

DECISION DCC 18-003

DU 22 JANVIER 2018

Date : 22 janvier 2018

Requérants: Président de la République, C. Akouègnon DOSSOU-KOKO, D. Paul ASSOGBA

Contrôle de constitutionnalité

Loi ordinaire : (loi n°2018-01 portant statut de la magistrature en République)

Recevabilité

Donné acte

Non-conformité

Conformité sous réserve

Conformité

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 08 janvier 2018 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 031-C/007/REC, par laquelle Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, défère à la haute Juridiction, pour contrôle de conformité à la Constitution, la loi n°2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018 ;

Saisie d'une autre requête du 08 janvier 2018 enregistrée à son secrétariat le 11 janvier 2018 sous le numéro 0039/011/REC, par laquelle Messieurs C. Akouègnon DOSSOU-KOKO et D. Paul ASSOGBA forment un recours « en inconstitutionnalité de lois » portant retrait et suppression de droit de grève à certains corps d'agents de la Fonction publique dont la loi n°2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018 ;

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 Comlan DATO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DES RECOURS

Considérant que Monsieur le Président de la République, sur le fondement des articles 117 et 121 de la Constitution, défère à la haute Juridiction, pour contrôle de conformité à la Constitution, la loi n°2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018 ;

Considérant que Messieurs C. Akouègnon DOSSOU-KOKO et D. Paul ASSOGBA exposent : « Réunie en session le 28 décembre 2017, l'Assemblée nationale a voté une loi portant retrait du droit de grève aux agents de la Justice, de la Santé et de la Sécurité. Quelques jours plus tard, plus précisément le jeudi 04 janvier 2018, elle a confirmé spécifiquement la suppression de ce droit aux magistrats par son insertion dans une nouvelle loi portant statut particulier de la magistrature.

Or, l'article 31 ... de la Constitution ... dispose : "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".

Il en résulte que le peuple béninois, s'inspirant de son histoire socio-politique, prévoit que le droit de grève est un droit fondamental reconnu et garanti par l'Etat qui peut, par une loi,

déterminer les conditions d'exercice. Cette disposition constitutionnelle ne prescrit donc pas la suppression du droit de grève aux travailleurs qui qu'ils soient, mais sa régulation ou son aménagement.

Il s'en suit que dans les deux nouvelles lois du 28 décembre 2017 et du 04 janvier 2018, pour cette dernière, la disposition supprimant le droit de grève aux magistrats, contrarie les dispositions de l'article 31 susvisé » ;

Considérant qu'ils poursuivent : « Surabondamment, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont le Bénin est Etat partie oblige en son article 8-d les Etats à assurer le droit de grève. Il n'est point besoin d'évoquer les autres textes supranationaux de même énonciation.

Il risque de s'instaurer dans notre pays l'arbitraire favorisé par la suppression tous azimuts du droit de grève déjà commencée à tort à certains corps de métier, car chaque fois qu'un droit de manifestation est retiré, c'est un recul démocratique opéré contre un espace de dictature de gagné pour le despotisme qui se nourrit du musèlement et de la peur » ; qu'ils concluent : « C'est pourquoi, les deux lois étant transmises à votre Cour pour contrôle de conformité, nous avons l'honneur de solliciter ...

- au principal : de déclarer contraires à la Constitution, la loi du 28 décembre 2017 portant retrait du droit de grève aux agents de la Justice, de la Santé et de Sécurité ainsi que la disposition suppressive de ce droit contenue dans la nouvelle loi portant statut particulier de la magistrature ;

- au subsidiaire : d'indiquer à l'Assemblée nationale d'aménager plutôt l'exercice du droit de grève aux agents des corps ici concernés pour lesquels ledit exercice n'était pas régulé par la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin...» ;

Considérant que par une correspondance du 16 janvier 2018 enregistrée au secrétariat de la Cour à la même date sous le

n°0090/025/REC, Messieurs C. Akouègnon DOSSOU-KOKO et D. Paul ASSOGBA se désistent de leur recours et demandent à la haute Juridiction de leur en donner acte ou de déclarer leur recours « irrecevable pour défaut de qualité tiré de l'absence de statut de député et de la précocité de la saisine » ;

ANALYSE DES RECOURS

Considérant que les deux requêtes sous examen portent sur le même objet et tendent aux mêmes fins ; qu'il y a lieu de les joindre pour y être statué par une seule et même décision ;

Sur la saisine du Président de la République

Considérant que les articles 57 alinéas 1 et 2, 121 alinéa 1 de la Constitution et 20 alinéas 2, 3 et 6 de la loi organique sur la Cour constitutionnelle disposent respectivement : « *Le Président de la République a l'initiative des lois concurremment avec les membres de l'Assemblée Nationale.*

Il assure la promulgation des lois dans les quinze jours qui suivent la transmission qui lui en est faite par le Président de l'Assemblée Nationale » ; « 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 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 par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018 et transmise au Président de la République le 05 janvier 2018 ; que le Président de la République a saisi la Cour le 08 janvier 2018,

soit dans le délai de quinze (15) jours prescrit par la Constitution ; qu'il échet de déclarer recevable la demande de Monsieur le Président de la République ;

**Sur la saisine des sieurs C. Akouègnon DOSSOU-KOKO
et D. Paul ASSOGBA**

Considérant qu'aux termes des dispositions précitées de la Constitution, pour être recevable, une demande de contrôle de conformité à la Constitution d'une loi avant sa promulgation doit avoir été introduite obligatoirement par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée nationale ; que Messieurs C. Akouègnon DOSSOU-KOKO et D. Paul ASSOGBA n'ayant ni la qualité de Président de la République ni celle de membre de l'Assemblée nationale, leur recours doit être déclaré irrecevable ; qu'au demeurant, ceux-ci se sont désistés de leur recours ; qu'il y a lieu de leur en donner acte ;

EXAMEN DE LA LOI

Considérant que l'examen de la loi déferée révèle qu'une de ses dispositions est contraire à la Constitution ; que certaines sont conformes à la Constitution sous réserve d'observations et que toutes les autres sont conformes à la Constitution ;

Sur la disposition contraire à la Constitution

Article 20 dernier alinéa in fine de la loi : en ce qu'il énonce :
« *La grève est interdite aux magistrats* ».

Considérant que les articles 31 de la Constitution, 11 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples énoncent respectivement : « *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 » ; « 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 » ;

Considérant qu'en application de ces dispositions, la Cour, dans sa décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018, a dit et jugé que « **seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à encadrer leur exercice** »; qu'il en découle que toute disposition législative ou réglementaire qui interdit le droit de grève ou l'action syndicale est contraire à la Constitution ;

Considérant que dans le cas d'espèce, la loi sous examen, en son article 20 dernier alinéa in fine dispose : « *La grève est interdite aux magistrats* » ; qu'en disposant ainsi, le législateur a donc interdit aux magistrats le droit de grève ; que dès lors, il échet pour la Cour de déclarer cette disposition contraire à l'article 31 précité de la Constitution ;

Sur les dispositions conformes à la Constitution sous réserve d'observations

Article 1^{er} alinéa 3 : en ce que, dans sa décision DCC 15-209 du 15 octobre 2015, la Cour a dit et jugé qu' « *il ne paraît pas exact de dire que toutes les dispositions du statut général de la fonction publique ne s'appliquent pas aux agents régis par des lois spéciales ; que les dispositions relatives aux obligations et droits des agents de la fonction publique devraient tout au moins s'appliquer à eux* » et a suggéré à l'Assemblée nationale de reformuler ainsi qu'il suit l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi portant statut général de la Fonction publique : « **Les règles fixées par la présente loi portant statut général de la fonction publique s'appliquent aux fonctionnaires dont les statuts sont fixés par des lois spéciales dans la mesure où elles ne**

sont pas contraires auxdits statuts » ; que cette reformulation a été faite ; que dès lors, il convient de soumettre les magistrats aux dispositions du statut général de la Fonction publique non contraires à la loi spéciale sous examen portant statut de la magistrature ; qu'au demeurant, si le statut de la Fonction publique ne s'applique en aucun cas aux magistrats, il ne serait pas possible, sans se contredire, d'affirmer à l'article 51 dernier alinéa de la loi sous examen que « *Tout avantage ou indemnité accordé aux fonctionnaires est automatiquement acquis aux magistrats* » ; qu'il sied alors de reformuler ainsi qu'il suit l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi sous examen : « **Les règles fixées par les lois et règlements portant statut général de la fonction publique du Bénin s'appliquent aux magistrats dans la mesure où elles ne sont pas contraires au présent statut** » ;

Article 14 : en ce que, les articles 25 de la Constitution et 13.1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples énoncent respectivement : « *L'Etat reconnaît et garantit, dans les conditions fixées par la loi, la liberté d'aller et venir, la liberté d'association, de réunion, de cortège et de manifestation* » ; « *Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis...* » ; que ces dispositions garantissent la liberté d'action politique ; que s'agissant d'une liberté garantie par la Constitution, le législateur peut limiter son exercice en l'organisant, mais ne saurait la supprimer ou l'annihiler comme l'a affirmé la Cour dans sa décision DCC 33-94 du 24 novembre 1994 ; qu'ainsi, sur le fondement de cette liberté, la fonction de magistrat ne saurait être incompatible avec l'exercice de **toute activité politique** ; qu'elle peut, à la limite, l'être avec l'exercice de toute **fonction** politique ; que dès lors, il échet de reformuler ainsi qu'il suit la disposition : « *Les fonctions de magistrat sont incompatibles avec l'exercice de toute **fonction** politique.*

Dès lors, tout magistrat, avant d'accéder à une fonction politique (électorale ou ministérielle), en informe sans délai son

supérieur hiérarchique. Il cesse toute activité juridictionnelle et est d'office retiré des juridictions... (le reste sans changement) ».

Article 16 alinéa 2 : en ce que, s'il est de règle comme affirmé à l'alinéa 1^{er} du même article que les parents ou alliés ne peuvent être simultanément membres d'un tribunal ou d'une même cour d'Appel, **il est nécessaire de préciser que la dispense à accorder** par le ministre chargé de la Justice en cas d'alliance survenue depuis la nomination d'un magistrat **doit être temporaire et que les époux doivent être séparés dès que possible, à l'occasion des affectations les plus proches ;**

Article 46 alinéa 1 : en ce que, à l'article 30 de la loi sous examen, il est indiqué que les auditeurs de justice sont recrutés parmi les candidats titulaires d'un master en sciences juridiques, d'une maîtrise en sciences juridiques ou d'un diplôme équivalent ; qu'il n'est pas concevable qu'une bonification d'ancienneté soit attribuée à un magistrat titulaire d'un master sans autres précisions, alors que ce master peut bien avoir été le diplôme de son recrutement ; qu'en conséquence, il y a lieu de reformuler ainsi qu'il suit la disposition : « *Les magistrats titulaires d'un master **autre que celui ayant servi à leur recrutement** bénéficient d'une bonification (le reste sans changement) » ;*

Article 51 dernier alinéa : en ce que, la disposition telle que libellée peut laisser penser que tout avantage accordé à quelque catégorie de fonctionnaires que ce soit s'applique automatiquement aux magistrats ; que les avantages ne sont accordés aux différentes catégories de fonctionnaires que selon la spécificité de leur corps ; qu'ainsi, il est important de préciser que ce sont **les avantages accordés à tous les fonctionnaires, toutes catégories confondues**, qui sont automatiquement acquis aux magistrats ;

Article 54 alinéa 1 : en ce que, au regard de la finalité de cette disposition qui est la prise en charge par l'Etat de la santé de son personnel, il ne saurait être accordé plus de droits aux magistrats qu'aux autres agents de l'Etat ; qu'en effet, aux termes

des articles 8 alinéa 2 de la Constitution et 16.1 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : « *L'Etat a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement. A cet effet, **il assure à ses citoyens l'égal accès à la santé**, à l'éducation, à la culture, à la formation professionnelle et à l'emploi.* » ; « **Toute personne** a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre » ; qu'ainsi, le droit à la santé est un droit consubstantiel à la personne humaine ; que tous les agents de l'Etat sont donc créanciers, au même titre, du droit à être pris en charge en cas de maladie par l'Etat, leur employeur ; que dès lors, si le statut général de la Fonction publique n'offre pas aux agents de l'Etat en général, ainsi qu'à leur conjoint et enfants, le droit à une assurance-maladie comportant la possibilité **d'une évacuation sanitaire**, il ne saurait être prévu à l'égard des seuls magistrats un tel droit ; qu'au demeurant, **aucune spécificité de la fonction de magistrat ne lui confère plus de droit à être pris en charge de manière particulière par l'Etat en cas de maladie que les autres agents de l'Etat** ;

Sur les dispositions conformes à la Constitution

Considérant que l'examen de la loi déferée révèle que toutes ses autres dispositions sont conformes à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- La requête de Monsieur le Président de la République est recevable.

Article 2.- Il est donné acte à Messieurs Akouègnon C. DOSSOU-KOKO et D. Paul ASSOGBA de leur désistement.

Article 3.- L'article 20 dernier alinéa in fine de la loi sous examen en ce qu'il dispose que « *La grève est interdite aux magistrats* »

est contraire à la Constitution et séparable de l'ensemble de la loi ;

Article 4.- Sont conformes à la Constitution sous réserve d'observations les articles 1^{er} alinéa 3, 14, 16 alinéa 2, 46 alinéa 1, 51 dernier alinéa et 54 alinéa 1 de la loi n°2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018.

Article 5.- Sont conformes à la Constitution toutes les autres dispositions de la loi sous examen.

Article 6.- La présente décision sera notifiée à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, à Messieurs Akouègnon C. DOSSOU-KOKO et D. Paul ASSOGBA et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-deux janvier deux mille dix-huit,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	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.-