

**DECISION DCC 22-383
DU 24 NOVEMBRE 2022**

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Abomey-Calavi du 28 décembre 2021, enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 2325/472/REC-21, par laquelle monsieur Médice AGBEHOUNKO, 041 BP 422 Cotonou, forme un recours contre l'annulation du droit des journalistes à un passeport de service ;

VU la Constitution ;

VU la loi n°2022-09 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle ;

VU le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Oùï monsieur Razaki AMOUDA ISSIFOU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant qu'aux termes de l'article 17 de la loi n°2022-09 du 27 juin 2022 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle : « *Les décisions et avis de la Cour constitutionnelle sont rendus par cinq conseillers au moins, sauf cas d'empêchement ou de force majeure dûment constaté au procès-verbal* » ;

Considérant que l'indisponibilité de messieurs Sylvain Messan NOUWATIN, André KATARY et madame Cécile Marie José de



DRAVO ZINZINDOHOUE, Conseillers, constitue un cas d'empêchement qui habilite la Cour à statuer avec seulement trois (03) de ses membres ;

Considérant que le requérant expose qu'en violation de l'article 28 de la décision n°13-015/HAAC du 25 avril 2013 qui accorde à tout journaliste ayant quinze (15) ans d'exercice continu du métier de professionnel des médias le droit de bénéficier d'un passeport de service, le Gouvernement, par décret n°2013-393 du 30 novembre 2013 portant conditions de jouissance des avantages liés à la carte de presse en République du Bénin, les a écarté ce droit au passeport de service qui est pourtant un droit acquis ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer que ce décret est contraire à la loi organique sur la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) et à la Constitution ;

Considérant qu'en réponse, le ministère des affaires étrangères et de la coopération, par l'organe de son Secrétaire général demande à la Cour de rejeter cette requête aux motifs que, d'une part, la gestion des titres de voyage relève du domaine réglementaire qui appartient exclusivement au pouvoir exécutif ; d'autre part, la HAAC n'étant pas habilitée à définir les conditions de jouissance de passeport de service en République du Bénin, l'avantage que confère la décision n°13-015/HAAC du 25 avril 2013 aux professionnels des médias, ne peut être considéré comme un droit acquis ; qu'enfin, la loi organique sur la HAAC n'a pas pour vocation d'étendre les compétences de cette institution au domaine réservé à l'exécutif au point où l'acte réglementaire pris par le Gouvernement se conforme à ces compétences ; qu'il est d'ailleurs inexact de dire que le décret n°2013-393 du 30 novembre 2013 est contraire à cette loi organique puisque l'acte qui octroie le bénéfice du passeport de service aux professionnels des médias est bel et bien une décision et non la loi organique elle-même ;

Considérant que la HAAC quant à elle, affirme par l'organe de son Secrétaire général, qu'elle ne partage pas l'avis du requérant ; qu'en raison de sa qualité de protectrice et de promotrice de la liberté de la presse au Bénin, elle se doit d'œuvrer pour faciliter

aux acteurs des médias l'exercice de leur profession ; c'est pourquoi elle a retenu une série de mesures dans la décision n°13-015/HAAC du 25 avril 2013 destinées à faire du lobbying auprès de l'exécutif et autres structures concernées ; qu'elle n'entend pas empiéter sur les prérogatives de l'exécutif ;

Considérant qu'en réplique aux observations du ministère des affaires étrangères et de la coopération, monsieur Médice AGBEHOUNKO, relève qu'en raison de leur grande mobilité y compris des déplacements à l'international, les professionnels des médias devraient normalement se voir attribuer le passeport de service au même titre que les personnalités politiques et autres cadres pressentis pour des missions à l'étranger ; qu'il précise qu'en raison des nombreuses sollicitations dont ils sont l'objet, l'octroi du passeport de service aux professionnels des médias devrait les prémunir contre les risques d'insécurité et les difficultés de voyage en cas d'urgence et qu'en prenant sa décision, la HAAC n'a fait que mettre en œuvre l'article 142 de la Constitution qui l'habilite à assurer la protection de la presse ; qu'il ajoute toutefois qu'en vertu des articles 7 et 34 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992, la décision de la HAAC doit s'analyser comme une recommandation au Gouvernement et non une incursion dans le domaine réglementaire ;

Considérant qu'en ce qui concerne les observations de la HAAC, le requérant réplique qu'en vertu de l'article 7 de sa loi organique, la HAAC est le seul organe habilité à prendre les décisions essentielles dans la vie des médias et sur la pratique professionnelle du journalisme et que son avis technique s'impose au Gouvernement ; qu'il ajoute que la carte de presse délivrée au journaliste est spécifique à chaque pays et ne saurait remplacer le passeport de service qui, lui, justifie du caractère officiel de son déplacement ;

Considérant qu'en réplique aux nouvelles observations du requérant, le ministère des affaires étrangères et de la coopération, par l'organe de son Secrétaire général, fait observer que les journalistes ne sont pas la seule catégorie socio-professionnelle

amenée à se déplacer souvent dans le cadre de leurs activités et qu'il appartient donc à l'exécutif de définir les conditions de jouissance de ce passeport ; qu'il allègue que l'attribution du passeport de service aux journalistes ne saurait être considérée comme une mesure de protection de la presse par la HAAC, mais tout au plus un avantage connexe ; qu'il précise par ailleurs que, si la décision de la HAAC n'est qu'une recommandation comme le reconnaît le requérant lui-même, alors le Gouvernement a la latitude d'en tenir compte ou pas, les décisions de la HAAC n'étant exécutoires que dans le domaine de compétence matérielle de cet organe ;

Vu les articles 142 alinéa 1^{er} de la Constitution et 7 alinéa 3 de la loi organique n°92-021 du 21 août 1992, abrogé et remplacé par l'article 8 alinéa 3 de la loi n 2022-13 du 05 juillet 2022 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication ;

Considérant qu'aux termes des articles 142 alinéa 1^{er} de la Constitution, 8 alinéa 3 de la loi n°2022-13 du 05 juillet 2022 relative à la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication « *La Haute autorité de l'audiovisuel et de la Communication a pour mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse, ainsi que de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi* » et « *peut, à l'attention des pouvoirs exécutif et législatif, formuler des propositions, donner des avis et faire des recommandations sur les questions relevant de sa compétence* » ; que, par ailleurs, l'article 36 alinéas 1 et 2 de la même loi organique ajoute que, « *Les décisions, recommandations, observations et avis de la HAAC sont adoptés à la majorité absolue de ses membres. Les décisions de la HAAC sont exécutoires dès notification...* » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que si la HAAC peut prendre un certain nombre de décisions visant à favoriser la promotion et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse dans le respect de la loi, en revanche, elle ne peut que formuler des propositions, donner des avis ou faire des recommandations à l'attention des pouvoirs exécutif et

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier que l'attribution du passeport de service relève exclusivement du domaine réglementaire et la possibilité d'octroi de cette pièce aux professionnels des médias n'est qu'une proposition ou tout au plus une recommandation faite par la HAAC au Gouvernement ; que, contrairement aux allégations du requérant, il ne s'agit pas encore d'un droit acquis, mais d'une simple mesure destinée à faire du lobbying auprès du Gouvernement ; qu'il en résulte qu'en ne retenant pas cette proposition ou recommandation, le Gouvernement n'a nullement violé la Constitution ; qu'en conséquence, il y a lieu de dire qu'en n'attribuant pas le passeport de service aux professionnels des médias, le décret n°2013-393 du 30 novembre 2013 portant conditions de jouissance des avantages liés à la carte de presse en République du Bénin ne viole ni la Constitution ni la loi organique sur la HAAC précitée ;

EN CONSEQUENCE,

Dit qu'il n'y a pas violation de la Constitution.

La présente décision sera notifiée à monsieur Médice AGBEHOUNKO, à monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, à monsieur le Président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la Communication et publiée au Journal officiel.

Messieurs Razaki	AMOUDA ISSIFOU	Président
Fassassi	MOUSTAPHA	Membre
Rigobert A.	AZON	Membre

Ont siégé à Cotonou, le vingt-quatre novembre deux mille vingt-deux,

Le Rapporteur,

Razaki AMOUDA ISSIFOU



Le Président,

Razaki AMOUDA ISSIFOU