Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

1 | 2018
Doctrines

Légalité et légitimité du droit de grève au Congo-Brazzaville

Stani Ondze

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/2250>

DOI : 10.4000/rdctss.2250

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2018

Pagination : 120-123

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Stani Ondze, « Légimité et légitimité du droit de grève au Congo-Brazzaville », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 1 | 2018, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 12 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/2250> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.2250>

Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

STANI ONDZE

UNIVERSITÉ MARIEN NGOUABI

LÉGALITÉ ET LÉGITIMITÉ DU DROIT DE GRÈVE AU CONGO-BRAZZAVILLE

Le syndicalisme congolais en particulier et africain en général après un mouvement dynamique lors de l'accession des États africains colonisés à l'indépendance et de l'avènement de la démocratie¹ a connu un essoufflement qui s'observe en vérité dans toute la société civile. L'affaiblissement du droit de grève vient des pratiques déployées par les politiques comme la trêve sociale² qui ne valorisent ni la liberté syndicale³ ni la démocratie sociale⁴. Cependant, la crise économique et financière que traverse la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)⁵ donne une nouvelle dynamique au syndicalisme car les mouvements de grève se multiplient⁶. Dans cette optique, la grève des travailleurs de l'Université Marien Ngouabi qui a été suspendue à la fin du mois de décembre 2017, après quatre mois de cessation de travail⁷, est caractéristique de ce dynamisme. Néanmoins, l'action syndicale au Congo suscite souvent des interrogations fortes sur la légalité et la légitimité des grèves en raison de leur impact sur l'économie et la société. Le droit de grève constitue donc une actualité qui mérite d'être analysée.

La légalité du droit de grève n'est pas contestable en République du Congo, mais c'est un droit qui n'est pas absolu. En effet, le droit de grève a été constitutionnalisé avec les libertés syndicales⁸, auquel il s'attache car la grève est souvent déclenchée à l'initiative des

- 1 Cf. *Réflexion de la confédération syndicale congolaise sur le projet de loi portant abaissement de l'âge de la retraite à 50 ans et mesures alternatives*, Brazzaville, CSC, 1990 ; J.-P. Thystère-Tchicaya, *Itinéraire d'un Africain vers la démocratie*, Ed. du Tricome, Genève, 1992, pp. 29, 87 et 120 ; R. Bazenguissa-Ganga, *Les voies du politique au Congo, Essai de sociologie historique*, Karthala, 1997, p. 37-39, 91, 353 et s.
- 2 Cf. R. Ngoma Tsasa, « Congo-Brazzaville : Trêve Sociale illimitée et Misère Accélérée vers le Chemin d'Avenir », *AGORA VOX, Le média citoyen*, 27 janvier 2010, consulté le 13 février 2018.
- 3 Cf. Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944, I, b) ; Convention de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (n° 87) adoptée le 9 juillet 1948, entrée en vigueur le 4 juillet 1950, art. 2 et suivants.
- 4 Cf. Démocratie sociale : démocratisation des relations sociales et nouveaux droits des salariés, *Mouvements* 2001/5, n° 18, pp. 87-92 ; R. Castel, « Démocratie sociale », in I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, R. Lefebvre, C. Neveu et D. Salles (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation, 2013.
- 5 S. Ondze, « La protection sociale complémentaire congolaise – Actualité juridique internationale de la République du Congo », *RDCTSS*, 2017/1, pp. 126-129.
- 6 Au Congo, les travailleurs du Centre Hospitalier universitaire de Brazzaville (CHU-B), de la Société nationale d'électricité (SNE), de la société nationale de distribution d'eau (SNDE), de la société des transports publics urbains (STPU), de la société de nettoyage de rues Averde, de la Mairie de Brazzaville ont déclenché des grèves au cours de l'année 2017.
- 7 Du 1^{er} septembre au 31 décembre 2017.
- 8 Const., 25 oct. 2015, art. 32 ; S. Ondze, « La constitutionnalisation du droit du travail congolais – Actualité juridique internationale de la République du Congo », *RDCTSS* 2016/2, p. 163.

syndicats. Le Code du travail prescrit également le droit syndical⁹ et le droit de grève¹⁰. La grève est constituée par « tout arrêt concerté et collectif de travail en vue de faire aboutir des revendications professionnelles déjà déterminées dans un cahier de revendications et non satisfaites par l'employeur soit par échec de procédures de négociation, de conciliation, d'arbitrage et de recommandation, soit par refus de négociation opposé par l'employeur »¹¹. L'arrêt total du travail permet ainsi de priver de la qualification de grève les mouvements appelés grève perlée¹², grève du zèle et grève à rebours qui ne sont que des ralentissements volontaires du travail¹³. La qualification de grève n'étant également réservée qu'aux cessations du travail concertées parce que la grève est un droit individuel qui s'exerce collectivement, un salarié ne peut l'exercer seul, même s'il a le droit de participer à un mouvement de grève seul dans son entreprise¹⁴. La grève ayant également pour objectif la défense des intérêts collectifs et professionnels des salariés, elle est illicite et abusive lorsqu'elle sert les intérêts politiques¹⁵, religieux ou culturels.

Toutefois, la légalité d'une grève n'exclut pas qu'un salarié soit licencié sur le fondement d'une faute lourde¹⁶. Le droit de grève s'inscrivant en effet dans le cadre des revendications indiquées dans le cahier de charges¹⁷, les comportements collectifs délictueux sont sanctionnés¹⁸. La responsabilité du syndicat qui déclenche la grève peut également être engagée en cas de faute¹⁹. L'employeur peut ainsi dans certaines conditions décider de la fermeture totale ou partielle de l'entreprise²⁰ afin de répondre à la grève ou à sa menace²¹.

La grève a pour effet de suspendre le contrat de travail du gréviste²² qui peut être remplacé²³ par l'employeur qui n'est plus en principe tenu de lui verser un salaire, même si les conventions collectives accordent parfois le bénéfice du salaire ou une partie du salaire aux salariés grévistes. Les travailleurs non-grévistes sont en principe tenus de travailler car leur liberté de travail doit être garantie²⁴. En réalité, les travailleurs grévistes ne doivent pas

9 « Les personnes exerçant la même profession, les métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés, ou la même profession libérale, peuvent constituer librement un syndicat professionnel. Tout travailleur ou employeur peut adhérer librement à un syndicat de son choix dans le cadre de la profession » (C. trav., art. 185 ; art. 186 et suivants).

10 C. trav., art. 248-2.

11 C. trav., art. 248-2 ; S. Ondze, « L'étude abrégée de l'histoire du droit du travail congolais », *Revue Congolaise de droit et des affaires*, n° 27, 2017, pp. 30-31.

12 C. trav., art. 248-6 et 248-11.

13 S. Ondze, *préc.*, pp. 30-31.

14 S. Ondze, *préc.*, pp. 30-31.

15 C. trav., art. 248-4 ; Cass. ch. Mixte, 10 avril 1998, *Front national de la police*, Bull, n° 2, Dalloz, 1998, p. 398, note A. Jeammaud.

16 C. trav., art. 248-5 et 248-11 ; 41 et 176.

17 C. trav., art. 248-2 et 242.

18 C. trav., art. 248-11 ; Trib. Trav. Brazzaville, 20 août 1992, *TPOM* 845, p. 179.

19 Pierre Ngaka, *Le droit du travail au Congo-Brazzaville*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 299.

20 C'est le lock-out (C. trav., art. 249).

21 C. trav., art. 249-3 et 4.

22 C. trav., art. 248-4.

23 C. trav., art. 32-2 et 257.

24 Const. cong., article 30 ; C. trav., article 47-13.

violer cette liberté de travailler des non-grévistes. Mais le droit de grève et la liberté du travail étant concurrentiels, ils rentrent souvent en conflit. C'est pourquoi surgissent une tendance à la limitation du champ d'application du droit de grève et des questions sur sa légitimité.

Le droit de grève n'est cependant pas absolu en République du Congo parce qu'en vertu de la Constitution, les « magistrats » et les « agents de la force publique » en sont privés²⁵. Mais, à l'opposé du Bénin où le retrait du droit de grève²⁶ qui a été constitutionalisé²⁷ est en train de créer des tensions sociales²⁸, l'exclusion au Congo des magistrats et des agents de la force publique du droit de grève est passée inaperçue. Au Bénin, la Cour constitutionnelle a toutefois tranché en faveur d'un droit de grève absolu²⁹. En vérité, le silence observé au Congo est certainement dû au dynamisme limité de la société civile et à la place réservée à la démocratie sociale. Le refus d'accorder le droit de grève à certains travailleurs est souvent jugé conforme aux principes fondamentaux de l'Organisation internationale du travail (OIT) dont la Convention n° 87 relative à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical³⁰ qui ne se réfère pas explicitement au droit de grève. Celui-ci ne serait donc pas lié à la liberté syndicale. Or cet argumentaire est contestable car le droit de grève n'est en réalité qu'une composante du droit syndical³¹. De plus, la Convention n° 87 de l'OIT en se référant clairement à la Déclaration de Philadelphie³² qui proclame que « la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu »³³, reconnaît la possibilité pour les travailleurs regroupés en syndicat de s'exprimer à travers la grève qui n'est rien d'autre qu'une manifestation extériorisée de l'action syndicale.

Quant à la légitimité de la grève critiquée pour les perturbations qu'elle crée dans le fonctionnement des entreprises ou de la société, l'obligation d'assurer un service minimum invite à minimiser ces critiques. Le droit congolais n'imposant pas clairement un service minimum dans toutes les entreprises ou établissements et en toutes circonstances, le déclenchement d'une grève est l'occasion de toutes les spéculations sur ce sujet.

25 Const. cong., article 32.

26 Loi du 28 décembre 2017 portant retrait du droit de grève aux magistrats, aux agents de santé et de sécurité ; Loi du 3 janvier 2018 portant statut de la magistrature.

27 Constitution béninoise du 11 décembre 1990, art. 31 ; Cour constitutionnelle du Bénin, déc. DCC 06-034, avril 2006 ; déc. DCC 11-065, 30 septembre 201 (le droit de grève bien que fondamental n'est pas absolu).

28 R. Patinvoh, « Retrait du droit de grève au Bénin : Djogbéno évoque une jurisprudence de la Cour constitutionnelle », 4 janv. 2018, consulté le 8 févr. 2018.

29 Cour const., DCC 11-065, 2017 ; M. Vallerey, « Droit de grève au Bénin : la Cour constitutionnelle a tranché », *TV5 Monde Info*, 18 janv. 2018, consulté le 8 févr. 2018).

30 Adoptée le 9 juillet 1948 et entrée en vigueur le 4 juillet 1950.

31 N. Mzid, « L'insertion des droits fondamentaux dans la nouvelle Constitution Tunisienne : une effectivité à l'épreuve », *RDCTSS*, 2015/1, p. 81.

32 Du 10 mai 1944, I, b) ; A. Supiot, *L'esprit de Philadelphie, La justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010, p. 9 et s.

33 Convention n° 87, OIT, Préambule, 2^e considérant.

En effet, le Code du travail ne prévoit de service minimum que dans le service public « pour la sauvegarde de l'intérêt général »³⁴. L'obligation d'exécuter un service minimum incombe ainsi aux établissements publics administratifs³⁵ qui sont soumis au régime de droit public tels que le CHU-B. En revanche, les établissements publics industriels et commerciaux³⁶, comme le Chemin de fer Congo Océan (CFCO), la SNE et la SNDE qui relèvent du droit privé, ne devraient pas se soumettre à l'obligation du service minimum. En réalité, l'obligation de respecter le service minimum devrait se limiter aux institutions administratives pour lesquelles le statut général de la fonction publique s'applique, car l'article 2 de ce statut exclut de son application les établissements publics qui n'ont pas une nature administrative³⁷. Cette exclusion a pour effet d'induire que les services accomplis par les établissements publics industriels et commerciaux ne sont pas des services publics essentiels nécessitant l'assurance de la continuité d'un service public minimum. Une telle exclusion de l'application du statut général de la fonction publique aux établissements publics industriels et commerciaux suppose également qu'une délégation de service public notamment à la STPU n'entraîne pas forcément l'obligation d'accomplir un service minimum. La complexité de cette question s'est exprimée au Congo, à l'occasion de la grève des personnels de l'Université Marien Ngouabi³⁸, qui a la nature d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et pédagogique, au motif que les enseignants refusaient d'assumer l'obligation d'apporter les savoirs aux étudiants. Or l'Université Marien Ngouabi n'étant pas une administration publique, le service minimum n'y est pas obligatoire. Il ne doit pas non plus être présumé exister, alors qu'aucun texte ne le prévoit. Y compris dans la situation où il s'appliquerait, le service minimum est une mesure provisoire qui doit être limité dans le temps.

Le droit de grève dispose de sources légales et est en partie constitutionnalisé. Pourtant, la légitimité de la grève est souvent remise en cause par les populations et les politiques qui ne sont pas toujours enclins à élever le dialogue social à un niveau démocratique acceptable. Elle est remise en question également parce que les motifs de grève sont souvent ignorés faute d'être médiatisés.

34 C. trav., art. 248-15.

35 P.-L. Frier, *Précis de droit administratif*, Paris, 3^e édition, Montchrestien, 2004, pp. 180 et s.

36 T. confl., 22 janv. 1921, *Bac d'Eloka*, R. 91 ; D. 1921, 3, 1, concl. Matter.

37 Loi n° 021/89 du 14 décembre 1989 (voir la nouvelle loi).

38 Ordonnance n° 29/71 du 4 décembre 1971.