

CHRONIQUE DE L'EXERCICE DU DROIT DE GREVE AU BENIN DE 2013 A 2018

MONTCHO AGBASSA Éric

Agrégé des Facultés de Droit

Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Résumé

A la faveur de l'ouverture démocratique, les syndicats de base des travailleurs se sont multipliés au Bénin tant dans le secteur public que le secteur privé. Les secteurs publics les plus organisés et dans lesquels le syndicalisme est le plus visible sont les secteurs de l'enseignement, de la santé et de la justice. Quant au secteur privé, il est moins fourni mais, on peut néanmoins relever l'existence de syndicats au sein des sociétés comme la Société de Ciments du Bénin (SCB-Lafarge), la BOA-BENIN, la Compagnie des Textiles du Bénin ou encore la Société Béninoise de Brasserie (SOBEBRA).

Cet environnement syndical a favorisé l'aboutissement de plusieurs revendications visant l'amélioration des conditions de travail des agents de l'Etat. Cependant, au cours de la période considérée, le front social fut particulièrement fumant au point de déboucher sur des cessations d'une longue durée de travail dans des secteurs sensibles comme la santé et les finances.

Dans ce contexte, le juge constitutionnel fut sollicité¹, l'opinion publique s'en est émue et le législateur a dû intervenir au moyen d'un texte qui apporte de fortes restrictions à l'exercice du droit de grève qui fut diversement appréciée.

Mots clés : Grève, Front social, Pouvoir public, Benin.

CHRONICLE OF THE EXERCISE OF THE RIGHT TO STRIKE IN BENIN FROM 2013 TO 2018

Abstract

With the democratic opening up, the basic trade unions of workers have increased in Benin in both the public and private sectors. The most organized public sectors and in which trade unionism is most visible are the education, health and justice sectors. As for the private sector, it is less provided, but we can nevertheless note the existence of unions within companies such as the Société de Ciments du Bénin (SCB-Lafarge), BOA-BENIN, the Compagnie des Textiles du Bénin or even the Beninese Brewery Company (SOBEBRA).

This trade union environment has fostered the success of several demands aimed at improving the working conditions of state employees. However, during the period under review, the social front was particularly steamy to the point of leading to long terminations of work in sensitive sectors such as health and finance.

In this context, the constitutional judge was called upon, public opinion was moved and the legislator had to intervene by means of a text which places strong restrictions on the exercise of the right to strike, which was variously appreciated.

Keywords: Strike, Social front, Public power, Benin.

¹ Voir *infra*.

Introduction

Au sortir de la conférence nationale des forces vives de la Nation², le peuple béninois s'est engagé dans le processus d'édification d'un Etat de droit où les droits de l'homme sont reconnus et garantis. Au nombre de ces droits, figure le droit de grève³ dont les modalités de jouissance étaient fixées par la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin. Bien qu'étant un droit individuel, le droit de grève s'épanouit dans un cadre collectif, en l'occurrence, les organisations syndicales de travailleurs, structurées en syndicats de bases, fédérations syndicales et confédérations ou centrales syndicales⁴. En effet, à la faveur de l'ouverture démocratique, les syndicats de base des travailleurs se sont multipliés au Bénin tant dans le secteur public que le secteur privé. Deux modes principaux caractérisent cette multiplication des organisations syndicales, à savoir la « *prolifération par scissiparité des organisations existantes* »⁵ et la création de nouvelles organisations syndicales. Le secteur public enregistre, sans doute, le plus grand nombre d'organisations syndicales de base. Les secteurs les plus organisés et dans lesquels le syndicalisme est le plus visible sont les secteurs de l'enseignement avec plus deux de cents (200) syndicats dans les trois ordres de l'enseignement (dont plus de 88 syndicats pour le seul Ministère de l'enseignement maternel et primaire), de la santé (une trentaine d'associations syndicales) et de la justice (plusieurs organisations syndicales réparties par catégorie professionnelle)⁶. Quant au secteur privé, il est moins fourni que le secteur public en matière d'organisations syndicales. On peut néanmoins relever l'existence de syndicats au sein des sociétés comme la Société de Ciments du Bénin (SCB-Lafarge), la BOA-BENIN, la Compagnie des Textiles du Bénin ou encore la Société Béninoise de Brasserie (SOBEBRA).

²Conférence tenue en février 1990 pour tourner la page du régime monolithique marxiste-léniniste qui a dirigé le pays de 1972 à 1990. Voir Actes de la Conférence nationale de 1990, Cotonou, ONIP.

³Article 31 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.

⁴Article 2 du décret n°2006-132 du 29 mars 2006 portant définition des différentes formes d'organisations syndicales et critères de représentativité.

⁵C.L LANGANFIN, *Le rôle du dialogue social dans la mise en œuvre de l'agenda du travail décent au Bénin*, Mémoire de DEA, Droits de la personne et démocratie, UAC, 2013-2014, p. 30

⁶ Voir CNDS, Rapport sur l'état du dialogue social 2018, Cotonou, CNDS, 2018, p. 28 : « *Les organisations syndicales des secteurs de l'éducation nationale, de la santé et de la justice se caractérisent par un émiettement du mouvement syndical qui compromet la conduite d'un dialogue social, efficace, avec des acteurs représentatifs.* »

Ces syndicats de base sont regroupés en plusieurs organisations faitières permanentes⁷ ou ponctuelles⁸.

Cet environnement syndical a favorisé l'aboutissement de plusieurs revendications visant l'amélioration des conditions de travail des agents de l'Etat. Cependant, au cours de la période considérée, le front social fut particulièrement fumant au point de déboucher sur des cessations d'une longue durée de travail dans des secteurs sensibles comme la santé et les finances. Le juge constitutionnel fut abondamment sollicité⁹, la doctrine s'en est saisie¹⁰, l'opinion publique s'en est émue et le législateur a dû intervenir au moyen d'un texte qui apporte de fortes restrictions à l'exercice du droit de grève. De toute évidence, cette mesure fut diversement appréciée. Il convient, dès lors, de revivre ce feuilleton sociojuridique inédit sous l'ère du Renouveau démocratique au Bénin, à travers ses deux principaux épisodes : le front social agité (I) et la réaction des pouvoirs publics (II).

I. Un front social agité

A l'origine du malaise social de la période sous étude, s'affichent plusieurs causes (A) qu'il convient d'appréhender en même temps que leurs conséquences (B).

I.A.-Une agitation fondée sur des causes variées

Les causes de l'agitation du front social sont d'ordre financier, législatif et administratif.

I.A.1.-Les causes d'ordre financier

En règle générale, le poids des revendications à incidence financière est significatif dans les plates-formes revendicatives, objet de négociation entre le gouvernement et les organisations

⁷Ce sont : l'Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB) ; la Confédération des Syndicats Autonomes du Bénin (CSA-Bénin) ; la Confédération Syndicale des Travailleurs du Bénin (CSTB) ; la Confédération Générale des Travailleurs du Bénin (CGTB) ; la Confédération des Organisations Syndicales Indépendantes du Bénin (COSI-Bénin)

La Centrale des Syndicats Unis du Bénin (CSUB) ; la Centrale des Syndicats du Privé et de l'Informel du Bénin (CSPIB). Lire par exemple, Friedrich-Ebert-Stiftung, *Le paysage syndical au Bénin*, Cotonou, Bénin, Imprimerie COPEF, décembre 2004.

⁸ Par exemple, le front d'action des trois ordres de l'enseignement.

⁹ Voir *infra*.

¹⁰I. SALAMI, « *Au-delà du chemin: la restauration du droit de grève et plus encore...* », Inédit, article du 25 janvier 2018 publié sur www.benintimes.info consulté le 24 juillet 2018 ; E. SOHOUENOU, « L'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin en matière de grève à la lumière du droit comparé », *Revue Constitution et Consolidation de l'Etat de droit, de la démocratie et des libertés fondamentales en Afrique* (RCC), numéro spécial, 2019, p. 51.

syndicales au Bénin. Il suffit de passer en revue les motions de grève et les mots d'ordre des syndicats de 2013 à 2018 pour s'en convaincre.

I.A.1.a.-L'année 2013

On y relève en premier lieu, essentiellement la grève des praticiens hospitaliers, déclenchée le 1^{er} octobre 2013 pour exiger du Gouvernement l'apurement du Protocole d'accord signé en mai 2008. Si elle fut la plus longue et la plus radicale, la grève du Collectif des praticiens hospitaliers n'était pas la seule qui ait secoué le secteur. S'y ajoutait, le mouvement revendicatif des médecins en études de spécialité, qui réclamaient, outre des bourses d'étude, des primes de garde et de risque.

En second lieu, la crise de l'école béninoise débutée en janvier 2012 s'est poursuivie en 2013, car les revendications du front d'action des trois ordres de l'enseignement, relatives à la jouissance de la valorisation de 1.25 du point indiciaire des agents de l'Etat étaient restées insatisfaites.

I.A1. b. -L'année 2014

Le mouvement de grève de 2014 visait surtout à protester contre « *les multiples défalcons sur salaires envers et contre la Loi 2001-09 du 21 juin 2002* »¹¹. A cela, se sont ajoutés, « *le taux de chômage de plus en plus croissant, la vie misérable des enseignants vacataires que vous traitez comme une peau d'orange, les conditions de vie des travailleurs et des peuples sans cesse misérables au moment même où vous Préfets, Ministres de Yayi vivez dans l'opulence et envoyez vos enfants à l'extérieur du Bénin* »¹².

I.A.1.c.-L'année 2015

Les causes des mouvements de débrayage de 2015 étaient identiques à celles des années précédentes. La question des primes et salaires opposaient gouvernement et fonctionnaires de l'Etat. En effet, le 19 octobre 2015, le Front d'Action des Syndicats de l'Education a lancé un mouvement de grève d'avertissement de 48 heures. Les points de revendication ne sont guère étonnants, la motion de grève a insisté évidemment sur : « *la signature sans délai des décrets portant Statuts Particuliers des personnels enseignants de la maternelle, du primaire*

¹¹ Coordination Départementale des Centrales et Confédération syndicale des travailleurs du Benin : CSTB, CSA-BENIN, COSI-BENIN, CGTB, CSPIB, FESYNTRA-FINANCES, le Coordonnateur Départemental, Motion de protestation des travailleurs en lutte des départements du mono et du Couffo, N° 010/SG/USD-M/CSTB Lokossa, le 06février 2014.

¹²Idem.

et du secondaire général, technique et professionnel ; la sédentarisation des enseignants vacataires expérimentés et la fin des licenciements massifs de ceux-ci au profit de personnes non qualifiées (volontaires et assimilés) ; le règlement de tous les problèmes liés au versement, à la formation et au reclassement des enseignants concernés ; le paiement de 10.000 f de prime forfaitaire à tous les enseignants omis»¹³. Les revendications de l'année 2015 vont se poursuivre en 2016.

I.A.1.d. - L'année 2016

Après avoir passé en revue la situation relative au non-respect par le gouvernement du contenu de l'accord de négociation de novembre 2015 ayant conduit à la suspension du mot d'ordre de grève, les organisations syndicales membres du front ont décidé de mettre la pression sur les autorités gouvernementales afin de les amener à répondre à leurs revendications. Il s'agit du paiement de tous les enseignants à l'indice 1.25 à compter de janvier 2016, le paiement des arriérés de primes d'incitation à la fonction enseignante au titre de 2015 évalués à quatre-vingt (80) mille francs CFA pour chaque enseignant, le paiement des quatorze (14) mois d'arriérés de salaires aux enseignants contractuels recrutés en novembre 2014, le règlement de la question de sédentarisation des enseignants vacataires... C'est pour ces raisons que le front des syndicats des trois ordres de l'enseignement avait lancé un mouvement de débrayage de quarante huit (48) heures¹⁴.

I.A.1.e. - L'année 2017

En août 2017, les fonctionnaires de la santé ont donné de la voix à travers le collectif des syndicats du secteur de la santé, dont les revendications comprenaient le remboursement des défalcons opérés sur les salaires des travailleurs du Centre National Hospitalier Universitaire Hubert Koutoukou Maga (CNHU-HKM) pour fait de grève, le paiement de la totalité des primes spécifiques aux agents. A leur suite, la Fédération des Syndicats de l'Education Nationale avait adressé aux Ministres en charge de la fonction publique, des enseignements maternel et primaire et de l'enseignement secondaire, une motion de grève couvrant la période du 05 au 07 décembre 2017. Plusieurs points étaient inscrits à l'ordre des revendications, notamment, la jouissance effective des avantages liés à leurs fonctions ;

¹³ Motion de grève du 19 octobre 2015, du Front d'Action des Syndicats de l'Education, www.24haubenin.info/?Le-front-d-action-des-syndicats-d consulté le 12.07.2018 à 12h45 mn.

¹⁴ www.beninmondeinfos.com consulté le 12.07.2018 à 13h.00mn.

la régularisation de la situation administrative et financière de différentes catégories d'enseignant.

I.A.1.f. -L'année 2018

Réunis en Assemblée générale, le mercredi 24 janvier 2018, les six syndicats de l'enseignement supérieur ont décidé de reconduire un mouvement de grève de soixante-douze (72) heures renouvelable par tacite reconduction, à compter du mardi 30 janvier au 1^{er} février 2018. Selon les responsables de l'intersyndicale, cette décision est la conséquence de ce que le gouvernement, à travers le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, a une fois encore « *joué la sourde oreille* ». En dépit de la grève d'avertissement, rien n'a été fait pour satisfaire à leurs différentes revendications. Cette nouvelle motion de grève ramenait donc sur le tapis les mêmes revendications réparties en vingt (20) points et qui touchaient aussi bien les enseignants que les étudiants. Ils exigeaient, entre autres, le paiement sans délai des allocations universitaires dues aux étudiants ; le recrutement réglementaire et en nombre suffisant d'enseignants pour répondre aux normes, soit un enseignant pour vingt-cinq (25) étudiants ; la régularisation sans délai de la situation administrative et financière des enseignants du supérieur recrutés en 2015 ; le paiement sans délai des frais de participation du Bénin à la dernière session des Comité Consultatifs Interafricains (CCI) du CAMES (2017); la reprise sans délai du dialogue avec les responsables syndicaux de l'enseignement supérieur et le ministre de tutelle¹⁵.

I.A.2. Les causes d'ordre législatif

Le Gouvernement et les syndicats ne se sont pas accordés sur la compréhension de certaines dispositions de la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève. Il s'agit, notamment de celles relatives à la réquisition de travailleurs en période de grève et de celles concernant la réduction de traitement pour fait de grève.

I.A.2.a. -Les dispositions relatives à la réquisition de travailleurs en période de grève

Selon l'article 13 de la loi 2001-09, « *les fonctionnaires et les agents des établissements publics, semi-publics ou privés à caractère essentiel dont la cessation totale de travail porterait de graves préjudices à la sécurité et à la santé de la population sont tenus d'assurer un service minimum obligatoire* ». L'article 14 de la même loi précise que : « *sont considérés*

¹⁵<https://www.24haubenin.info/?Greve-de-72-h-des-enseignants-au>, consulté le 14/10/18.

comme services essentiels ceux relevant de la santé, de la sécurité, de l'énergie, de l'eau, des transports aériens et des télécommunications, exception faite des radios et des télévisions privées ».

C'est la compréhension de la notion de « services essentiels » qui opposait généralement les protagonistes des conflits sociaux. Plus précisément, l'énumération de l'article 14 est-elle limitative ? La réponse est affirmative pour les travailleurs et, négative pour le Gouvernement.

I.A.2.b.- Les dispositions relatives à la réduction de traitement pour fait de grève de travailleurs en période de grève

Aux termes de l'article 24 de la loi 2001-09, « *Toute grève entraîne une réduction proportionnelle du traitement ou salaire et des accessoires à l'exception des allocations familiales. Aucune réduction n'est appliquée si l'interruption de travail a duré moins d'une journée* ». Pour sa part, l'article 25 du même texte prévoit que « *Les grèves ayant pour motifs la violation des libertés fondamentales et de droits syndicaux universellement reconnus ou le non-paiement des droits acquis par les travailleurs, ne donnent lieu à aucune réduction de salaire ou de traitement.*

Sont considérés comme droits acquis ceux qui sont reconnus d'accord parties par l'employeur et les travailleurs et à défaut de cet accord, ceux qui sont déclarés tels par une décision de justice passée en force de chose jugée ».

L'application des dispositions de l'article 24 fut à l'origine de la radicalisation de certains conflits sociaux. A titre illustratif en 2014, le gouvernement a opéré des défalcations sur le salaire des fonctionnaires grévistes, pour un mouvement dont le motif, à leurs yeux¹⁶, est conforme à l'article 25 de la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin. En réaction aux défalcations, les centrales syndicales ont durci leur mouvement de grève. Le gouvernement a fini par procéder à la rétrocession¹⁷ des salaires défalcqués plus tard, la crise avait déjà créé d'énormes conséquences. En 2018, le

¹⁶ Les syndicalistes exigent entre autres : « *le respect scrupuleux et la jouissance sans entrave des libertés démocratiques et syndicales, le relèvement de leurs fonctions de Placide Azandé et Pierre Agossadou, 'auteurs de la barbarie du 27 décembre 2013' conformément à l'article 19 de la Constitution du 11 décembre 1990, l'annulation pure et simple des concours frauduleux organisés par le ministère de la fonction publique au profit du ministère de l'économie et des finances les 28 juillet et 25 Août 2012* ». Evidemment, la restitution des « *défalcations arbitraires pour fait de grève* » figure sur la liste. Confère <http://www.fraternitebj.info/CHRONIQUES/article/plume-libre-la-querelle-de-la> consulté le 13/07/2018 à 16h 22.mn.

¹⁷<https://lanouvelletribune.info/archives/benin/politique/18334-retrocession-annoncee-des-defalcations-sur-salaires-un-pas-essentiel-a-saluer-mais> consulté le 13/07/2018 à 16h 36.

gouvernement a encore brandi la menace de la défalcation. Pour trouver une issue à la crise, une rencontre s'est tenue le 30 janvier et le 02 février 2018. Alors que les discussions étaient en cours, le gouvernement annonça la décision d'effectuer des défalcatons sur le salaire des agents grévistes. Les centrales syndicales ont alors fait de la restitution des montants défalqués un préalable à la reprise des négociations, entretenant l'impasse.

Le Gouvernement, de son côté, a justifié les défalcatons opérées par le caractère illégal de la grève déclenchée. Selon lui, les préalables à l'effectivité d'un mouvement de grève n'étaient pas observés par les syndicats de travailleurs conformément à la loi 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève (négociation, échec de la négociation constaté par un PV, respect du préavis etc... cf. articles 3 à 8 de la loi précitée). Les travailleurs de leur côté s'arc-boutaient à la lettre des dispositions de l'article 25 alinéa 1^{er} de la loi précitée qui prévoit que « *Les grèves ayant pour motifs la violation des libertés fondamentales et de droits syndicaux universellement reconnus ou le non-paiement des droits acquis par les travailleurs, ne donnent lieu à aucune réduction de salaire ou de traitement* ».

1.A.3.- Les causes d'ordre administratif

L'examen des conflits sociaux sur la période considérée a mis en lumière deux causes administratives majeures : des nominations irrégulières et le manque de transparence dans la procédure de recrutement des agents de l'Etat.

Sur le premier point, les organisations syndicales ont mis en cause des nominations prononcées en violation des textes statutaires. Parmi les cas les plus fréquents, on peut citer ceux de la nomination et des affectations dites punitives. En réaction à pareilles nominations, des agents ont eu recours à l'exercice du droit de grève. A titre illustratif, en 2013, les nominations effectuées à la Magistrature ont été dénoncées par l'Union Nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB) qui a eu recours au mouvement de débrayage, car selon cette organisation, les nominations querellées sont fondées sur des bases biaisées. Toujours dans le secteur de la justice, entre 2017 et 2018, les greffiers avaient emprunté la même voix pour exiger l'annulation des affectations punitives et des nominations fantaisistes intervenues dans leur secteur, en violation des textes en vigueur puis la relecture du statut des greffiers et les autres corps de la justice.

Quant au second aspect, les irrégularités relevées sur la chaîne d'organisation du concours de recrutement d'agents au profit du ministère en charge des finances, ont amené les syndicats à avoir recours à la grève afin d'exiger la transparence dans les concours de recrutement.

La diversité des causes du front social a engendré une agitation aux conséquences étendues.

I. B.-Une agitation aux conséquences étendues

Les conséquences étaient à la mesure des causes, car les secteurs éducatif, sanitaire, financier et politique furent affectés.

I.B.1.-Les conséquences sur le secteur éducatif

Dans un secteur où tout est rigoureusement planifié, les grèves ont bouleversé le déroulement du calendrier des programmes scolaires et rendu hypothétiques les objectifs d'apprentissage assignés par année. Au cours de la période considérée, le calendrier scolaire n'a plus connu d'existence paisible. Une étude, menée par Pro-Educ avec l'appui du GIZ, a « *estimé qu'au cours des trois dernières années, près de la moitié du temps scolaire requis n'est pas assurée dans les écoles primaires publiques béninoises pour plusieurs raisons, dont la récurrence des grèves des enseignants dans les établissements publics* »¹⁸. Cette situation dessert, à bien d'égards, le système éducatif béninois, car selon une observation du *Rapport d'état du système éducatif*, « *le temps scolaire semble être l'un des principaux facteurs d'amélioration de la qualité des apprentissages, mais ce constat ne doit pas occulter la nécessaire transformation des moyens en résultats d'apprentissage* »¹⁹. En toute logique, l'instabilité du calendrier académique affecte le rendement scolaire. Pour preuve, en 2013 et 2014, le Bénin a connu des taux élevés d'échec au baccalauréat. Les pourcentages de l'office du baccalauréat mentionnent 32,46% pour l'année 2013 et 23,71%²⁰ pour l'année 2014.

I.B.2.-Les conséquences sur le secteur de la santé

Pendant la période de grève de novembre 2017, les urgences, la pédiatrie, la maternité et autres services affiliés étaient restés fermés trois (03) jours sur cinq (05) dans les hôpitaux publics. Cette situation a duré plus de deux mois. En toute logique, il y eut rupture de la continuité des soins pour les patients. En effet, la continuité des soins s'exprime d'abord par l'organisation du service minimum, par la délivrance de soins puis le suivi des patients. Elle vise à assurer la sécurité physique des personnes, la continuité de soins et des prestations des

¹⁸ Extrait du rapport Pro-Educ, GIZ, *Étude du nombre d'heures de cours effectivement dispensées annuellement dans les écoles primaires du Bénin*, Avril 2012.

¹⁹ Bénin, Ministères en charge de l'Éducation et de l'Alphabétisation, *Rapport d'état du système éducatif : Pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation*, financé par l'UNESCO et L'Institut international de planification de l'éducation (IIPPE), juillet 2014, p. 34.

²⁰ <http://www.officedubacbenin.bj/spip.php?article49>, consulté le 25 septembre 2018.

personnes hospitalisées de même que la conservation des installations et du matériel sanitaire. Briser cette continuité, c'est porter atteinte au droit à la santé et au droit à la vie.

I.B.3.- Les conséquences au plan financier

Selon les informations recueillies des acteurs du Ministère en charge des finances, une journée de grève coûte environ trois (03) milliards au Trésor public. De plus, une grève peut, selon la sortie de crise, dégrader sensiblement la motivation et la productivité du personnel. Si elle a été très perturbante pour la société, elle peut altérer durablement l'image commerciale de l'entreprise et modifier les comportements de fidélité des clients s'il existe des alternatives. De toute évidence, la grève éloigne et effrite la confiance des partenaires au développement et des investissements, nécessaire à promotion de l'économie.

I.B.4.-Les conséquences sur le plan socio-politique

Au plan politique, les grèves au Bénin ont engendré un climat de tension, de crispation et d'instabilité. Par exemple, suite à la crise déclenchée au lendemain de la marche des travailleurs du 27 décembre 2013, il y eut une forte tension au plan politique. En effet, par le jeu des alliances stratégiques, des partis politiques de l'opposition, des personnalités politiques et acteurs de la société civile n'ont pas marchandé leur soutien aux travailleurs. D'une simple marche de protestation, on en était arrivé à une crise politico-sociale qui avait duré plus de trois mois et dont l'impact sur l'image du pays et sur la démocratie béninoise ne fut que négatif.

Au total, l'agitation du front social au cours de la période sous étude tire son origine de plusieurs facteurs révélateurs de l'inefficacité des mécanismes d'anticipation et de gestion des crises. Il n'est donc surprenant que les pouvoirs publics soient intervenus.

II. L'intervention des pouvoirs publics

L'Exécutif étant partie à la crise sociale, il s'agit de s'intéresser à la partition jouée par le juge constitutionnel (A) et le législateur (B).

II.A.-Une intervention au fondement jurisprudentiel mouvant

La Cour Constitutionnelle est intervenue à plusieurs reprises sur l'exercice du droit de grève au Bénin²¹. De sa jurisprudence, émergent quatre décisions ayant tranché la question du caractère absolu du droit de grève.

La première décision : DCC 06-034 du 04 avril 2006

En l'espèce, une loi portant statut des personnels militaires²² avait été votée par l'Assemblée Nationale le 29 décembre 2005. Celle-ci prescrivait entre autres, l'interdiction du droit de grève aux agents militaires régis par ledit statut. Pour promulguer ladite loi, le Président de la République avait saisi la Cour, pour contrôle de constitutionnalité préalable. Selon le juge constitutionnel, « *le droit de grève ainsi proclamé par la constitution du 11 décembre 1990 est un droit absolu au profit de l'ensemble des travailleurs dont les citoyens en uniforme des forces armées. Le législateur ordinaire ne pourra porter atteinte à ce droit. Il ne peut que dans le cadre d'une loi, en tracer les limites et, s'agissant des militaires, 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* ». Cette décision de 2006 affirme le caractère absolu du droit de grève en n'acceptant aucune interdiction possible de la part du législateur. Un revirement jurisprudentiel est intervenu quelques années plus tard.

La deuxième décision : DCC 11-065 du 30 septembre 2011

Il s'agissait d'une loi adoptée par l'Assemblée Nationale applicable aussi aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés²³. Cette loi prévoyait aussi l'interdiction totale de la grève auxdits agents²⁴. Suite à la demande de contrôle de constitutionnalité du Président de la République, un député a aussi saisi les sages de la Haute juridiction par un recours en inconstitutionnalité de ladite loi. La Cour devait donc une fois encore répondre à la question de savoir si le droit de grève pouvait être interdit à certains fonctionnaires notamment, aux agents de sécurité publique en dépit de sa valeur constitutionnelle. La Cour a décidé que le droit de grève, bien que fondamental et consacré par l'article 31 précité, n'était pas absolu. Elle est susceptible de limitations pouvant « *aller*

²¹ E. SOHOUENOU, *loc. cit.*, p. 60.

²² Loi n° 2005-43 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées Béninoises.

²³ Loi n° 2011-25 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin.

²⁴ Article 9 de la Loi n° 2011-25 du 26 septembre 2011 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin du: « *Les personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés sont tenus d'assurer leur mission en toute circonstance et ne peuvent exercer le droit de grève* ».

jusqu'à l'interdiction dudit droit aux agents dont la présence est indispensable, pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ; qu'ainsi l'Etat, par le pouvoir législatif, peut aux fins de l'intérêt général et des objectifs à valeur constitutionnelle, interdire à des agents déterminés, le droit de grève". La Haute juridiction est parvenue à cette conclusion en opérant une « conciliation entre le droit de grève, la liberté syndicale et la continuité du service public »²⁵. Cette décision a connu, à son tour, un revirement.

*La troisième décision : DCC 18-001 du 18 janvier 2018*²⁶

Le parlement a adopté deux lois, l'une modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique²⁷, puis l'autre portant modification du statut de la magistrature²⁸. Ces différentes lois prescrivent la suppression du droit de grève, non plus seulement aux agents du personnel militaire et assimilés, mais aussi aux agents de la santé et aux magistrats.

La première loi, après avoir consacré le droit de grève prévoit que : « *Toutefois, sont exclus du droit de grève, les militaires, les agents des forces de sécurité publique et assimilés (gendarmes, policiers, douaniers, agents des eaux-forêts et chasses, sapeurs- pompiers) ; le personnel de la santé ; le personnel de la justice; les personnels des services de l'administration pénitentiaire ; les personnels de transmission opérant en matière de sécurité de l'Etat* »²⁹.

La seconde prévoit expressément que la grève est interdite aux magistrats³⁰. Ces deux projets de loi ont suscité un mouvement général de grève dans le pays avant même que la Cour ne soit saisie par le Président de la République pour le contrôle de constitutionnalité préalablement à leur promulgation. La Cour devrait donc encore une fois se prononcer sur la nature absolue ou non du droit de grève et dans quels cas son interdiction pouvait être admise.

²⁵A. ESSONO-OVONO, « Droit de grève et liberté syndicale : Commentaire de la Décision DCC 11-065 du 30 septembre 39- 2011 VLAVONOU », *Dossier Spécial 21 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin (1991-2012)*, *Annuaire béninois de justice constitutionnelle (ABJC)*, Cotonou, vol. 1, 2013, PUB, p. 584.

²⁶ Voir aussi, DCC 18-003 du 22 janvier 2018 et DCC 18-004 du 23 janvier 2018.

²⁷ Loi n° 2017-43 modifiant et complétant la loi n° 2015-18 du 13 juillet 2017 portant statut général de la Fonction publique

²⁸ La loi n° 2018-01 portant statut de la magistrature en République du Bénin votée par l'Assemblée nationale le 04 janvier 2018.

²⁹ Article 1^{er} de cette loi ; Article 50 nouveau du projet de loi modifiant et complétant le statut de la fonction publique.

³⁰ Notamment en son Article 20 dernier alinéa *in fine* en ce qui dispose que : « *La grève est interdite aux magistrats* ».

Au cours du contrôle de constitutionnalité de la première loi, la cour a examiné le recours en inconstitutionnalité exercé par un député contre cette même loi. Par décision DCC 18-001 du 18 Janvier 2018, le juge constitutionnel, est d'abord revenu sur la décision de 2011, en décidant « *qu'en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe constitutionnel, mais qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte ; qu'en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève par le constituant ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à l'exercice de ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public, la satisfaction de l'intérêt général, la sécurité publique, la sûreté d'autrui, la santé, la morale ou les droits et libertés des personnes* ». Par ailleurs, la Cour, partant de la lecture combinée et croisée des dispositions de l'article 11 de la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, conclut que, sur la base de la décision de 2006, l'article mis en cause est contraire à la Constitution. La cour consacre donc le caractère absolu du droit de grève tout en admettant son encadrement par le législateur, l'interdiction de l'action syndicale ne relevant que de la seule prérogative du constituant.

Pendant le contrôle de Constitutionnalité de la seconde loi, qui a fait aussi objet de recours en inconstitutionnalité exercé par des citoyens, les juges, se référant, à la *DCC 18-001 du 18 janvier 2018*, ont décidé, qu'en application des dispositions des articles 31 de la constitution et 11 de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples, « *seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à encadrer leur exercice* ». Il en découle que toute disposition législative ou réglementaire qui interdit le droit de grève ou l'action syndicale est contraire à la Constitution. Cette décision subira quelques mois un autre revers.

La quatrième décision : DCC 18-141 du 28 juin 2018

Suite à la décision rendue en janvier 2018 qui avait déclaré contraires à la Constitution, les lois interdisant la grève à certains agents de la fonction publique, la Cour a été saisie d'une requête d'un citoyen en interprétation de la décision DCC 18-001 du 23 janvier 2018. Saisissant l'occasion de cette interprétation, le juge constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution, les lois déclarées frappées précédemment d'inconstitutionnalité. Pour motiver sa décision, la Cour, sous le visa des articles 31 et 98 al. 1-6, ainsi que des articles 125 et suivant de la constitution, tint le raisonnement suivant : « *si un droit fondamental est reconnu*

à la personne par la constitution ou une convention internationale, il n'est ni contraire à la Constitution, ni à cette convention internationale que le législateur en restreigne voire interdise l'exercice lorsque ladite Constitution ou convention en pose le principe et que cette restriction ou interdiction vise à protéger l'intérêt général et réaliser un impératif constitutionnel ». La Cour releva, par ailleurs que, si l'article 31 reconnaît et garantit le droit de grève, que « son exercice intervient dans le cadre de la loi qui peut le restreindre voire l'interdire, le même législateur étant habilité en vertu de l'article 98 al. 1-6 de la Constitution à en poser le principe fondamental ».

Elle déduit donc que c'est à raison qu'il avait été jugé par la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011 que : « en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi, le constituant veut affirmer que le droit de grève est un principe à valeur constitutionnelle mais qu'il a des limites et habilite le législateur à tracer lesdites limites en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont le droit de grève est un moyen et la préservation de l'intérêt général auquel la grève est de nature à porter atteinte... ». En ce qui concerne le secteur de la justice, partant du constat que « la Constitution l'érige en un pouvoir dans l'Etat dont les acteurs assurent l'exercice, que la cessation partielle ou totale, de courte ou longue durée, de l'exercice d'un pouvoir par ses titulaires, comme c'est le cas de la grève s'analyse en une vacance de pouvoir, que le régime de vacance des pouvoirs institué par la constitution est nécessairement prévu par la même Constitution », conclut que « la Constitution n'ayant ni prévu, ni organisé dans son texte, les cas de vacance du pouvoir judiciaire, il ne peut y être suppléé en accordant à ses acteurs le droit de grève par la loi ».

Un auteur fait observer d'une part, que la valeur constitutionnelle du droit de grève n'est jamais remise en cause par la Haute juridiction, et d'autre part que les revirements correspondent à des changements dans la composition de la Cour à la faveur de l'installation de nouvelles mandatures³¹. En troisième lieu, aucune décision n'a remis en cause la compétence du législateur à organiser l'exercice du droit de grève. Ce qu'il n'a pas manqué de faire.

II. B.-Une intervention au fondement législatif ferme

La loi n° 2018-34 modifiant et complétant la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin a permis au législateur d'instaurer un nouveau

³¹ E. SOHOUENOU, *loc.cit.*, p. 65.

régime dans la réjouissance du droit de grève. Aux termes de l'article 13 de ladite loi, « Lorsque les procédures sont respectées, le droit de grève s'exerce dans certaines conditions de durée qui ne peut excéder :

- dix (10) jours au cours d'une même année ;
- sept (07) jours au cours d'un même semestre et :
- deux (02) jours au cours d'un même mois.

Quelle qu'en soit la durée, la cessation du travail au cours d'une journée, est considérée comme un jour entier de grève ». Par conséquent toute grève, qui aurait duré onze (11) jours au cours d'une année, huit (08) jours au cours d'un même semestre et trois (03) jours au cours d'un même mois, serait qualifiée d'illégale et entrainerait conformément à l'article 11³² de la même loi, la révocation ou le licenciement de plein droit.

En guise de conclusion, la tension sociale s'est considérablement apaisée au Bénin. Cela peut s'expliquer, entre autres, par les innovations en matière de dialogue social. En effet, un cadre permanent et national de dialogue social a vu le jour en 2017 : le Conseil National du Dialogue Social (CNDS) créé par Décret n° 323 du 28 juin 2017. Elle a fait suite à la signature de la Charte nationale du dialogue social entre les partenaires sociaux qui sont « convaincus que les négociations collectives du travail, quels que soient leur niveau d'expression et le dialogue social, quelle que soit sa forme, constituent de véritables outils modernes de promotion pour les entreprises nationales privées et l'administration publique³³ ».

Le CNDS a pour vocation d'anticiper les mouvements sociaux dont les conséquences sont de nature à remettre en cause, la cohésion sociale et à mettre en péril l'intérêt supérieur de la nation. Il constitue un moyen approprié pour impliquer davantage les partenaires tripartites aux résolutions issues des négociations collectives au niveau national, départemental et sectoriel. Son existence est, le gage d'une plus grande légitimité sociale des mesures retenues de façon consensuelle par les partenaires tripartites relativement aux conditions économiques et sociales du pays. En définitive, l'effectivité et l'efficacité du dialogue constituent le gage d'un apaisement du front social.

³² Article 11 de la loi n° 2018-34 modifiant et complétant la loi n°2001-09 du 21 juin 2002 pour tant exercice du droit de grève en république du Bénin : « Toute grève qui ne respecte pas les dispositions de la présente loi est illégale et ses auteurs sont passibles de révocation ou de licenciement de plein droit ».

³³ Préambule de la Charte.