



La fin du droit de grève ?

Une étude internationale sur les tendances récentes

EDLIRA XHAFA

Mai 2016

Introduction

Le droit de grève est menacé. Les cas de grèves suspendues, sanctionnées ou interdites par de nouvelles lois sont mentionnés dans un nombre de pays de plus en plus important. Les travailleurs et leurs syndicats luttent sur de nombreux fronts pour obtenir, protéger et défendre leur droit à faire grève. Au niveau international, l'Organisation internationale du travail (OIT) est au cœur de cette lutte. Lors de la Conférence internationale du Travail (CIT) qui s'est tenue en 2012, le Groupe des employeurs a remis en cause l'existence d'un droit de grève reconnu au plan international, en dépit de la protection que lui confère la convention de l'OIT n° 87. La controverse qui s'est ensuivie a véritablement affaibli le mécanisme international établi de longue date, destiné à donner une information à l'échelle mondiale concernant les violations du droit de grève. C'est ce qui a poussé la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) à réaliser une étude internationale pour comprendre dans quelle mesure cette controverse internationale non résolue correspond à une véritable remise en cause du droit de grève au niveau national. Cette étude vise à mettre au jour des tendances et des modèles de violations du droit de grève dans le monde entier, en se concentrant particulièrement sur les cinq dernières années (de 2012 à 2016). Elle identifie et définit les niveaux de violation dans les pratiques et dans les cadres légaux existants, telles que les restrictions allant au-delà des limites fixées par les organes de contrôle de l'OIT.¹ Le présent document d'information

expose les principaux résultats de l'étude qui montrent une tendance nette à la multiplication des violations du droit de grève.

Les principaux enseignements de l'étude

Dans leur ensemble, les résultats de l'étude indiquent que, ces cinq dernières années, 41 nouvelles violations ont été enregistrées dans la loi et/ou dans la jurisprudence de 21 des 69 pays concernés. Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, de l'Australie, du Bangladesh, de la Belgique, du Canada, de la RD Congo, de l'Égypte, de l'Équateur, de l'Espagne, de l'Estonie, des Fidji, du Guatemala, de l'Indonésie (Jakarta), de l'Italie, de la Mauritanie, du Niger, de la Roumanie, de la Turquie, du Viêt Nam et du Zimbabwe.

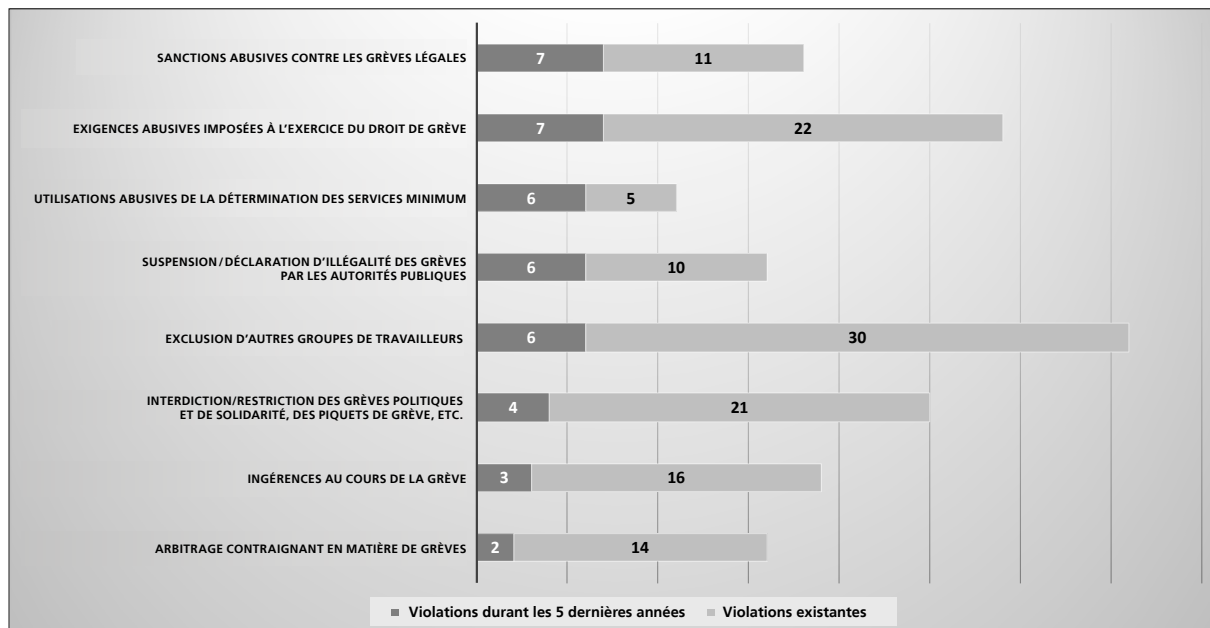
Ces 41 nouveaux cas de violation sont à replacer dans un contexte de multiplication des cas de violation du droit de grève (129) dans la loi et/ou dans la jurisprudence dans les zones de violations étudiées. (Illustration 1) Ce graphique montre (a) que le droit de grève est sévère-

1. Le questionnaire de l'étude a repris la liste des violations du droit de grève établie par David Kucera et Dora Sari (New « Labour Rights Indicators » : Methods and Results, 2016). Cette liste est utilisée dans le Projet d'indicateur des droits du travail de l'Université mondiale du Travail (Global Labour University) et du Centre de défense des droits internationaux du travail (Center for Global Workers' Rights) de l'Université d'État de Pennsylvanie. Le cadre de l'analyse des résultats de l'étude, à savoir les violations constatées, est tiré du document de Gernigon et al. intitulé *Principes de l'OIT relatifs au droit de grève (ILO principles concerning the right to strike – 1998)*.

Pour les besoins de cette étude réalisée entre le 1^{er} mars et le 21 avril 2016 en quatre langues (arabe, français, anglais et espagnol), 85 sondés nationaux ont été interrogés dans 59 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Bangladesh, Barbade, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Chine, Colombie, RD Congo, Côte d'Ivoire, Danemark, Égypte, Équateur, Espagne, Estonie, États-Unis, Éthiopie, Fidji, Ghana, Grèce, Guatemala, Inde, Indonésie, Irlande, Italie, Japon, Kenya, Madagascar, Malaisie, Mauritanie, Mexique, Népal, Niger, Nigéria, Norvège, Ouganda, Palestine, Philippines, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Sénégal, Slovaquie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Turquie, Viêt Nam, Zambie et Zimbabwe), de même qu'un sondé régional couvrant 10 autres pays d'Amérique latine (Bolivie, Chili, Costa Rica, Salvador, Haïti, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay et République dominicaine), ce qui porte à 69 le nombre total de pays concernés par l'étude, dont un tiers de pays membres de l'OCDE. Les syndicats ont constitué le principal vivier de sondés (84 pour cent), le reste étant constitué d'experts issus d'institutions sociales, d'universitaires et de spécialistes du monde du travail.



Illustration 1 : Nombre de cas et types de violations du droit de grève dans la loi et/ou la jurisprudence



ment limité dans un grand nombre de pays étudiés, et ce, bien souvent depuis déjà longtemps ; (b) dans les régions étudiées, on observe une tendance nette à l'introduction de limitations contraire aux principes de l'OIT et à la jurisprudence en matière de droit de grève, et ce, indépendamment du niveau de développement économique des pays en question.

Bien qu'il n'existe aucune interdiction globale du droit de grève dans le cadre légal des pays étudiés, l'étude montre que les gouvernements ont globalement tendance à justifier de nombreuses violations du droit de grève sous couvert d'« ordre public », de « sécurité publique », de « menace terroriste », d'« intérêt national », de « crise économique », etc. Par ailleurs, la précarité de l'emploi va de pair avec une menace d'éclatement et de fragilisation croissante du travail, avec des licenciements arbitraires et un recours massif aux travailleurs non conventionnels pour remplacer les grévistes, ce qui a mis à mal l'exercice effectif du droit de grève. L'observation détaillée de l'ampleur des violations constatées permet de recueillir des informations précises sur la manière dont le droit de grève est limité dans différents pays.

1. Exclusion légale de catégories de travailleurs du droit de grève. Malgré les principes de l'OIT qui ont progressivement réduit les catégories de travailleurs susceptibles d'être exclues du droit de grève, de nombreux groupes de travailleurs continuent de se voir refuser ce droit. Ils sont exclus par la loi et/ou la jurisprudence en raison de l'application de catégories relativement vastes et vagues de « services essentiels », « fonctionnaires » ou d'« implantations stratégiques ». L'étude montre que sur les 36 pays dans lesquels des violations ont été constatées, 6 (Bangladesh, Équateur, Égypte, Estonie, Turquie et Viêt Nam) ont appliqué ce type d'exclusions ces cinq dernières années. Dans le même ordre d'idée, **des utilisations abusives de la détermination des services minimum** ont récemment été constatées dans la loi et/ou la jurisprudence dans 6 pays (Argentine, Canada, Italie, Mauritanie, Roumanie, Turquie). Là encore, la définition des services essentiels a été étendue pour englober davantage de services concernés par les services mi-

Catégories de travailleurs exclus du droit de grève par la loi et/ou la jurisprudence dans différents pays ces 5 dernières années

Fonctionnaires et travailleurs appartenant à des secteurs réputés importants pour l'économie nationale ; personnel du secteur public engagé pour la première fois dans le secteur public ; sapeurs-pompiers ; personnel du transport public urbain ; travailleurs domestiques ; travailleurs à domicile et agriculteurs employés dans des établissements comptant au minimum 50 salariés.

Utilisations abusives de la détermination des services minimum au Canada

Les autorités sanitaires de la province de la Saskatchewan ont classé comme essentiels 75 à 100 pour cent des employés des hôpitaux et des établissements de soins de longue durée.

Les autorités sanitaires de la province de la Saskatchewan ont classé comme essentiels 75 à 100 pour cent des employés des hôpitaux et des établissements de soins de longue durée.

nimum au cours des grèves. La fréquence des violations impliquant des travailleurs des services publics laisse à penser que ces travailleurs sont en première ligne dans la remise en cause du droit de grève, et ce, dans la mesure où le cadre légal est jeu.

2. L'exigence de conditions abusives pour l'exercice du droit de grève

est le deuxième type de violation le plus courant, pratiquée par 7 nouveaux pays, s'ajoutant au 22 qui imposaient déjà de telles conditions avant 2012 (Canada/Saskatchewan, RD Congo, Fidji, Indonésie/Jakarta, Mauritanie, Turquie et

Zimbabwe). Les conditions abusives citées par les personnes interrogées incluent des dispositions légales et/ou des décisions faisant jurisprudence instituant des procédures complexes et longues allant bien au-delà des

conditions établies par les organes de contrôles de l'OIT. Dans la pratique, ces conditions deviennent de plus en plus abusives en raison des délais imposés par les autorités publiques, et notamment en raison de leur incapacité à prévoir des inspecteurs du travail lors des procédures de vote inscrites dans la loi. Tout ceci concourt à refuser aux travailleurs le droit de grève ou à les

contraindre à conduire des grèves qui, comme le montre l'étude, peuvent facilement être déclarées illégales.

3. L'exercice du droit de grève a également été limité par l'adoption de dispositions légales et/ou de décisions faisant jurisprudence habilitant **les autorités publiques à suspendre une grève ou à déclarer celle-ci illégale.**

Il est vrai que ce type de violation existe déjà depuis un certain temps dans de nombreux pays, mais de telles mesures restrictives ont été adoptées dans 6 pays ces cinq dernières années (Argentine, Australie, Canada/Ontario, Espagne, Turquie et Viêt Nam). Leurs conséquences pratiques se sont révélées particulièrement inquiétantes dans des pays comme la Turquie où, ces cinq dernières années, le Conseil des ministres a décidé la suspension de trois grèves (dans les secteurs du verre, de la métallurgie et dans le secteur minier comptant environ 30 000 salariés).

Conditions abusives pour le droit de grève au Mexique

L'exercice du droit de grève exige que le syndicat fasse une demande auprès des autorités en charge du travail, ce qui implique un jugement préalable rendu par un tribunal tripartite, dans lequel l'État est à la fois juge et partie. Les syndicats doivent prouver que le motif de la grève est la violation systématique de droits définis par la Constitution, ce qui relève quasiment de l'impossible.

Dans le même ordre d'idée, les actes d'ingérence intervenant au cours de la grève

sont devenus de plus en plus importants, avec des dispositions légales et/ou des décisions faisant jurisprudence constatées dans

3 pays (Afrique du Sud, Belgique et Turquie), et des cas d'ingérence observés dans 6 autres pays (RD Congo, Égypte, Mauritanie, Mexique, Roumaine et Viêt Nam). Les ingérences, telles que les ordres de retour au travail et/ou le remplacement des grévistes, l'application unilatérale d'injonctions ou encore le contrôle policier des grèves, ont un effet nettement répressif sur le droit de grève.

Sanctions abusives contre les grévistes en Égypte

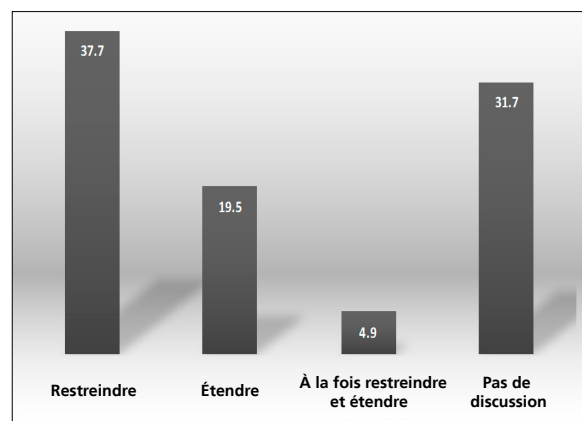
Le Décret de loi 34 (2011) promulgué par le Conseil suprême des forces armées criminalise la violation de la « liberté de travailler ». Le premier article du décret stipule que toute personne dont le comportement conduit à l'entrave ou l'obstruction du travail d'une institution étatique, de services publics ou privés, peut être condamnée à une peine de prison et à une amende comprise entre 2 200 et 5 600 dollars US. Bien que ce décret ne soit applicable qu'en situations d'urgence, il a été pris comme référence pour des décisions de justice récentes. Une cour de justice du Caire a ordonné le 28 avril 2015 que tout fonctionnaire participant à une grève et à des sit-in serait révoqué.

4. Les sanctions abusives prises contre des grèves légitimes

se sont multipliées ces cinq dernières années par l'introduction d'une nouvelle législation au Canada/Saskatchewan, au Guatemala, en Mauritanie, au Niger et en Turquie, par des décisions de justice en Argentine et en Égypte, et par l'adoption de

pratiques violant les règles internationales en Allemagne, en RD Congo, en Indonésie et à Madagascar. La prise de sanctions individuelles à l'encontre de grévistes (licenciement, amendes et sanctions pénales) et de syndicats (annulation du certificat de reconnaissance et suspen-

Illustration 2 : Tendances en matière de discours sur le droit de grève (en %)



Suspension des grèves

En Belgique, des employés saisissent les cours de justice par requête unilatérale pour mettre fin à la grève. Les décisions prennent parfois la forme de « règlements généraux de police » qui échappent à la compétence du pouvoir judiciaire.

sion de la collecte de cotisations syndicales) en raison de grèves déclarées a posteriori illégales est décrite comme le principal abus de pouvoir ayant un fort impact répressif sur l'exercice effectif du droit de grève. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne un point soulevé par la présente étude : plus d'un tiers des pays ont habilité les autorités publiques à suspendre les grèves ou à déclarer celles-ci illégales. L'application arbitraire de sanctions abusives a également été facilitée par l'absence et/ou l'inefficacité de mécanismes susceptibles de garantir un procès et/ou une justice équitable en matière de violations.

5. Des violations dans la loi ou dans des décisions faisant jurisprudence se sont accompagnées, et ont peut-être été renforcées, par **un discours public favorable à la restriction** du droit de grève (Illustration 2). Les arguments en faveur de la restriction de ce droit sont défendus par les gouvernements et par les employeurs au nom de la compétitivité, de l'accès aux marchés, de la crise financière internationale et de « la sécurité et l'intérêt national ». Derrière ces débats émergent les questions du « droit de travailler » contre le « droit de faire grève », et de l'équivalence entre le « droit de grève » et le « droit de lock-out ».

Conclusions

La grève est reconnue à l'échelle internationale comme un droit fondamental des travailleurs et de leurs organisations. Tout en reconnaissant le droit de faire grève, les organes de contrôle de l'OIT ont établi un ensemble de principes parmi lesquels l'établissement des limites dans lesquelles le droit de grève peut s'exercer. L'histoire des restrictions du droit de grève allant au-delà des limites établies par les organes de contrôle de l'OIT n'est pas nouvelle. Cependant, à l'heure actuelle, le droit de grève est devenu un droit précaire. La liste des restrictions légales, administratives et pratiques, et le nombre de pays où elles sont appliquées, ne cesse de croître. Les restrictions qui

violent le droit de grève ne prennent pas toujours la forme d'une répression pure et simple des forces de sécurité. Les employeurs et l'État disposent d'un arsenal varié d'instruments légaux leur permettant de restreindre dans les faits le droit de grève. Ces instruments incluent des mesures plus subtiles et plus raffinées. En effet, nombreux sont les cas où les procédures et les exigences administratives s'additionnent pour rendre la grève virtuellement impossible. Loin d'être neutres, les instruments légaux et administratifs sont utilisés comme des leviers politiques permettant de réprimer la grève. L'érosion du droit de grève qui résulte de ces restrictions doit être considérée comme faisant partie intégrante d'une vaste tendance sécuritaire au niveau politique et sociétal, avec une remise en cause des droits fondamentaux (liberté d'expression, de réunion) dans de nombreux pays.

La présente étude visait à comprendre si le droit de grève a subi récemment de nouvelles restrictions et violations, et les méthodes communément utilisées pour cela. Les résultats obtenus indiquent que des restrictions et des violations supplémentaires ont bien eu lieu. Même si la controverse qui touche l'OIT et la tentative de remettre en cause et de bloquer le fonctionnement propre des mécanismes de contrôle ne sauraient être tenues pour la cause immédiate ni la conséquence de ces tendances, elles peuvent potentiellement avoir de sérieuses répercussions au niveau national : elles pourraient en effet saper la réception de la « jurisprudence » OIT par les cours de justice supranationales et nationales, en mettant en question les critères de référence servant à la législation et à la pratique nationales en matière de droit de grève (Hofmann et Schuster : It ain't over 'til it's over. GLU Working Paper 2016, p. 11–12). Au niveau national, une paralysie du mécanisme de contrôle du droit de grève menace de priver les travailleurs du peu d'instruments dont ils disposent pour faire face aux violations des normes internationales dont sont coupables les gouvernements ou les employeurs nationaux, et pour exercer sur ces derniers une pression afin qu'ils respectent ces normes.

Clause de non-responsabilité

Le point de vue exprimé dans la présente publication ne reflète pas nécessairement celui de la Friedrich-Ebert-Stiftung, ni celle de l'organisation pour laquelle travaille l'auteure.

Toute utilisation commerciale des documents publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans l'accord écrit préalable de la FES.

À propos de l'auteur

Edlira Xhafa est chercheuse spécialisée dans la question du travail. Elle est diplômée de la Global Labour University (Allemagne) et elle a obtenu son doctorat en études sociales à l'université de Milan.

ISBN 978-3-95861-537-3

Friedrich-Ebert-Stiftung | Politique Globale et Développement
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Allemagne

Contact: Mirko Herberg
Téléphone: +49-30-26935-7458 | Télécopie: +49-30-26935-9255
E-Mail: mirko.herberg@fes.de | www.fes.de/gewerkschaften

