

DECISION DCC 13-099

DU 29 AOÛT 2013

Date : 29 août 2013

Requérant : Me Marie-Elise GBEDO

Contrôle de conformité

Arbitrage de la Cour

Droit de grève

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 02 février 2012 enregistrée à son Secrétariat le 06 février 2012 sous le numéro 0207/012/REC, par laquelle Maître Marie-Elise GBEDO, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement, introduit devant la Haute Juridiction un recours aux fins de déclarer inconstitutionnelle la grève par les fonctionnaires du pouvoir judiciaire exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat ;

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 Maître Simplicie C. DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que la requérante expose : «... Suite aux déclarations faites par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement, le 08 décembre 2011, à l'occasion de la célébration de la Journée Internationale sur la corruption, dénonçant la corruption dans le secteur judiciaire, l'Union Nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB)... a déclenché une grève de 72 heures renouvelable à compter du 24 janvier 2012.

Face à cette situation qui paralyse les Cours et Tribunaux sur l'ensemble du territoire national, il importe que la Haute Juridiction apprécie la constitutionnalité de ce mouvement de grève au regard des missions spécifiques assignées à la Justice et les violations massives des droits de la personne humaine qu'implique son dysfonctionnement.

En effet, les Magistrats sont des fonctionnaires spéciaux ainsi qu'il résulte de leur statut particulier. Ils exercent des fonctions d'autorité et décident au nom de l'Etat. Leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restriction telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdiction ...

L'exercice du pouvoir régalien qui leur est reconnu oblige à ne cesser leurs activités que dans des conditions bien précises, de sorte à ne pas mettre à mal la sécurité des personnes et des biens et le devoir de protection des citoyens qui leur incombe. » ;

Considérant qu'elle poursuit : « La reconnaissance du principe de la liberté d'association aux fonctionnaires publics n'implique pas nécessairement le droit de grève ... Le statut de la Magistrature ... étant resté muet sur l'encadrement du droit de grève au regard des exigences du devoir du Magistrat, toute grève engagée sur la base de prétendue offense au corps de la Magistrature apparaît excessive, non corporatiste surtout lorsqu'elle a été précédée de la déclaration faite par la Ministre de la Justice en date du 22 janvier 2012 visant à clarifier ses intentions....

Dès lors, la reconduction dans ces conditions de la grève déclenchée le mardi 24 janvier 2012 par trois fois ... de suite est illégale et viole la Constitution du 11 décembre 1990 ... en ce que :

1- Le droit des personnes poursuivies est violé

En effet, aux termes de l'article 18 alinéa 4 de la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin *“Nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à 48 heures que par la décision d'un magistrat auquel il doit être présenté. Ce délai ne peut être prolongé que dans des cas exceptionnellement prévus par la loi et qui ne peut excéder une période supérieure à huit (08) jours”*. L'absence de magistrats dans les juridictions est préjudiciable à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle.

2- Le droit des personnes détenues est violé en ce que l'article 9 du pacte relatif aux droits civils et politiques indique dans son alinéa 3 :

“ Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré...”. La non tenue successive des audiences est source de violation de ce principe.

3- Le droit à l'accès à la justice des citoyens est violé

En effet, l'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples qui fait partie intégrante de notre Constitution en son point 1-a stipule : *“Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :*

Le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur”... . Ce mouvement de grève nuit gravement à la jouissance de ce droit constitutionnel.

4- Violation de l'article 125 de la Constitution

La grève déclenchée par l'UNAMAB dont le but essentiel est une injonction faite d'une part au Garde des Sceaux de présenter des excuses publiques à la corporation des Magistrats ou à défaut qu'elle dépose ses charges et d'autre part au Gouvernement de désavouer un Ministre du Gouvernement constitue en elle-même

une violation de la Constitution en ce que les Magistrats, animateurs principaux du pouvoir judiciaire, ne sauraient, au moyen d'une grève, donner des injonctions au pouvoir exécutif en violation de l'article 125 de la Constitution.... qui dispose que " *le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.* ".

Il résulte de ces énonciations que la grève menée par l'UNAMAB est contraire aux droits de la personne humaine et conséquemment contraire à la Constitution. Le Statut de la Magistrature n'a pas réglé la question d'entrée en grève des Magistrats en rapport avec la protection des droits de la personne humaine dont ils ont la charge de sorte que tout mouvement inconsidéré les met en délicatesse par rapport à la Constitution, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le Pacte relatif aux droits civils et politiques.

Dans tous les cas, selon le Bureau International du Travail, " *les fonctionnaires de l'administration et du pouvoir judiciaire sont des fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat et leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restriction telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdiction*".

En tout état de cause, le secteur de la justice constitue un service essentiel et le critère du service essentiel est l'existence d'une menace évidente et imminente pour la vie, la sécurité et la santé dans tout ou partie de la population. » ;

Considérant qu'elle sollicite qu'il plaise à la Haute Juridiction de déclarer que :

« a- la reconnaissance du principe de la liberté d'association aux fonctionnaires publics n'implique pas nécessairement le droit de grève ;

b- le droit de grève peut être restreint, voire interdit, dans la fonction publique, aux fonctionnaires qui exercent des fonctions d'autorité au nom de l'Etat, notamment les Magistrats ;

c- en l'absence de dispositions spécifiques organisant le droit de grève des Magistrats, tout mouvement de grève organisé en l'état est contraire à la Constitution » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, Monsieur Michel ADJAKA, Président de l'Union Nationale des Magistrats du Bénin écrit :

« RAPPEL DES FAITS

Le jeudi 08 décembre 2011, à la faveur de la célébration de la journée internationale de lutte contre la corruption, Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement, a fait à la presse les déclarations suivantes :

“ (..) je gère des magistrats corrompus. Les magistrats de mon pays sont corrompus. La justice est totalement corrompue et la justice est par terre (...)

J'ai honte des magistrats des tribunaux et des cours (...) mais c'est l'injustice totale. La bouffe, la bouffe pour l'injustice.”

Face au mutisme du Gouvernement sur le climat délétère créé par de telles déclarations, les Magistrats, réunis en Assemblée Générale le 20 janvier 2012, ont décrété une grève de protestation de soixante-douze (72) heures renouvelable par tacite reconduction pour exiger que :

- le Gouvernement, par une déclaration, se désolidarise sans ambiguïté des propos malveillants et injurieux tenus par Madame le Garde des Sceaux à l'égard des Magistrats, le jeudi 08 décembre 2011, lesquels propos jettent en pâture les Magistrats qui, du reste, courent, en raison de leurs fonctions, d'énormes risques ;
- le Garde des Sceaux, par les mêmes canaux de communication et sous les mêmes formes, présente des excuses publiques à la corporation des Magistrats et, à défaut, qu'il dépose ses charges.

En réaction, Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement, a saisi votre auguste Cour pour *“inconstitutionnalité de la grève par les fonctionnaires du pouvoir judiciaire exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat.”* » ;

Considérant qu'il développe : « Les moyens invoqués au soutien de ce recours ne sauraient résister à l'analyse.

SUR L'IRRECEVABILITE DU RECOURS

L'article 121 de la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin dispose: "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.

Elle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits de la personne humaine et aux libertés publiques. Elle statue plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine et sa décision doit intervenir dans un délai de huit jours".

L'article 122 de la même loi prévoit : " Tout citoyen peut saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. Celle-ci doit surseoir jusqu'à la décision de la Cour Constitutionnelle qui doit intervenir dans un délai de trente jours".

L'article 22 de la Loi n° 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour Constitutionnelle énonce : "De même sont transmis à la Cour Constitutionnelle, soit par le Président de la République, soit par tout citoyen, par toute association ou organisation non gouvernementale de défense des Droits de l'Homme, les lois et actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques, et en général, sur la violation des droits de la personne humaine".

De la lecture croisée et combinée de ces dispositions, il ressort que seuls le Président de la République, les membres de l'Assemblée Nationale, les citoyens et les associations ou organisations non gouvernementales de défense des Droits de l'Homme ont qualité pour saisir la Cour Constitutionnelle. Aucune disposition de la Constitution n'habilite un Ministre à saisir, es-qualité, la Cour Constitutionnelle. Maître Marie Elise GBEDO ayant saisi la Haute Juridiction en qualité de Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-parole du Gouvernement, sa requête mérite d'être déclarée irrecevable pour défaut de qualité » ;

Considérant qu'il poursuit : « Néanmoins, si la Haute Juridiction devait recevoir la requête de Madame le Garde des Sceaux, il y a

lieu qu'elle se prononce sur sa compétence à examiner ledit recours.

SUR L'INCOMPETENCE DE LA COUR

Pour solliciter de la Cour le contrôle de constitutionnalité de la grève déclenchée par l'UNAMAB le 24 janvier 2012, Madame le Garde des Sceaux indique dans sa requête ceci : " ... les Magistrats sont des Fonctionnaires spéciaux ainsi qu'il résulte de leur statut particulier. Ils exercent des fonctions d'autorité et décident au nom de l'Etat. Leur droit de recourir à la grève peut donc faire l'objet de restriction telle que la suspension de l'exercice du droit ou d'interdiction. L'exercice du pouvoir régalien qui leur est reconnu oblige à ne cesser leurs activités que dans des conditions bien précises, de sorte à ne pas mettre à mal la sécurité des personnes et des biens et le devoir de protection des citoyens qui leur incombe.

La reconnaissance du principe de la liberté d'association aux fonctionnaires publics n'implique pas nécessairement le droit de grève. Le Statut de la Magistrature étant resté muet sur l'encadrement du droit de grève au regard des exigences du devoir du Magistrat, toute grève engagée sur la base de prétendue offense au corps de la Magistrature apparaît excessive, non corporatiste surtout lorsqu'elle a été précédée de la déclaration faite par la Ministre de la Justice en date du 22 janvier 2012 visant à clarifier ses intentions. Dès lors, la reconduction dans ces conditions de la grève déclenchée le mardi 24 janvier 2012 par trois fois de suite est illégale et viole la Constitution du 11 décembre 1990".

La requête de Madame le Garde des Sceaux tend en réalité à faire apprécier par la Haute Juridiction la légalité de la grève déclenchée par l'UNAMAB le 24 janvier. En effet, la violation de la Constitution dont elle fait état procède de l'illégalité de la grève déclenchée le 24 janvier 2012. Or, la Cour Constitutionnelle, comme elle l'a, à plusieurs reprises, jugé, n'est pas juge de la légalité mais de la constitutionnalité. Elle n'est donc pas compétente pour apprécier la légalité d'une grève déclenchée par les personnels de l'Etat.

Il convient pour la Cour de se déclarer incompétente. » ;

Considérant qu'il ajoute : « Mais si la Cour devrait retenir sa

compétence, elle constatera que ledit recours n'est fondé en aucun de ses moyens.

SUR LA LEGALITE DE LA GREVE DECLENCHEE LE 24 JANVIER 2012

Dans le recours objet de la présente mesure d'instruction, Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement laisse entendre que l'exercice du droit de grève des Magistrats n'est pas encadré par la loi de sorte qu'une grève déclenchée pour offense au corps de la Magistrature est excessive et viole la Constitution.

Aux termes de l'article 31 de la Constitution ... *“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 présente loi”*.

Il résulte de ces dispositions que les travailleurs peuvent, dans le cadre d'une organisation associative et professionnelle, user du droit de grève pour défendre leurs intérêts professionnels matériels ou moraux. La seule limite à l'exercice de ce droit reste le respect du cadre légal.

En cette matière, les normes législatives pertinentes sont celles qui résultent de la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin. L'article 2 qui précise le champ d'application de cette loi énonce : *“Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnels des établissements publics, semi-publics ou privés à l'exception des agents à qui la loi interdit expressément l'exercice du droit de grève”*.

Il se dégage de ces dispositions que tous les personnels civils de l'Etat peuvent user du droit de grève à l'exception de ceux auxquels la loi l'interdit expressément. Aucune loi n'ayant dénié ce droit aux Magistrats, ceux-ci, dans le cadre de leur association professionnelle, l'UNAMAB, peuvent en faire usage.

Par ailleurs, l'article 14 de la loi sus-citée dispose : *“Sont considérés comme services essentiels ceux relevant de la santé, de*

la sécurité, de l'énergie, de l'eau, des transports aériens et des télécommunications, exception faite des radios et des télévisions privées". Il est évident à la lecture de ces dispositions que le secteur de la justice n'est pas un service essentiel.

Donc, en se conformant à la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin, les Magistrats ont respecté les exigences de l'article 31 de la Constitution et Madame le Garde des Sceaux ne saurait tirer prétexte de la jouissance d'un droit constitutionnel pour soutenir une quelconque violation de la Constitution. » ;

Considérant qu'il fait observer :

« SUR LA VIOLATION DES DROITS DES PERSONNES
POURSUIVIES

Madame le Garde des Sceaux fait valoir qu'aux termes de l'article 18 alinéa 4 de la Constitution, *"Nul ne peut être détenu pendant une durée supérieure à 48 heures que par la décision d'un Magistrat auquel il doit être présenté. Ce délai ne peut être prolongé que dans des cas exceptionnellement prévus par la loi et qui ne peut excéder une période supérieure à huit (08) jours"* et que l'absence de Magistrats dans les juridictions est préjudiciable à la mise en œuvre de cette exigence constitutionnelle.

Mais, outre le fait qu'aucun texte ne donne qualité au Garde des Sceaux pour saisir, en lieu et place du citoyen, une juridiction aux fins de faire constater la violation de ses droits, il y a lieu de faire observer que lorsqu'une plainte de violation de droits de la personne humaine est formulée, la Haute Juridiction ne peut y exercer son contrôle en l'absence de l'exposé précis des faits attentatoires aux droits en cause, de l'identité de la ou des victimes et éventuellement de la preuve du préjudice subi.

En l'espèce, le recours ne mentionne aucun fait précis attentatoire aux droits de la personne humaine, pas plus que l'identité des victimes. Un tel moyen mérite donc rejet.

SUR LA VIOLATION DU DROIT DES PERSONNES
DETENUES ET DU DROIT D'ACCES A LA JUSTICE DES
CITOYENS

Sur le fondement de l'article 9 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques qui stipule en son alinéa 3 que : "*Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré...*", Madame le Garde des Sceaux allègue que la non tenue successive des audiences est source de violation de cette norme.

Or, les normes relatives aux Droits de l'Homme dont la Haute Juridiction est chargée de garantir le respect par son contrôle sont celles énoncées dans la Constitution ou qui en font partie intégrante.

Le Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques invoqué par Madame le Garde des Sceaux ne fait pas partie intégrante de la Constitution Il en résulte que la Cour ne peut en contrôler la violation.

En ce qui concerne la violation de l'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, il convient de faire remarquer que s'il est de la mission des Magistrats de se prononcer sur les causes qui leur sont soumises et ce, dans des délais raisonnables, il est de la responsabilité de l'Exécutif de garantir le fonctionnement régulier des services publics, en l'occurrence celui de la Justice.

En effet, suivant l'article 54 de la Constitution, le Chef de l'Etat est le Chef du Gouvernement et il dispose de l'Administration. Le pouvoir de disposition de l'Administration implique le devoir de l'organiser et d'assurer son fonctionnement régulier.

Si l'exercice d'un droit constitutionnel, en l'occurrence le droit de grève, devrait porter atteinte à ce fonctionnement, il est de la responsabilité du Chef de l'Etat et de son Gouvernement de prendre les mesures appropriées pour pallier le dysfonctionnement.

Ces mesures comprennent, en amont, l'ensemble des moyens propres à éviter ou traiter les revendications pour lesquelles la grève est envisagée et en aval, ceux qui sont de nature à apporter une réponse appropriée auxdites revendications, le tout

conformément aux règles qui régissent le droit de grève.

La motion de grève de l'UNAMAB ayant été notifiée au Garde des Sceaux, il appartenait au Gouvernement de prendre les mesures destinées à apporter une réponse appropriée aux demandes qui y sont formulées.

En tout état de cause, dès les excuses présentées par Madame le Garde des Sceaux sur les antennes de la télévision nationale, l'UNAMAB a levé son mot d'ordre de grève.

L'exercice régulier du droit de grève par les Magistrats ne peut donc être analysé en une violation des droits de la personne humaine, en l'occurrence les dispositions de l'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Par conséquent, l'UNAMAB sollicite de la Cour le rejet de ce moyen. »

Considérant qu'il affirme :

« SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 125 DE LA CONSTITUTION

Madame le Garde des Sceaux estime que la grève déclenchée par l'UNAMAB dont le but essentiel est une injonction faite, d'une part, au Garde des Sceaux de présenter des excuses publiques à la corporation des Magistrats ou à défaut qu'il dépose ses charges et, d'autre part, au Gouvernement de désavouer un Ministre constitue en elle-même une violation de la Constitution en ce que les Magistrats, animateurs principaux du pouvoir judiciaire, ne sauraient, au moyen d'une grève, donner des injonctions au pouvoir exécutif en violation de l'article 125 de la Constitution qui dispose que : *“Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif”*.

Le principe de la séparation des pouvoirs signifie que le pouvoir judiciaire n'est ni sous l'autorité du Parlement ni sous celle du Gouvernement. Ainsi, aucun de ces pouvoirs ne doit s'immiscer dans l'activité du pouvoir judiciaire, pas plus que lui-même ne doit s'immiscer dans l'activité des autres pouvoirs.

L'article 125 de la Constitution qui consacre ce principe

dispose : “ *Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.*

Il est exercé par la Cour suprême, les Cours et Tribunaux créés conformément à la présente Constitution.”

Il s'en dégage que le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour Suprême, les Cours et les Tribunaux. Ceux-ci exercent ce pouvoir à travers leurs décisions juridictionnelles. Or, l'UNAMAB étant une association régie par la loi du 1er juillet 1901, la motion de grève qu'elle a déposée aux autorités compétentes ne peut être considérée comme un acte juridictionnel, encore moins être assimilée à des injonctions du pouvoir judiciaire faites au Garde des Sceaux et au Gouvernement. Il s'ensuit que ce moyen est inopérant et mérite aussi d'être rejeté. » ; qu'il conclut : « En somme, le Bureau Exécutif de l'UNAMAB sollicite qu'il plaise à la Haute Juridiction :

- au principal, déclarer irrecevable la requête de Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement ;
- au subsidiaire, se déclarer incompétente ;
- au très subsidiaire, dire que la grève déclenchée le 24 janvier 2012 par l'UNAMAB n'est pas contraire à la Constitution... » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, Porte-Parole du Gouvernement tend, en réalité, à faire apprécier par la Haute Juridiction, les conditions d'exercice de la grève déclenchée par l'Union Nationale des Magistrats du Bénin le 24 janvier 2012 ; que l'appréciation d'une telle demande relève d'un contrôle de légalité ; que la Cour, juge de la constitutionnalité et non de la légalité ne saurait en connaître ; que dès lors, il y a lieu pour elle, de se déclarer incompétente ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, à Monsieur le Président de l'Union Nationale des Magistrats du Bénin et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt neuf août deux mille Treize

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

Le Rapporteur,

Le Président,

Simplice Comlan DATO.-

Professeur Théodore HOLO.-