

DECISION DCC 17-076 DU 30 MARS 2017

Date : 30 mars 2017

Requérant : Alfrédo SIMON

Contrôle de conformité

Acte administratif : (Inconstitutionnalité contre le Président de la République pour violation des articles 59 et 124 de la Constitution suite à l'exécution partielle de DCC 16-091 du 07 juillet 2016)

Loi fondamentale : (Application des articles 59 et 124 de la Constitution)

Pas de violation de la Constitution

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 09 septembre 2016 enregistrée à son secrétariat le 14 septembre 2016 sous le numéro 1523/123/REC, par laquelle Monsieur Alfrédo SIMON forme un recours en inconstitutionnalité contre le Président de la République pour violation des articles 59 et 124 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 Monsieur Zimé Yérima KORA-YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ... Le Président de la République, à peine arrivé, a commencé à régler des comptes

remettant tout en cause .Il a enlevé le directeur général de l'ORTB avec la complicité de la HAAC qui l'a mis dans l'erreur selon Edouard LOKO, or Edouard LOKO a travaillé à la HAAC.

Les temps d'antenne ne sont pas une faute grave et aucune décision de la HAAC ou du tribunal n'a dit que le dépassement du temps d'antenne est une faute grave. C'est bien et normal que le Président ait des conseillers, mais il a intérêt à lire lui-même les textes de temps en temps.

La Cour constitutionnelle a dit que le directeur général de l'ORTB, Monsieur Stéphane TODOME, ne doit pas être enlevé par un arrêté d'un ministre et qu'il n'a pas fini son mandat. Les conseillers à la presse, pour se régler des comptes, ont amené le Président TALON à enlever l'ancien directeur général TODOME par un décret pour respecter une partie de la décision de la Cour constitutionnelle ... mais a violé la décision sur sa réintégration, son mandat n'étant pas arrivé à terme. Dans l'histoire de notre pays, on doit relever que le Président SOGLO a respecté la décision de la Cour en ne faisant pas prêter serment au président Yves YEHOUESSI lorsque la Cour constitutionnelle a dit que le président HOUNDETON doit être gardé comme président.

Le Président YAYI Boni a remplacé le conseiller AKPO par le conseiller AKIBOU lorsque la Cour saisie a décidé que AKPO n'a pas encore fait 15 ans comme magistrat.

Le directeur de la Nation ASSEVI a seulement saisi la Cour sur son enlèvement par arrêté au lieu d'un décret. Donc, il n'a pas dit à la Cour de parler de son mandat. Le Président YAYI Boni l'a alors enlevé avec un décret. Pourquoi maintenant le Président TALON ne va pas respecter la Cour en disant à Monsieur Stéphane TODOME, ancien directeur général de l'ORTB, de venir finir son mandat qui finit en novembre ? » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le secrétaire général du Gouvernement, Monsieur Edouard A. OUIO OURO, écrit : « Dans le cadre de l'objet susvisé, j'ai l'honneur de soumettre à l'appréciation de la Cour ... les observations ci-après relatives au recours formulé par Monsieur Alfrédo SIMON contre le décret n°2016-485 du 11 août 2016 mettant fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME en sa qualité de directeur

général de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) et nommant un intérimaire. Audit décret, le requérant reproche de ne s'être que partiellement conformé à la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016. A cet effet, il développe deux moyens qui appellent les observations suivantes.

I- Sur le moyen tiré de la violation de l'obligation incombant au Président de la République, en vertu de l'article 59 de la Constitution, d'assurer l'exécution des lois et de garantir celle des décisions de justice

Les actes de nomination se suivent, mais ne se ressemblent pas. L'arrêté n°50/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'ORTB étant pris pour une nomination pour laquelle la compétence n'est dévolue par la loi qu'au Président de la République, c'est à bon droit que la Cour constitutionnelle l'a jugé contraire à la Constitution. Les termes dans lesquels la Cour a circonscrit la condamnation dudit arrêté méritent d'être rappelés : "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". Il apparaît que, ce que la Cour condamne, c'est la forme de l'acte de nomination - un arrêté- et surtout l'incompétence de l'autorité l'ayant pris- le ministre de l'Economie numérique et de la Communication - d'une part, et son défaut de motivation, s'agissant d'un acte intervenu avant le départ à la retraite et le terme du mandat de Monsieur TODOME, d'autre part.

Or, le décret n°2016-485 du 11 août 2016 mettant fin aux fonctions de Monsieur Stéphane TODOME en sa qualité de directeur général de l'ORTB et nommant Monsieur Georges Marie Léandre AMLON en tant qu'intérimaire, a pris en compte toute cette série de griefs. Il est en effet un acte émanant du Président de la République par son dernier visa, il supplée également à la

carence en motivation de l'arrêté n°50/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016 qui n'avait pas justifié le remplacement de Monsieur TODOME à l'encontre duquel il n'a relevé aucune "faute grave matériellement établie", sachant que l'intéressé "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".

En conséquence, par le décret n°2016-485 du 11 août 2016 mettant fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME en sa qualité de directeur général de l'ORTB et nommant un intérimaire, le Président de la République s'est bien conformé à la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016.

II- Sur le moyen tiré de la violation de l'article 124 de la Constitution

Si, par le décret n°2016-485 du 11 août 2016 mettant fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME en sa qualité de directeur général de l'ORTB et nommant un intérimaire, le Président de la République s'est bien conformé à la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016, il ne peut avoir, par le même acte violé l'article 124 de la Constitution » ; qu'il conclut : « Eu égard à toutes les précautions prises, pour se conformer à la décision de la Cour constitutionnelle, par le décret n° 2016-485 du 11 août 2016 mettant fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME en sa qualité de directeur général de l'ORTB et nommant un intérimaire, il n'y a aucune violation de la Constitution » ;

Considérant qu'il joint à sa réponse, d'une part, une copie de l'arrêté n°050/MENC/DC/SGM/DRH/SA portant nomination du directeur général par intérim de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB), d'autre part, une copie du décret n°2016-485 du 11 août 2016 mettant fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME en qualité de directeur général de l'ORTB et nommant un intérimaire ;

Considérant que le Président de la République, Monsieur Patrice TALON, quant à lui écrit : « Saisi en vue de réponse au recours de Monsieur Alfrédo SIMON pour violation prétendue des articles 59 et 124 de la Constitution, j'ai l'honneur de soumettre à votre auguste juridiction mes observations.

Il y a lieu d'exposer les faits **(A)** pour en tirer la substance de la question soumise à votre juridiction **(B)** et de proposer les réponses appelées **(C)**.

A- Les faits

1. Par l'arrêté n°50/MENC/DC/SGM/DRH/SA du 26 mai 2016, le ministre de l'Economie numérique et de la Communication a procédé à la nomination d'un directeur général par intérim de l'Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin (ORTB) en remplacement de Monsieur Stéphane M. H. TODOME. Sur recours formé contre ledit arrêté, ce dernier a été déclaré contraire à la Constitution par la haute juridiction au motif que le ministre, auteur de l'arrêté querellé, n'en avait pas la compétence, celle-ci étant dévolue au Président de la République. Se conformant à cette décision de la Cour, le Président de la République, par le décret n° 2016-485 du 11 août 2016, a mis fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME et a nommé Monsieur Georges Marie Léandre AMLON directeur général de l'ORTB par intérim.

B - Les questions soumises à la Cour

2. Se positionnant sur le terrain des articles 59 et 124 de la Constitution, le requérant interroge la Cour sur le respect par le Président de la République de son serment d'assurer l'exécution des lois et de garantir celle des décisions de justice.

C - Les réponses

3. Pour y répondre, il convient de révéler que, d'une part, ce décret s'inscrit bien dans le cadre de l'exécution stricte de la loi tel qu'il est disposé par la Constitution en son article 59 (1), d'autre part, en l'ayant pris, le Chef de l'Etat s'est bien conformé à la décision de la haute juridiction conformément aux dispositions de l'article 124 de la Constitution (2).

1 - Sur l'exécution stricte de la loi par le décret n°2016-485 du 11 août 2016

4. L'article 59 de la Constitution dispose : "Le **Président de la République assure l'exécution des lois ...**". Et en termes de lois, celles dont le respect est ici requis en matière de communication sont, d'une part, la loi organique n° 92-021 du 21 août 1992 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication

(HAAC) et, d'autre part, les statuts de l'ORTB approuvés par le décret n°2005-252 du 6 mai 2005.

5. Aux termes des dispositions de l'article 6, 2^e 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 ...” . En ce qui concerne les statuts de l'ORTB approuvés par le décret n°2005-252 du 6 mai 2005, ils posent à l'article 21 : “ 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”. En d'autres termes, un directeur général de l'ORTB, nommé en Conseil des ministres ne peut être relevé de ses fonctions que par décret pris en Conseil des ministres à la suite de faute grave matériellement établie.

6. Aussi, conformément aux articles 24, 142, 143 de la Constitution et à l'article 5 de la loi organique sur la HAAC, cette dernière est-elle chargée de veiller au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication, de garantir l'utilisation équitable et appropriée des organes publics de presse et de communication audiovisuelle par les institutions de la République. A cette fin, la HAAC est dotée d'installations technologiques nécessaires à l'accomplissement de cette mission de surveillance, de constatations et de l'établissement matériel des dérives et atteintes à la réglementation en la matière.

7. En l'espèce, Monsieur 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). Le 23 mai 2016, le Président de la HAAC, a transmis au Président de la République, la lettre n°0098-16/HAAC/PTIDC/SP-c portant mémorandum relatif à la gestion des temps d'antenne des années 2013, 2014, 2015, 2016 (Voir en annexe à la présente). Ledit mémorandum est réalisé sur le fondement de l'article 71, alinéa 4 du règlement intérieur de la

HAAC : “Elle (la direction des médias) fait opérer mensuellement le relevé des temps de parole des personnalités politiques et acteurs publics et privés tant sur les chaînes de service public que du secteur privé”. Le mémorandum fait état de graves violations tant au niveau de la radio (Décision n° 98-050/ HAAC du 17 juin 1998) que de la télévision, et ceci, de manière répétée et persistante en dépit de toutes les actions menées par l'institution de régulation à l'effet d'amener le directeur général à respecter la réglementation constitutionnellement établie.

8. Aussi, le même mémorandum fait-il état de faute grave (page 5), de responsabilité engagée (page 6): ... “Cette persistance a, également, amené l'institution à inviter le directeur général à s'expliquer sur les motifs de la répétition de cette faute grave qui constitue une violation de la Constitution béninoise. De même, l'institution l'a mis en demeure de respecter scrupuleusement les prescriptions constitutionnelles”. En ce qui concerne les rappels à l'ordre, ceux-ci ont été adressés à l'endroit du directeur général en ces termes : “ Les dépassements ci-dessus constatés constituent une violation des dispositions de la décision n°98-050/HAAC du 17 juin 1998 portant accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux médias de service public. La responsabilité du directeur général de l'ORTB et du directeur de la Télévision Nationale ou de la Radio Nationale est engagée pour ces cas de violation constatés”.

9. La HAAC est l'institution ayant compétence pour établir matériellement (article 21 des statuts de l'ORTB approuvés par le décret n° 2005-252 du 6 mai 2005) les fautes graves, quoique ces dernières soient connues de tous. La HAAC n'ayant pas reçu compétence pour relever le directeur général de ses fonctions, les rappels à l'ordre, les interpellations et les mises en demeure sont les seules armes à sa disposition. La lettre du Président de la HAAC est un moyen efficace pour informer le Président de la République, seul compétent en cette matière, sur la base des fautes graves révélées par le mémorandum des années successives (Voir annexe).

10. Il échet de constater qu'il n'y a pas violation de l'article 59 dans le décret ayant mis fin aux fonctions de Monsieur Stéphane M. H. TODOME pour fautes graves relevées par l'institution constitutionnellement compétente (HAAC) » ;

Considérant qu'il ajoute : « **2- Sur le respect de la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016 de la haute juridiction**

11. L'article 124 en ses paragraphes 2 et 3 dispose successivement: "Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours"; "Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles".

12. En l'espèce, la Cour, sur recours en inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n° 50/MENC/DC/DRH/SA du 26 mai 2016 portant nomination du directeur général par intérim de l'ORTB, a rendu la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016 dont le dispositif en son article 1^{er} pose que: "L'arrêté année 2016 n°050/MENC/DC/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" ; et ce, au motif que Monsieur TODOME, ayant 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), ne pourrait se voir remplacer par un intérimaire sur un arrêté ministériel, alors même que ce pouvoir appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination (Voir DCC 14-151 du 19 août 2014).

13. Or, c'est bien par le décret n° 2016-485 du 11 août 2016 que le Président de la République a mis fin aux fonctions de Monsieur TODOME en sa qualité de directeur général de l'ORTB et nommant un intérimaire, conformément à la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016 de la Cour constitutionnelle.

14. Il n'y a donc pas violation de l'article 124 de la Constitution » ; qu'il conclut : « 15. Je prie la Cour de dire que :

- le décret n°2016-485 du 11 août 2016 ne viole pas l'article 59 de la Constitution ;

- il est mis fin aux fonctions de directeur général de l'ORTB de Monsieur Stéphane M. H. TODOME pour fautes graves relevées par l'institution constitutionnellement compétente (la HAAC) ;

- il n'y a pas violation de l'article 124 paragraphes 2 et 3 de la Constitution » ;

Considérant qu'il joint à sa réponse une copie du « mémorandum relatif à la gestion des temps d'antenne au titre des années 2013, 2014, 2015 et 2016 », mémorandum qui lui a été transmis par le président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la Cour de déclarer qu'en ne se conformant que partiellement à la décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016, le Président de la République a violé les articles 59 et 124 de la Constitution ;

Considérant que les articles 59 et 124 de la Constitution disposent respectivement: «*Le Président de la République assure l'exécution des lois et garantit celle des décisions de justice*» ;

«*Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles.* » ;

Considérant que dans sa décision DCC 16-091 du 07 juillet 2016, la Cour constitutionnelle a dit et jugé 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 » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que, suite à cette décision, le Président de la République a pris le décret n°2016-485 du 11 août 2016 en remplacement de l'arrêté querellé ci-dessus déclaré contraire à la Constitution ; que dans ce décret, il a visé le mémorandum relatif à la gestion des temps d'antenne au titre des années 2013, 2014, 2015 et 2016 ; que dans ce mémorandum, il est fait état de "fautes graves" relevées par la HAAC contre le directeur général de l'ORTB, "fautes" qui constituent selon la HAAC des violations des prescriptions constitutionnelles relatives à l'accès équitable des différents

courants d'opinion aux médias de service public ; qu'il apparait ainsi que Monsieur Stéphane M.H. TODOME a commis des fautes graves ; que dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le Président de la République n'a pas violé les articles 59 et 124 précités de la constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le Président de la République n'a pas violé la Constitution.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Alfrédo SIMON, à Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement et à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le trente mars deux mille dix-sept,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Professeur Théodore HOLO.-