

DECISION DCC 16 - 178

DU 10 NOVEMBRE 2016

Date : 10 novembre 2016

Requérante : Rose Marie ZANKE GNIMASSOU

Contrôle de conformité

HAAC : (mise en conformité et le respect des articles 11, 13 et 81 du règlement intérieur de la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)

Loi fondamentale : (Application des articles 114 et 117 de la Constitution)

Il n'y a pas violation en l'état de l'article 13 du règlement intérieur de la HAAC

La 5ème mandature de la HAAC est tenue, sans délai, de concevoir et d'arrêter son règlement financier.

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 27 août 2015 enregistrée à son secrétariat le 28 août 2015 sous le numéro 1824/202/REC, par laquelle Madame Rose Marie ZANKE GNIMASSOU forme un recours pour « la mise en conformité et le respect des articles 11, 13 et 81 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 ;

Ouï Madame Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et les avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf en cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal.* » ;

Considérant que Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU et Madame Marcelline C. GBEHA AFOUDA, respectivement vice-président et conseiller à la Cour, sont en mission à l'extérieur du pays ; que Monsieur Bernard Dossou DEGBOE, conseiller à la Cour, est empêché ; que la Cour, conformément à l'article 16 précité, est habilitée à siéger et à rendre sa décision avec seulement quatre (04) de ses membres ;

CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : « ... Je forme un recours pour la mise en conformité et le respect des articles 11, 13 et 81 du règlement intérieur de la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) du 06 juillet 2005, parce que faisant partie des règlements de la République, conformément aux dispositions des articles 34 et 35 de la Constitution.

En effet, il ressort des articles 11 que "la HAAC conçoit et arrête son règlement financier après avis du ministre en charge des Finances" et 13 que "conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi organique, la HAAC est dirigée par un bureau composé d'un président, d'un vice-président, de deux rapporteurs".

A ce jour ... la HAAC ne s'est pas dotée dudit "règlement financier après avis du ministre en charge des Finances" encore moins d'une "décision pour déterminer le fonctionnement du bureau"... Le bureau est incapable d'assurer en permanence la direction de la HAAC comme le prescrit l'article 13 du règlement intérieur qui fait bloc de constitutionnalité avec la Constitution. Il n'est pas inutile de rappeler que la Cour constitutionnelle, conformément aux dispositions de l'article 123 de la Constitution, a compétence de vérifier la conformité des lois ... et des règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et du Conseil économique et social (CES) avant leur mise en application....

La Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) fonctionne comme s'il n'existe pas de textes. Et pourtant,

il y a des juristes qui en font partie dont un enseignant et praticien du droit.

Quant à l'article 81 dudit règlement intérieur, il prescrit qu'"un manuel de procédure définit les liens fonctionnels entre les différentes structures de l'institution"... La HAAC n'en dispose pas au point où elle peine à fonctionner comme il se doit » ;

Considérant qu'elle conclut : « Je vous prie, sur le fondement des articles 34, 35 et 123 de la Constitution et 29 de la loi organique n°92-021 relative à la HAAC, ... de demander à la HAAC de se conformer aux prescriptions des articles 11, 13 et 81 de son règlement intérieur » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le président de la Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), Monsieur Adam BONI TESSI, écrit : « ...Les dispositions ci-dessus visées concernent le fonctionnement de la HAAC qui, pour rappel, en est à sa cinquième mandature. Au total, le recours tend ... à s'informer sur l'effectivité de l'application des textes régissant la HAAC... et ... à réclamer l'application des textes visés. Les observations de la HAAC s'articuleront autour des deux (02) points majeurs cités.

I- Du respect de l'article 29 de la loi organique

La loi organique dispose en son article 29 que "La Haute autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) élabore son règlement intérieur qu'elle soumet à la Cour constitutionnelle conformément aux dispositions de l'article 117 de la Constitution".

La HAAC ne comprend pas pourquoi la requérante vise cet article. Au demeurant, elle insinue que la HAAC fonctionne sans un règlement intérieur valable alors même que son recours vise des dispositions du règlement intérieur supposé inexistant. On peut y voir une contradiction ou tout simplement une méconnaissance du cadre juridique régissant la presse et la communication au Bénin. Non seulement le règlement intérieur

existe, mais il a passé le contrôle de constitutionnalité tel que prescrit à l'article 117 de la Constitution et son article 2 traduit parfaitement cette réalité : "Le présent règlement intérieur est pris en application des dispositions de la loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin et 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 n°93-018 du 27 avril 1994".

Il est loisible d'apercevoir que la prétention relative à l'inexistence d'un règlement intérieur de la HAAC tombe d'elle-même et pourrait induire que la haute juridiction déclare la requête sans objet en ce qu'elle s'apparente ni plus ni moins à une action de jactance de simple plaisance » ;

Considérant qu'il poursuit : « II- De l'inexistence d'un règlement financier.

Par définition, un règlement financier est un document qui a pour objet de définir les principes qui sont destinés à la bonne administration d'une entité et qui régissent l'organisation de sa gestion financière. Un règlement financier permet d'avoir des indications sur les personnes ayant des pouvoirs précis de décision, les procédures à respecter en matière d'ordonnancement, d'engagement et d'exécution de la dépense publique. Cette dépense qui reste soumise au principe cardinal de séparation des deux phases essentielles de la dépense publique : la phase administrative et la phase comptable.

A ce propos, la phase administrative est celle au cours de laquelle les opérations sont prescrites et réalisées et la dette ou la créance de l'Etat mesurée avec précision. Elle comprend pour les dépenses, l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, mais exclut le paiement. Pour les recettes, elle comprend la liquidation de la créance et l'établissement du titre de recette, mais exclut la perception matérielle des deniers.

La phase comptable est celle par laquelle l'opération est réglée par le versement ou la réception des deniers (François

DERUEL, Finances publiques, budget et pouvoir financier, Paris Dalloz, 10^{ème} éd. 1993, p.83).

Cette division n'est pas une simple mesure d'organisation du travail, mais la principale conséquence de la nécessité d'assurer une orthodoxie dans la gestion des deniers de l'Etat.

Pour ce qui concerne la HAAC, le règlement financier est prévu à l'article 11 de son règlement intérieur qui prescrit que "la HAAC conçoit son règlement financier après avis du ministre en charge des Finances".

Notons que le texte susvisé n'enferme dans aucun délai la HAAC quant à la validité dudit règlement financier, mais prescrit une mesure de bonne gouvernance des finances de la HAAC... Mais, il n'est pas superfétatoire de relever que le règlement intérieur règle *in fine* la question de l'autorité en charge de l'exécution du budget en terme d'ordonnancement et de responsabilité : "Le Président de la HAAC exerce les pouvoirs et les prérogatives que lui confère la loi organique sur la HAAC... Il est l'ordonnateur du budget".

C'est dire donc que l'exécution du budget alloué à la HAAC ne se fait pas ex nihilo dans la mesure où le projet de budget soumis par la HAAC au Gouvernement est assujetti à un cadrage et fait l'objet d'un contrôle permanent des services du ministère de l'Economie et des Finances » ;

Considérant qu'il ajoute : « ... Par ailleurs, la quatrième mandature de la HAAC a commandité un audit organisationnel réalisé par le Ministère de la Réforme administrative et institutionnelle (MRAI)... L'analyse structurelle de la HAAC a révélé les insuffisances ayant trait, entre autres, à :

.l'enchevêtrement de certaines missions qui sont confiées concurremment à deux (02) commissions ou à une (01) commission et une (01) direction...

.la non identification de certaines cibles des tâches confiées ;

.un choix non justifié des structures pour exécuter certaines missions ;

.la mauvaise identification des structures exécutantes pour des tâches bien précises.

L'analyse fonctionnelle, quant à elle, a révélé de nombreuses faiblesses dont :

.l'enchevêtrement organisationnel entre commissions permanentes et directions... ;

.la concentration des tâches au niveau de la Direction administrative et financière (DAF) ;

.l'affaiblissement du secrétaire général par rapport aux conseillers et au DAF ;

.le déficit de communication interne à la HAAC ;

.l'inexistence de budget pour la formation... du personnel ;

.l'inexistence d'un plan de formation pour le personnel etc. » ;

Considérant qu'il fait observer : « Ces différents dysfonctionnements ont inspiré les solutions ci-après :

.la suppression des commissions permanentes et leur remplacement par des thématiques en tant que dispositifs de conseils et de contrôles ;

.le renforcement organisationnel du secrétariat administratif avec le rattachement du service de la documentation et des archives et de la cellule de contrôle des marchés publics ;

.la réduction des directions à cinq (05) avec la suppression de la direction de la coopération et de la communication et celle de la formation et de la documentation ;

.l'éclatement de la DAF en direction des ressources financières et du matériel et en direction des ressources humaines ;

.la création de la cellule de communication et de la coopération à rattacher à l'attaché de presse du président.

Dans une logique de rationalité et de continuité dans les actions, la cinquième mandature de la HAAC a pris sur elle la décision de s'approprier les conclusions de l'audit

organisationnel. Ce qui inéluctablement aura un impact sur l'organisation de la HAAC et ... sur des personnes qui pourraient avoir des responsabilités dans le règlement financier visé.

Par ailleurs, le secteur de la presse et de la communication connaît une mutation portée par les technologies numériques, technologies d'avenir. Or, l'organisation actuelle de la HAAC n'est pas suffisamment apte pour conduire une telle révolution. C'est pourquoi, l'actuelle mandature de la HAAC a entrepris une réflexion sur l'impact du numérique et des nouveaux médias sur la structuration et l'organisation actuelle de la HAAC...

C'est donc en toute logique que la nouvelle mandature de la HAAC attend les conclusions des différentes réflexions qui aboutiront certainement à une modification du règlement intérieur et à une prise en compte des incidences de celle-ci. » ;

Considérant qu'il conclut : « Eu égard à tout ce qui précède, qu'il plaise à la haute juridiction de constater que :

-le moyen tiré de l'article 29 du règlement intérieur est infondé en droit en ce qu'il nie l'existence même de ce texte... : l'exécution du budget de la HAAC se fait conformément au document cadre du ministre de l'Economie et des Finances ... "Instructions et modalités d'exécution du budget de l'Etat"... » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que selon l'article 114 de la Constitution : « *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* » ;

Considérant qu'aux termes des articles 11, 13 alinéa 1^{er} et 81 du règlement intérieur de la HAAC : « *La HAAC conçoit et arrête son règlement financier après avis de ministre chargé des Finances.* » ;

« Conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi organique, la HAAC est dirigée par un bureau composé d'un président, d'un vice-président, de deux rapporteurs » ;

« Un manuel de procédure définit les liens fonctionnels entre les différentes structures de l'institution » ;

Considérant qu'il ressort de l'analyse du dossier que la requérante reproche à la HAAC son dysfonctionnement interne motif pris, de ce que, d'une part, son « bureau est incapable d'assurer en permanence "sa" direction ... comme le prescrit l'article 13 de "son" règlement intérieur », d'autre part, elle ne s'est pas dotée d'un règlement financier et d'un manuel de procédure conformément aux dispositions des articles 11 et 81 du même règlement intérieur.

Sur la violation de l'article 13 du règlement intérieur de la HAAC

Considérant que la requérante ne conteste pas la régularité dans la composition du bureau de la HAAC, mais affirme sans en apporter la preuve que le bureau serait incapable d'assurer en permanence la direction de la HAAC ; qu'en l'absence de preuve, il y a lieu de dire que les allégations ne sont pas fondées ; que dès lors il échet pour la Cour, de dire et juger qu'il n'y a pas violation de l'article 13 du règlement intérieur de la HAAC en l'état ;

Sur la violation des articles 11 et 81 du règlement intérieur de la HAAC

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le règlement intérieur de la HAAC a été adopté le 06 juillet 2005 après avoir été déclaré conforme à la Constitution par la décision DCC 05-035 du 19 mai 2005 de la Cour constitutionnelle ; que l'article 11 dudit règlement intérieur prescrit que : « *La HAAC conçoit et arrête son règlement financier après avis du Ministre chargé des Finances* » ; qu'entre le 06 juillet 2005, date d'adoption du règlement intérieur et le 27 août 2015, date de saisine de la Cour constitutionnelle, ledit règlement financier est toujours inexistant ; que la HAAC étant tenue aux diligences nécessaires

pour rendre effectives **toutes les dispositions de son règlement intérieur**, il échet pour la Cour de dire et juger qu'en ne prenant pas les dispositions en vue de l'adoption du règlement financier de la HAAC plus de dix (10) ans après l'adoption du règlement intérieur qui le prévoit, les différentes mandatures de la HAAC qui se sont succédées de juillet 2005 à ce jour ont méconnu l'article 35 de la Constitution aux termes duquel : « *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.* » ; qu'il échet pour la Cour, en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de dire et juger que la 5^{ème} mandature de la HAAC est tenue, **sans délai**, de concevoir et d'arrêter son règlement financier après avis du ministre chargé des Finances ;

D E C I D E:

Article 1^{er}. – Il n'y a pas violation en l'état de l'article 13 du règlement intérieur de la HAAC.

Article 2.- Les différentes mandatures de la HAAC qui se sont succédées du 06 juillet 2005 à la date de la présente décision ont méconnu l'article 35 de la Constitution.

Article 3.- La 5^{ème} mandature de la HAAC est tenue, sans délai, de concevoir et d'arrêter son règlement financier.

Article 4.- La présente décision sera notifiée à Madame Rose Marie ZANKE GNIMASSOU, 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 dix novembre deux mille seize,

Messieurs Théodore HOLO

Président

	Simplice C.	DATO	Membre
	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre
Le Rapporteur,		Le Président,	

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-