**REPUBLIQUE DU BENIN**

**MINISTERE DE L’ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

**UNIVERSITES NATIONALES DU BENIN**

**INTERSYNDICALE DES ENSEIGNANTS DES UNIVERSITES NATIONALES DU BENIN**

**…………………………………………………………………………………………………...**

**ANALYSE JURIDIQUE DE LA SITUATION DES GREVES DANS L’ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AUX FINS DE COMMUNIQUE DE PRESSE ET D’ACTIONS EVENTUELLES**

Dans les sociétés démocratiques contemporaines, les textes juridiques en général, la Constitution en particulier, sont les principaux mécanismes qui régissent et orientent l’action des gouvernants comme des gouvernés y compris les travailleurs, notamment ceux du secteur public.

En République du Bénin, **l’article 31** de la **Constitution du 11 décembre 1990** dispose : « *L'Etat reconnaît et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l'action syndicale. Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi* ». De cette disposition constitutionnelle, il découle que le droit de grève est un droit fondamental dont l’exercice est encadré par la loi. Avant de citer les dispositions législatives pertinentes, il faut relever qu’au Bénin, la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle, qui fait bloc avec la Constitution béninoise précitée, dit et juge : « *Considérant … qu’aux termes de l’article 31 de la Constitution : « L’Etat reconnait et garantit le droit de grève. Tout travailleur peut défendre, dans les conditions prévues par la loi, ses droits et ses intérêts soit individuellement, soit collectivement ou par l’action syndicale. Le droit de grève s’exerce dans les conditions définies par la loi » ; qu’il résulte de cette disposition que le droit de grève est un droit fondamental dont l’exercice est enfermé dans des conditions fixées par le pouvoir législatif*» (**Décision DCC 18-001 du 18 janvier 2018**).

L’encadrement légal du droit de grève, au Bénin, est assuré par la **Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin**. Après avoir rappelé les dispositions de **l’article 31** de la Constitution du 11 décembre 1990 en son article 1er, cette loi traite de la procédure en matière de grève en son Titre III. Aux termes de ses dispositions issues des **articles 3 et 4** « *Les litiges collectifs intervenant dans tous les secteurs de la vie professionnelle font l'objet de négociation. Lorsque ces litiges concernent les agents permanents de l'Etat et les agents des collectivités territoriales, les négociations sont engagées soit avec le Ministre chargé de la Fonction Publique ou son représentant en cas de conflits d'envergure nationale, soit avec le Ministre de tutelle, le Préfet, le Maire ou leurs représentants en cas de conflits sectoriels ou locaux* ». De ces dispositions législatives, il résulte que les litiges collectifs peuvent concerner les agents permanents de l’Etat. Au nombre de ces agents, il y a bien sûr les enseignants-chercheurs en fonction dans les Universités Nationales du Bénin (UNB). Plus précisément, l’article 3 prévoit que des négociations sont nécessaires dans les litiges collectifs, alors que l’article 4, qui concerne les agents publics, accorde une faculté quant aux autorités ministérielles avec lesquelles les négociations sont engagées. Il est écrit *expressis* *verbis* que « *les négociations sont engagées* *soit avec le Ministre chargé de la Fonction Publique ou son représentant en cas de conflits d'envergure nationale, soit avec le Ministre de tutelle, le Préfet, le Maire ou leurs représentants en cas de conflits sectoriels ou locaux* ». Le secteur de l’enseignement supérieur est l’un des secteurs de la vie nationale en général, de la vie professionnelle en particulier. Dès lors, les syndicats de l’enseignement supérieur ont le droit d’engager des négociations avec le Ministre de tutelle, en l’occurrence le Ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Dans l’exercice de leur droit de grève et dans le respect de la loi du 21 juin 2002 précité, l’intersyndicale des enseignants des UNB a déclenché une motion de grève le 12 janvier 2018. Mais, le déclenchement de cette motion de grève fait suite « *au refus obstiné de dialogue de Madame le Ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche scientifique depuis 2016, avec l’intersyndicale de l’enseignement supérieur sur sa plate-forme revendicative* » ainsi qu’il est souligné dans la motion de grève du 12 janvier 2018. Ce refus obstiné de dialogue de la part de l’autorité ministérielle est réaffirmée par l’intersyndicale des enseignants des UNB dans sa motion de grève du 24 janvier 2018. A partir de cet instant, le gouvernement ne peut pas dire qu’il n’y a pas eu de dialogue, car et comme l’indique la loi du 21 juin 2002, l’établissement « *d’un procès-verbal constatant l’accord total, partiel ou de désaccord* » (**Article 6** de la loi du 21 juin 2002) et signé des parties ne peut intervenir que s’il y a eu dialogue, négociations. Donc, s’il n’y a pas eu de dialogue, la faute ne peut être imputée aux enseignants-chercheurs en général, à l’intersyndicale qui défend leur cause en particulier et, ce n’est pas parce que l’autorité ministérielle manifeste un refus de dialogue et donc de négociations, que les fonctionnaires, enseignants du supérieur, ne peuvent pas jouir de leur droit à la grève.

Les motions de grève déclenchées par l’intersyndicale des enseignants des UNB les 12 et 24 janvier 2018 couvrent une masse horaire de 72 heures par semaine. Contre toute attente, le Gouvernement de la République du Bénin, réunit en Conseil des Ministres le mercredi 28 février 2018 a, entre autres mesures, invité les travailleurs à reprendre du service, la grève étant déclarée illégale. En effet, conformément au relevé de ce Conseil des ministres, « *le Garde des sceaux, Ministre de la justice et de la législation, a rendu compte au Conseil, de la situation sociale relative aux mouvements de grève qui persistent dans certains secteurs de l’administration publique. Il a relevé que ces grèves comme les précédentes, contreviennent à la loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin. En effet, des dispositions de cette loi prescrivent la procédure à observer avant toute cessation concertée de travail* ». Le Garde des sceaux, Ministre de la justice et de la législation cite les articles 3 et 4 de la loi du 21 juin 2002 ainsi que les articles 7 et 11 alinéa 1er de la même loi qui disposent respectivement : « *En cas d’échec total ou partiel des négociations, la cessation concertée de travail par les personnels visés à l’article 2 doit être précédée d’un préavis dûment transmis aux autorités compétentes*» et « *Toute grève qui ne respecte pas les procédures ci-dessus est une grève illégale*».

Peut-on parler, au niveau du Gouvernement, de grève illégale lorsque Madame le Ministre de l’enseignement supérieur refuse de dialoguer avec l’intersyndicale des enseignants des UNB ?

Lors du Conseil des ministres du 28 février 2018, le Gouvernement décide qu’ « *à la lecture de ces dispositions légales, il résulte que les mouvements de grève en cours ne remplissent pas les conditions exigées, et que les préavis qui les fondent, ne renseignent nullement sur l’échec éventuel des négociations ouvertes.
Le Conseil des Ministres a pris acte de ce compte rendu et en appelle au sens de responsabilité et de civisme des agents de l’Etat tout en les invitant à reprendre le travail au service de la Nation.
En tout état de cause, le Gouvernement considère que tout agent de l’Etat en cessation illégale de travail, se met dans une posture d’abandon de poste*». En conséquence, les enseignants du supérieur sont informés de ce que des défalcations sont opérées sur les salaires et/ou traitements. Mieux, ces salaires et traitements ne sont pas versés jusqu’à ce jour pour une bonne partie d’entre eux.

Or, **l’article 24** de la Loi n° 2001-09 du 21 juin 2002 portant exercice du droit de grève en République du Bénin précitée, sur lequel se fonde le Gouvernement pour opérer les défalcations sur les salaires et les traitements, dispose : « *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*». **L’article 25** de la même loi prescrit : «*Les grèves ayant pour motifs la violation des libertés fondamentales et des 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* ».

De **l’article 24** de la loi du 21 juin 2002 ci-dessus citée, il ressort que si la loi prévoit une réduction proportionnelle du traitement ou salaire et des accessoires à l’exception des allocations familiales, cet article ne dit nullement qu’une fois que les défalcations sont opérées, le Gouvernement doit garder le reste des traitements et salaires et ne doit pas les verser à leurs titulaires. Ainsi, le Gouvernement distingue là où la loi ne distingue pas. Et, dans un Etat de droit, il appartient au juge compétent, en l’espèce la juridiction administrative compétente, de donner de la loi la meilleure interprétation qui puisse s’imposer aux parties en conflit et qui puisse permettre à cette juridiction de rendre la justice en toute impartialité. Il n’est pas juridiquement exact que le Gouvernement puisse assimiler « *réduction proportionnelle du traitement ou salaire et des accessoires …*» à rétention ou confiscation des traitements et salaires.

Mieux, dans la plate-forme revendicative de l’intersyndicale des enseignants des UNB, il existe des points qui concernent « *la violation des libertés fondamentales … ou le non-paiement des droits acquis par les travailleurs* » et qui, par application de l’article 25 de la loi du 21 juin 2002, ne doivent donner lieu « *à aucune réduction de salaire ou de traitement* ». Sur ces points qui touchent à la violation des libertés fondamentales et des droits acquis par les travailleurs, il suffit de se référer aux contenus des motions de grève des 12 et 24 janvier 2018. Pour en donner quelques exemples, il suffit de citer la motion de grève du 24 janvier 2018 où l’intersyndicale décide d’une grève de 72 heures, renouvelable par tacite reconduction pour exiger, entre autres, « *l’application aux enseignements du supérieur du décret n° 2011 du 05/08/2011 portant institution d’un coefficient de revalorisation de traitement des agents de l’Etat ; la révision à la hausse de la prime de publication de 20% du salaire annuel conformément aux conclusions des négociations de 2010 au lieu de 8% actuellement payé …* ».

A ces points, il faut ajouter que par **Décision DCC 11-042 du 21 juin 2011** de la Cour Constitutionnelle du Bénin, la Haute Juridiction constitutionnelle a jugé qu’il y a violation de la Constitution du 11 décembre 1990 par le Décret n° 2011-335 du 29 avril 2011 portant institution d’un coefficient de revalorisation des traitements indiciaires des agents de l’Etat du Ministère de l’économie et des finances. Cette décision de la Cour Constitutionnelle doit connaître une application concernant les enseignants du supérieur et s’agissant des droits acquis.

Au regard des éléments et des points ci-dessus développés, il appert que l’intersyndicale s’est efforcée de rester, autant que faire se peut, dans la légalité républicaine. La rétention et la confiscation ***partielle ou totale*** des traitements et des salaires des enseignants du supérieur par le Gouvernement ne peuvent perdurer.

Conformément à la loi, des **recours contentieux** pourront être introduits en temps opportun devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême du Bénin, car **l’article 34** de la Loi n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême au Bénin énonce clairement : « *La Chambre administrative de la Cour Suprême est juge de droit commun en premier et dernier ressorts des décisions prises en Conseil des ministres* ».

***En effet, le relevé du Conseil des ministres du 28 février 2018 peut être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir devant la Chambre Administrative de la Cour Suprême. Si les enseignants du supérieur choisissent la voie du recours de plein contentieux, il va falloir provoquer d’abord une décision administrative en écrivant au Gouvernement et en faisant des réclamations chiffrées concernant les préjudices surtout moraux et éventuellement matériels causés par la rétention et la confiscation partielle ou totale des traitements et des salaires. Dans ce cas, le ministère d’un avocat est obligatoire comme l’exige la loi du 23 octobre 2007 sur la Cour Suprême du Bénin précitée.***

Fait à Abomey-Calavi, le 13 mars 2018

Ibrahim David **SALAMI**

*Professeur Titulaire de droit public.*

*Agrégé de droit public.*

*Enseignant-Chercheur.*

*Avocat au Barreau du Bénin.*

*Centre de Droit Administratif et de l’Administration Territoriale (CeDAT).*

*Université d’Abomey-Calavi (Bénin).*

Hilaire **AKEREKORO**

*Maître de conférences.*

*Agrégé de droit public.*

*Enseignant-Chercheur.*

*Centre du droit de l’Etat et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).*

*Université d’Abomey-Calavi (Bénin).*