

REPERTOIRE N°217/GCC

DU 30 OCTOBRE 2018

**DECISION N°217/CC DU 30 OCTOBRE 2018 RELATIVE A LA
REQUÊTE PRESENTÉE PAR LA CONFEDERATION SYNDICALE
DYNAMIQUE UNITAIRE TENDANT A L'ANNULATION DE
L'ORDONNANCE N°00000016/PR/2018 DU 23 FEVRIER 2018
PORTANT MODIFICATION, SUPPRESSION ET COMPLETANT
CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI N°1/2005 PORTANT
STATUT GENERAL DE LA FONCTION PUBLIQUE AINSI QUE
DES MESURES D'AUSTERITE ADOPTEES PAR LE CONSEIL DES
MINISTRES DU 21 JUIN 2018**

AU NOM DU PEUPLE GABONAIS

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Vu la requête enregistrée au Greffe de la Cour le 12 juillet 2018, sous le numéro 054/GCC, par laquelle la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire, représentée par son Président, Monsieur Jean Rémy YAMA, ayant son siège social sis à Awendjé, à Libreville, Boîte Postale 4.604, Tél. 07.17.33.59/05.33.79.10, a saisi la Cour Constitutionnelle aux fins d'annulation de l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 portant modification, suppression et complétant certaines dispositions de la loi n°1/2005 du 4 février 2005

portant Statut Général de la Fonction Publique, ainsi que des mesures d'austérité adoptées par le Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ;

Vu la Constitution ;

Vu la Loi Organique n°9/91 du 26 septembre 1991 sur la Cour Constitutionnelle, modifiée par l'Ordonnance n°00005/PR/2018 du 26 janvier 2018 ;

Vu le Règlement de Procédure de la Cour Constitutionnelle n°035/CC/06 du 10 novembre 2006, modifié par le Règlement de Procédure n°033/CC/2016 du 29 juin 2016 ;

Vu la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique ;

Vu la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires ;

Vu le décret n°404/PR/MBCP/MFRA du 20 août 2015 fixant le régime des rémunérations des agents civils de l'Etat et portant reclassement ;

Vu les décisions Avant-Dire-Droit n°064 bis/CC du 10 août 2018, n°074bis/CC du 10 septembre 2018 et n°214bis/CC du 10 octobre 2018 ;

Le Rapporteur ayant été entendu

1-Considérant que par requête susvisée, la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire, représentée par son Président, Monsieur Jean Rémy YAMA, ayant son siège social sis à Awendjé, à Libreville, Boîte Postale 4.604, Tél. 07.17.33.59/05.33.79.10, a saisi la Cour Constitutionnelle aux fins d'annulation de l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23

février 2018 portant modification, suppression et complétant certaines dispositions de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique, ainsi que des mesures d'austérité adoptées par le Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ;

2-Considérant, s'agissant de l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 portant modification, suppression et complétant certaines dispositions de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique, que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire soutient que les modifications apportées à celle-ci visent à précariser et à déshumaniser les agents publics, car prises en violation des dispositions des instruments internationaux et des textes législatifs nationaux, à savoir : la Convention n°95 de l'Organisation Internationale du Travail sur la protection du salaire, en ses articles 5, 6, 12, et 14 ; la Convention n°144 de l'Organisation Internationale du Travail sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail ; la Convention n°151 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la Fonction Publique, en son article 8 ; les Conventions n°87 et n°98 de l'Organisation Internationale du Travail ; la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de 1966, en ses articles 34, 114, 115, 116, 117, 123 et 124 ; la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires, en ses articles 25, 26, 70, 74, 106 et 107 ; la loi n°1/2005 portant Statut Général de la Fonction Publique, en ses articles 28, 29, 30, 31, 72, 73, 78, 79, 80, 81, 82, 86 et 127 ainsi que la loi n°14/2005

du 8 août 2005 portant code de déontologie de la Fonction Publique, en ses articles 19, 20, 22 et 28 ;

3-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire ajoute que, présentée à la première session ordinaire de la douzième législature de l'Assemblée Nationale sous le numéro 17/2008, cette ordonnance n'a pas été examinée par le Parlement qui a plutôt suggéré au Gouvernement de la transformer en projet de loi devant lui être présenté avant le 30 juin 2018, date de clôture de la première session ; que l'ordonnance en cause n'ayant pas été ratifiée au cours de ladite session, la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire sollicite par conséquent son annulation;

4-Considérant, à propos des mesures critiquées, que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire rappelle que, réuni le 21 juin 2018 en Conseil des Ministres, le Gouvernement a décidé, sans consultation préalable des partenaires sociaux et en violation des textes en vigueur, des mesures ci-après : mise à la retraite immédiate des agents absents pour cause de maladie de longue durée ; interdiction de recrutement de la main d'œuvre non permanente ; gel des recrutements en qualité de contractuel hors statut des agents déjà à la retraite ; gel des concours, des mises en stage, des titularisations, avancements et reclassements pour une durée de trois ans et assainissement du fichier de titulaire de fonction pour évaluer le niveau des indemnités indues ; mise sous bons de caisse des agents publics dès le 25 juillet 2018 ; qu'à ces mesures, s'ajoutent celles annoncées par le Porte-parole de la Présidence de la République, à savoir la réduction des salaires de : 5% pour les revenus compris entre 650. 000 et 1.500.000

Francs CFA ; 10% pour les revenus compris entre 1.500. 001 et 2.000.000 de Francs CFA ; 15% pour des revenus supérieurs à 2.000.000 de Francs CFA ;

5-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique souligne que le salaire de l'agent public est encadré par la loi, de même que la loi de finances rectificative ne mentionne aucun impôt ou toute autre forme de prélèvement sur le salaire de l'agent public en dehors de ceux existants ; que la réduction des salaires étant illégale, car ne reposant sur aucun texte de loi ou réglementaire, la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire demande par conséquent l'annulation de ces mesures déshumanisantes pour les agents publics dont les carrières sont déjà bloquées depuis 2015, faute de régularisation des situations administratives ; qu'il ajoute que lesdites mesures, qui vont davantage paupériser les agents publics par le gel des recrutements et des concours, sont non seulement prises en totale violation des dispositions relatives aux statuts de la Fonction Publique et des fonctionnaires, mais encore et surtout, elles interviennent au moment où plusieurs agents publics travaillent depuis cinq ans environ sans salaire, ce qui est notamment le cas de 6.000 enseignants de l'Education Nationale ; qu'au regard de tout ce qui précède, la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire sollicite de la Cour Constitutionnelle, en plus de l'annulation des mesures critiquées, la régularisation de toutes les situations administratives et financières des agents publics, mais aussi son soutien pour l'ouverture d'un dialogue social entre le Gouvernement et les organisations sociales ;

6-Considérant qu'au soutien de sa demande, la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire verse au dossier

une copie du projet de loi portant ratification de l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 susmentionnée ; une copie du communiqué final du Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ; une copie de la Convention n°151 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la Fonction Publique ; une copie de la Convention n°95 de l'Organisation Internationale du Travail sur la protection du salaire ; une copie de la correspondance n°246 CONASYSED/BN, datée du 5 avril 2018, adressée au Premier Ministre et relative à la régularisation de la situation administrative et financière des enseignants des promotions ENI, ENS et autres 2015-2016 ; une copie de la correspondance n°237/DU/BC/P, datée du 7 février 2018, adressée au Ministre chargé de la Fonction Publique et portant transmission des dossiers pour régularisation des situations administratives des agents publics de l'Etat ; une copie de la correspondance n°314/DU/BC/P, datée du 9 juillet 2018, adressée au Ministre chargé de la Fonction Publique et portant transmission des dossiers pour régularisation des situations administratives des agents publics de l'Etat ; trois copies de notification, par voie d'huissier, des correspondances susmentionnées et des listes de régularisation des situations administratives des agents publics, au Ministre chargé de la Fonction Publique ; une copie de la correspondance n°00207/MFPMSPRE/CABM du Ministre chargé de la Fonction Publique, datée du 13 mars 2018 et accusant réception des correspondances suscitées à lui adressées par la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire ; une copie du procès-verbal de notification de la décision n°0026bis/CC du 12 mai 2016 relative à la requête présentée par la Convention Nationale du Secteur Education tendant au contrôle de

constitutionnalité de l'ordonnance n°00013/PR/2015 du 16 juillet 2015 portant modification, suppression et complétant certaines dispositions de la loi n°1/2005 du 4 février 2005, portant Statut Général de la Fonction Publique et une fiche technique retraçant les mesures adoptées par le Gouvernement lors du Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ainsi que les textes internationaux censés avoir été violés en la circonstance ;

7-Considérant que lors de son audition, le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire a, pour l'essentiel, réitéré les termes de sa requête introductive d'instance, non sans apporter quelques précisions, à savoir, premièrement, pour ce qui est de l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 susmentionnée, que bien que celle-ci soit frappée de caducité, il attend néanmoins de la Cour Constitutionnelle qu'elle signifie clairement au Gouvernement que ce texte ne peut absolument pas être appliqué car, à ses yeux, les mesures incriminées prises par ce dernier semblent y prendre appui ; deuxièmement, s'agissant justement desdites mesures, que la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire, qui ne s'oppose nullement à la réduction du train de vie de l'Etat, estime néanmoins que le Gouvernement, avant de les prendre et d'affirmer qu'elles sont d'application immédiate, aurait dû préalablement réunir les partenaires sociaux pour en discuter, procéder à la modification des dispositions régissant chacune des mesures prises ou alors préciser que celles-ci devront faire l'objet de modification et, surtout, consulter le Conseil Supérieur de la Fonction Publique et le Comité Consultatif de la Fonction Publique prévus respectivement aux articles 25 et 26 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires ;

que bien que le Gouvernement ait différé l'application de ces mesures, il reste que des dysfonctionnements ont été enregistrés dès la mise à exécution de l'opération de mise sous bons de caisse des agents publics ; qu'en effet, certains agents publics ont vu leurs primes enregistrer une baisse, d'autres n'ont tout simplement pas perçu leur salaire, notamment ceux affectés à l'intérieur du pays, les ordinateurs du Ministère de la Fonction Publique et/ou de la Direction Générale de la Solde, qui n'ont pas été préalablement réactualisés, les ayant assimilés à des agents démissionnaires ; que par ailleurs, des responsables administratifs ont profité de cette opération pour régler des comptes à certains agents du fait de leur activité syndicale en refusant de leur délivrer leurs attestations de présence au poste ;

8-Considérant que le Gouvernement, représenté par le Ministre chargé de la Fonction Publique et le Ministre chargé du Travail, a, dans sa réplique, réfuté toutes les allégations de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire, les jugeant mal fondées ;

**Sur la demande d'annulation de l'ordonnance
n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018**

9-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire sollicite de la Cour Constitutionnelle l'annulation de l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 portant modification, suppression et complétant certaines dispositions de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique, motifs pris de ce qu'elle n'a pas été ratifiée par le Parlement au cours de la session qui a suivi son adoption, d'une part, et que bien qu'étant frappée de caducité,

les mesures incriminées prises par le Gouvernement semblent y prendre appui, d'autre part ;

10-Considérant que réagissant à cette demande, le Ministre de la Fonction Publique, de la Modernisation du Service Public, chargé de la Réforme de l'Etat rétorque que ladite demande est sans objet dans la mesure où l'ordonnance en cause, en raison de sa non ratification par le Parlement, est devenue caduque en application des dispositions des alinéas 2, 3 et 5 de l'article 52 de la Constitution ; qu'en outre, les matières sur lesquelles porte cette ordonnance n'ont aucun caractère attentatoire aux droits des agents publics ; qu'en effet, ledit texte ne faisait que préciser des dispositions en vigueur depuis des décennies, à l'exemple de l'avancement au mérite prévu à l'article 128 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires ;

11-Considérant qu'aux termes des dispositions des alinéas 2, 3 et 5 de l'article 52 de la Constitution, les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et signées par le Président de la République ; qu'elles entrent en vigueur dès leur publication ; qu'elles doivent être ratifiées par le Parlement au cours de sa prochaine session ; qu'en l'absence d'une loi de ratification, les ordonnances sont frappées de caducité ; qu'autrement dit, elles n'ont plus d'existence juridique et ne peuvent donc plus s'appliquer ;

12-Considérant qu'il est constant que l'ordonnance n°00000016/PR/2018 incriminée a été prise le 23 février 2018, soit pendant l'intersession parlementaire ; que conformément aux dispositions ci-dessus rappelées des alinéas 2, 3 et 5 de l'article 52 de la Constitution, cette ordonnance, pour devenir

une loi et rester en vigueur, devait être ratifiée au cours de la première session ordinaire qui s'était ouverte le 1^{er} mars pour s'achever le 30 juin 2018 ; que tel n'a pas été le cas en l'occurrence, l'instruction ayant révélé que bien que présentée par le Ministre chargé de la Fonction Publique pour ratification durant ladite session, l'ordonnance querellée n'a cependant pas été ratifiée au cours de cette session ; qu'il suit de là que l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 est frappée de caducité depuis le 1^{er} juillet 2018 ; que par conséquent, la demande d'annulation de ladite ordonnance formulée par la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire est sans objet ;

**Sur la mesure relative à la mise à la retraite
immédiate des agents absents pour cause de maladie de
longue durée**

13-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire argumente, à propos de cette mesure, que la mise à la retraite pour cause de maladie est réglementée par les dispositions des articles 96, 115 et 152 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires ; que dès lors, il se demande quel intérêt y-a-t-il à prendre une telle mesure quand on sait que les dispositions précitées prévoient le traitement de ces cas ; qu'en outre, on ne peut décider de la mise à la retraite immédiate des fonctionnaires absents pour cause de longue maladie en violation totale de ces dispositions ; que nombre de fonctionnaires se trouvant dans cet état se sont vu appliquer cette mesure puisqu'il ne leur a pas été délivré les attestations spéciales de présence au poste, en dépit de la présentation par eux de leurs dossiers médicaux ; que d'autres ont été

simplement considérés comme démissionnaires parce que n'ayant pu obtenir le même document ;

14-Considérant que le Ministre chargé de la Fonction Publique a tenu d'abord à indiquer que les mesures décrites ont été prises à la suite des séminaires organisés par le Gouvernement au regard de l'accroissement exponentiel des effectifs de la Fonction Publique et de l'augmentation de la masse salariale qui en est la conséquence; qu'en effet, selon l'intéressé, la masse salariale s'élevait à près de 710 milliards, soit près de 59% des recettes fiscales alors estimées à 1.205 milliards de Francs CFA dans la loi des finances initiale de l'année 2018 ; que ce ratio de 59% dépasse largement le seuil de 35%, soit près de 422 milliards, fixé conformément aux critères de convergences de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale ; qu'en outre, le rapport fonction publique/population est de 55 agents publics pour 1000 habitants au Gabon, alors que dans des pays beaucoup plus peuplés de la sous-région ou d'ailleurs, tels le Cameroun, le Congo et le Sénégal, ce rapport est bien en-deçà de celui du Gabon ; que c'est dans le but d'inverser cette tendance que les recommandations issues de ce séminaire ont été validées par le Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ;

15-Considérant, s'agissant de la mesure relative à la mise à la retraite immédiate des agents absents pour cause de maladie de longue durée, que le Ministre chargé de la Fonction Publique réplique que l'article 34 du décret n°683/PR/MFP/CTA du 30 septembre 1968 fixant le régime des congés de la Fonction Publique énonce que : « L'agent ayant obtenu, au cours d'une période de douze mois consécutifs, des congés de maladie d'une durée totale de six mois est placé d'office en

position de disponibilité. Si, au cours des douze mois suivants, son état nécessite l'octroi d'un nouveau congé de maladie, la disponibilité sera alors accordée au lieu du congé. À l'issue de cette disponibilité, l'intéressé est replacé dans son administration d'origine, mais s'il y a rechute au cours de l'année de sa reprise de service, il est immédiatement mis à la retraite. » ; qu'il ajoute que trop d'agents publics usent de manière abusive de ces dispositions ; qu'il s'agit donc, à travers cette mise à la retraite immédiate des agents absents pour cause de maladie de longue durée, non seulement de vérifier qui est réellement malade et qui ne l'est pas, mais aussi de faire tout simplement application des textes en vigueur ; que dans tous les cas, tout se fera dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, après consultation des partenaires sociaux et du conseil de santé dont la mise en place ne saurait tarder ;

16-Considérant que l'article 96 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires dispose : « La mise en disponibilité est prononcée d'office lorsqu'un fonctionnaire se trouve dans l'incapacité de reprendre ses fonctions après avoir épuisé ses droits à congé de longue durée ou de maladie dans les conditions fixées par un décret. Dans ce cas, la durée de la disponibilité peut excéder un an renouvelable à deux reprises pour une durée égale. A l'expiration de la période de mise en disponibilité d'office, le fonctionnaire est soit replacé dans son administration d'origine, s'il est apte, soit, dans le cas contraire, mis à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, licencié. » ; que pour sa part, l'article 115 de la même loi énonce : « Lorsqu'un fonctionnaire est atteint d'une maladie physique ou mentale incurable dûment constatée par un conseil de santé, une rente d'invalidité lui est

accordée dans les conditions fixées par la loi relative aux pensions. » ; qu'enfin, selon l'article 152, troisièmement du même texte, le licenciement peut intervenir dans les cas prévus à l'article 96 du présent statut en ce qui concerne l'invalidité, l'incapacité de reprendre ses fonctions après la fin de la disponibilité consécutive au congé de maladie ou de longue durée ;

17-Considérant qu'il appert des dispositions législatives et réglementaires ci-dessus rappelées que la mise à la retraite des agents absents pour cause de maladie de longue durée ne se fait pas d'office, mais qu'elle obéit à une procédure qui prévoit des étapes ; que c'est au terme de cette procédure, notamment la constatation de l'incapacité pour l'agent de reprendre ses fonctions après la fin de la disponibilité consécutive au congé de maladie de longue durée ainsi que la consultation du conseil de santé, que la mise à la retraite pour cause de maladie de longue durée intervient ;

18-Considérant qu'en l'espèce, il ressort de l'instruction, précisément des déclarations du Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire et du Ministre chargé de la Fonction Publique, que la mesure dénoncée n'est pas encore entrée en exécution ; que du reste, le Ministre chargé de la Fonction Publique a affirmé que ces cas seront soumis au conseil de santé qui sera convoqué dans les meilleurs délais ; qu'il suit de là que le moyen est inopérant ;

Sur la mesure relative au gel des concours, des mises en stage, des titularisations, avancements et reclassements pour une durée de trois ans

19-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire dénonce cette mesure qu'il estime porter atteinte aux droits des agents publics ; que s'agissant particulièrement du gel des concours et des mises en stages, il explique que le renouvellement des connaissances doit être permanent dans certains secteurs de l'administration, notamment ceux de la santé et de l'enseignement, du fait qu'ils enregistrent régulièrement des évolutions importantes tant au niveau de la connaissance stricto sensu qu'à celui de la technologie où les innovations sont quasi annuelles; que par conséquent, pour lui, geler les concours et les mises en stage, revient tout simplement à faire obstruction à l'épanouissement des intelligences ; qu'il considère que cette mesure prise par le Gouvernement ne vise ni plus ni moins qu'à entériner une situation savamment entretenue, à savoir le blocage définitif des concours et mises en stage ; qu'il en veut pour preuve le fait que depuis l'année 2015, aucun agent public n'a pu accéder à un stage ou n'a passé un concours interne ou externe ; qu'à titre d'exemple, il relève que le concours de l'Ecole Normale Supérieure, prévu pour se tenir en 2016, a été reporté sine die sans aucune explication ; que celui de 2018 l'a également été, mais cette fois du fait des nouvelles mesures, alors que des frais de participation avaient déjà été perçus ; qu'il est convaincu que ce concours n'aura plus jamais lieu, ce d'autant plus qu'à ce jour, toutes les correspondances adressées aux autorités de tutelle à cet effet sont demeurées sans réponse ; qu'il se demande enfin, dans ces conditions, ce

qu'il adviendra des étudiants actuellement en fin de formation ici et ailleurs ;

20-Considérant, en ce qui concerne le gel des recrutements, que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire déclare que certaines administrations vont pâtir de cette mesure, singulièrement celles de la santé et de l'enseignement qui recrutent régulièrement des contractuels hors statut en raison de leur spécificité et de leur compétence ; qu'il suggère par conséquent, dans l'immédiat, le maintien en fonction desdits agents afin de permettre à l'Etat de continuer à tirer profit de leur expertise et, pour l'avenir, d'encadrer les recrutements pour éviter les abus, plutôt que de les geler totalement ; qu'il s'étonne enfin de ce qu'en dépit de la prise de cette mesure déclarée pourtant d'application immédiate, le Conseil Supérieur de la Magistrature a quand même procédé au recrutement de nouveaux magistrats et à l'avancement d'autres ;

21-Considérant qu'en réponse à ces arguments, le Ministre chargé de la Fonction Publique affirme que le gel des concours, des mises en stage et des recrutements est une mesure conservatoire qui permet au Gouvernement de mettre à profit la période retenue pour assainir le fichier des effectifs de la solde, au travers de la définition des cadres organiques et de la gestion prévisionnelle des emplois effectifs et compétences dans le but de parvenir à la mise en place d'un nouveau système de gestion de l'agent public ; qu'à propos du gel des titularisations, avancements et reclassements, il estime qu'il s'agit, là encore, d'une mesure conservatoire qui a trait à la gestion de carrière des agents publics, le Gouvernement ne pouvant plus maintenir le système actuel, sans courir le risque

de l'asphyxie; qu'il explique que cette mesure gèle certes les droits de l'agent public pendant la période considérée, mais ne les éteint cependant pas ; que c'est seulement le bénéfice des avantages liés aux titularisations, avancements et reclassements qui est différé ; que du reste, poursuit-il, le Gouvernement compte très prochainement engager des discussions avec les partenaires sociaux pour expliquer le bien-fondé de cette mesure prévue pour durer trois ans ; qu'en tout état de cause, c'est dans l'intérêt des agents publics que le Gouvernement a décidé de cette mesure, l'objectif étant de repartir sur de nouvelles bases, autrement plus saines ;

22-Considérant que l'article 25 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires dispose : « Il est institué un Conseil Supérieur de la Fonction Publique. Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique examine tous les éléments utiles pour l'amélioration du fonctionnement du système administratif et donne son avis sur les grandes orientations de la Fonction Publique. Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique est présidé par le Premier Ministre, assisté du Ministre de la Fonction Publique, Vice-président. Il comprend : -des représentants de l'administration ; -des représentants des organisations syndicales des fonctionnaires ; -des représentants des fonctionnaires non syndiqués ; -des représentants de l'Assemblée Nationale. Le Conseil Supérieur de la Fonction Publique est convoqué, soit par le Premier Ministre, soit sur proposition du Ministre de la Fonction Publique, soit à la demande écrite de ses membres. Ses décisions sont prises à la majorité des membres. » ; que l'article 26 de la même loi énonce, quant à lui : « Il est institué un Comité Consultatif de la Fonction Publique, présidé par le Ministre de la Fonction Publique. Le Comité Consultatif de la

Fonction Publique a compétence sur toutes questions relatives à l'application du présent statut et des textes réglementaires qui s'y rapportent. Il possède compétence générale en matière de personnel, d'organisation administrative, de perfectionnement des méthodes et techniques de travail. Il est obligatoirement saisi avant toute autre instance de tout projet législatif et réglementaire concernant la Fonction Publique. » ;

23-Considérant que contrairement aux allégations du requérant, selon lesquelles depuis 2015 aucun agent public n'a pu accéder à un stage ou passer un concours externe ou interne, l'instruction a révélé que dans diverses administrations, des agents publics ont bénéficié de stages tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays et d'autres ont passé des concours ; qu'il est par ailleurs constant que la mesure décriée relative au gel des concours, des mises en stage, des titularisations, avancements et reclassements pour une durée de trois ans n'a pas encore été traduite dans les faits ainsi que le reconnaissent, dans leurs déclarations et leurs écritures respectives, aussi bien le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire que le Ministre chargé de la Fonction Publique ; qu'en tout état de cause, pour que ladite mesure reçoive application, le Gouvernement est tenu de convoquer d'abord le Comité Consultatif de la Fonction Publique et ensuite le Conseil Supérieur de la Fonction Publique ;

Sur la mesure relative à la mise sous bons de caisse des agents publics

24-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire fustige la mise sous bons de caisse des agents publics qu'il juge ne pas faire partie du mode

de paiement des fonctionnaires prévu par la loi qui les régit, en plus d'être déshumanisante et humiliante ;

25-Considérant que le Ministre chargé de la Fonction Publique oppose à cela que la mise sous bons de caisse des agents publics vise trois objectifs principaux, à savoir, premièrement, assainir le fichier de la Fonction Publique pour déceler les cas de perception indues de rémunération, deuxièmement, identifier les agents absents de leurs postes de travail ou atteints de maladies de longue durée, troisièmement, préparer les audits de fichiers fonction publique et solde ; que par conséquent, c'est une mesure de contrôle des effectifs des agents publics qui repose sur un cadre juridique non équivoque, notamment les articles 11 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires et 78 de la n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique ;

26-Considérant que l'article 11 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires dispose : « Le fonctionnaire doit rejoindre, dès sa nomination, son poste d'affectation et assurer personnellement de façon permanente son service. Le fonctionnaire contrevenant aux dispositions ci-dessus s'expose à la privation de son traitement dans les conditions et selon les modalités précisées par voie réglementaire » ; que l'article 78 de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique, pour sa part, prescrit que : « L'agent public a droit, après service fait, à une juste rémunération » ; qu'il en résulte que l'émission d'un bon de caisse est un mode de paiement de la rémunération d'un agent public tout comme l'est le virement dans un compte bancaire ; que par

conséquent, la décision du Gouvernement de payer les salaires des agents publics par l'émission de bons de caisse ne saurait être regardée comme contrevenant à la loi, surtout que cette mesure vise par ailleurs à contrôler la présence effective de l'agent public à son poste de travail ; que le moyen invoqué n'est pas pertinent ;

Sur la mesure relative à l'interdiction de recrutement de la main d'œuvre non permanente

27-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire s'insurge contre cette mesure qu'il dit violer des principes ; qu'il précise que même si la main d'œuvre non permanente est régie par le code du travail, l'interdiction de recruter cette catégorie de personnel va affecter considérablement des administrations comme l'enseignement supérieur ou les travaux publics qui s'y appuient abondamment tant au plan de leur fonctionnement qu'à celui de leur performance ; qu'au regard de ce qui précède, le Gouvernement aurait dû décider d'un gel temporaire du recrutement de la main d'œuvre non permanente plutôt que de l'interdire purement et simplement ;

28-Considérant qu'il est constant que la suppression du recrutement de la main d'œuvre non permanente était actée dans l'ordonnance n°00000016/PR/2018 du 23 février 2018 portant modification, suppression et complétant certaines dispositions de la loi n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique dont la caducité a été constatée dans la présente décision, du fait de la non ratification de ladite ordonnance au cours de la session du Parlement qui s'est achevée le 30 juin 2018 ; que le moyen, là encore, n'est pas pertinent ;

Sur la mesure relative à la réduction des salaires

29-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire s'oppose à la réduction du salaire des agents publics qu'il dit être encadré par les dispositions des lois n°1/2005 du 4 février 2005 portant Statut Général de la Fonction Publique et n°8/91 du 26 septembre 1991 portant Statut Général des Fonctionnaires ainsi que par le décret n°404/PR/MBCP/MFRA du 20 août 2015 fixant le régime des rémunérations des agents civils de l'Etat et portant reclassement ; qu'en effet, selon le requérant, l'article 106 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991, susvisée, dispose : « Le traitement des fonctionnaires est constitué de deux éléments : la solde de base et les accessoires de solde. » ; que l'article 107 de la même loi énonce, pour sa part : « La solde de base est composée d'une partie fixe et d'une partie variante. La partie fixe est égale pour tous les fonctionnaires. La partie variable est calculée en fonction :-de l'indice afférent au grade, à la classe et à l'échelon de la hiérarchie considérée, et faisant l'objet d'une grille ; -du coefficient de spécialité qui tient compte des contraintes et spécificités propres à chacune des spécialités. Ce coefficient est uniforme pour tous les corps d'une même spécialité. Toutefois, le rapport entre le coefficient de la spécialité ayant la plus forte valeur et le coefficient de la spécialité ayant la plus faible valeur ne doit en aucun cas être supérieur à deux. La grille indiciaire est commune à tous les corps de fonctionnaires et aux personnes mentionnées à l'article 2 du présent statut. La valeur du point d'indice est la même, quel que soit l'indice. » ; que par conséquent, la diminution du salaire passe inéluctablement par la révision de ces outils juridiques, ce qui est loin d'être le cas en l'espèce ;

30-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire affirme, en outre, qu'en prenant les mesures querellées, le Gouvernement a violé les Conventions de l'Organisation Internationale du Travail n°95 sur la protection du salaire, n°144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, n°151 concernant la protection du droit d'organisation et les procédures de détermination des conditions d'emploi dans la Fonction Publique, n°87, n°98 et la Recommandation OIT/UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de 1966, lesquelles régissent tous les contrats des travailleurs y compris ceux de la Fonction Publique et ses composantes ;

31-Considérant que le Ministre chargé de la Fonction Publique réplique qu'il ne s'agit que de simples hypothèses que d'ailleurs aucun support matériel ne sous-tend présentement ; qu'il ajoute que l'objectif visé par le Gouvernement n'est pas de diminuer les salaires, ni de toucher à la valeur du point d'indice, mais plutôt d'orienter les économies qui seraient engrangées vers la satisfaction des besoins des populations les plus défavorisées, et ce, en demandant non pas aux agents publics qui gagnent le moins, mais à ceux d'entre eux qui ont les salaires les plus élevés de contribuer à l'effort national tendant à la réduction de la masse salariale dans le secteur public ; qu'en tout état de cause, avant que l'on en arrive à son application, cette question fera l'objet d'un large débat avec les partenaires sociaux ;

32-Considérant que le Ministre du Travail, de l'Emploi chargé de la Formation Professionnelle déclare, pour sa part, que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire fait une lecture erronée et une mauvaise interprétation

des dispositions contenues dans les Conventions susmentionnées ; qu'en effet, la Convention de l'Organisation Internationale du Travail n°95, qui traite de la protection du salaire, interdit aux employeurs de restreindre par des manipulations ou de quelque manière que ce soit, la liberté du travailleur de disposer de son salaire selon son gré ; que ni l'ordonnance non ratifiée, ni les mesures critiquées n'empêchent les agents publics de disposer de leurs salaires ; que le fait de soumettre les agents publics au versement de leurs salaires par bons de caisse ne peut constituer une entrave à leur liberté d'en disposer ; qu'au reste, le requérant n'apporte pas la preuve que les salaires des agents publics ont subi une quelconque manipulation ; que s'agissant de la Convention de l'Organisation Internationale du Travail n°144, celle-ci porte sur les consultations tripartites relatives aux normes du travail ; qu'à cet égard, le Gouvernement a toujours été soucieux de maintenir un dialogue social permanent avec les partenaires sociaux ; que ce faisant, un certain nombre de mesures préconisées fera l'objet de consultations tripartites ; qu'en revanche, la mise sous bons de caisse, le recensement, le contrôle de présence effective au poste et le pointage ne sauraient faire l'objet de consultation, car on ne peut demander à un employeur de consulter son employé pour s'assurer de sa présence effective au poste ; que concernant la Convention de l'Organisation Internationale du Travail n°151, elle a trait aux garanties de protection dont les agents publics doivent bénéficier contre tous les actes tendant à porter atteinte à la liberté syndicale en matière d'emploi ; que la liberté syndicale est garantie au Gabon, ce qui permet d'ailleurs à la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire, dans les limites du respect de la loi et de l'ordre public, d'entreprendre toute

action syndicale qu'elle juge nécessaire pour exprimer ses revendications ; que les mesures incriminées ne portent nullement atteinte à la liberté syndicale ; que pour ce qui est des Conventions de l'Organisation Internationale du Travail n°87 et 98, elles sont de la même essence que la convention n°151 déjà évoquée ; qu'enfin, la Recommandation OIT/UNESCO n'est pas une injonction ; qu'il s'agit tout simplement d'une invitation à de meilleures pratiques dans le cadre des relations employeurs-employés ; que le Gouvernement s'efforce par tous les moyens possibles d'offrir aux agents publics les meilleurs traitements et conditions de travail ; que de même, les agents publics du secteur de l'enseignement sont associés sur des questions relatives à la politique de l'enseignement, à l'organisation scolaire et aux modifications des curricula ;

33-Considérant qu'il est ressort de l'instruction que la mesure décriée n'est pas encore entrée en application, et ce, d'autant plus qu'à ce jour, aucun agent public n'a eu sa rémunération réduite ; qu'en outre, le Gouvernement a subordonné l'application de ladite mesure à des discussions préalables avec les partenaires sociaux ; que par ailleurs, aucune des conventions internationales supposées avoir été violées par le Gouvernement n'a de rapport avec la détermination des éléments constitutifs de la rémunération des agents publics et les fluctuations qu'ils peuvent subir selon les contingences économiques ; que le moyen ne peut prospérer ;

Sur l'ouverture d'un dialogue social entre le Gouvernement et les organisations sociales

34-Considérant que le Président de la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire sollicite le soutien de la Cour

Constitutionnelle pour l'ouverture d'un dialogue social entre le Gouvernement et les organisations sociales ;

35-Considérant qu'à cette sollicitation, le Ministre chargé de la Fonction Publique répond que le Gouvernement a toujours pris soin d'inviter les organisations syndicales à la négociation ainsi qu'aux travaux ou à la préparation des réformes portant sur l'administration publique ; que pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la toute dernière annonce appelant les organisations syndicales du secteur public, sans exception, à des discussions sur les mesures arrêtées en Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ; que près d'une quarantaine de syndicats dudit secteur ont répondu favorablement à cette invitation ; qu'il relève, pour le déplorer, que la Confédération Syndicale Dynamique Unitaire n'y a pas répondu, alors que les discussions envisagées vont justement permettre au Gouvernement et aux partenaires sociaux de s'accorder sur l'application des mesures préconisées ; que pour corroborer ses propos, il verse au dossier le tableau récapitulatif des syndicats du secteur public ayant accepté de se faire enregistrer en vue des négociations, un document établissant le programme de l'organisation du dialogue social entre le Gouvernement et les organisations syndicales prévu pour se tenir en deux phases, à savoir la phase préparatoire du dialogue par le comité ad hoc tripartite et la phase active du dialogue, ainsi que la liste des mesures conjoncturelles devant faire l'objet de discussions ;

36-Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que quoique salutaires et urgentes, les mesures arrêtées en Conseil des Ministres du 21 juin 2018, à l'exception de celle relative au paiement des salaires des agents publics par bons de caisse,

ne peuvent être traduites dans les faits que dans le strict respect des procédures prévues en la matière.

DECIDE

Article premier : A l'exception de celle relative au paiement des salaires des agents publics par bons de caisse, les mesures arrêtées en Conseil des Ministres du 21 juin 2018 ne peuvent être traduites dans les faits que dans le strict respect des procédures prévues en la matière.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au requérant, au Président de la République, au Premier Ministre, au Président du Sénat et publiée au Journal Officiel de la République Gabonaise ou dans un journal d'annonces légales.

Ainsi délibéré et décidé par la Cour Constitutionnelle en sa séance du trente octobre deux mil dix-huit où siégeaient :

Madame Marie Madeleine MBORANTSUO, Président,
M. Hervé MOUTSINGA,
Madame Louise ANGUE,
M. Christian BAPTISTE QUENTIN ROGOMBE,
Madame Claudine MENVOULA ME NZE ép. ADJEMBIMANDE,
M. François de Paul ADIWA-ANTONY,
M. Christian BIGNOUMBA FERNANDES,
M. Jacques LEBAMA,
Madame Afriquita Dolorès AGONDJO, ép. BANYENA,
Membres, assistés de Maître **Charlène MASSASSA MIPIMBOU**, Greffier./.

Et ont signé, le Président et le Greffier

A circular official stamp of the Constitutional Court of Gabon is partially visible behind a large, stylized signature. The stamp contains the text "COUR CONSTITUTIONNELLE", "REPUBLICQUE GABONAISE", and "LE PRESIDENT".A circular official stamp of the Constitutional Court of Gabon is partially visible behind a signature. The stamp contains the text "COUR CONSTITUTIONNELLE", "REPUBLICQUE GABONAISE", and "Greffier".