

DECISION DCC 18 -042 DU 20 FEVRIER 2018

Date : 20 février 2018

Requérant : Serge Roberto PRINCE AGBODJAN

Contrôle de conformité

Atteinte aux biens

Conflit de travail

Sanction disciplinaire

Arbitrage de la Cour : (conditions d'appréciation du bien-fondé de la sanction disciplinaire infligée au capitaine Patrice TREKPO)

Contrôle de légalité

Incompétence

La Cour constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 06 septembre 2017 enregistrée à son secrétariat le 07 septembre 2017 sous le numéro 1500/252/REC, par laquelle Monsieur Serge Roberto PRINCE AGBODJAN forme un recours en inconstitutionnalité du « billet d'écrou n°321/DGEFC/SP-C du 05 septembre 2017 » par lequel le directeur général des Eaux-Forêts et Chasse a infligé une sanction disciplinaire de 45 jours d'arrêts de rigueur au capitaine Patrice TREKPO ;

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 Marcelline-C. GBEHA AFOUDA en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : «... En sa qualité de secrétaire général par intérim du Syndicat national des agents des Eaux-Forêts et Chasse (SYNA-EFC), Monsieur Patrice A. M. TREKPO a participé à une émission télévisée publique où, dans son rôle de syndicaliste, il a émis des avis sur le secteur forestier et les conditions de vie et de travail du personnel forestier.

A la suite de cette intervention, le colonel K. Séverin NSIA, violant le droit constitutionnel de la liberté syndicale, a cru devoir le mettre en arrêts de rigueur en tenant compte de sa qualité de chef du service de la réglementation, du contrôle et du contentieux et non en sa qualité de secrétaire général du SYNA-EFC p. i., qualité sur le fondement duquel il a été pourtant invité à cette émission. Nulle part sur le billet d'écrou, aucune mention de cette qualité n'a été faite, ce qui lui permet aisément d'occulter cette qualité de syndicaliste au capitaine Patrice TREKPO afin de le sanctionner arbitrairement.

Comme vous devez le constater, en prenant le billet d'écrou, le colonel K. Séverin NSIA a dénié au capitaine Patrice TREKPO sa qualité de "secrétaire général du SYNA-EFC p. i.", condition unique de sa participation à cette émission. En le faisant ainsi, il s'oppose au droit syndical et à la liberté d'opinion pourtant affirmés à l'article 32 de la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des Forces de sécurité publique et assimilées. Selon cette disposition, "Les fonctionnaires des Forces de sécurité publique et assimilées jouissent de la liberté syndicale, d'opinion, de croyances philosophiques, religieuses et politiques..." Par la décision DCC 15-124 du 16 juin 2015, la haute Juridiction a déclaré la loi conforme à la Constitution...en toutes ses dispositions, y compris celle relative à l'article 32. La seule restriction prévue au niveau de cet article est que "la jouissance de ces droits s'exerce en conformité avec l'obligation de réserve imposée par leur état de fonctionnaire des Forces de sécurité publique et assimilées et ne doit, en aucun cas, porter atteinte à l'exécution du service public

d'urgence et à l'intérêt général".

La déclaration du secrétaire général du SYNA-EFC p.i., le capitaine Patrice TREKPO, objet de son arrêt de rigueur, n'a nullement "porté atteinte à l'exécution du service public d'urgence et à l'intérêt général". Ce moyen que nous évoquons est clair puisque les articles évoqués pour justifier cette décision d'"arrêts de rigueur" n'indiquent nullement les faits répréhensibles prévus par le législateur en son article 34.

En refusant de mentionner sa qualité de syndicaliste sur le billet d'écrou n°321/DGEFC/SP-C du 05 septembre 2017, le colonel K. Sévérin NSIA a violé la Constitution...puisque'il sait que l'intervention de M. Patrice A. M. TREKPO n'a été possible qu'en sa qualité de "secrétaire général du SYNA-EFC p.i" ;

Considérant qu'il poursuit : « Accepter dans notre pays, en 2017, que la sortie publique d'un syndicaliste pour défendre les activités qui sont menées dans son secteur et les conditions de vie et de travail du personnel membre de son syndicat peut faire l'objet d'arrêts de rigueur de 45 jours constitue un "recul" grave pour l'Etat de droit en construction dans notre pays.

S'il était avéré que les propos du syndicaliste étaient déplacés, il ne saurait faire l'objet de sanction sans lui permettre d'exercer pleinement les dispositions de l'article 17 de la Constitution qui indique que "Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui auront été assurées. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction d'après le droit national. De même, il ne peut être infligé de peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise".

Le corollaire de l'exercice de la liberté syndicale est la liberté d'opinion. L'on ne peut exercer son droit constitutionnel de liberté syndicale sans l'exercice de la liberté d'opinion. Mettre en arrêts de rigueur pour propos tenus par un syndicaliste suppose le refus d'exercice de ce droit fondamental qu'est la liberté syndicale pourtant reconnue par tous les textes et conventions internationales que le Bénin...a ratifiés.

Nos autorités ainsi que la hiérarchie militaire des Forces de défense et de sécurité continuent à rendre difficile l'application de ce droit syndical, mettant en cause le principe de l'autorité de la

chose jugée imposée par vos décisions. Qu'il vous souvienne que dans votre décision DCC 05-059 du 07 juillet 2005, la haute Juridiction a indiqué que "La lettre n°278/MISD/DGPN/SP-C du 13 avril 2004 portant suspension provisoire de la tenue du congrès constitutif du syndicat de la Police est contraire à la Constitution". Pour renforcer cette position jurisprudentielle, la haute Juridiction, dans sa décision DCC 09-066 du 28 mai 2009, a affirmé qu'"il résulte des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées que le droit pour tout travailleur à s'organiser en syndicat est et demeure un droit fondamental en République du Bénin". Il ressort clairement de cette position... que la protection des représentants syndicaux et représentants élus du personnel...découle "d'exigences constitutionnelles".

En conséquence, les syndicats, sur la base de cette liberté d'opinion garantie par la Constitution, devraient avoir la possibilité de diffuser librement des informations sur les réseaux de communication... La protection des responsables syndicaux devient ... de ce fait une obligation découlant d'exigences constitutionnelles que devrait prendre en compte le colonel K. Sévérin NSIA dans sa décision de mettre en arrêts un syndicaliste dans l'exercice de sa mission constitutionnelle » ;

Considérant qu'il ajoute : « La Constitution en vigueur au Bénin, dans son préambule, a affirmé "...solennellement notre détermination...de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus...".

Selon l'article 31 de la Constitution : "... 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 ... ". Quant à l'article 11 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, il indique que "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". Par ailleurs, l'article 22 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques ratifié par le Bénin le 23 mars 1976 énonce que "Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de

constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publique ou les droits et les libertés d'autrui".

Selon l'article 8 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ratifié par le Bénin le 03 janvier 1976 : "1-Les Etats parties au présent pacte s'engagent à assurer :

- a) le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;
- b) le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier ;
- c) le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ;
- d) le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays.

2- Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des Forces armées, de la Police ou de la Fonction publique.

3- Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite convention". Enfin, l'article 11

de la Convention de l'Organisation internationale du Travail énonce : "Tout membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical" » ; qu'il conclut : « Au vu de tout ce qui précède, et en votre qualité de "gardienne des droits de l'Homme et des libertés publiques", mission constitutionnelle essentielle pour l'existence de notre démocratie obtenue après de longues luttes ... nous voudrions demander à votre...Juridiction de déclarer contraires à la Constitution, notamment en son article 31, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en son article 11, au Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques ... en son article 22, au Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par le Bénin le 03 janvier 1976, le billet d'écrou n° 321 /DGEFC/SP-C du 05 septembre 2017 émis par le colonel K. Séverin NSIA, en vue d'incarcérer dans les locaux disciplinaires, pour une durée de 45 jours d'arrêts de rigueur pour compter du 05 septembre au 19 octobre 2017 inclus, le capitaine Patrice TREKPO » de même que « le comportement du colonel K. Séverin NSIA qui n'a pas cru devoir respecter l'article 35 de la Constitution dans cette prise de décision, bafouant le droit syndical et la liberté d'opinion au Bénin » ;

Considérant qu'il joint à sa requête une copie du billet d'écrou signé par le colonel K. Séverin NSIA le 05 septembre 2017 ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction diligentée par la haute Juridiction, le directeur général des Eaux-Forêts et Chasse, le colonel Séverin K. NSIA, écrit : « ...Je voudrais rappeler à l'attention de la Cour le fait que cette sanction disciplinaire, prise en application du décret ci-joint, est consécutive à la violation par le capitaine TREKPO Patrice de certaines dispositions législatives et réglementaires qui régissent les personnels des Forces de sécurité publique et assimilées. Or, aussi bien l'article 35 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des Forces de sécurité publique et assimilées, l'article 31 de la Constitution ... que les textes internationaux ratifiés par le Bénin précisent que la défense des

droits et des intérêts s'opère dans les conditions prévues par les lois et règlements.

En effet, si l'article 32 de la loi n°2015-20 du 19 juin 2015 accorde aux fonctionnaires des Forces de sécurité publique et assimilées la jouissance du droit syndical, il précise en son deuxième alinéa que cette jouissance s'exerce en conformité avec l'obligation de réserve imposée par leur état de fonctionnaires des Eaux, Forêts et Chasse. Cette restriction renvoie aussi aux dispositions de l'article 27 de la même loi qui, en son deuxième alinéa, dispose : "Toute publication de documents ou d'informations relatifs à l'administration de chacune des composantes des Forces de sécurité publique et assimilées, aux structures et personnalités visées dans l'alinéa précédent doit être préalablement autorisée par le ministre de tutelle concerné".

Dans la réponse à la demande d'explication qui lui avait été adressée avant la prise de la sanction à son encontre, le capitaine Patrice TREKPO n'a pas déclaré avoir été autorisé par le ministre du Cadre de Vie et du Développement durable. De plus, bafouant la discipline qu'impose l'article 3 du décret n° 2016-155 du 17 mars 2016 portant règlement des services et de discipline générale dans l'Administration des Eaux, Forêts et Chasse au personnel des Eaux, Forêts et Chasse, cet officier, en s'exprimant sur un plateau de télévision sur le fonctionnement de l'Administration des Eaux, Forêts et Chasse a enfreint les prescriptions de l'article 24 de ce décret selon lequel "...Les fonctionnaires des Eaux, Forêts et Chasse ne peuvent, sans autorisation préalable de leur hiérarchie directe, faire sur un sujet du secteur forestier et des composantes de défense et de sécurité des écrits, des conférences publiques, radiodiffusées ou radiotélévisées..." » ; qu'il conclut : « Il ressort de tout ce qui précède que le capitaine Patrice TREKPO a effectivement passé outre plusieurs dispositions législatives et prescriptions réglementaires. Le billet d'écrou lié à la sanction qui lui a été infligée est parfaitement conforme au décret n°2016-155 du 17 mars 2016 portant règlement des services et de discipline générale dans l'Administration des Eaux, Forêts et Chasse et de ce fait, ma décision ne constitue nullement un bafouement du droit syndical et de la liberté d'opinion » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant que le requérant demande à la haute Juridiction de

déclarer contraire à la Constitution, notamment en son article 31, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en son article 11, au Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques en son article 22, au Pacte des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ratifié par le Bénin le 03 janvier 1976, le billet d'écrou n° 321/DGEFC/SP-C du 05 septembre 2017 émis par le colonel K. Séverin NSIA, en vue d'incarcérer dans les locaux disciplinaires, pour une durée de 45 jours d'arrêts de rigueur pour compter du 05 septembre au 19 octobre 2017 inclus, le capitaine Patrice TREKPO, à la suite de son intervention sur une chaîne de télévision, en sa qualité de secrétaire général par intérim du Syndicat national des agents des Eaux-Forêts et Chasse (SYNA-EFC) ;

Considérant qu'aux termes des articles 23 et 31 de la Constitution : « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression **dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements...*** » ; « *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...* » ; qu'il résulte de ces dispositions que l'exercice tant de la liberté d'opinion que de la liberté syndicale n'est pas absolu ; que celles-ci doivent s'exercer dans le respect de la loi ; que de même, la Cour a dit et jugé dans sa décision DCC 13-071 du 11 juillet 2013 que s'il est admis que « *l'usage de la liberté d'expression ne saurait constituer en lui-même une violation de la loi...**le contenu de la parole peut être de nature à enfreindre la loi.*** » ;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des éléments du dossier que la sanction disciplinaire de « 45 jours d'arrêts de rigueur » infligée au capitaine Patrice TREKPO ne l'a pas été du simple fait de l'action syndicale qu'il a exercée en participant à une émission télévisée, encore moins du fait qu'il se serait simplement exprimé sur cette chaîne de télévision ; que le capitaine Patrice TREKPO a été sanctionné en raison de la violation par lui de l'obligation de réserve imposée à tout agent du corps des Eaux, Forêts et Chasse, y compris leurs responsables syndicaux, dans l'exercice de la liberté syndicale et d'opinion ; que cette obligation est consacrée, comme le reconnaît aussi le requérant en l'espèce, à l'article 32 de la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut

spécial des personnels des Forces de sécurité publique et assimilées ; que selon cette disposition, « *Les fonctionnaires des Forces de sécurité publique et assimilées jouissent de la liberté syndicale, d'opinion, de croyances philosophiques, religieuses et politiques.*

La jouissance de ces droits s'exerce en conformité avec l'obligation de réserve imposée par leur état de fonctionnaire des Forces de sécurité publique et assimilées et ne doit, en aucun cas, porter atteinte à l'exécution du service public d'urgence et à l'intérêt général » ; que cette disposition a été déclarée conforme à la Constitution avec toutes les autres dispositions de la loi par la Cour dans sa décision DCC 15-124 du 16 juin 2015 ; que dans ces conditions, l'appréciation du bien-fondé de la sanction disciplinaire infligée au capitaine Patrice TREKPO à laquelle invite le requérant en l'espèce, ne peut se faire qu'au regard des textes régissant le corps des Eaux, Forêts et chasse, en l'occurrence la loi n° 2015-20 du 19 juin 2015 portant statut spécial des personnels des Forces de sécurité publique et assimilées et du décret n°2016-155 du 17 mars 2016 portant règlement des services et de discipline générale dans l'Administration des Eaux, Forêts et Chasse ; qu'une telle appréciation 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 échet 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 Serge Roberto PRINCE AGBODJAN, à Monsieur le Directeur général des Eaux-Forêts et Chasse et publiée au Journal officiel.

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

Messieurs Théodore	HOLO	Président
Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
Madame Marcelline-C.	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur Akibou	IBRAHIM G.	Membre

Madame Lamatou

NASSIROU

Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Marcelline-C. GBEHA-AFOUDA.- Professeur Théodore HOLO.-