

DECISION DCC 18-184 DU 18 SEPTEMBRE 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Cotonou du 02 juin 2017 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0970/156/REC-17, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme devant la haute Juridiction un recours contre les membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP), nommés à la suite de la décision du Conseil des ministres du 27 juillet 2016, objet du relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016 pour « violation de l'article 124 de la Constitution » ;

Saisie d'une autre requête en date à Cotonou du 12 janvier 2018 enregistrée à son secrétariat le 15 janvier 2018 sous le numéro 0075/019/REC-18, par laquelle Monsieur Rock Mahugnon AKOHA, habitant à Abomey-Calavi Zoca, maison BADA, 04 BP 614, forme un recours contre le Président de la République et son Gouvernement pour violation des articles 124 alinéa 3, 35, 41 alinéa 2, 53, 59 et 74 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 Messieurs Razaki AMOUDA ISSIFOU et Rigobert A. AZON en leur rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN expose que malgré la décision DCC 17-023 du 02 février 2017, par laquelle la Cour a dit et jugé que « la décision du Conseil des ministres du 27 juillet 2016, objet du relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016 est contraire à la Constitution en ce qui concerne les membres de l'ARCEP-Bénin », les nouveaux membres de l'ARCEP ont saisi le tribunal de première Instance de Cotonou contre les anciens membres pour usurpation de titre ; que sur le fondement des articles 3 de la Constitution et 42 du règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, l'action en justice des nouveaux membres de l'ARCEP est contraire à la Constitution ;

Considérant que pour sa part, Monsieur Rock Mahugnon AKOHA expose, d'une part, que par décision DCC 17-023 du 02 février 2017, la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution le relevé du Conseil des ministres du 27 juin 2016 objet du relevé des décisions administratives du 28 juin 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016 ; qu'alors que, en vertu de l'article 124 alinéas 2 et 3 de la Constitution ainsi que de la jurisprudence de la haute Juridiction le Président de la République devrait exécuter cette décision avec la diligence nécessaire, et ne rien faire qui soit en contradiction avec ladite décision, celui-ci n'a pas respecté l'autorité de la chose jugée en matière constitutionnelle en accomplissant, « consécutivement à la décision DCC 17-023 en date du 02 février 2017, une série d'actes qui, au sens de l'article 3 alinéa 3 de la Constitution, doit être déclarée nulle et non avenue, car constitutive d'un trouble à l'ordre constitutionnel » ;

Qu'il expose, d'autre part, que par décision DCC 17-057 du 09 mars 2017 la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution la disposition des couleurs nationales sur les documents et courriers officiels ; qu'il développe qu'en vertu de



l'article 124 alinéa 2 de la Constitution, le Président de la République aurait dû faire exécuter cette décision « en instruisant son Gouvernement ainsi que ses institutions décentralisées, étant donné que les décisions de la Cour constitutionnelle sont revêtues de l'autorité de la chose jugée » ; que ni « le Président de la République ni son Gouvernement encore moins ses structures décentralisées, n'ont cru devoir donner une suite à la déclaration d'inconstitutionnalité dirigée contre leur pratique de la disposition des couleurs nationales sur les documents et courriers officiels violant ainsi la Constitution en son article 124 alinéa 2 » ; qu'il développe, qu' « afin de restaurer l'autorité de la chose jugée en matière constitutionnelle, la Cour constitutionnelle a été saisie à nouveau pour violation des articles 35, 53 et 124 de la Constitution par le Président de la République et la ministre de l'Economie numérique et de la Communication pour n'avoir pas mis en application la décision de la haute Juridiction » ;

Qu'enfin, Monsieur Rock Mahugnon AKOHA expose que le Président de la République méconnaît l'article 35 de la Constitution en s'abstenant, avec le Gouvernement, le secrétaire général du Gouvernement et le directeur du cabinet civil du Président de la République, de prendre toutes les mesures à l'effet d'exécuter les décisions DCC 17-023 du 02 février 2017 et DCC17-057 du 09 mars 2017 ; que le Président de la République a violé son serment contenu dans l'article 53 de la Constitution et a méconnu l'article 41 de la même Constitution qui fait de lui le garant du respect de la Constitution en refusant de donner suite aux décisions invoquées ;

Considérant qu'en réponse, le Président de l'ARCEP développe, sur le fondement des articles 3 et 122 de la Constitution, que le recours de Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN ne critique pas la constitutionnalité d'une loi ou d'un acte réglementaire mais plutôt l'exercice d'un droit subjectif d'accès à la justice ; que par ailleurs, Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN n'est pas concerné par l'affaire qu'il invoque ; qu'il conclut que la requête doit être déclarée irrecevable ; que quant au fond, il expose que le requérant ne fournit pas la preuve de ses allégations ; que contrairement à ces allégations, ce sont plutôt les nouveaux membres de l'ARCEP qui sont poursuivis des faits d'opposition à l'exécution de décision de justice au motif que la

Handwritten signatures

Handwritten initials

Cour a déclaré contraire à la Constitution le décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016 portant relèvement de fonction et abrogation du décret de nomination des conseillers à l'ARCEP ; qu'il conclut au rejet du recours de Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN ;

VU les articles 1^{er}, 3, 122 et 124 de la Constitution ;

Considérant que les deux recours portent, en ce qui concerne l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP), sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre ;

Sur la recevabilité des recours, en ce qui concerne l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste

Considérant que le président de l'ARCEP conclut à l'irrecevabilité du recours introduit par Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN sur le fondement des articles 3 et 122 de la Constitution aux motifs, qu'il ne soumet au contrôle de constitutionnalité ni une loi, ni un acte réglementaire, mais plutôt l'exercice par des citoyens de leur droit d'agir en justice ;

Considérant que suivant les termes de l'article 3 alinéa 3 *in fine* de la Constitution, « *tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels* » ; que l'article 122 de la Constitution confère à chaque citoyen la faculté de saisir la haute Juridiction, soit par la voie directe, soit au moyen d'une exception d'inconstitutionnalité, sur la constitutionnalité des lois ; que ces dispositions qui concernent, d'une part, en partie, le champ de compétence de la Cour constitutionnelle et le sort d'un texte déclaré contraire à la Constitution et, d'autre part, les modalités de saisine par les citoyens de la haute Juridiction, n'établissent pas les conditions préalables de l'examen par celle-ci du mérite des recours dont elle est saisie ; que la saisine de la haute Juridiction ne se heurte pas, en l'espèce, aux conditions légales de recevabilité ; qu'il y a donc lieu de déclarer que les recours sont recevables ;



**Sur le sursis de la procédure en cours au tribunal
de première Instance de première classe de Cotonou**

Considérant que Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN allègue que les membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste, sur la base de la décision du Conseil des ministres du 27 juillet 2016 qui serait l'objet de relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 juillet 2016 déclaré « contraire à la Constitution », ont saisi le tribunal de première Instance de première classe de Cotonou pour « usurpation de titre » des requérants aux termes de la décision DCC 17-023 du 2 février 2017, et demande le sursis de la procédure supposée engagée par eux ;

Considérant que la seule hypothèse dans laquelle la Constitution impose à un juge la suspension de la procédure au moyen du sursis à statuer est prévue par l'article 122 de la Constitution ; que lorsque, sur le fondement de l'article 122 de la Constitution, un citoyen invoque devant une juridiction l'exception d'inconstitutionnalité dans une affaire qui le concerne, celle-ci doit surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle ; qu'en l'espèce, la haute Juridiction n'est pas saisie d'une exception d'inconstitutionnalité dans une procédure pendante devant une juridiction qui n'aurait pas sursis à statuer en attendant la décision sur cette exception ; que dès lors, la Cour n'a pas compétence, en l'espèce, pour ordonner le sursis sollicité ;

Sur la violation de l'article 124 de la Constitution

Considérant, en premier lieu, qu'il est demandé à la haute Juridiction de déclarer contraire à l'article 124 de la Constitution « le comportement des membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP) » et, en second lieu, celui du Président de la République ;

1- Sur le comportement des membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste (ARCEP)

Considérant qu'il est allégué que les membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste,



nommés à la suite du relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016, ont engagé une procédure devant le tribunal de première Instance de première classe de Cotonou pour « usurpation de titre » et que cet agissement supposé est contraire à la Constitution par violation de l'autorité de la chose jugée attachée à la décision DCC 17-023 du 2 février 2017 ; que l'ARCEP conteste aussi bien la demande que le moyen à l'appui, en soutenant que l'article 124 « n'énonce pas qu'une loi ou qu'un acte déclaré inconstitutionnel doit entraîner la perte du droit d'accès à la justice d'un citoyen, l'accès à la justice étant reconnu comme un droit fondamental conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples » et qu'au surplus, ses membres n'ont jamais saisi le juge pénal ni initié une quelconque procédure contre leurs prédécesseurs ;

Considérant d'une part, qu'il est constant en droit positif, qu'en matière pénale, à l'exception de la protection des droits extrapatrimoniaux et dans les limites prévues par la loi, seul le ministère public met en œuvre l'action publique au nom de la société ; qu'en l'espèce où il est fait état de procédure en « usurpation de titre », il n'est pas avéré que les membres de l'ARCEP aient, de leur chef, mis en œuvre l'action publique ; que d'autre part, à supposer que ce fût le cas, le droit d'agir en justice est un droit fondamental conféré à toute personne par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples dont l'exercice est encadré par la législation en vigueur ; que le recours à la justice ne saurait constituer, *in abstracto*, une violation de la Constitution ; qu'il y a lieu de dire que les membres de l'Autorité de régulation des communications électroniques et de la poste n'ont pas violé la Constitution ;

2- Sur le comportement du Président de la République et de ses collaborateurs en ce qui concerne l'ARCEP

Considérant qu'il est reproché au Président de la République la violation de l'article 124 alinéa 2 de la Constitution pour refus d'exécution, d'une part, de la décision DCC 17-023 en date du 2 février 2017 relative à l'ARCEP et, d'autre part, de la décision DCC 17-057 du 9 mars 2017 sur la disposition des couleurs nationales sur les documents officiels ;

h *V.* *AS*

Considérant qu'il est allégué, en effet, que le Président de la République n'a pas exécuté la décision DCC 17-023 en date du 2 février 2017 qui déclare contraire à la Constitution, en ce qui concerne les membres de l'ARCEP, la décision du Conseil des ministres du 27 juillet 2016, objet du relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n° 2016-631 du 12 octobre 2016, en s'abstenant de rétablir les membres relevés dans leurs fonctions initiales ;

Que les délibérations du Conseil des ministres du 27 juillet 2016, ont abrogé des décrets, qui, quoique ayant établi les anciens membres de l'ARCEP dans leurs fonctions, préexistaient à leur qualité de membre de cette institution ; que la prise, le retrait ou l'abrogation des actes réglementaires relèvent, sous le contrôle de la juridiction administrative compétente, des prérogatives du pouvoir exécutif ; qu'en l'espèce, et en l'état de la saisine de la chambre administrative de la Cour suprême, il n'appartient pas à la haute Juridiction d'apprécier la régularité de ces délibérations sans violer l'impératif constitutionnel de non immixtion par un pouvoir institué par la Constitution dans les prérogatives d'autres pouvoirs institués par la même Constitution ; qu'il n'y a donc pas, en l'état, violation de la Constitution ;

Considérant par ailleurs que, quoique consécutif ou subséquent aux délibérations du Conseil des ministres en date du 27 juillet 2016, objet des décisions administratives et du décret querellé d'abrogation des décrets de nomination, le décret n° 2017-007 du 11 janvier 2017 portant nomination des membres de l'ARCEP ne lui est pas juridiquement rattachable en raison de l'autonomie des actes règlementaires de même nature ; que la décision DCC 17-023 en date du 2 février 2017 qui déclare contraire à la Constitution, en ce qui concerne les membres de l'ARCEP, la décision du Conseil des ministres du 27 juillet 2016, objet du relevé des décisions administratives du 28 juillet 2016 et du décret n°2016-631 du 12 octobre 2016, ne saurait déployer ses effets sur le décret n° 2017-007 du 11 janvier 2017 qui n'a pas été soumis à la haute Juridiction ; qu'il y a donc lieu de dire que le Président de la République, encore moins ses collaborateurs n'ont pas violé la Constitution ;

Considérant qu'il est également reproché au Président de la République de violer l'article 124 alinéa 2 de la Constitution pour

n'avoir pas donné ou fait donner suite à la décision DCC 17-O57 du 9 mars 2017 qui a déclaré contraire à la Constitution la disposition des couleurs nationales sur les documents et courriers officiels ;

Considérant que la Constitution n'a pas établi de « couleurs nationales » ; que l'article 1^{er} de la Constitution, en fixant les signes auxquels on reconnaît l'Etat a fixé plutôt « l'emblème national » qui est une figure symbolique destinée à représenter visuellement un Etat, une collectivité, un groupe d'hommes, un parti, une doctrine etc... ; que suivant les termes de l'article 1^{er} tiret 3 de la Constitution, « *l'emblème national est le drapeau tricolore vert, jaune rouge. En partant de la hampe, une bande verte sur toute la hauteur et sur les deux cinquièmes de sa longueur, deux bandes horizontales égales : la supérieure jaune, l'inférieure rouge* » ; que le fait pour une institution publique ou une structure privée de puiser des éléments de l'emblème national pour composer son support visuel n'est pas contraire à la Constitution ; qu'en l'espèce, les supports querellés ne sont pas constitutifs de l'emblème national au sens de l'article 1^{er}, 3^{ème} tiret de la Constitution ; qu'il y a donc lieu de dire, et sans qu'il soit nécessaire d'évoquer les autres moyens, que le Président de la République n'a pas violé la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La Cour n'est pas compétente pour ordonner le sursis à statuer.

Article 2.- Les membres de l'ARCEP n'ont pas violé l'article 124 de la Constitution.

Article 3.- Le Président de la République et ses collaborateurs n'ont pas violé la Constitution en ce qui concerne l'ARCEP.

Article 4.- Le Président de la République n'a pas violé la Constitution en ce qui concerne les dispositions des couleurs sur les documents et courriers officiels.

Handwritten signatures and initials:
A stylized signature on the left, a signature in the middle, and the initials "AS" on the right.

Article 5.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, Monsieur Rock Mahugnon AKOHA, au Président de l'ARCEP, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal officiel.

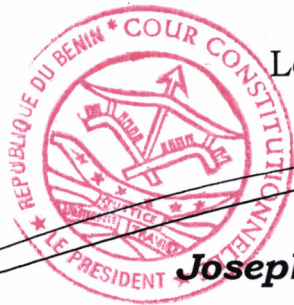
Ont siégé à Cotonou, le dix-huit septembre deux mille dix-huit,

Messieurs	Joseph Razaki Rigobert A.	DJOGBENOU AMOUDA ISSIFOU AZON	Président Vice-Président Membre
Madame	Cécile M. J.	de DRAVO ZINZINDOHOUE	Membre
Monsieur	André	KATARY	Membre

Les Rapporteurs,

Razaki AMOUDA ISSIFOU.-

Rigobert A. AZON.-



Le Président,

Joseph DJOGBENOU.-