

DECISION DCC 18-141

DU 28 JUIN 2018

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête en date à Cotonou du 20 mai 2018 enregistrée le 28 mai 2018 sous le numéro 0938/157/REC-18 par laquelle Monsieur Souliou Ismaël ADJOUNVI et Madame Juliette KAYASSI demeurant à Abomey-Calavi Kpota 01 BP 0125 Cotonou, introduisent un recours en interprétation des décisions DCC 18-001 du 18 janvier 2018, 18-003 du 22 janvier 2018 et 18-004 du 23 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 Madame C. Marie José de DRAVO ZINZINDOHOUE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

Considérant que les requérants exposent que par les décisions qu'ils soumettent à interprétation et à réexamen, « la haute Juridiction avait déclaré contraire à la constitution d'une première part l'article 1^{er} de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique en son article 50 nouveau dernier alinéa ; d'une deuxième part l'article 20 dernier alinéa *in fine* de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 ; d'une troisième part,

l'article 71 de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 » ; que « ces décisions ont été rendues au motif essentiel selon lequel : « seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à encadrer leur exercice ».

Considérant que si toute juridiction demeure compétente pour interpréter sa décision, c'est à condition que le dispositif de celle-ci soit obscur ; qu'en l'espèce, les dispositifs des décisions déférées à l'examen de la Cour et rappelées ci-dessus ne le sont point ; qu'il y a lieu de dire et de juger que, de ce chef, la requête est irrecevable ;

Considérant cependant, que lorsqu'une requête, élève à la connaissance de la Cour une situation de violation d'un droit fondamental ou de remise en cause d'un impératif ou d'un principe à valeur constitutionnelle, la Cour peut se prononcer d'office ; qu'en l'espèce, la requête vise à obtenir le rétablissement et la réalisation de l'impératif constitutionnel que constitue le fonctionnement continu des services stratégiques et essentiels à la vie, à la santé, à la sécurité, à la justice, à la défense et à la mobilisation des ressources publiques indispensables à l'existence de l'Etat et à la construction de la Nation ;

Considérant qu'il résulte de la requête ainsi que des pièces que par diverses décisions rendues les 18, 22 et 23 janvier 2018, la Cour a déclaré contraires à la Constitution les dispositions par lesquelles le législateur interdit l'exercice du droit de grève dans les secteurs de la santé, de la justice, de la défense et de la sécurité ; qu'il s'agit en substance de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique en son point « article 50 nouveau dernier alinéa » ; de l'article 20 dernier alinéa *in fine* de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 et de l'article 71 de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 ;

Considérant que l'objet de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la fonction publique en son « *article 50 nouveau*

H

2
M

dernier alinéa » est de fixer les secteurs dans lesquels l'exercice du droit de grève est interdit en République du Bénin, notamment la défense, la sécurité, la santé et la justice ; que, le législateur exclut ainsi, à l'alinéa dernier dudit article, de l'exercice du droit de grève les personnels de l'Etat exerçant dans les secteurs de la sécurité, de la défense, du renseignement, de la santé, de la justice et de l'administration pénitentiaire ; qu'il en est de même de la décision DCC 18-003 du 18 janvier 2018 par laquelle l'article 20 dernier alinéa *in fine* de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 est déclarée contraire à la Constitution en ce qu'il dispose, *in fine* : « la grève est interdite aux magistrats » ; ainsi que de la décision DCC-004 du 23 janvier 2018 par laquelle l'article 71 de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 est également déclaré contraire à la Constitution ;

VU les articles 31 et 98 al. 1-6, ainsi que les articles 125 et suivants de la Constitution ;

Considérant que si un droit fondamental est reconnu à la personne par la Constitution ou une convention internationale, il n'est contraire ni à la Constitution, ni à cette convention internationale que le législateur en restreigne voire interdise l'exercice lorsque ladite Constitution ou convention en pose le principe et que cette restriction ou interdiction vise à protéger l'intérêt général et réaliser un impératif constitutionnel ;

Considérant que 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 collectivement ou par l'action syndicale. *Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi* » ; que si ce texte reconnaît et garantit le droit de grève, son exercice intervient dans le cadre de la loi qui peut le restreindre voire l'interdire, le même législateur étant habilité en vertu de l'article 98 al. 1-6 de la Constitution à en poser le principe fondamental ; que c'est à raison qu'il avait été jugé par la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011 que : « en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle *mais qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en*

opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont le droit de grève est un moyen et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte. ...L'Etat, par le pouvoir législatif, peut, aux fins de l'intérêt général et des objectifs à valeur constitutionnelle, interdire à des agents déterminés, le droit de grève. » ; que dans la même décision et sur le fondement, entres autres, de l'article 11 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, de l'article 8 alinéa 2 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 304^{ème} rapport de l'Organisation internationale du travail dans son cas n° 1719 ainsi que du 336^{ème} rapport de la même organisation dans son cas n° 2383 que, d'une part, « qu'en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève par le constituant ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limites nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public, qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle ; qu'en raison de ce principe, les limitations apportées au droit de grève peuvent aller jusqu'à l'interdiction dudit droit aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays, d'autre part, que « si la grève constitue un moyen légitime du travailleur pour défendre ses intérêts, le législateur et le gouvernement sont tout aussi légitimement habilités à y apporter les restrictions , voire à l'interdire aux personnels d'autorité ou ceux ayant des responsabilités importantes dans des services et entreprises chargés de missions de service public...que dès lors, la reconnaissance de la liberté syndicale au profit d'une catégorie d'agents n'exclut pas l'interdiction du droit de grève » ; que la Cour avait alors conclu, d'une part, que la loi dont elle était saisie était conforme à la Constitution ; que d'autre part, elle a abouti à la même conclusion lors du contrôle de conformité de la loi n° 2015-20 portant statut spécial du personnel des forces de sécurités et assimilés votée par l'Assemblée nationale le 02 avril 2015 dont l'article 25 dispose en substance que : « les fonctionnaires des forces de Sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leurs missions en toutes circonstances et ne peuvent exercer le droit de grève » ;

Considérant en effet que les fonctions de défense, de sécurité, de justice et de santé des personnes dévolues à l'Etat ne sauraient souffrir, dans leur exercice, d'aucune interruption ; qu'il est de

l'essence et de l'existence de l'Etat que leur exercice soit continu ; que l'exclusion à laquelle il est procédé, vise aussi bien à sauvegarder l'intérêt général auquel l'exercice du droit de grève porte atteinte dans les secteurs vitaux énumérés de la vie sociale et de la protection des citoyens, qu'à maintenir l'existence de l'Etat ainsi que sa capacité à assurer les fonctions stratégiques et essentielles qu'au sein de la Nation, nul corps ni groupe de particuliers ne saurait exercer à titre principal ; qu'il en résulte que la loi qui édicte de telles exclusions ou interdictions n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant au surplus, en ce qui concerne le secteur de la justice, que la Constitution du 11 décembre 1990 érige celle-ci, en ses articles 125 et suivants consacrant son titre IV, en un pouvoir dans l'Etat dont les acteurs assurent l'exercice ; que la cessation, partielle ou totale, de courte ou de longue durée, de l'exercice d'un pouvoir par ses titulaires, comme c'est le cas de la grève, s'analyse en une vacance de ce pouvoir ; que le régime de vacance des pouvoirs institués par la Constitution est nécessairement prévu par la même Constitution ;

Considérant que la Constitution n'ayant ni prévu ni organisé dans son texte, les cas de vacance du pouvoir judiciaire, il ne peut y être suppléé en accordant à ses acteurs le droit de grève par la loi ;

Considérant ainsi que la loi qui exclut les acteurs de la Justice, comme les magistrats, de l'exercice du droit de grève n'est pas contraire à la Constitution ; qu'il y a lieu de décider que sur les dispositions évoquées, la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 ; la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018, et la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 sont conformes à la Constitution ;

Considérant en outre que la décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018 a affirmé, d'une part que « le collaborateur externe de l'Etat étant une personne appelée à participer à l'exécution d'une mission de service public, on ne peut valablement affirmer que celui-ci n'a pas la qualité d'agent de l'Etat » et, d'autre part, que « le législateur soumet les contrats stipulés aux règles de droit privé et le

M

8

règlement des conflits à la volonté des parties ; du fait que l'une des parties au contrat de collaboration est une personne publique (le ministre de la Fonction publique) et que le contrat est conclu aux fins de l'exécution d'une mission de service public, le contrat stipulé ne saurait être soumis aux règles de droit privé » ; et que, pour les mêmes raisons, « il n'est pas possible de déroger par voie d'accord aux règles de compétence administrative, exception faite de l'arbitrage » ;

Considérant, sur le premier point, que le fait de participer à l'exécution d'une mission de service public n'établit pas, *ipso facto*, toute personne en agent de l'Etat ; que, sur le second point, il n'est pas contraire à l'ordre juridique dont la Constitution est la source fondamentale que l'Etat consente à se soumettre aux juridictions de droit privé au moyen de conventions, soit attributive de compétence à une juridiction étatique préexistante, soit d'arbitrage ; qu'il s'ensuit que les articles 401, 402 et 408 de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 sont également conformes à la Constitution ;

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Monsieur Souliou Ismaël ADJOUNVI et Madame Juliette KAYASSI est irrecevable.

Article 2 : La Cour se prononce d'office.

Article 3 : Sont conformes à la Constitution :

- **L'article 1^{er}** de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique en son point article 50 nouveau dernier alinéa votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017 ;
- **L'article 20** de la loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 janvier 2018 ;
- **L'article 71** de la loi n° 2017-42 portant statut des personnels de la Police républicaine adoptée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017.

M

J

Article 4 : Sont conformes à la Constitution les articles 401, 402 et 408 de la loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique votée par l'Assemblée nationale le 28 décembre 2017.

Article 5 : La présente décision se substitue, dans les dispositions évoquées, aux décisions DCC 18-001 du 18 janvier 2018, 18-003 du 22 janvier 2018 et 18-004 du 23 janvier 2018.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à Monsieur Souliou Ismaël ADJOUNVI, à Madame Juliette KAYASSI, à Monsieur le Président de la République, à Monsieur le Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal officiel.

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

Messieurs Joseph Razaki	DJOGBENOU	Président
Rigobert A.	AMOUDA ISSIFOU	Vice-Président
Madame C. Marie José de	AZON	Membre
Monsieur André	DRAVO ZINZINDOHOUE	Membre
Monsieur Fassassi	KATARY	Membre
Monsieur Sylvain M.	MOUSTAPHA	Membre
	NOUWATIN	Membre

Le Rapporteur



C. Marie José de DRAVO ZINZINDOHOUE.-

Le Président



Joseph DJOGBENOU.-