

# DECISION DCC 16 – 191 DU 24 NOVEMBRE 2016

*Date : 24 Novembre 2016*

*Requérant : Cyrille GOUGBEDJI*

*Contrôle de conformité*

*Atteintes aux biens*

*Conflit de travail : (Appréciation conditions d'exercice du droit de grève)*

*Contrôle de légalité*

*Incompétence*

## ***La Cour constitutionnelle,***

Saisie d'une requête du 31 janvier 2014 enregistrée à son secrétariat à la même date sous le numéro 0165/022/REC, par laquelle Monsieur Cyrille GOUGBEDJI forme un recours en inconstitutionnalité contre « le blocage institutionnel et en régulation du fonctionnement normal de l'institution judiciaire » ;

**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 Bernard D. DEGBOE en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

## **CONTENU DU RECOURS**

**Considérant** que le requérant expose : « ...Depuis l'année 2013, nous assistons impuissant à un dysfonctionnement de l'appareil

judiciaire du Bénin dû à des revendications sociales non satisfaites. L'intermittence des grèves et finalement la menace d'une grève illimitée face à l'insatisfaction des revendications des magistrats ont finalement conduit à la réalité d'un Etat béninois où la justice se fait absente. Si ce recours est fait, ce n'est pas un désaveu des droits sociaux des travailleurs du secteur judiciaire ni des contraintes financières et autres arguments généralement évoqués par le Gouvernement pour les suites à donner aux revendications depuis deux semaines, les deux parties en sont venues à prendre en otage le peuple béninois qui se trouve privé de sa justice. Et les propos des uns et des autres dans les espaces publics médiatiques n'augurent d'aucun souci pour la défense des intérêts du peuple. Et l'Union nationale des magistrats du Bénin (UNAMAB) a décidé de passer à la grève illimitée, ce qui conduirait à la négation de l'Etat de droit, si rien n'est fait dans l'urgence pour ramener les uns et les autres à se rappeler que les fonctions qu'ils exercent sont des prérogatives du peuple souverain et que leur mésentente ne saurait conduire à la remise en cause de notre démocratie. Sans justice pas d'Etat de droit...

C'est en prévision de crises similaires que le peuple souverain a doté votre haute juridiction du pouvoir de régulation, un impérium nécessaire pour servir de contrepoids aux positions d'abus ou d'excès dans la jouissance des libertés et l'exercice des pouvoirs publics... Les événements qui se déroulent dans notre pays ces derniers temps et la paralysie du secteur judiciaire avec ses conséquences sur les droits humains à la justice, à la sécurité, à la sûreté et à la paix viennent exacerber les craintes d'une déliquescence de notre Etat de droit. En pareille situation, le citoyen moyen n'a de recours que de solliciter votre religion de sagesse pour rappeler les uns et les autres à l'obligation de respecter l'ordre constitutionnel. Il faut débloquent à tout prix la paralysie du secteur judiciaire. La haute juridiction n'a de crainte d'être incomprise, car l'histoire aura retenu que chaque fois sollicitée pour débloquent les situations de panne institutionnelle, elle ne s'est jamais fait prier » ;

**Considérant** qu'il poursuit : « ...L'exercice de la magistrature est une prérogative attachée à la souveraineté de l'Etat... Les

magistrats sont les représentants du peuple au nom de qui ils rendent justice... Si le droit de grève est reconnu à tout travailleur, ...la liberté d'action syndicale ne saurait conduire à une annihilation de la fonction judiciaire... L'absence des conditions légales d'exercice des droits de grève dans certains secteurs de souveraineté de l'Etat peut expliquer que parfois des arrêts de travail sans service minimum s'observent. Cela ne doit pas pour autant conduire à une situation d'Etat sans justice. Ce n'est pas ...la légalité des grèves qui est ici remise en cause par notre recours, mais l'impact de la crise sociale qui secoue ce secteur au regard du blocage institutionnel qu'il occasionne dans l'appareil de l'Etat et sur la qualité de notre démocratie qui interpelle à une action régulatrice urgente...

Les droits fondamentaux de la personne humaine sont protégés, promus et garantis... Cet idéal de société de paix et de démocratie ne saurait être garanti que si les agents investis des fonctions publiques s'acquittent de leur devoir avec conscience, loyauté et dévouement...les mésententes entre le Gouvernement et les forces sociales ne sauraient servir de prétexte pour priver le peuple de sa justice... Tous deux (Gouvernement et magistrats) exercent une parcelle de la souveraineté du peuple dans leur différentes prises de position... dans l'intérêt supérieur de la nation, le Gouvernement a l'obligation de garantir l'intégrité et la sécurité de la magistrature ...

La radicalisation des positions... ayant conduit à la paralysie de la justice montre un exercice sans loyauté envers le peuple des fonctions publiques dont les uns et les autres sont investis... Le devoir de loyauté qui pèse sur les agents occupant des fonctions publiques les oblige à coopérer ensemble à l'édification d'une société de paix et de démocratie et à sa consolidation... Ce devoir appelle les gouvernants à s'abstenir d'entretenir un climat hostile à la concorde nationale et à la permanence de l'Etat... A ce titre, le dialogue social entre l'Etat et les partenaires sociaux doit être privilégié et maintenu à tout prix afin d'éviter que les conflits sociaux ne conduisent à une situation de remise en cause de la société démocratique... Tout citoyen peut solliciter l'intervention de la Cour en régulation du fonctionnement des institutions de la

République lorsque les crises et les menaces de panne générale de l'appareil d'Etat sont imminentes » ;

**Considérant** qu'il demande à la haute juridiction, d'exercer son pouvoir régulateur, en procédure d'urgence, pour :

1- déclarer contraire à la Constitution le blocage du secteur judiciaire par la grève illimitée de la corporation des magistrats ...;

2- déclarer contraire à la Constitution l'impasse du dialogue social qui devrait avoir lieu entre le Gouvernement et les associations représentatives des professionnels de la Magistrature... ;

3- enjoindre aux magistrats de mettre fin sans délai à la grève illimitée qui a paralysé le secteur judiciaire... ;

4- rappeler au Gouvernement son obligation de garantie de l'indépendance et de la sécurité de la magistrature et son devoir d'assurer la paix et la concorde nationale... ;

5- enjoindre au Gouvernement et aux représentants de la corporation des magistrats à entreprendre de poursuivre sans délai le dialogue social... ;

6- enjoindre au Gouvernement de prendre les dispositions qui s'imposent pour l'encadrement juridique des arrêts de travail dans le secteur... en garantissant, notamment l'exercice des libertés syndicales... » ;

### ***INSTRUCTION DU RECOURS***

**Considérant** qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la Cour, le président du bureau exécutif de l'UNAMAB, Monsieur Michel ADJAKA, écrit : « Rappel des faits : ... Suite aux ordonnances de non-lieu rendues le 17 mai 2013 dans les affaires de tentative de coup d'Etat et de tentative d'empoisonnement du Chef de l'Etat, le directeur général de la Police nationale a mis en filature systématique le juge Angelo HOUSSOU. Invité le 21 mai 2013 au ministère de l'Intérieur à s'expliquer sur les raisons de cette mesure, le directeur général de la Police nationale a déclaré, en présence du ministre de l'Intérieur, qu'il détenait des

informations persistantes faisant état de ce que des assassinats de magistrats sont programmés et qu'il a pris sur lui la responsabilité de positionner dans les salles d'audience des éléments de la Police non en uniforme pour répliquer à toute agression de magistrats. Dans la foulée, le Gouvernement a publié des nominations en violation de la loi portant statut de la magistrature. C'est dans ce contexte que l'Union nationale des magistrats du Bénin (UNAMAB) a décidé, en assemblée générale, d'un arrêt collectif et concerté de travail de soixante-douze (72) heures, renouvelable par tacite reconduction, pour compter du mardi 02 juillet 2013 à 00 heure au jeudi 05 juillet 2013 à vingt-quatre (24) heures pour exiger :

- la cessation de la filature du juge Angelo HOUSSOU ;
- la mise en place d'un dispositif pour assurer la sécurité de tous les magistrats ;
- la correction de toutes les nominations irrégulièrement faites.

Après trois semaines de grève, le Gouvernement, par une lettre circulaire, s'est engagé à surseoir à la mise en œuvre des nominations querellées. En réaction, l'UNAMAB a accordé jusqu'au 15 octobre 2013 au Gouvernement pour corriger les nominations dénoncées. Avenu ce délai, l'UNAMAB a déposé le 03 décembre 2013 au Garde des Sceaux une notion de grève pour le 30 décembre 2013 afin d'exiger la satisfaction des revendications susvisées.

Face à ces légitimes revendications, le Gouvernement a opté pour le bras de fer en procédant, en violation flagrante de la loi, à des défalcations abusives sur les salaires de janvier et de février 2014. Cette escalade dans la violation des droits des magistrats les a conduits à passer à une grève de soixante-douze heures à cinq (05) jours par semaine. C'est contre cette forme de grève que Monsieur Cyrille GOUGBEDJI a saisi votre auguste Cour...» ;

**Considérant** qu'il poursuit : « Sur l'inconstitutionnalité ... Monsieur Cyrille GOUGBEDJI demande à la Cour de déclarer contraire à la Constitution le blocage du secteur judiciaire du fait de la grève illimitée et de l'impasse du dialogue social.

L'article 31 de la Constitution du 11 décembre 1990 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 présente loi " ; qu'il résulte de ces dispositions que les travailleurs peuvent, dans le cadre d'une association 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.

Autrement dit, l'article 31 de la Constitution, en internalisant le droit de grève reconnu à tout travailleur par la Convention n° 087 de l'Organisation internationale du travail (OIT), a soumis simplement sa jouissance, c'est-à-dire, sa mise en œuvre à la loi. En d'autres termes, l'appréciation des conditions de mise en œuvre du droit de grève relève de la compétence du juge administratif et non du juge constitutionnel.

C'est pourquoi, l'UNAMAB sollicite de la Cour, comme elle a su le faire à plusieurs reprises, de se déclarer incompétente pour apprécier la légalité de la grève des magistrats... » ;

**Considérant** que par ailleurs, les correspondances n°0497/CC/Pt du 25 mars 2014 rappelée par celles n°0810/CC/Pt du 20 mai 2014 et n°1260/CC/Pt du 24 juillet 2014 diligentées par la Cour à l'endroit du Chef de l'Etat, l'invitant à fournir à la haute juridiction ses observations sur les allégations du requérant, sont restées sans suite ;

### ***ANALYSE DU RECOURS***

**Considérant** qu'aux termes de l'article 31 de la Constitution du 11 décembre 1990 repris par l'article 1er de la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin : « *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* » ; qu'en outre, les articles 13 et 14 de la loi

n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin énoncent respectivement : « *Les fonctionnaires et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère essentiel dont la cessation totale de travail porterait de graves préjudices à la sécurité et à la santé de la population sont tenus d'assurer un service minimum obligatoire* » ; « *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* » ;

**Considérant** qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Cyrille GOUGBEDJI tend, en réalité, à demander à la Cour d'apprécier les conditions d'exercice du droit de grève ; qu'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 ; qu'en conséquence, il échet pour elle de se déclarer incompétente ;

## **D E C I D E :**

**Article 1<sup>er</sup>.**- La Cour est incompétente.

**Article 2.**- La présente décision sera notifiée à Monsieur Cyrille GOUGBEDJI, à Monsieur le Président du bureau exécutif de l'UNAMAB et publiée au Journal officiel.

Ont siégé à Cotonou, le vingt-quatre novembre deux mille seize,

Messieurs	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

**Bernard D. DEGBOE.-**

**Zimé Yérima KORA-YAROU.-**