

DECISION DCC 09-066 DU 28 MAI 2009

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 19 juin 2008 enregistrée à son Secrétariat le 25 juin 2008 sous le numéro 1073/064/REC, par laquelle Monsieur Kowiyou YESSOUFOU forme un « recours en inconstitutionnalité de l'article 17 de l'Accord signé le 08 mai 2007 entre le Gouvernement de la République du Bénin et l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam (AMAI) pour l'hôpital EL-FATEH de Ouando » ;

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 ;

Où Monsieur Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que le requérant expose que le personnel contractuel de l'hôpital EL-FATEH de Ouando s'est constitué en syndicat le 21 octobre 2006 conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901, au décret n° 2001 du 12 juillet 2001, à la Constitution du 11 décembre 1990 et à l'Accord signé entre le Gouvernement de la République du Bénin et l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam (AMAI) en date du 18 mars 1997 pour le fonctionnement et la gestion de l'hôpital EL FATEH, accord qui ne comportait aucune clause empêchant l'exercice de la liberté syndicale ;

qu'il développe que le syndicat ainsi créé et dénommé "syndicat des travailleurs de l'hôpital EL-FATEH (Syntra-HEF)" a été enregistré à la préfecture de Porto-Novo sous le numéro 2007/037/SG/STCCD du 29 mars 2007 et publié au journal officiel n° 11 du 1^{er} juin 2007 ; qu'il affirme que, se fondant sur l'article 17 du nouvel Accord du 08 mai 2007 précité, lequel interdit le développement des activités syndicales au sein de l'hôpital EL-FATEH, le Préfet des départements de l'Ouémé et du Plateau, par arrêté n° 2007-1/306/SG/STCCD-SA du 13 août 2007, a annulé le récépissé d'enregistrement du syndicat ainsi créé ; qu'il soutient que cette dissolution administrative de leur organisation syndicale constitue une violation des articles 25, 31 de la Constitution, 2 et 4 de la convention n° 87 de l'OIT sur les libertés syndicales ; qu'il demande en conséquence à la Cour de déclarer contraires à la Constitution l'arrêté d'annulation et l'Accord querellés ;

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau, Madame Inès ABOH HOUSSOU, écrit : « ...après la délivrance par mes soins du récépissé d'enregistrement du syndicat des travailleurs de l'hôpital EL FATEH, le 29 mars 2007 au requérant, j'ai reçu la lettre n°357/478/07-3 du 25 mai 2007 de Maître ZAKARI BABA BODY, Avocat à la Cour qui me demande de procéder à l'annulation dudit récépissé d'enregistrement pour motif qu'un tel enregistrement violerait les dispositions de l'article 17 de l'accord de siège et de fonctionnement signé le 13 mars 1997 puis renouvelé le 08 mai 2007 entre la République du Bénin et l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam (AMAI) de la République Arabe Libyenne avec effets rétroactifs à compter du 18 mars 2007.

Cet article stipule : "la création de l'hôpital EL FATEH procède de la volonté politique exprimée au plus haut niveau par le Bénin et la grande Jamahiriya Arabe Libyenne Populaire et Socialiste. L'hôpital jouit de ce fait d'un statut qui exclut en son sein le développement des activités syndicales. Les revendications éventuelles devront trouver leurs solutions au niveau de la direction. En cas d'échec, la direction pourra les exposer au conseil de direction".

Embarrassé par la préoccupation de Maître ZAKARI BABA BODY, je me suis référé au Ministre de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire pour la conduite à tenir au regard :

- des articles 2, 3 et 4 de la convention n° 87 relative à la liberté syndicale et la protection du droit syndical ratifiée le 12 décembre 1960 par le Dahomey ;
- de l'article 25 de la Constitution du 11 décembre 1990 ;
- de l'article 79 de la loi 98-004 du 27 janvier 1998, portant code de travail.

C'est ainsi que le 09 août 2007, j'ai été instruit par la lettre n° 989/MDGLAAT/DC/CTJ/SP-C du 09 août 2007 de procéder à l'annulation de ce récépissé d'enregistrement.

Par ailleurs, les accords internationaux ayant une autorité supérieure par rapport aux lois nationales aux termes de l'article 147 de la Constitution du 11 décembre 1990, les dispositions de l'article 25 de la même constitution ne peuvent plus être appliquées.

Eu égard à tout ce qui précède, j'ai dû procéder à l'annulation du récépissé d'enregistrement dudit syndicat. » ;

Considérant que le Secrétaire Général Adjoint du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur, Monsieur Euloge HINVI, quant à lui écrit : « Dans le cadre des négociations pour la conclusion de l'Accord visé en objet, relatif au fonctionnement et à la gestion de l'hôpital EL-FATEH de Ouando, la Partie libyenne avait posé comme conditionnalité de sa contribution au fonctionnement dudit hôpital, le calme et la sérénité au sein du personnel. Elle avait notamment suggéré que les questions relatives à l'amélioration des conditions de vie des travailleurs de l'hôpital et du cadre de travail puissent être débattues au sein du Conseil de Direction. C'est le sens des dispositions de l'article 8 de l'accord du 08 mai 2007, en son alinéa c selon lequel le Conseil de Direction est tenu : « de trouver des solutions aux problèmes éventuels que pourrait rencontrer le personnel de l'hôpital EL-FATEH dans le cadre de ses activités professionnelles et qui n'auraient pas pu être résolus par la Direction Générale.

Ces dispositions contrastent quelque peu avec celles de l'article 17 relatif à l'interdiction de l'exercice du droit syndical au sein de l'hôpital.

Toutefois, considérant la pertinence du vice d'inconstitutionnalité soulevé par le recours n° 1073/064/REC-08 à l'origine de la présente mesure d'instruction de la Cour, le Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur s'engage à reprendre contact avec la Partie libyenne pour procéder à la révision de cet Accord » ;

Considérant que l'article 17 de l'Accord querellé énonce : « *L'hôpital jouit ... d'un statut qui exclut en son sein le développement des activités syndicales* » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution : « *...Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale...* » ; que selon l'article 11 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « *Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes* » ; que par ailleurs l'article 22 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques ratifié par le Bénin le 23 mars 1976 énonce : « *Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.*

L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention » ; qu'en outre, l'article 8 du Pacte des Nations Unies relatifs aux droits économiques sociaux et culturels ratifié par le Bénin le 03 janvier 1976 édicte : « 1- Les Etats parties au présent pacte s'engagent à assurer :

a) le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;

b) le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier ;

c) le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;

d) le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2- Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique.

3- Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention » ; qu'enfin l'article 11 de la Convention de l'Organisation Internationale du Travail énonce : « Tout membre de l'Organisation Internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical » ;

Considérant qu'il résulte des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées que le droit pour tout travailleur à s'organiser en syndicat est et demeure un droit fondamental en République du Bénin ;

Considérant que l'article 147 de la Constitution dispose : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie » ; qu'il est constant qu'en aucun cas, un accord en forme simplifiée comme c'est le cas de l'espèce ne saurait contredire une disposition constitutionnelle ; qu'au cas où un traité comporterait une disposition contraire à une prescription constitutionnelle, ledit traité ne pourra être ratifié qu'après amendement de la disposition constitutionnelle concernée ; qu'en tout état de cause, l'accord simplifié intervenu entre l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam et la République du Bénin ne saurait éclipser les engagements internationaux

régulièrement pris par la République du Bénin dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail et ce sans qu'il soit besoin de rechercher la nature juridique exacte de l'Association Mondiale de l'Appel à l'islam ; qu'il s'ensuit que sont contraires à la Constitution l'article 17 de l'Accord querellé et l'arrêté n° 2007-1/306/SG/STCCD-SA du 13 août 2007 portant annulation du récépissé n° 2007/037/SG-STCCD du 29 mars 2007 de déclaration de l'Association dénommée 'syndicat des travailleurs de l'hôpital EL FATEH (syntra-HEF)'

D E C I D E :

Article 1^{er}.- : L'article 17 de l'Accord du 08 mai 2007 signé entre le Gouvernement de la République du Bénin et l'Association Mondiale de l'Appel à l'Islam (AMAI) pour l'hôpital EL FATEH de Ouando et l'arrêté n° 2007-1/306/SG/STCCD-SA du 29 mars 2007 sont contraires à la Constitution.

Article 2.- : La présente décision sera notifiée à Monsieur Kowiyou YESSOUFOU, au Préfet des Départements de l'Ouémé et du Plateau, au Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique, au Ministre des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur, au Ministre de la Santé, au Directeur de l'hôpital EL-FATEH de Ouando et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-huit mai deux mille neuf,

Monsieur Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame Marcelline Claire	GBEHA AFOUDA	Vice-Président
Messieurs Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Bernard D. DEGBOE.-

Robert S. M. DOSSOU.-