

Les Analyses du Centre Jean Gol



Les limites du droit de grève

Jeremy Zeegers

Avril 2015

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse : Les limites du droit de grève

I. Introduction

Le droit de grève est un droit fondamental mais ce n'est pas un droit absolu. Il est limité par d'autres droits fondamentaux avec lesquels il entre en concurrence : droit d'aller et venir, droit au travail. Il est également limité par l'application du droit pénal ou par

En l'absence d'une législation encadrant le droit de grève, la question de ses limites fait l'objet de controverses. Cette analyse vise à cerner les limites du droit de grève tel qu'il existe en Belgique en présentant ces différents points de vue.

Les limites particulières du piquet de grève, qui est au cœur de toutes les controverses, sera analysé en tenant compte de ces différences ainsi que de l'apport du droit international.

II. Les limites du droit de grève

2.1. Le respect des dispositions pénales

Les infractions, délits et crimes de droit commun commis à l'occasion des conflits collectifs du travail peuvent être sanctionnés par les juridictions répressives. Les conflits sociaux ne dispensent pas les travailleurs, même en grève, de respecter les lois pénales établies pour la protection des personnes et des biens, dont celles relatives à l'intégrité physique et à la propriété¹.

2.2. La théorie de l'abus de droit

La question de savoir si le droit de grève échappe à l'application de la théorie de l'abus de droit est obsolète. La jurisprudence affirme clairement que le droit grève doit être apprécié en termes de légalité, de légitimité et de proportionnalité².

Dans un arrêt du 22 mars 1995, le Conseil d'Etat a considéré « qu'en l'absence d'intervention en ce qui concerne la fonction publique, le droit de grève ne saurait exclure des limitations en vue d'éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités du service public ». Dans le secteur privé, la Cour de Cassation a reconnu par un arrêt du 28 janvier 1991 de façon implicite mais certaine que le juge du fond peut exercer un contrôle marginal de la finalité du droit de grève et de la légitimité des revendications qui la fondent. En l'occurrence, les grévistes exigeaient la réintégration d'un

¹ V. Vannes, « Le droit de grève », Larcier, 2013, p.469

² Idem, p. 527

travailleur licencié pour motif grave avant toute discussion, ce que la Cour du travail de Bruxelles avait jugé déraisonnable³.

Pour J. Clesse, F. Kéfer, l'instrument le plus adéquat pour le contrôle de l'abus du droit de grève réside dans le test de proportionnalité. Le juge va ainsi se livrer à une balance entre, d'un côté, les avantages attendus par les grévistes de leur action et, d'un autre côté, les désagréments encourus par les personnes appelées à subir les conséquences de la grève. Le caractère abusif de l'usage du droit de grève apparaît en présence d'un dommage disproportionné, c'est-à-dire sans commune mesure avec celui résultant de l'exercice normal de la grève⁴.

2.3. Les conventions collectives

Les conventions collectives contiennent fréquemment des dispositions réglant et donc limitant l'exercice de la grève. Au regard de la Charte sociale européenne, la régularité de ces conventions ne fait aucun doute puisque l'article 6.4 consacre le droit de grève « sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur »⁵.

La loi de 1968 sur les conventions collectives de travail donne aux Commissions paritaires la mission de prévenir et concilier tout litige entre employeur et travailleur, ce qui englobe les conflits collectifs du travail⁶. Sur cette base, de nombreuses Commissions paritaires ont conclu des conventions collectives prévoyant des procédures destinées à éviter les conflits, telles que le préavis de grève, le recours préalable à un organe de conciliation ou les clauses de paix sociale.

La clause de paix sociale s'entend comme l'engagement de s'abstenir de toute revendication nouvelle portant sur ce qui fait l'objet de la convention pendant la durée de validité de celle-ci. Elle impose aux signataires ou aux destinataires de ne pas remettre en cause ce qui a été réglé par elle et donc à ne pas prendre part à une action collective pour un objet visé par elle⁷.

Les dispositions issues des conventions collectives posent des difficultés d'interprétation en ce qui concerne leur champ d'application et leur portée. Il faut distinguer entre les clauses qui s'appliquent uniquement aux partenaires sociaux, signataires des conventions collectives (clauses dites obligatoires) et celles qui créent des droits et des obligations directement dans le chef des travailleurs (clauses impératives). C'est principalement la rédaction de la règle qui permet d'opérer la distinction, sous le contrôle du juge⁸.

2.4. Le service minimum

Dans le secteur public, les membres de l'armée sont tous soumis à une interdiction absolue de grève. L'article 175 du 28 février 2007 fixant le statut des militaires et candidats militaires du

³ Idem, pp. 529 et 530

⁴ J. Clesse, F. Kéfer, « Manuel de droit du travail », Larcier, 2014, p.155

⁵ J. Clesse, F. Kéfer, « Manuel de droit du travail », Larcier, 2014, p.157

⁶ J. Clesse, F. Kéfer, « Manuel de droit du travail », Larcier, 2014, p.142

⁷ V. Vannes, « Le droit de grève », Larcier, 2013, p.483

⁸ J. Clesse, F. Kéfer, « Manuel de droit du travail », Larcier, 2014, p.158

cadre actif des formes armées dispose que « tout grève est interdite aux militaires ». Il en va de même pour les membres de la sûreté de l'Etat⁹.

Dans les services de police, le législateur est intervenu en 1998, suite à la fusion des services, pour réglementer le droit de grève des fonctionnaires de police. Au vu de l'énorme responsabilité des policiers d'assurer en tout temps le respect des lois, le maintien de l'ordre public et la sécurité, il ne pouvait être question de garantir un droit de grève illimité aux services de police¹⁰. La loi du 7 décembre 1998 prévoit les conditions auxquelles doit satisfaire l'exercice du droit de grève : l'annonce de la grève par une organisation syndicale agréée et une discussion préalable doit avoir lieu avec l'autorité compétente. La loi permet également aux autorités de désigner les fonctionnaires de police dont l'engagement est nécessaire en cas de grève réelle. Des sanctions sont prévues pour les fonctionnaires qui ne donnent pas suite aux ordres légaux.

Outre ces quelques dispositions particulières, il n'existe pas de cadre général du service minimum dans la fonction publique. Un service minimum n'existe pas, ou pas encore, dans l'administration centrale ou les transports publics. Seul le recours au droit disciplinaire de la fonction publique ou, dans certains cas rares, le régime de la réquisition, peut garantir la continuité du service public en cas de grève¹¹.

Dans le secteur privé, la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix apporte des restrictions au droit de grève afin de veiller à ce que les besoins essentiels de la population soient assurés malgré un conflit collectif. Les Commissions paritaires sont tenues de fixer et de déterminer cette forme de service minimum dans les secteurs concernés (énergie, maisons d'éducation et d'hébergement, soins de santé, enlèvement des immondices, etc.). A défaut de prise de décision par les Commissions, le gouvernement fixe lui-même le service minimum par Arrêté royal.

III. Les piquets de grève

Le fait qu'une grève soit licite n'a pas pour objet de rendre licite l'ensemble des moyens utilisés par les grévistes dans le cadre de leur mouvement¹². La question de la licéité des moyens de la grève est au cœur d'une jurisprudence mouvante, qui se cristallise principalement sur la question des piquets de grève.

En Belgique, le sens même de l'expression « piquet de grève » est controversé. Pour les fédérations patronales, le piquet de grève est un rassemblement pacifique de travailleurs grévistes,

⁹ P. Joassart, « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », in *Droit de grève, actualité et questions choisies*, Larcier, 2015, p. 63

¹⁰ G. Pyl, « Note : sur la décision du législateur de réglementer par la loi le droit de grève des fonctionnaires de police et l'appréciation qu'en donne la Cour d'arbitrage », *Vigiles*, 2000/1, p.36

¹¹ P. Joassart, « Y a-t-il un service minimum en Belgique ? », in *Droit de grève, actualité et questions choisies*, Larcier, 2015, p. 63

¹² WILLEMS, Chr., "L'intervention du pouvoir judiciaire dans les conflits collectifs du travail", dans *Cahiers du juriste*, 1994, n°2, 20 et s.

postés aux abords de l'entreprise, qui cherchent à convaincre leurs collègues de se joindre à leur action collective¹³. Ce que les syndicats nomment « piquet de grève » peut lui être décrit comme un groupe de personnes qui tentent d'empêcher, totalement ou partiellement, l'accès à l'entreprise en grève aux dirigeants, aux fournisseurs, aux clients ainsi qu'aux salariés non-grévistes. Pour clarifier la discussion, nous distinguerons entre piquets de grève pacifiques et piquets de grève bloquants.

La licéité des piquets de grèves pacifiques ne fait aucun doute. Le fait de se réunir pour inciter pacifiquement ses collègues à rejoindre un mouvement de grève revient à exercer la liberté d'association et la liberté d'expression, sans entraver les droits d'autrui.

La question est controversée en ce qui concerne les piquets de grève bloquants. Depuis le milieu des années 1980, ceux-ci font l'objet d'un contentieux spécifique devant le juge des référés visant à obtenir la cessation du piquet, le cas échéant avec le concours de la police ou sous peine d'astreintes¹⁴.

La jurisprudence issue de cette procédure est contrastée. Nombreuses sont les décisions des juges de référés qui font droit aux demandes de levée de piquets bloquant l'accès des travailleurs à l'entreprise afin d'empêcher la violation de droits subjectifs, notamment le droit de propriété de l'employeur, la liberté d'aller et venir ou la liberté de travail. D'autres décisions rejettent les demandes au motif qu'un piquet de grève bloquant qui ne se rend pas coupable de violence est licite¹⁵.

Cette controverse se reproduit au niveau des juridictions supérieures. Dans un arrêt rendu le 5 novembre 2009¹⁶, de la Cour du travail de Bruxelles a estimé que « *le fait de placer des piquets de grève est une pratique inhérente à la grève. Cette modalité de la grève fait partie de l'exercice normal du droit de grève; elle ne présente de caractère illicite qu'à partir du moment où elle s'accompagne de faits punissables tels que violences physiques, perturbations, perturbations de l'ordre public ou autres comportements constitutifs de délits* ». L'arrêt va même plus loin en considérant que « *par nature, la grève porte atteinte à la liberté du travail des travailleurs non-grévistes, voire au droit de propriété, sans que ces atteintes puissent déboucher sur des sanctions pénales spécifiques* ».

A contrario, la Cour d'appel de Bruxelles a rendu le 19 janvier 2015 un arrêt qui dit pour droit que « *l'exercice du droit de grève, y compris l'organisation de stands d'information et de piquets de grève, ne peut bien entendu restreindre la liberté des autres travailleurs de ne pas participer à la grève*¹⁷ ».

Au niveau international, les organisations représentatives des travailleurs ont introduit en 2009 une réclamation collective auprès du Comité européen des droits sociaux fondée sur la violation de l'article 6.4 de la Charte sociale européenne. Dans ses conclusions¹⁸ rendues le 16 septembre

¹³ « Les piquets de grève bloquants sont punissables », communiqué de presse de la FEB, 11 décembre 2014

¹⁴ J. Clesse, F. Kéfer, « Manuel de droit du travail », Larcier, 2014, p.161

¹⁵ Idem, p. 162

¹⁶ Cour du travail de Bruxelles, 5 novembre 2009, R.G. n° 2009/AB/52.381

¹⁷ V. Georis, « Piquet de grève: la FGTB ne pourra plus faire ce qu'elle veut », L'Echo, 4 février 2015

¹⁸ Comité européen des droits sociaux, réclamation n°59/2009, avis du 16 septembre 2011, n°38

2011, le Comité rappelle les critères qu'il faut respecter pour pouvoir légitimement restreindre le droit de grève. La restriction doit être établie par la loi et elle doit être nécessaire, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs.

Le Comité a apprécié si les ordonnances de référés interdisant les piquets bloquants étaient prévues par la loi, le terme « loi » pouvant aussi désigner une jurisprudence constante. Vu que la jurisprudence belge est disparate, et qu'au surplus la procédure sur requête unilatérale entraîne un risque d'iniquité procédurale au détriment des syndicats, le Comité a conclu que la restriction n'est pas « prévue par la loi ». Par conséquent, elle constitue une violation de l'article 6.4 de la Charte.

Si le comité critique donc la Belgique pour son traitement procédural des piquets de grève bloquants, il n'en condamne pas moins la pratique des piquets bloquants¹⁹ :

L'exercice du droit de grève implique qu'une conciliation soit ménagée entre les droits et libertés, d'un côté, et les responsabilités, de l'autre, des personnes physiques et morales impliquées dans le conflit.

Si le recours à des 'piquets' est, de par les modalités de sa mise en œuvre, de nature à porter atteinte à la liberté des non-grévistes, par l'utilisation d'intimidations ou de violences, l'interdiction de ces modalités de mise en œuvre ne saurait être considérée comme contraire au droit de grève reconnu à l'article 6§4.

Au contraire, dans les situations où le recours à des 'piquets' n'empêche en rien le libre choix des salariés de participer ou non à la grève, restreindre le droit des grévistes de recourir à cette modalité revient à restreindre leur droit de grève, de même qu'il est légitime que les travailleurs grévistes cherchent à entraîner l'ensemble des travailleurs dans leur mouvement.

Le Comité fait donc une distinction nette entre les piquets pacifiques qui visent à convaincre les salariés de participer à une grève, qui sont une forme d'action collective protégée par la Charte, et les piquets bloquants qui cherchent à imposer la participation des salariés à la grève par la contrainte, qui ne sont pas protégés par la Charte. Le Comité estime que la Belgique viole le droit de grève uniquement lorsque des ordonnances interdisent des piquets qui n'entravent pas la liberté de prendre part ou non à la grève, c'est-à-dire des piquets pacifiques.

Il est donc parfaitement clair en droit international que seuls les piquets de grève pacifiques sont licites. Etant donné que l'article 6, §4 de la Charte européenne des droits sociaux est directement applicable en Belgique et qu'elle constitue la principale source du droit de grève, il faut considérer que le droit belge ne reconnaît pas les piquets bloquants comme une modalité licite du droit de grève.

¹⁹ Idem, n°34 à 36