions.

Et ce sera justice » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'aux termes des articles 114 de la Constitution, 29 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992 relative à la HAAC, 22 et 23 du règlement intérieur de la HAAC : « *La Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics* » ; « *La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication élabore son règlement intérieur qu'elle soumet à la Cour Constitutionnelle conformément aux dispositions de l'article 117 de la Constitution* » ; « *Le Président soumet chaque année à l'examen de l'assemblée des conseillers en plénière le projet de budget pour l'année à venir, précédé de l'état d'exécution du budget de l'année en cours. Conformément à l'article 30 de la loi organique sur la HAAC, les crédits nécessaires au fonctionnement de la HAAC, sont inscrits au Budget National sur proposition du Président.* » ; « *Le Président de la HAAC présente pour approbation à l'Assemblée des Conseillers le bilan d'exécution du budget en fin d'exercice* » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier, notamment de la réponse du président de la HAAC, que par la lettre n°3230-c/MEFPD/DC/SGM/DGB/DPB/SA du 04 août 2015, enregistrée au secrétariat administratif de la HAAC le mercredi 05 août 2015, il a été demandé aux différents ministères et institutions de transmettre leur projet de budget exercice 2016 au plus tard le 07 août 2015 ; que nonobstant le délai court imparti aux

destinataires, le président de la HAAC a mis sur pied une commission temporaire comprenant tous les conseillers de la HAAC ; que par ailleurs, après examen et adoption dudit projet par les conseillers le jeudi 06 août 2015 à la salle de conférence de la HAAC, il a été transmis au ministre des Finances par la lettre n°0198-15/HAAC/DAF/CSMAE/CSF/SS du 07 août 2015, soit dans le délai imparti ; que les membres de ladite commission ont tenu une séance de pré-arbitrage budgétaire le 19 août 2015 ; que le rapport issu des travaux de cette séance a fait l'objet de cinq (05) programmations sans pour autant être examiné pour diverses raisons ; qu'en pratique, l'examen et l'adoption du projet de budget de la HAAC sont précédés aussi bien de la présentation du bilan d'exécution du budget de l'année précédente que de celle du bilan d'exécution du budget à la date du 30 juin de l'année en cours ; que cette présentation ayant été faite le jeudi 06 août 2015, il suit de ce qui précède que contrairement aux allégations de la requérante, il n'y a pas violation du règlement intérieur de la HAAC ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a pas violation du règlement intérieur de la HAAC.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Madame Roseline EUGENIO, 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 huit septembre deux mille seize,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-