

Décision DCC 12-003 du 12 janvier 2012

003 Loi ordinaire. Loi n°2011-25 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin, votée par l'Assemblée nationale le 26 septembre 2011
Déclaration de non-conformité à la Constitution de la loi suscitée par un député de l'Assemblée nationale
Rappel des dispositions des articles 121 alinéa 1 de la Constitution et 20 alinéas 2, 3 et 6 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle
Recevabilité en la forme de la requête
Rappel des dispositions de l'article 124 alinéas 2 et 3 de la Constitution
Décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011
Irrecevabilité.

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 29 septembre 2011 enregistrée à son Secrétariat le 30 septembre 2011 sous le numéro 2150/125/REC, par laquelle Monsieur Eric HOUNDETE, député à l'Assemblée Nationale, sur le fondement des articles 121 de la Constitution, 20 de la loi organique sur la Cour Constitutionnelle et 26 du Règlement Intérieur de la Cour, forme devant la Haute Juridiction un « recours en inconstitutionnalité de la Loi 2011-25 du 26 septembre 2011 » ;

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 Yérïma KORA YAROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « L'Assemblée Nationale, par son vote à la majorité de 59 voix pour, 0 contre et 1 abstention, a consacré la loi 2011-25 du 26 septembre 2011.

Au demeurant sans qu'il soit besoin d'examiner toutes les violations de la Constitution que comporte cette loi, depuis son intitulé jusqu'à son dernier article, et nonobstant le caractère éminemment anti démocratique du motif et de la finalité de cette loi en raison de sa flagrante inconformité avec les deux premières affirmations sous tirets du préambule de la Constitution, il convient que votre Cour la déclare inconstitutionnelle dans son entièreté au regard de la violation du droit de la grève au Bénin d'une part, et celle des principes internationaux de la liberté syndicale établis en République du Bénin au travers des ratifications de plusieurs conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), notamment la C98 sur le droit d'organisation et de négociation collectives 1949, la C87 relative à la liberté syndicale et la protection du droit syndical 1948 et enfin, la constitution de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et recommandations en annexe.

Il est également opportun qu'à l'occasion, votre Cour puisse constater et sanctionner la violation, par cette loi en perspective de promulgation du principe souvent affirmé par la haute juridiction de l'autorité de la chose jugée, qui n'est qu'une conséquence de l'application des dispositions de l'article 124 de la Constitution.

Autrement dit, la loi 2011-25 comme articulée et votée viole allègrement votre Décision DCC 06-034 du 04 Avril 2006 en ce qu'elle a reconnu et a consacré le droit de grève à tous les citoyens y compris ceux en armes » ;

Considérant qu'il développe : « Il est établi que la loi n° 2011-25 s'est proposée de produire des normes suffisamment restrictives des libertés de la catégorie des personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin sous l'intitulé règles générales. Il apparaît que ces nouvelles normes sont exorbitantes de celles prévues par la Constitution du 11 décembre 1990 et consacrée par la loi N°2005 du 29 décembre 2005 et mise en conformité à la Constitution le 18 mai 2006 par la Décision DCC 06-056 de notre haute juridiction. Or, il est de règle constitutionnelle que le législateur, par une loi ordinaire ne peut légiférer au-delà des normes constitutionnelles présentes. Dans ce contexte, en agissant comme il l'a fait, en produisant des normes restrictives au-delà de la Constitution, en ce qui concerne la reconnaissance du droit de grève, le législateur a violé la Constitution.

Très concrètement l'article 9 de la loi incriminée par ses dispositions ci-après renferme de façon très expressive cette flagrante violation.

" Les personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leur mission en toute circonstance et **ne peuvent exercer le droit de grève** ".

Du reste, par les décisions sus-citées, la loi 2011-25 a violé les dispositions de l'article 31 de notre loi fondamentale. Aussi, est-il disposé " **l'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. 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. **Le droit de grève** s'exerce dans les conditions définies par la loi."

Aux termes de ces dispositions, il est irréfutable que la Constitution du 11 décembre 1990 a consacré le droit de grève. Au demeurant, le législateur ne saurait interdire comme il l'a fait à travers une loi ordinaire le droit de grève en République du Bénin sans violer l'article 31 de la loi fondamentale. Dans tous les cas de figure, le législateur ne saurait sous aucun prétexte interdire ce droit se prévalant de l'encadrement législatif auquel est soumise la jouissance de ce droit. A propos, et pour ce qui concerne ce texte, ce droit est reconnu à tout travailleur sans aucune distinction et peut s'exercer individuellement ou collectivement.

En conséquence, là où le constituant n'a pas distingué le législateur ne peut le faire. C'est pourquoi et très pertinemment votre haute juridiction dans son dispositif de la DCC 06-034 précisait : " **La Constitution ne prévoit aucune exception au droit de grève pour telle ou telle catégorie.** En effet, la Constitution dispose en son article 31 : l'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre ... conditions définies par la loi ".

Et votre Haute Juridiction ajoute :

"**Le droit de grève** ainsi proclamé et consacré par la Constitution du 11 Décembre 1990 est **un droit absolu au profit de l'ensemble des travailleurs dont les citoyens en uniforme des forces armées.**

Le législateur ordinaire ne pourra porter atteinte à ce droit.

Il ne peut que dans le cadre d'une loi en tracer les limites et s'agissant des militaires opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte."

Dans le cas d'espèce, si la grève des militaires peut porter atteinte aux principes constitutionnels de "protection et de sécurité des personnes, sa licéité peut être limitée par le législateur pour raison d'intérêt public. " Il est donc évident, que toute interdiction du droit de grève est contraire à la

Constitution. Ce que votre Haute Juridiction devra sanctionner. Ce faisant, votre Cour confirmera la constance de sa jurisprudence irréversible dans le cas d'espèce ; d'ailleurs conforme à celle de son homologue du Conseil Constitutionnel français établie par la célèbre décision 79-105 DC du 25 juillet 1979 REC.33RJC-71 ("les grandes décisions du Conseil Constitutionnel français" 11^{ème} éd page 370 et suiv). Dans tous les cas, il ne fait aucun doute que le droit de grève dans l'espace démocratique qui est le nôtre a valeur constitutionnelle. Donc, nul fut-il législateur ordinaire ne peut l'interdire. » ;

Considérant qu'il poursuit : « ... Il est tout à fait vain que l'Assemblée Nationale dans sa majorité mécanique s'est évertuée à contraindre la corporation des personnels de douane à intégrer les forces de sécurité publique dont elle avait été désaffiliée par une loi depuis le 18 juin 1990, par conséquent gérés depuis par la loi 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des APE ; ou tout simplement tente-t-on de les assimiler. Il s'agit d'un traitement discriminatoire, que votre Haute Juridiction devra sanctionner en vertu des dispositions des articles 26, 30,98 et 36 de la Constitution du 11 décembre 1990.

En termes clairs, cette discrimination est patente, lorsqu'on sait que, c'est cette catégorie d'agents publics, chargée de recouvrer les recettes fiscales qui est essentiellement visée. S'il est vrai que pour des raisons de leur propre sécurité dans le but de mener des activités risquées, ces agents sont amenés à être armés, nullement ils ne sont pas chargés de la défense du territoire ni du maintien d'ordre. C'est d'ailleurs, pourquoi et à juste titre, l'Etat, suite aux acquis démocratiques des forces vives de la nation, a crû devoir les rétablir dans leur véritable profession ou métier. Egalement, le législateur par son vote du 26 septembre 2011 a violé les conventions internationales ratifiées par le Bénin. Il en est ainsi précisément de l'article 9 de la Convention C87, Convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, ratifiée par le Bénin le 12-12-1960 qui expose :

"1-La mesure dans laquelle les garanties prévues par la présente convention s'appliqueront aux **forces armées** et à **la police** sera déterminée par la législation nationale.

2-Conformément au principe établi par le paragraphe 8 de l'article 19 de la constitution de l'OIT, la ratification de cette convention par un membre ne devra pas être considérée comme affectant toute loi, toute sentence, toute coutume ou tout accord déjà existant qui accordent aux membres des forces armées et de la police des garanties prévues par la présente convention".

Sans une exégèse de haut vol tendant à atteindre des buts inavoués, de prime abord en intégrant de force la douane dans la corporation de défense et de sécurité ou les assimilant tout court, le législateur béninois a passé outre

la catégorisation établie par cette disposition conventionnelle. De seconde part, le législateur en votant la loi 2011-25 dont la finalité vise l'interdiction pure et simple de l'exercice du droit de grève aux forces armées et de police a également violé les dispositions conventionnelles ratifiées par le BENIN. » ;

Considérant que Monsieur Eric HOUNDETE ajoute : « ... Cette violation vient aggraver le caractère éminemment non conforme de cette loi à la Constitution dans la mesure où ses dispositions lui font obligation non seulement de rendre exécutoires les garanties prévues par ladite convention, mais bien plus le somme d'éviter toute atteinte aux garanties préalablement acquises par les forces armées et de police dans notre pays. Cette obligation de garantir aux forces armées les libertés syndicales dont le corollaire est l'exercice du droit de grève, sous tous les cieux en tout cas, dans tout pays civilisé proclamant un Etat de droit, est aussi prescrite par l'article 5 de la convention C98 sur le droit d'organisation et de négociations collectives, 1949 ratifiée par le BENIN, le 16/05/ 1968.

De toute évidence, en raison des dispositions de l'article 19.8 de la constitution de l'Organisation Internationale du Travail, (OIT), le vote de la loi 2011-25 par son caractère essentiellement rétrograde, et à tout point de vue anti démocratique viole malheureusement lesdites dispositions. En conséquence, votre Haute Juridiction devra censurer toutes ces violations en vertu de l'article 147 de la Constitution du 11 décembre 1990. » ; qu'il relève : « Au surplus, il est d'évidence que le caractère constitutionnel du droit de grève rend impossible son interdiction définitive par une loi au point de correctionnaliser voire criminaliser, la violation de cette interdiction. C'est à tort que, pour justifier le vote de la loi incriminée, la majorité mécanique tente d'évoquer le point 579 d'un recueil du Comité de la liberté syndicale du conseil d'administration du Bureau International du Travail (BIT) relatif à un cas Nicaraguayen dont elle prend soin d'en amputer les conditions essentielles qui doivent être réunies. Au surplus, elle qualifie frauduleusement ces principes évoqués dans le recueil de "**conventions ratifiées par le Bénin**" au mépris des précautions prises par les auteurs à travers les remarques préliminaires dudit recueil, à savoir "**Cette compilation est conçue comme un outil destiné à guider la réflexion relative aux politiques et actions à mettre en œuvre en vue d'assurer les principes de la liberté syndicale. Elle ne constitue pas une énumération exhaustive de ces principes dans la mesure où le comité ne peut se prononcer que sur les cas qui lui sont soumis. En outre, tout en fixant une base importante pour évaluer les résultats dans ce domaine, chaque cas est unique et doit tenir compte des circonstances qui l'entourent ...**" Il s'agit là de toute évidence d'une de leurs nombreuses recettes surannées importées des pays de non droit où règne l'arbitraire par lesquelles, très laborieusement ils

essayent de justifier cette succession de violations du droit de grève.

En outre, malgré l'existence desdits principes tirés du cas Nicaraguayen examiné par le comité de liberté syndicale lors de sa session de juin 1996 (voir 304^e rapport paragr. 395 à 416), votre Cour a confirmé ce droit constitutionnel à travers la Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006.

Du reste, la difficulté du législateur dans la composition majoritaire du parlement à parvenir à ses fins, sans se faire censurer par votre Haute Juridiction s'est étalée par l'incohérence et la grande contradiction relevées au niveau des articles 5 et 9 de la loi 2011-25.

En effet, l'article reconnaît la jouissance de la liberté syndicale voire même politique aux personnels ciblés. En revanche, l'article 9 interdit cette liberté syndicale à travers la suppression du droit de grève. » ; qu'il demande en conséquence à la Haute Juridiction de « constater toutes ces violations aussi bien au niveau de la Constitution que celui des conventions internationales relatives aux libertés syndicales ratifiées par le BENIN pour déclarer non conforme à la Constitution, la Loi 2011-25 du 26 septembre 2011 en toutes ses dispositions.» ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que les articles 121 alinéa 1 de la Constitution et 20 alinéas 2, 3 et 6 de la loi organique sur le Cour Constitutionnelle disposent respectivement :

« La Cour Constitutionnelle, à la demande du Président de la République ou de tout membre de l'Assemblée Nationale, se prononce sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation. » ;

« La saisine de la Cour Constitutionnelle suspend le délai de promulgation.

La Cour Constitutionnelle doit se prononcer dans un délai de quinze (15) jours...

La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée Nationale n'est valable que si elle intervient pendant les délais de promulgation fixés par l'article 57 alinéas 2 et 3 de la Constitution. » ;

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la loi déferée a été votée le 26 septembre 2011 ; que par requête du 29 septembre 2011, enregistrée à la Cour le 30 septembre 2011, Monsieur Eric HOUNDETE, Député à l'Assemblée Nationale, a saisi la Haute Juridiction d'une demande de conformité à la Constitution de la loi sous examen ; qu'en application des dispositions précitées, il s'est écoulé moins de quinze (15) jours ; que la saisine de la Cour par Monsieur

Eric HOUNDETE est intervenue dans le délai constitutionnel ; qu'en conséquence, elle est recevable en la forme ;

Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 124 alinéas 2 et 3 de la Constitution : « *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 par Décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011, la Cour a dit et jugé que la Loi n° 2011-25 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin, votée par l'Assemblée Nationale le 26 septembre 2011, est conforme à la Constitution en toutes ses dispositions ; qu'il y a donc autorité de chose jugée ; que, dès lors, la requête de Monsieur Eric HOUNDETE doit être déclarée irrecevable quant au fond ;

D E C I D E :

Article 1er .- La requête de Monsieur Eric HOUNDETE est irrecevable.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Eric HOUNDETE, et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le douze janvier deux mille douze,

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Zimé Yérima KORA-YAROU.-

Robert S. M. DOSSOU-