

DECISION DCC 11-050
DU 09 AOÛT 2011

Date : 09 Août 2011

Requérant : Germain T BADJAGOU

Contrôle de conformité

Conflit de travail

Droit de grève

Conformité

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 28 mai 2009 enregistrée à son Secrétariat à la même date sous le numéro 0920/078/REC, par laquelle Monsieur Germain T. BADJAGOU forme un « recours ... contre le Président de la République » ;

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 ;

Oùï le Professeur Théodore HOLO en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « Selon l'article 54 de la constitution du 11 décembre 1990, le Président de la République détermine et conduit la politique de la Nation, à cause, notamment de sa qualité de chef de Gouvernement et de détention du pouvoir exécutif.

Dans cet ordre d'idées, il est frappant que depuis plusieurs mois, les centres de santé des Arrondissements, des Communes et des Zones sanitaires de notre pays ne travaillent plus pratiquement ou sont même purement et simplement paralysés.

Ces dysfonctionnements, imputables notoirement à la grève de longue durée observée légitimement par les agents de toutes les catégories professionnelles des services de santé, ont tôt fait de transformer les hôpitaux et autres centres sanitaires de notre pays non épargnés en de véritables mouroirs où ce sont les plus pauvres et les plus démunis des populations des villes et des campagnes qui viennent y perdre la vie au lieu de l'y voir sauvée par les soins.

La justesse des revendications des travailleurs du secteur de la santé coule tellement de source que le Gouvernement a eu à prendre, à multiples reprises, des actes réglementaires pour les avaliser et les consacrer.

Mais, entre la prise d'un acte réglementaire et la satisfaction réelle des besoins consacrés par ledit acte, il y a souvent un écart qui, dans le cas d'espèce, ressemble à un véritable fossé frustrant, dont les effets, aujourd'hui, visibles, sont la persistance de la grève des agents de la santé et la dégradation prononcée de l'état de santé des couches sociales déshéritées.

L'état de dégradation de la santé de ces personnes est si avancé qu'il n'est pas excessif de se demander si les articles 8 et 15, par exemple, de la Constitution du 11 décembre 1990 sur la sacralité et l'inviolabilité de la personne humaine et sur le droit à la vie ont encore un sens, lorsqu'on les rapporte précisément au phénomène déploré.

Tout se passe, avec les conditions de déroulement de cette grève, comme si le Président de la République et son Gouvernement se moquent royalement de la santé et de la vie des populations dont ils ont pourtant la charge de la protection.

Ils s'amuse à prendre des actes comme pour donner le change et tout en sachant qu'ils ne seront suivis d'aucun effet concret.

Dans cette hypothèse, c'est en vain qu'on trouvera les traces du respect des dispositions de l'article 35 de la loi fondamentale de la République du Bénin.

En tout état de cause, c'est qu'il faut faire quelque chose d'urgence !...

Il y va de l'intérêt supérieur de la Nation béninoise, dont le développement des individus et des communautés ne peut pas faire l'économie des sacrifices salutaires.

Il faut donc donner aux travailleurs revendiquant les droits légitimes qu'on leur reconnaît, pour que les populations maltraitées recouvrent rapidement leurs droits réels à la santé et à la vie, aujourd'hui sous menaces graves.

En conséquence, je vous saisis du présent recours pour que votre Haute Juridiction en appelle à la conscience du Président de la République et de son Gouvernement afin que quelque chose de concret se fasse d'urgence, en vue de préserver l'intérêt général et le bien commun » ; qu'il demande à la Cour de déclarer « contraire à la Constitution le comportement du Président de la République et de son Gouvernement... » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse à la mesure d'instruction de la Cour, le Secrétaire Général du Gouvernement affirme : « Les grèves qui ont paralysé le secteur de la santé au début de l'année 2009 sont motivées essentiellement par des revendications de primes, notamment la prime exceptionnelle de motivation dont le paiement n'était pas généralisé et la prime de risque au sujet de laquelle les Agents grévistes revendiquent l'égalité de traitement. En effet :

1-1 La prime exceptionnelle de motivation payée dans douze (12) autres ministères a été instituée au profit des Agents du département de la santé par Arrêté interministériel n°2348/MS/MEF/DC/SGM/DRH/DRGM/SA du 29 avril 2008. Suivant les dispositions de cet Arrêté, en son article 1^{er}, la prime exceptionnelle de motivation est « allouée aux personnels de toutes les structures du Ministère de la Santé ». Il devait s'agir suivant l'article 4, des Agents déterminés par leurs catégories indiquées par rapport au statut général des Agents Permanents de l'Etat, donc des Agents Permanents de l'Etat ou des Agents Contractuels de l'Etat. Ainsi entendu, ladite prime a été payée au titre de l'année 2008, aux agents entrant dans ces catégories tant

dans les structures proprement dites du Ministère de la Santé (niveaux central, intermédiaire et périphérique) que dans les organismes à gestion autonome tels que le CNHU-HKM et les autres hôpitaux.

1-2 La revendication ici vise à l'extension de cette prime aux autres personnels non Agents Permanents de l'Etat et non Contractuels de l'Etat travaillant dans les mêmes structures.

La prime de risque qui était de six mille (6.000) francs par mois et par Agent de Santé toutes catégories confondues (praticiens hospitaliers, médecins non hospitaliers et paramédicaux) a été portée en 2008 à cent mille (100.000) francs CFA par mois pour les praticiens hospitaliers et 50.000 F pour les médecins non hospitaliers, en attendant d'achever l'étude du taux à appliquer aux paramédicaux dont l'effectif est beaucoup plus important.

La revendication des paramédicaux à cet égard tend à faire rétablir l'égalité dans les corps de la santé où le risque, selon eux, serait également partagé.

La non satisfaction immédiate de ces revendications a été le motif essentiel des grèves perlées qui ont entraîné pendant plusieurs mois la paralysie des centres de santé de notre pays.

Il convient de noter que toutes ces grèves ont été déclenchées sans que soit rigoureusement respectée la procédure prescrite par la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin, notamment en ses articles 4 et 12.

Malgré les vices de procédure déplorables qui ont entaché les mouvements de grève au point de les rendre illégaux, le Gouvernement conscient de ses responsabilités à l'égard des populations dont il a le devoir d'assurer la santé et le mieux-être, a pris diverses mesures, à savoir :

- la réquisition par les responsables des hôpitaux de certains Agents de santé pour assurer le service minimum obligatoire conformément aux articles 13, 14 et 15 de la loi précitée ;
- la mise à contribution des hôpitaux privés confessionnels et de l'hôpital d'instruction des armées ;
- l'envoi au CNHU du médiateur de la République et d'un Conseiller Spécial du Président de la République aux fins de rechercher les voies et moyens de sortie de crise.

Cette mission s'est avérée concluante et a abouti à :

* La cessation de la grève et à la reprise de service des personnels de cet hôpital de référence après paiement à ses agents relevant d'autres statuts de la prime exceptionnelle de motivation à hauteur de quatre cent seize millions cent trente mille (416 130 000) de francs environ ;

* la poursuite des négociations entre le Gouvernement et le Collectif des Syndicats du secteur de la santé. L'accord issu de ces négociations a fait l'objet d'examen par le Conseil des Ministres qui a pris à cet égard les décisions qui entérinent les points d'accord auxquels les deux parties sont parvenues, notamment le paiement de cette prime exceptionnelle de motivation induite aux 8221 agents restant en trois échéances :

- 50 % dès le 9 juin 2009 ;
- 25 % au 30 juin 2010 ;
- 25 % au 30 juin 2011.

L'application effective de ces mesures a permis la reprise des activités médicales sur toute l'étendue du territoire national.

De ce qui précède, il ne paraît pas exact donc d'affirmer, comme le requérant, que le Président de la République et son Gouvernement « s'amuse à prendre des actes » tout en sachant qu'ils ne seront suivis d'aucun effet concret. Pour preuves :

* la prime de risque portée à cent mille (100.000) francs pour les praticiens-hospitaliers et à 50 000 francs pour les médecins non hospitaliers est régulièrement payée aux bénéficiaires tout comme les six mille (6 000) francs aux paramédicaux en attendant la révision souhaitée ;

* la prime exceptionnelle de motivation a été payée intégralement aux Agents Permanents de l'Etat et aux Agents Contractuels de l'Etat qui sont en principe concernés. En ce qui concerne les Agents relevant des autres statuts auxquels elle a été étendue « par équité » pour suppléer l'incapacité des organes à budget autonome et surtout pour favoriser la reprise du travail et des soins aux populations, ils ont reçu 50 % de la prime annuelle conformément aux conclusions des négociations entérinées par le Conseil des Ministres. Le paiement du reste est échelonné sur deux ans.

Il est important de souligner que le paiement de cette prime exceptionnelle de motivation au profit du personnel de santé est fait au titre de la seule année 2008.

En effet, prenant la mesure de la situation à partir des événements du Ministère de la Santé, le Gouvernement a procédé

à une analyse approfondie de l'arrêté n° 2348 précité et de la question des primes en général, objet essentiel des revendications des travailleurs. Au terme de cette analyse, il a été décidé en Conseil des Ministres, de l'abrogation de tous les Arrêtés octroyant la prime exceptionnelle de motivation dans les treize (13) Ministères où elle avait cours pour non respect des dispositions de la Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat.

Au demeurant, le caractère permanent, général et obligatoire de cette prime exceptionnelle de motivation est en porte-à-faux avec sa nature (récompense) et le but poursuivi par son institution (encouragement à l'effort).

Au début de l'année 2010, le mouvement de grève a gagné les praticiens hospitaliers pour des revendications tenant notamment à l'adoption des statuts particuliers propres à leurs corps mais sur fond de quête d'amélioration substantielle de leurs conditions de vie liées à leur rémunération.

Après presque deux mois de débrayage, le Gouvernement et le Collectif des Représentants des praticiens hospitaliers sont parvenus à un accord consacré par la prise du Décret n° 2010-061 du 12 mars 2010 portant statuts particuliers des praticiens hospitaliers du Bénin. Ils ont aussitôt mis fin à leur grève et repris le service sans versement immédiat d'une contrepartie financière.

Suite aux multiples mouvements de grève observés, la plupart du temps au mépris de la législation en vigueur par les autres corps de l'Administration publique avec en fond des revendications de primes et indemnités, le Gouvernement a pris différentes mesures pour prévenir les crises et rechercher des solutions aux préoccupations des travailleurs. Entre autres mesures, il convient de citer :

- l'étude de la question des primes et indemnités dans la Fonction Publique confiée à une Commission interministérielle ;
- l'étude de la grille salariale de la Fonction Publique en cours d'exécution par un Cabinet de Consultants ;
- la prise du Décret n° 2009-519 du 16 octobre 2009 portant création de la Commission Nationale Permanente de Concertation et de Négociations Collectives Gouvernement/Centrales et Confédérations Syndicales.

Ladite Commission installée le 18 décembre 2009 a déjà tenu sa première session.

Au terme de cette présentation des mesures prises par le Gouvernement au profit des travailleurs en général et de ceux du secteur de la santé en particulier, la question de la licéité de la grève des travailleurs d'un secteur aussi sensible se pose et mérite d'être examinée.

... La question de fond qui se pose au-delà des considérations administratives sus énoncées, est le conflit permanent entre l'exercice de deux prérogatives à valeur constitutionnelle pour lesquelles il s'avère indispensable d'opérer la conciliation : la défense des intérêts professionnels dont la grève est l'un des moyens et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte.

En effet, l'article 31 de la Constitution du 11 décembre 1990 en établissant le droit de grève comme principe à valeur constitutionnelle n'en a cependant pas fait un droit absolu, mais au contraire en a reconnu les limites et habilité le législateur à en définir les contours. Cette limitation au droit de grève est consacrée par la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin.

Cette loi en son article 17 dispose que " les fonctionnaires et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère stratégique dont la cessation totale du travail porterait de graves préjudices à la sécurité et à la santé de la population peuvent être requis pour assurer un service minimum" ; cette invite à la limitation est confirmée par :

* une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel français qui reconnaît " les limitations nécessaires au droit de grève en vue d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens, protection qui tout comme le droit de grève a le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle" ;

* la Cour Constitutionnelle béninoise qui a énoncé dans l'un des motifs de sa Décision DCC 06-034 du 04 avril 2006 que : " ... le législateur peut opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte".

Mais il est récurrent que les organisations syndicales en général comme celles du secteur de la santé violent la procédure propre au recours à la grève en se passant impunément des formalités substantielles prescrites dans ce cadre et en faisant du

droit de grève un usage excessif qui s'apparente à un abus de droit.

Pour obliger à satisfaire leurs revendications, ces organisations syndicales procèdent au dépôt du préavis constant encore appelé "préavis glissant" qui ne donne pas à l'Administration la possibilité de prendre à temps les dispositions subséquentes pour protéger la population des conséquences dommageables de leur mouvement.

Aussi le Gouvernement envisage-t-il de soumettre à la Représentation nationale un projet de loi pour corriger les insuffisances et dysfonctionnements enregistrés avec la loi actuelle portant exercice du droit de grève au Bénin » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour satisfaire les revendications des agents de la santé et tenter de mettre ainsi fin à la grève ; que le Gouvernement n'est donc pas resté passif face à cette situation ; qu'il s'ensuit que le requérant n'est pas fondé à évoquer la violation des articles 8, 15, 35 et 54 de la Constitution par le Président de la République ; que, dès lors, il échet pour la Cour de dire et juger que le comportement du Président de la République et de son Gouvernement n'est pas contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article 1^{er}.- Il n'y a pas violation de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Germain T. BADJAGOU, à Monsieur le Président de la République et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le neuf août deux mille onze,

Monsieur	Robert S. M.	DOSSOU	Président
Madame	Marcelline C.	GBEHA AFOUDA	Vice-Présidente
Messieurs	Bernard Dossou	DEGBOE	Membre
	Théodore	HOLO	Membre

	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Membre
Madame	Clémence	YIMBERE DANSOU	Membre
Monsieur	Jacob	ZINSOUNON	Membre

Le Rapporteur,

Le Président,

Professeur Théodore HOLO.-

Robert S. M. DOSSOU.-