

La Corte costituzionale del Benin si pronuncia in merito alla soppressione del diritto di sciopero per alcune categorie di dipendenti pubblici

# La Corte costituzionale del Benin si pronuncia in merito alla soppressione del diritto di sciopero per alcune categorie di dipendenti pubblici\*

Nota a [Decision DCC 18-001 du 18 Janvier 2018](#)

Con la decisione DCC 18-001 del 18 gennaio 2018 la Corte costituzionale del Benin si è pronunciata in tema di diritto di sciopero e dei limiti che esso può incontrare, dichiarando la parziale incostituzionalità della legge n. 2017-43 operante modifica dello Statuto generale della funzione pubblica del 2015. Si tratta di una sentenza che assume un grande rilievo sotto molteplici aspetti e che rappresenta una svolta nella giurisprudenza della Corte.

Anzitutto, occorre precisare che la Corte è stata investita della questione sia dal Presidente della Repubblica Patrice Talon, sia dal deputato Valentin Sjenontin-Agossou. Entrambi hanno richiesto di porre al vaglio della Corte la *loi n. 2017-43 modifiant et complétant la loi n. 2015-18 portant statut général de la Fonction publique*, approvata dalla *Assemblée nationale* il 28 dicembre 2017. Vertendo entrambe le richieste sullo stesso oggetto e chiedendo entrambe una dichiarazione di non conformità a Costituzione, esse sono state riunite<sup>1</sup>. È appena il caso di ricordare brevemente il funzionamento del controllo di costituzionalità nella Repubblica del Benin<sup>2</sup>. La Corte costituzionale<sup>3</sup> può essere adita sia in via diretta, sia tramite un incidente processuale. L'accesso in via principale è per altro possibile sia *a posteriori*, costituendosi dunque un controllo di tipo repressivo volto alla censura di una norma già entrata in vigore, sia *a priori*, nel lasso

---

\* Nota valutata dalla direzione del Focus.

<sup>1</sup> Nel menzionare la riunione delle richieste la Corte specifica che ai sensi dell'art. 20 comma 5 della legge organica sulla Corte costituzionale «*la saisine de la Cour constitutionnelle par le Président de la République ne fait pas obstacle à sa saisine par un membre de l'Assemblée nationale et inversement*».

<sup>2</sup> Per un'approfondita ricostruzione del modello di giustizia costituzionale in Benin si veda S.H. ADJOLHOUN, *Centralized Model of Constitutional Adjudication: The Constitutional Court of Benin*, in C.M. FOMBAD (a cura di), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, 2017.

<sup>3</sup> Art. 114 Cost.: «*La cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est juge de la constitutionnalité de la loi et elle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics*».

temporale di 15 giorni intercorrente tra la trasmissione del testo di legge da parte del Presidente della *Assemblée nationale* e la (eventuale) promulgazione<sup>4</sup>. È inoltre di estremo rilievo il fatto che la Corte possa essere adita non solo da tutti gli organi politici costituzionali ma anche da qualsiasi cittadino beninese, che può investire l'organo di una questione di costituzionalità sia in via principale a seguito della promulgazione della legge sia in corso di giudizio tramite eccezione di incostituzionalità, senza per altro dover passare alcun filtro preliminare volto alla verifica dell'ammissibilità della questione.

L'ampissimo ambito di competenze della Corte e la facilità con la quale è possibile accedervi rendono questo organo attivo protagonista della vita istituzionale del Paese<sup>5</sup>. È evidente come l'arduo compito assegnato alla Corte dalla Costituzione del 1990 di garantire il rispetto della legge fondamentale ma anche di ergersi a protettore dei diritti fondamentali dei cittadini rispecchi anche una forte volontà di prendere le distanze con la disastrosa situazione politica che il Paese ha dovuto affrontare sin dal momento in cui ha ottenuto l'indipendenza nel 1961 fino all'avvento della democrazia, fase segnata da numerosi colpi di stato e dall'instaurazione di un regime marxista-leninista<sup>6</sup>.

Nella decisione in esame la Corte è stata adita nell'ambito di un controllo di costituzionalità *a priori*. Va detto che l'attesa per questa decisione era molta, date le tensioni sociali createsi a seguito dell'approvazione del testo legislativo. Ne è testimone lo sciopero organizzato il 12 gennaio scorso da diversi sindacati, riuniti in segno di protesta dinanzi alla sede dell'organo legislativo. Non essendosi trovato un punto di incontro, e data la fermezza del governo sul tema, solamente la Corte poteva dirimere la questione.

Soffermandoci nello specifico della legge impugnata, come già accennato, essa contiene modifiche ed integrazioni allo Statuto della funzione pubblica del luglio 2015. Oggetto di discordia è, in particolare, la modifica apportata dal testo legislativo censurato all'art. 50 del detto Statuto, a seguito della quale il diritto di sciopero riconosciuto agli *agents de la fonction publique* viene escluso per specifiche categorie di lavoratori.

---

<sup>4</sup> Art. 20 c. 6 legge organica sulla corte costituzionale: «*La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée nationale n'est valable que si elle intervient pendant les délais de promulgation fixés par l'article 57 alinéas 2 et 3 de la Constitution*».

<sup>5</sup> Per una ricostruzione del ruolo e del funzionamento della Corte costituzionale in Benin si veda anche F.J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 47, 2015, pp. 99-112.

<sup>6</sup> A partire dalla conquista dell'indipendenza, la storia beninese può essere suddivisa in tre periodi principali. Dal 1960 al 1972 il Paese è stato caratterizzato da forte instabilità politica ed ha visto l'alternarsi di numerosi regimi civili e militari. Dal 1972 al 1989 vi è stata una dittatura di tipo marxista-leninista guidata dal Generale Mathieu Kérékou. Nel 1989 è iniziato un periodo di democratizzazione che ha condotto nel 1990 all'adozione della Costituzione, la quale contiene gli elementi e le caratteristiche degli stati democratici e costituzionali contemporanei e la previsione di una Corte costituzionale. S.H. ADJOLHOUN, *Centralized Model of Constitutional Adjudication: The Constitutional Court of Benin*, cit.

Più precisamente, per i militari, gli agenti di pubblica sicurezza ed il personale medico, della giustizia e dell'amministrazione penitenziaria. È proprio in ragione di questa previsione esclusiva che la Corte ha deciso di dichiarare la non conformità a Costituzione dell'art. 1 della legge in esame.

Le argomentazioni principali utilizzate dalla Corte per giungere alla sua decisione si basano, per usare le parole dei giudici, sul *lien entre le droit de grève et l'histoire du pays*. Il diritto di sciopero è qui considerato come manifestazione della libertà di espressione dei lavoratori (siano essi pubblici o privati), libertà alla quale va riconosciuta una primazia essendo la fonte di tutte le altre. Emerge la preoccupazione della Corte per una pericolosa regressione dei principi democratici, alimentata dal fantasma della dittatura che ha provato il Paese<sup>7</sup>. Scioperare equivale a manifestare per esigere il rispetto della legalità e delle libertà pubbliche, dunque dello Stato di diritto e della democrazia, del cui valore era ben conscio il potere costituente<sup>8</sup>. Non va dimenticato che la Corte costituzionale è stata pensata proprio come fortino a difesa della nuova democrazia e dei suoi principi cardine<sup>9</sup>, ruolo dal quale in questa sentenza non pare sottrarsi.

Non può inoltre mancare un riferimento alla *Loi n. 2001-09 portant exercice du droit de grève en République du Bénin*<sup>10</sup> del giugno 2002, la quale secondo i giudici costituzionali contiene una disciplina sufficientemente esaustiva in tema di sciopero in Benin. Essa infatti non solo detta le condizioni necessarie per scioperare secondo i termini di legge, ma dedica anche un intero titolo alla normazione del fenomeno nell'ambito dei servizi essenziali<sup>11</sup>, per i quali va garantito un servizio minimo al fine di non arrecare un grave pregiudizio ai cittadini.

La Corte richiama poi in maniera più puntuale, a parametro del suo giudizio, l'art. 31 della Costituzione<sup>12</sup>, che riconosce e garantisce il diritto di sciopero a tutti i lavoratori, . È curioso rilevare come la Corte qui

---

<sup>7</sup> Si legge nella sentenza «*en interdisant le droit de grève [...] le législateur en complicité avec le pouvoir exécutif pose insidieusement les jalons d'un recul démocratique pouvant conduire à revivre la douloureuse expérience des 17 ans de dictature ayant arriéré notre pays*».

<sup>8</sup> Viene richiamato espressamente il Preambolo della Costituzione, in particolare nella parte in cui afferma «*Affirmons solennellement notre détermination par la présente Constitution de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable et harmonieux de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle*».

<sup>9</sup> In questo senso F.J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, cit., p. 100.

<sup>10</sup> All'art. 1 essa recita: «*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 présente loi*».

<sup>11</sup> Titolo IV, De la requisition, art. 13-20.

<sup>12</sup> L'articolo recita: «*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*».

sottolinei nuovamente l'importanza del contesto storico e politico che il Paese ha alle spalle, la cui comprensione è condizione essenziale per l'interpretazione corretta dell'art. 31<sup>13</sup>. La disposizione recita che il diritto di sciopero è esercitato nelle condizioni definite dalla legge, ed è proprio l'interpretazione di questa prescrizione che la Corte vuole orientare tramite il riferimento al contesto storico. Sebbene sia possibile per il legislatore ordinario intervenire sul tema dello sciopero, questo intervento deve limitarsi ad un inquadramento generale dell'esercizio del diritto senza però svuotarlo totalmente della sua essenza e del suo contenuto. L'art. 31 conferisce al diritto di sciopero un valore costituzionale e l'intento del costituente era di rendere questo diritto godibile da parte di tutti i cittadini, in quanto espressione del nuovo stato democratico.

La Costituzione, rinviando alla legge la definizione delle condizioni per l'esercizio del diritto di sciopero, demanderebbe in realtà al legislatore la mera delineazione dei limiti di tale esercizio in relazione al necessario bilanciamento tra la libertà di manifestare a difesa dei propri diritti di lavoratore e la tutela dell'interesse generale dei cittadini ad usufruire dei servizi essenziali. Se dunque è perfettamente legittima e conforme a Costituzione la legge del 2001 sul diritto di sciopero, la quale si limita ad un inquadramento generale della materia e delle linee direttrici per il legittimo esercizio del diritto, è invece da censurare una decisione del Parlamento di restringere l'ambito soggettivo di riconoscimento del diritto di sciopero. Una tale restrizione è evidentemente illegittima data l'affermazione del diritto a livello costituzionale in modo universale, ossia senza restrizione alcuna con riguardo ai lavoratori che ne possono godere.

Vi è dunque una situazione di contrasto tra diritti, quello dei lavoratori e quello dei cittadini utenti di un determinato servizio, ma esso può risolversi solo tramite un corretto bilanciamento degli stessi, senza che ciò porti ad escludere taluni soggetti dall'esercizio del diritto di sciopero. Affermando ciò la Corte richiama un suo risalente orientamento giurisprudenziale, espresso nella decisione DCC 06-034 del 4 aprile 2006. Con essa la Corte fu chiamata a pronunciarsi in merito alla costituzionalità della *Loi n. 2005-43 portant Statut Général des Personnels Militaires des Forces Armées Béninoises*<sup>14</sup>, la quale escludeva la possibilità di sciopero per il personale delle forze armate del Paese. I giudici riconobbero il diritto allo sciopero come assoluto, sì che l'impossibilità per il legislatore ordinario di *porter atteinte à ce droit* restringendone l'ambito di applicazione ne costituiva logica conseguenza.

---

<sup>13</sup> Viene esplicitamente affermato che un eventuale ricorso alla comparazione con la giurisprudenza e la dottrina di altri Stati va fatto con estrema cautela: «*La spécificité au Bénin de cette disposition constitutionnelle, qu'on ne peut interpréter sans recourir à l'histoire politique de notre pays, recommande que les règles jurisprudentielles résultant de l'application de Constitutions d'autres pays en matière de droit de grève ainsi que les commentaires doctrinaux y relatifs, soient maniés avec une particulière précaution*».

<sup>14</sup> Legge approvata dalla *Assemblée nationale* il 29 dicembre 2005.

Ad una lettura comparata di questa decisione e della decisione in commento si nota un percorso argomentativo simile sul punto<sup>15</sup>, tanto che in quest'ultima sentenza i giudici costituzionali definiscono la giurisprudenza del 2006 *la meilleure interprétation de l'article 31 de notre Constitution parce que combinant à la fois la lettre et l'esprit de la Constitution ainsi que l'histoire et le contexte qui l'ont généré*.

Ciò che merita senz'altro di essere posto in evidenza è che, riallacciandosi alla sua giurisprudenza del 2006, la Corte rinnega un orientamento di tipo opposto che aveva adottato nel medesimo ambito nel 2011. Con la decisione DCC 11-065 del 30 settembre 2011 infatti, essa era stata chiamata a giudicare sulla legittimità della *Loi n. 2011-25 portant règles générales applicables aux personnels militaires, des forces de sécurité publique et assimilés en République du Bénin*<sup>16</sup>. Ancora una volta una situazione simile di esclusione dal godimento del diritto di sciopero in ambiti determinati, stesso parametro di costituzionalità, ma risultato opposto: il diritto sancito all'art. 31 non è assoluto<sup>17</sup>. Nel 2011 la Corte parla ancora una volta di «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», ma questa volta ne consegue che proprio in ragione di ciò il legislatore ha la competenza a limitare questo diritto, così come previsto dall'art. 31, limitazione che può spingersi sino al divieto di godimento del diritto di sciopero da parte di taluni soggetti il cui lavoro è essenziale per il funzionamento del Paese. Nella sua decisione del 2018 la Corte prende dunque le distanze da questa sua stessa interpretazione<sup>18</sup>, che critica duramente e rinnega in quanto non rispettosa dello spirito della disposizione costituzionale.

Fermo restando ciò, va comunque sottolineato che nella decisione in esame la Corte ammette che il diritto allo sciopero non è assoluto, come sostenuto nel 2006, poiché esso può essere limitato (sebbene secondo le

---

<sup>15</sup> Nella decisione del 2006 si legge: «*La Constitution ne prévoit aucune exception au droit de grève pour telle ou telle catégorie. [...] Le droit de grève ainsi proclamé et consacré 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 ... opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général*». Nella decisione del 2018 si legge: «*La Constitution en disposant que le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la loi a entendu marquer que le droit de grève est un principe constitutionnel, mais qu'il a des limites seulement en ce qui concerne son exercice et a habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels ... et la sauvegarde de l'intérêt général*».

<sup>16</sup> Legge approvata dalla *Assemblée nationale* il 26 settembre 2011.

<sup>17</sup> Si legge: «ce droit, bien que fondamental et consacré par l'article 31 précité, n'est pas absolu; qu'en effet, est absolu ce qui est sans réserve, total, complet, sans nuance ni concession, qui tient de soi-même sa propre justification et est donc sans limitation; qu'est aussi absolu, ce qui existe indépendamment de toute condition, de toute représentation, qui échappe à toute limitation et à toute contrainte».

<sup>18</sup> «*Lorsque deux droits ou libertés sont en conflit dans un régime libéral comme le notre, il faut trouver un point d'équilibre et éviter que l'un soit le tombeau de l'autre, comme l'a fait la Cour constitutionnelle par la décision DCC 11-065 du 30 septembre 2011*».

modalità cui si è detto). È evidente che si tratta di un'affermazione importante per la Corte, la quale prende una posizione forte su un tema sensibile e dibattuto non solo a livello giudiziario ma anche, e soprattutto, in seno all'opinione pubblica. Il percorso argomentativo del quale si è detto spiega l'approdo della Corte alla decisione di dichiarare incostituzionale l'art. 1 della legge 2017-43. Una decisione che non si basa soltanto sull'art. 31 della Costituzione, sul quale i giudici si sono soffermati ampiamente, ma anche sulle fonti del diritto internazionale rilevanti in materia.

Nel confermare che *«seul le constituant peut interdire l'action syndicale et le droit de grève, le législateur n'étant habilité qu'à encadrer leur exercice»*, la Corte richiama l'art. 11 della *Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples* e l'art. 8 del *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Il primo sancisce il diritto di tutti i cittadini a riunirsi liberamente, con la sola possibilità di restrizioni necessarie per garantire la sicurezza e la fruizione dei diritti altrui<sup>19</sup>; il secondo riconosce la libertà sindacale e il diritto allo sciopero al comma 1<sup>20</sup>, per poi specificare al comma 2<sup>21</sup> che ciò non implica un divieto di restrizioni legislative all'esercizio di quanto sancito immediatamente prima. Al di là della validità di questa argomentazione, della cui forza persuasiva si può legittimamente dubitare, essa contiene una piccola rivoluzione nel diritto costituzionale beninese. Non è la prima volta che la Corte cita il Patto del 1966, ma mai precedentemente lo aveva fatto sancendone l'appartenenza al blocco di costituzionalità. La sentenza in esame allarga dunque l'insieme dei principi e delle disposizioni con valore costituzionale, andando ad includervi questo trattato internazionale adottato in seno all'ONU e facendo così un importante passo avanti in termini di protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini.

---

<sup>19</sup> «Toute personne a le droit de se réunir librement avec d'autres. Ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes».

<sup>20</sup> «1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à assurer: a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui. b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier. c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui. d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays».

<sup>21</sup> «2. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de la fonction publique».



Con la decisione in esame, la Corte costituzionale è riuscita a placare le numerose polemiche e proteste sorte a proposito della legge 2017-43, guadagnandosi senza dubbio il plauso dei sindacati e dei lavoratori che ne sarebbero stati colpiti. Lascia però delusi coloro che ribadiscono la necessità di un intervento più stringente dello Stato, affinché l'esercizio del diritto di sciopero del personale, su tutti quello sanitario, non si trasformi in una grave carenza di garanzie per i cittadini. Il principio in punto di diritto è fissato, ma la questione sociale resta aperta.

*Valentina Carlino*