

DECISION DCC 18-078 DU 20 MARS 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 22 décembre 2017 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 2115/352/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme un recours en inconstitutionnalité des propos tenus par Monsieur Jacques AYADJI, directeur général des Infrastructures au ministère des Infrastructures et des Transports, sur l'émission "La caravane du matin" du 20 décembre 2017 de Radio Tokpa, relativement à la décision DCC 17-262 rendue par la Cour constitutionnelle le 12 décembre 2017 ;

Saisie d'une autre requête du 05 janvier 2018 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0025/009/REC, par laquelle Monsieur Adamou ALIDOU forme un recours en inconstitutionnalité des mêmes propos ;

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 Mesdames Marcelline-C. GBEHA AFOUDA et Lamatou NASSIROU en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN expose : « ...Les faits : Le directeur général des Infrastructures, Monsieur Jacques AYADJI, invité sur Radio Tokpa le jeudi 20 décembre 2017, a abordé plusieurs sujets au nombre desquels figure en point de mire, la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 de la Cour constitutionnelle qui fait injonction à l'Assemblée nationale de désigner au plus tard le 21 décembre 2017 ses représentants devant siéger au sein du COS-LEPI.

Ce citoyen, chargé d'une fonction publique, a indiqué que cette décision est presque une absurdité et il n'y a pas de raison pour que les députés la respectent. D'ailleurs, son plus grand souhait, "c'est que les députés puissent jeter à la poubelle cette décision de la Cour constitutionnelle". Jacques AYADJI a, sans ambages, exprimé son indignation face aux incohérences notoires que contient la décision. "La loi dit que le COS-LEPI doit travailler de juin à décembre, mais la Cour demande que le COS-LEPI travaille de décembre à juin", s'est-il indigné. Il trouve que la Cour veut se mettre au-dessus de la loi, ce qui est inadmissible. De l'analyse des différentes décisions...de la Cour constitutionnelle, il en est arrivé à la conclusion que cette Cour est "une Cour politicienne".

Cette déclaration de Monsieur Jacques AYADJI, directeur général des Infrastructures, a été faite publiquement, sur une radio "publique", dans une émission de grande écoute (émission La caravane du matin/Radio Tokpa). Toute la presse nationale et internationale ainsi que les réseaux sociaux l'ont relayée ... » ;

Considérant qu'il poursuit : « Violation des articles 34, 35 et 124 alinéas 1 et 3 de la Constitution : les articles 34, 35 et 124 alinéas 1 et 3 de la Constitution disposent que "Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République" ; "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" ; "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".

En application des dispositions constitutionnelles ci-dessus citées, aucun citoyen ne saurait indiquer sur une radio "publique" que les députés qui viennent de recevoir une décision d'injonction de la Cour constitutionnelle, exerçant sa compétence d'"organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics" conformément à l'article 114 de la Constitution ...n'ont qu'à jeter cette décision dans la poubelle.

La Constitution, en tant que Loi fondamentale de l'Etat, reste la loi majeure dont le respect devient un devoir sacré pour tous. Ne pas l'admettre ainsi et oser dire publiquement sur une radio que les décisions de la Cour constitutionnelle qui sont revêtues de l'autorité de la chose jugée conformément à l'article 124 de la Constitution soient jetées dans la poubelle est une grave injure à notre Constitution...

Dans sa décision DCC 13-071 du 11 juillet 2013, la Cour a dit et jugé que si "l'usage de la liberté d'expression ne saurait constituer en lui-même une violation de la loi ... le contenu de la parole peut être de nature à enfreindre la loi, y compris la loi constitutionnelle". Dans une autre décision, la DCC 14-156 du 19 août 2014, la haute Juridiction a rappelé la jurisprudence précédente, mais en ajoutant que "cette exigence de respect de la Constitution est encore plus grande s'agissant d'un ministre de la République dont l'impact de l'opinion sur la conscience collective est plus fort que celui d'un citoyen" » ; qu'il conclut : « S'il est constant aujourd'hui que la charge qu'assume Monsieur Jacques AYADJI est celle de directeur général des Infrastructures... l'on ne saurait accepter qu'il opine de cette façon de manière publique sans violer la Constitution dont le peuple béninois s'est doté » ; qu'il demande en conséquence à la Cour de « déclarer contraires à la Constitution, notamment en ses articles 34, 35 et 124, les propos de Monsieur Jacques AYADJI, directeur général des Infrastructures, sur Radio Tokpa, le 20 décembre 2017 » ;

Considérant qu'il joint à sa requête un extrait d'un journal ayant relaté les propos querellés ;

Considérant que de son côté, Monsieur Adamou ALIDOU écrit : « ...Conformément aux dispositions de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, en son article 3 alinéa 3 qui dispose : " ... Tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels ", je viens formuler un

recours contre les propos tenus par le directeur général des Infrastructures, Monsieur Jacques AYADJI, sur Radio Tokpa, le 20 décembre 2017.

En faisant fi des exigences de réserve et de mesure découlant de ses fonctions républicaines, et en foulant aux pieds avec une légèreté rarement égalée les idéaux qui ont présidé à la tenue en février 1990 de la conférence des Forces vives de la Nation, devenue depuis lors le point de repère de notre démocratie, Monsieur Jacques AYADJI s'est rendu coupable d'un mépris condamnable à l'égard de l'obligation faite à tout citoyen de respecter les décisions de la Cour constitutionnelle, en appelant l'Assemblée nationale à ignorer sa décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 relative à la désignation et à l'installation des membres du Conseil d'orientation et de supervision de la Liste électorale permanente informatisée (COS-LEPI) » ; qu'il développe : « ... Les extraits ci-dessous de la sortie médiatique de Monsieur Jacques AYADJI font foi de ce mépris : "La loi dit que le COS-LEPI doit travailler de juin en décembre, mais la Cour demande que le COS-LEPI travaille de décembre en juin. La Cour n'est pas au-delà des lois de la République. A voir comment elle a été installée, à voir certaines décisions rendues sous l'autre régime, il faut noter que cette Cour est une Cour politicienne. Je souhaite que les députés jettent à la poubelle cette décision de la Cour". Ces propos ont été immédiatement relayés par plusieurs médias dont le site internet "Bénin Web TV" (www.beninwebtv.com), le 20 décembre 2017 à 10 heures 25 minutes et le journal "Matin libre", le 21 décembre 2017. L'article intitulé : "La loupe : Etat de droit en danger sous la Rupture", relatif à l'intervention de Monsieur Jacques AYADJI sur Radio Tokpa, est publié sur le site du journal "Matin libre" (www.matinlibre.com), le jeudi 21 décembre 2017 à 04 heures 25 minutes.

Largement relayé aussi sur les réseaux sociaux, cet appel de Monsieur Jacques AYADJI a été entendu par les députés du Bloc de la Majorité parlementaire (BMP) qui ont effectivement "jeté à la poubelle" la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 » ;

Considérant qu'il poursuit : « Le respect de la Constitution et de l'ordre constitutionnel est un devoir sacré pour tout citoyen béninois, civil ou militaire. L'article 34 de la Constitution...en dit long : "Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter, en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre

constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République ".

L'article 35 de la même Constitution est on ne peut plus clair : "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 114 de la Constitution...dispose que "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".

L'article 124 précise en ses alinéas 2 et 3 que "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".

L'article 34 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle dispose que "Les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être exécutées avec la diligence nécessaire". Quant à l'article 43 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, il précise que "...L'autorité concernée est appelée à se conformer à la situation juridique résultant de cette décision".

En sa qualité de directeur général des Infrastructures au Bénin, exerçant une partie des prérogatives du ministre des Infrastructures et des Transports, nommé par le Président de la République, garant du respect de la Constitution et des décisions de la Cour constitutionnelle, Monsieur Jacques AYADJI ne saurait tenir ces propos ; qu'une autorité de son rang, en exercice, dise sur une radio à grande écoute que "... Il faut noter que cette Cour est une Cour politicienne. Je souhaite que les députés jettent à la poubelle cette décision de la Cour ", est un appel inacceptable de nature à affaiblir, voire humilier, la Cour constitutionnelle et à créer des troubles dans notre pays » ; qu'il fait observer : « Ces propos attentatoires à la démocratie, à l'Etat de droit, à la paix et à la cohésion nationale de Monsieur Jacques AYADJI constituent un précédent extrêmement grave. C'est une rébellion contre la Cour constitutionnelle, un appel à la déstabilisation de la plus haute Juridiction de notre pays en matière constitutionnelle. Ils s'analysent comme une invitation à bafouer constamment les décisions de la Cour constitutionnelle et à la mépriser. Il en résulte

clairement que les propos de Monsieur Jacques AYADJI sont très graves et doivent être considérés comme contraires à la Constitution ... » ; qu'il conclut : « Le contenu de la parole peut être de nature à enfreindre la loi, y compris la loi constitutionnelle. Tout citoyen béninois jouit de la liberté de pensée, d'opinion et d'expression reconnue par la Constitution. Cependant, cette liberté d'opinion consacrée par la Constitution n'exonère pas le citoyen du respect de la Constitution. Cette exigence de respect de la Constitution et des décisions de la Cour constitutionnelle est encore plus grande s'agissant d'un cadre du rang de Monsieur Jacques AYADJI dont l'impact de l'opinion sur la conscience collective est plus fort que celui d'un citoyen ordinaire.

Sans être partisan d'une quelconque restriction de la liberté d'opinion à nos compatriotes, je vous prie d'asseoir durablement dans la conscience collective l'intangibilité à des fins partisans des principes de la Constitution, pierre angulaire de notre modèle démocratique, en condamnant fermement les propos incriminés pour violation de l'esprit et de la lettre de la Constitution ... en ses articles 34, 35 et 124. » ;

INSTRUCTION DES RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute Juridiction, Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI écrit : « ...Le présent mémoire en réponse s'articulera en deux points ...

I- Observations d'ordre général

De principe général, la Constitution...a prescrit la garantie d'expression et d'opinion à tous les citoyens. De même, notre Loi fondamentale n'a jamais interdit au citoyen le droit de critiquer et de commenter, voire d'émettre des jugements de valeur ou d'avis sur une décision de la Cour constitutionnelle. C'est dans ces conditions qu'usant de ces droits constitutionnels et de démocratie acquise, j'ai eu à opiner sur la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 lors d'une de mes fréquentes interventions sur l'émission "La caravane du matin" de Radio Tokpa, une chaîne privée de la place, en qualité de citoyen intervenant dans une émission interactive.

Au demeurant, comme des milliers de Béninois, j'ai eu à commenter cette décision et en ai émis mon opinion négative. Dans ces conditions, je suis persuadé que votre Cour ne suivra pas le requérant qui veut par son recours amener votre Institution à

censurer une liberté d'expression et d'opinion dont la garantie à tout citoyen incombe à votre Institution.

II - Observations spécifiques

Aux termes des dispositions des articles 34, 35 et 124 de la Constitution, je voudrais appeler l'attention de votre haute Juridiction sur le fait que dans les circonstances qui sont les miennes et déférées à votre censure, il n'appartient pas au citoyen que je suis d'exécuter votre décision. Mieux, mon opinion ou avis n'a aucune influence sur sa mise en application. Du coup, la convocation ici de l'article 124 de la Constitution est sans objet. De ce point de droit et de logique, votre haute instance indiquera au requérant le bon chemin.

En outre, je ne vois pas en quoi l'exercice de ma liberté d'expression et d'opinion viole l'article 34 de la Constitution qui dispose clairement que "Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi ainsi que les lois et règlements de la République". Enfin, l'article 35 dispose clairement : "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". Votre haute Cour constatera que je suis intervenu sur cette émission interactive du 20 décembre 2017 en ma qualité de citoyen libre de tout engagement professionnel. Il est clair qu'au sens de cet article, mes propos querellés restent et demeurent radicalement personnels et n'ont jamais été articulés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de mes fonctions de directeur général des Infrastructures » ; qu'il conclut : « Sous ces éclairages et pour d'autres que votre haute Cour pourrait instruire, il y a lieu de dire et déclarer que le recours du sieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN est sans objet et ne peut recevoir la censure de votre instance, et si par extraordinaire votre Cour y attachait un examen, dire et déclarer que je n'ai pas violé la Constitution » ;

Considérant que pour sa part, Monsieur Guy KPAKPO, directeur de Radio Tokpa, en réponse à la mesure d'instruction qui lui a été adressée, a transmis à la Cour un CD comportant l'enregistrement audio de l'émission "La caravane du matin" du 20 décembre 2017 ; qu'il ressort de cet enregistrement que Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI a déclaré au cours de l'émission dans laquelle il intervenait

en tant qu'auditeur : « ...La loi sur le COS-LEPI dit : il faut installer le COS de juillet à décembre. La Cour a dormi. Non seulement, elle a dormi, elle a validé la loi sur le RAVIP qui fait la même chose à peu près que le COS-LEPI...et maintenant, se lève en décembre et de façon illégale, illégale je le dis, pour dire, moi en tant que Cour, moi j'ordonne que le COS-LEPI soit installé pour travailler de décembre jusqu'en juin. Sur la base de quelle loi ? ... On dit que le COS-LEPI c'est de juillet à décembre, mais la Cour dit, moi je dis de décembre à juin. La Cour n'est pas au-dessus des lois de la République et c'est ça que j'ai dénoncé et je suis prêt à assumer... Une Cour qui est une Cour politicienne, c'est une Cour qu'on doit dénoncer... J'assume mes propos que j'ai tenus par rapport à la dernière décision de la Cour et je serais très fier si les députés jetaient à la poubelle cette décision de la Cour parce que lorsqu'une institution qui est une institution arbitre se met sur le terrain pour jouer dans un camp... cette institution devient dangereuse pour le pays et il faut vraiment lui faire une révolution. Et faire une révolution à cette institution, c'est de jeter à la poubelle la dernière décision de la Cour » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux recours portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Considérant qu'aux termes des articles 34 et 124 alinéas 2 et 3 de la Constitution : « **Tout citoyen béninois, civil ou militaire, a le devoir sacré de respecter en toutes circonstances, la Constitution et l'ordre constitutionnel établi** ainsi que les lois et règlements de la République. » ; « 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 qu'il ressort des éléments du dossier, notamment de l'enregistrement audio de l'émission "La caravane du matin" de Radio Tokpa du 20 décembre 2017 transmis à la Cour par Monsieur Guy KPAKPO, directeur général de ladite radio, qu'au cours de cette émission, Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI, directeur général des Infrastructures au ministère des Infrastructures et des Transports, a déclaré, relativement à la décision DCC 17-262 rendue par la Cour constitutionnelle le 12

décembre 2017 : « La Cour n'est pas au-dessus des lois de la République... Une Cour qui est une Cour politicienne, c'est une Cour qu'on doit dénoncer... J'assume mes propos que j'ai tenus par rapport à la dernière décision de la Cour et je serais très fier si les députés jetaient à la poubelle cette décision de la Cour parce que lorsqu'une institution qui est une institution arbitre se met sur le terrain pour jouer dans un camp,... cette institution devient dangereuse pour le pays et il faut vraiment lui faire une révolution. Et faire une révolution à cette institution, c'est de jeter à la poubelle la dernière décision de la Cour » ; que l'intéressé, dans sa réponse à la mesure d'instruction de la Cour, ne conteste pas ces propos, mais les considère comme s'inscrivant dans le cadre de l'exercice de sa liberté d'expression et d'opinion ;

Considérant qu'aux termes de l'article 23 alinéa 1 de la Constitution : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements... » ; qu'il est de jurisprudence constante que « si l'usage de la liberté d'expression ne saurait constituer en lui-même une violation de la loi, ...le contenu de la parole peut être de nature à enfreindre la loi y compris la loi constitutionnelle » ; que Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI, en tant que citoyen béninois, jouit certes de la liberté de pensée, d'opinion et d'expression consacrée par la Constitution, mais celle-ci ne l'exonère pas du respect de la Constitution et de l'ordre constitutionnel établi qui, aux termes de l'article 34 sus-cité de la Constitution, est un devoir sacré pour tout citoyen, **quelles que soient les circonstances** ;

Considérant que les propos tenus par Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI à l'occasion de son intervention sur l'émission "La caravane du matin" du 20 décembre 2017 au sujet de la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 de la Cour s'analysent comme un mépris clairement exprimé à l'égard des décisions de la Juridiction ; que le mépris est si considérable qu'il n'a pas hésité à appeler à une révolution contre l'institution républicaine en exhortant notamment la représentation nationale à « jeter à la poubelle » la décision DCC 17-262 du 12 décembre 2017 de la Cour dont celle-ci est destinataire, alors même que cette dernière ne saurait, sans violer la Constitution, se soustraire à son exécution ;

Considérant que de tels propos, au-delà d'une dénégation totale de l'autorité de la chose jugée rattachée aux décisions de la Cour, constituent manifestement des faits de nature à entacher le respect et la tolérance réciproque nécessaires à la paix et à la cohésion nationale ; qu'il s'ensuit que Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI, en se comportant tel qu'il l'a fait a, non seulement, violé les articles 34, 124 alinéas 2 et 3 sus-cités de la Constitution, mais aussi, l'article 36 de la Constitution aux termes duquel : « **Chaque Béninois a le devoir de respecter et de considérer son semblable sans discrimination aucune et d'entretenir avec les autres des relations qui permettent de sauvegarder, de renforcer et de promouvoir le respect, le dialogue et la tolérance réciproque en vue de la paix et de la cohésion nationale** » ;

Considérant que par ailleurs, en vertu de l'article 114 de la Constitution qui fait de la Cour constitutionnelle l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, il échet pour la Cour de demander à la HAAC de faire diffuser par Radio Tokpa, sur une période de deux semaines, à l'entame de chaque émission "La caravane du matin", un extrait de la présente décision, à savoir, l'Analyse des recours et le dispositif aux pages 8, 9 et 10 de la décision ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Monsieur Jacques O. H. S. AYADJI a violé les articles 34, 124 alinéas 2 et 3 et 36 de la Constitution.

Article 2 :- Il est demandé à la HAAC de faire diffuser par Radio Tokpa, sur une période de deux semaines, à l'entame de chaque émission "La caravane du matin", un extrait de la présente décision, à savoir, l'Analyse des recours et le dispositif de la décision.

Article 3 :- La présente décision sera notifiée à Messieurs Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Adamou ALIDOU, Jacques O. H. S. AYADJI, à Monsieur le Directeur général de Radio Tokpa, 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 vingt mars deux mille dix-huit,

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

Les Rapporteurs,

Marcelline-C. GBEHA-AFOUDA.-

Lamatou NASSIROU.-

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-