

DECISION DCC 14- 019

DU 11 FEVRIER 2014

Date : 11 Février 2014

Requérant : Polycarpe TOGNON

Contrôle de Conformité

Droits économiques et sociaux

Droit de grève

Incompétence

La Cour Constitutionnelle,

Saisie d'une requête du 14 août 2008 enregistrée à son Secrétariat le 27 août 2008 sous le numéro 1529/109/REC, par laquelle Monsieur Polycarpe TOGNON forme un « recours en inconstitutionnalité contre les grèves préalables ou sans préavis ou intra négociation » organisées par les Centrales Syndicales et leurs Syndicats de base ;

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 Lamatou NASSIROU en son rapport ;

Après en avoir délibéré,

CONTENU DU RECOURS

Considérant que le requérant expose : « ...Ces Centrales Syndicales et les Syndicats de base et des Collectifs déclenchent des mouvements de grève à répétition : il s'agit des grèves perlées, des cessations de travail sans service minimum, des grèves indéfiniment reconductibles...

Ainsi dans les Hôpitaux, le droit à la santé, droit constitutionnel, devient aléatoire ; dans les services judiciaires la liberté n'est plus un droit fondamental, car des personnes jugées en flagrant délit sont maintenues en détention pendant plusieurs mois et même pendant des années, des personnes sous mandat de dépôt y sont maintenues parce que le juge ne peut statuer ; des citoyens ne peuvent bénéficier des services publics dont le fonctionnement est grippé : délivrance de carte d'identité... » ; qu'il développe : « Ces travailleurs fondent leurs prétentions ou revendications sur des motifs tels que la suspension des nouveaux programmes, sur l'établissement des Conseils Communaux ou Municipaux, sur le paiement des primes et indemnités de tous ordres, sur le changement ou la mutation de telle ou telle autorité..., les motifs sont aussi divers que l'idéologie qui sous-tend le syndicat ou la centrale... Le citoyen devient l'otage des syndicalistes dont les agissements aggravent la vie, la grève étant devenue un bras de fer entre eux et le Gouvernement aux dépens de la vie de la Nation. La fréquence et la répétition de ces mouvements font des interruptions de travail la règle en matière de gestion des conflits sociaux alors qu'elles ne devraient pas l'être. » ;

Considérant qu'il soutient : « Il convient en effet de constater que si la Constitution en son article 31 reconnaît le droit de grève, elle l'encadre au travers d'une loi en indiquant qu'elle ne peut être exercée que selon la loi. Elle n'en fait pas une arme absolue entre les mains des travailleurs agissant individuellement ou collectivement. C'est l'objectif de la loi prévue par la Constitution. Par ailleurs, le travail est reconnu par la Constitution en son article 30 ainsi que par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples en ses articles 15 et 29.» ; qu'il affirme : « ...dans la trilogie de la devise du Bénin figure le travail aux côtés des notions fort importantes comme la fraternité et la justice qui consolident notre volonté de vouloir vivre ensemble, car, il s'agit là de valeurs cardinales à honorer par le citoyen faisant ainsi du travail ainsi que des deux autres le principe et la règle, l'interruption du travail à travers la grève ne devant qu'être l'exception, car le travailleur ne

peut y recourir que de façon exceptionnelle et avec parcimonie.

Les exceptions ne doivent pas prévaloir sur les règles et les recours à la grève ne doivent intervenir qu'à l'extrême limite quand tous les recours et les négociations ont échoué et qu'aucune voie ou issue n'est possible.

Or, les Travailleurs et les Centrales Syndicales susvisés et leurs Syndicats de base déclenchent à tout moment, en violation des articles précités et de notre devise qui fait du travail la règle :

- des grèves sans service minimum ;
- des grèves illimitées ;
- des grèves sans un minimum de négociation ou des négociations souples, prennent ainsi les citoyens en otage en ne leur permettant pas d'exercer leurs droits à la santé, à la liberté, à l'éducation, leur droit à une vie décente.

De plus, les travailleurs et les responsables des syndicats de la Fonction Publique qui se livrent à la grève violent aussi l'article 35 de la Constitution... Les Travailleurs de la Fonction Publique et notamment ceux de la Justice, de la Santé, de l'Enseignement... doivent servir la collectivité avec dévouement, probité et conscience dans l'intérêt et le respect du bien commun. » ; qu'il demande en conséquence à la Cour : « de se pencher sur ce douloureux problème et de nous sauver de l'impérialisme des Centrales Syndicales et de leurs Syndicats de base, de nous délivrer de la surenchère que les uns et les autres exercent pour obtenir la qualité d'être l'organisation la plus représentative des travailleurs et de fixer les Partenaires Sociaux sur leurs droits et obligations en cette matière constitutionnelle capitale sous notre renouveau démocratique... » ;

INSTRUCTION DU RECOURS

Considérant qu'en réponse aux mesures d'instruction de la Haute Juridiction, Madame le Ministre de la Santé, Professeur Dorothee A. KINDE GAZARD, déclare : « La Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin dispose en son article 3 que "les litiges collectifs intervenant dans tous les secteurs de la vie professionnelle font l'objet de négociation".

Faisant de cette loi son bréviaire en matière de négociation et de gestion de tout conflit avec ses Partenaires Sociaux, le Ministère de la Santé a toujours œuvré pour éviter que des perturbations interviennent dans le secteur.

Le Ministère de la Santé a pour mission d'offrir aux populations des soins de santé de qualité en toute équité. Conscient de cette mission consacrée par l'article 8 de la Constitution du 11 décembre 1990, le Ministère de la Santé œuvre inlassablement à l'accalmie dans le secteur.

L'année 2008 a été une année particulière où tous les secteurs y compris le secteur de la santé étaient en grève pour des revendications de primes.

Conformément à l'article 13 de la loi citée plus haut, " les fonctionnaires et les agents des Etablissements 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."

La plupart des grèves observées au cours de l'année 2008 laissaient place au service minimum réglementaire. Pour éviter et/ou gérer au mieux les mouvements de grève, le Ministère de la Santé recommande d'une part, aux Formations Sanitaires et Directions Techniques, des séances de sensibilisation des Partenaires Sociaux sous leur responsabilité..., et d'autre part, l'organisation et le respect du service minimum par des réquisitions. Les comptes rendus périodiques sont exigés pour un suivi ...

Mais, force est de constater que les Partenaires Sociaux se conformant à la même loi, prennent le soin de déposer les motions de grève à temps aux différents responsables administratifs qui prennent les dispositions de réquisition avant le démarrage effectif des mouvements de grève.

Ainsi, en application de l'article 17 de la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002, des mesures de réquisition ont toujours été prises pour assurer le service public de santé ...

Il est à noter que les mouvements de grève au cours de la période citée par le plaignant concernaient les Agents Permanents de l'Etat... Les Agents des autres statuts dont notamment les Agents recrutés sur mesures sociales ou les Appelés au Service Militaire étaient toujours au poste ...

Il convient de préciser que toutes les fois que les motions de grève ont précisé qu'il n'y aura pas le service minimum, la dextérité du Chef du Gouvernement et du Ministre de la Santé a permis de gérer la situation dans le secteur et d'éviter le pire.

L'Hôpital d'Instruction des Armées, les Centres de Santé Confessionnels ainsi que les Cliniques Privées et celles d'obédience humanitaire chargés de renforcer le système de santé publique

gèrent tant bien que mal le flux des patients et allègent la souffrance des malades.

Le Ministre de la Santé ne peut occulter les préjudices subis par les populations au cours de ces périodes de grève. Ces préjudices sont de plusieurs ordres, notamment, les préjudices moraux, les préjudices financiers et même des cas de décès Au cours des périodes de grève, les populations estiment que le personnel de santé n'est pas disponible dans les Formations Sanitaires et ne s'y rendent pas toujours. Elles se réfèrent directement aux Centres Confessionnels ou aux Cliniques Privées.

Parfois, lorsque ces populations se rendent dans les Centres de Santé Publics, le personnel en activité étant réduit, les prestations sont offertes à un rythme plus lent ; ce qui les indispose compte tenu de leur état de fragilité. » ;

Considérant que de son côté, le Ministre du Travail et de la Fonction Publique déclare : « ... 1- *Au sujet des grèves à répétition, sans service minimum dans les secteurs de la santé, de l'enseignement et de la justice.*

La Constitution du 11 décembre 1990 en son article 31 reconnaît et garantit le droit de grève à tout travailleur. Ce droit est régi par la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin. L'article 1^{er} de ladite loi énonce "...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".

Il en est de même des principes de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) qui stipulent que le droit fondamental des organisations de travailleurs (syndicats, fédérations et confédérations) est protégé au niveau international dans la mesure où il s'exerce de façon pacifique.

Ce droit est reconnu de façon générale aux travailleurs du secteur public comme à ceux du secteur privé. Il ne peut être refusé le cas échéant ou soumis à des restrictions importantes que pour les catégories ou dans les situations suivantes : membres des forces armées et de la police ; fonctionnaires exerçant des fonctions d'autorité au nom de l'Etat ; travailleurs des services essentiels au sens strict du terme (services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la sécurité ou la santé de la personne) ; situations de crise nationale aiguë.

Un service minimum de sécurité peut être imposé lors des grèves dans la mesure où il s'agit de prévenir les accidents et d'assurer la sécurité des personnes et des installations.

Un service minimum de fonctionnement peut être imposé (dans l'Entreprise ou l'Institution concernée) en cas de grève dans les services d'utilité publique ou services publics d'importance primordiale ; les organisations de travailleurs devraient être associées, avec les employeurs et les pouvoirs publics, à la détermination des modalités de ce service minimum. » ;

Considérant qu'il poursuit : « 2- *Au sujet des grèves sans un minimum de négociation ou des négociations souples*

L'article 3 de la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 précitée dispose : "les litiges collectifs intervenant dans tous les secteurs de la vie professionnelle font l'objet de négociation". A l'issue des négociations, les parties impliquées établissent un procès-verbal constatant l'accord total, partiel ou le désaccord. Ce procès-verbal est signé par les parties ayant participé aux négociations dans un délai de quarante-huit heures à compter de la fin ou de la rupture des négociations.

En cas d'échec total ou partiel des négociations, la cessation concertée de travail doit être précédée d'un préavis dûment transmis aux Autorités compétentes. Le préavis doit parvenir, trois jours francs au moins avant le déclenchement de la grève, à l'Autorité hiérarchique ou à la direction de l'Etablissement ou de l'Organisme intéressé ainsi qu'au Ministre chargé de la Fonction Publique ou celui du Travail. Ce préavis ne fait pas obstacle à la poursuite de la négociation en vue du règlement du conflit.

Toute grève qui ne respecte pas les procédures susvisées est une grève illégale (confère articles 3 à 11 de ladite loi).

Ces dispositions ne sont pas contraires aux principes de l'OIT sur le droit de grève qui précisent que l'exercice du droit de grève peut être soumis aux conditions suivantes : dépôt d'un préavis de grève ; recours aux procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage volontaire ; obligation d'atteindre un certain quorum et de réunir une certaine majorité pour décider de la grève (sans que cela puisse rendre l'exercice du droit de grève très difficile ou impossible en pratique).

Au regard de ces principes généraux sur le droit de grève, il y a lieu de conclure que :

- les travailleurs du secteur de la santé ne sauraient déclencher un mouvement de grève sans négociation préalable, sans préavis et sans service minimum ;
- les travailleurs des secteurs de l'Enseignement et de la Justice ne sauraient déclencher un mouvement de grève sans négociation préalable et sans préavis.

Toutefois, il convient de dire que l'exploitation abusive du droit qui n'est pas un droit absolu est de nature à freiner le développement d'un pays du fait de la paralysie des activités. Les travailleurs doivent exercer ce droit sans pour autant porter atteinte aux droits des autres citoyens. » ;

ANALYSE DU RECOURS

Considérant qu'il ressort des éléments du dossier que la requête de Monsieur Polycarpe TOGNON tend, en réalité, à faire apprécier par la Haute Juridiction, les conditions d'exercice de la grève déclenchée par les Centrales Syndicales (Centrale des Syndicats des Travailleurs du Bénin : CSTB ; Centrale des Syndicats Autonomes du Bénin : CSA-Bénin ; Confédération Générale des Travailleurs du Bénin : CGTB ; Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin : UNSTB ; Confédération des Syndicats Indépendants : COSI) et leurs syndicats de base ; que l'appréciation d'une telle demande relève du 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 ;

DECIDE :

Article 1er.- : La Cour est incompétente.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur Polycarpe TOGNON, à Madame le Ministre de la Santé, à Monsieur le Ministre du Travail, de la Fonction Publique, de la Réforme Administrative et Institutionnelle Chargé du Dialogue Social et publiée au Journal Officiel.

Ont siégé à Cotonou, le onze février deux mille quatorze,

Messieurs	Théodore	HOLO	Président
	Zimé Yérima	KORA-YAROU	Vice-Président
	Simplice C.	DATO	Membre
	Bernard D.	DEGBOE	Membre
Madame	Marcelline-C	GBEHA AFOUDA	Membre
Monsieur	Akibou	IBRAHIM G.	Membre
Madame	Lamatou	NASSIROU	Membre.

Le Rapporteur,

Le Président,

Lamatou NASSIROU.-

Professeur Théodore HOLO.-