



Le droit de grève en Belgique

par Fabienne Kéfer

1. L'accession de la grève au rang de droit a nécessité, en Belgique, un temps considérable et n'est due qu'à l'action de la jurisprudence (I). Même s'il est clair désormais qu'il relève des droits fondamentaux, ce droit rencontre certaines limites (II). En cas de dépassement de celles-ci, l'employeur dispose de certains moyens d'action (III)
2. Les lignes qui suivent traitent principalement de la situation des salariés du secteur privé ; celle des travailleurs du secteur public, dont le régime est assez différent, ne sera évoquée que de manière exceptionnelle. Le lecteur trouvera de plus amples informations dans la littérature scientifique spécialisée¹.

I. Reconnaissance du droit de grève

3. Ni la Constitution ni la loi belges n'ont jamais proclamé le droit de grève. Sa reconnaissance par le droit interne est l'œuvre de la jurisprudence et est très tardive (A). Pourtant, le législateur a, de longue date, mis en place des structures de conciliation des conflits collectifs et l'autorité publique fournit un appui logistique à l'exercice de leurs missions (B).

A. La reconnaissance jurisprudentielle du droit de grève des salariés

4. Le droit belge a longtemps adopté une attitude répressive à l'égard de la grève. Ce n'est qu'en 1921 que l'incrimination portée par l'article 310 du Code pénal a été abrogée. La participation à une grève n'a plus été considérée comme un délit à partir de ce moment et est devenue libre. Mais ceci n'emportait que la reconnaissance de la liberté de grève, pas encore celle du droit de grève. Aussi, les principes du droit civil amenaient-ils la jurisprudence à considérer la grève comme une inexécution fautive du contrat de travail ; ceci pouvait conduire à des sanctions à l'encontre du salarié, allant jusqu'au licenciement pour faute grave.

Au terme d'une évolution entamée à partir de 1967², la Cour de cassation a consacré le droit de grève dans un arrêt du 21 décembre 1981³. L'enseignement de cette jurisprudence est

¹ Not. B. LOMBAERT, « La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental », *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire : mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 517 ; R. JANVIER, I. DE WILDE et P. HUMBLET, « *Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?* », R. Janvier (dir.), *Le droit social de la fonction publique*, Bruges, la Chartre, 2015, pp. 315 à 322.

² Cass., 23 novembre 1967, *J.T.*, 1968, p. 41, avec les concl. du ministère public ; Cass., 9 octobre 1970, *J.T.T.*, 1971, p. 2 ; Cass., 14 avril 1980, *Pas.*, 1980, I, p. 997.

³ Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, p. 531.

double. D'une part, la grève est considérée depuis lors comme une cause de suspension du contrat de travail et n'entraîne pas la fin de celui-ci. D'autre part, la participation du travailleur à la grève n'est pas, en soi, un acte illicite.

Un pas supplémentaire a été accompli lorsque le législateur a adopté la loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne, dont l'article 6.4 consacre le droit de grève. Dotée d'effet direct, cette disposition peut être invoquée par les travailleurs devant les juridictions de l'ordre juridique interne⁴. Son statut de droit fondamental n'est plus discutable.

Mais il est remarquable que les organisations syndicales s'opposent résolument à l'inscription du droit de grève dans la Constitution⁵.

5. Le droit de grève tel qu'il a été consacré par la Cour de cassation est reconnu non aux organisations syndicales mais au bénéfice du travailleur, qu'il soit affilié ou non à une organisation syndicale.
6. Aucune source de droit interne belge ne procure de définition exhaustive de la grève. Le champ couvert par le droit de grève et donc le périmètre tenu à l'abri des reproches de faute, a des frontières imprécises. La doctrine s'accorde généralement sur deux points. Tout d'abord, la grève suppose un refus collectif et concerté d'accomplir le travail. Ensuite, ce refus est motivé par une volonté de causer des désagréments en vue d'exercer une pression⁶. Ainsi définie, la grève n'inclut pas toutes les actions collectives ; par exemple, la grève perlée ou la grève du zèle ne relèvent pas de la définition de la grève et n'ont pas été, à ce jour, reconnues par la Cour de cassation comme un droit des salariés ; elles sont vues comme une façon défectueuse d'exécuter le contrat.

B. La conciliation

7. La loi confie aux commissions paritaires la mission de prévenir et concilier tout litige entre employeur et travailleur⁷. Ces commissions sont des organes de concertation sociale institués par branche d'activité et composés de représentants des travailleurs et de représentants des employeurs en nombre égal ; elles ont, le plus souvent, établi en leur sein un bureau de conciliation. En outre, il existe un corps de fonctionnaires de l'État, nommés conciliateurs sociaux, dont la mission est de prévenir les conflits et, en cas d'échec, d'en suivre le déroulement et la conclusion⁸.

L'intervention de la commission paritaire et du conciliateur social n'est pas obligatoire, sauf si une convention collective de travail le prescrit, ce qui est fréquent.

⁴ Not. C.A., 15 juillet 1993, n° 62/1993, *J.T.*, 1993, p. 820, note B. RENAULT ; Cass., 12 décembre 2022, *J.L.M.B.*, 2023, p. 736, avec les conclusions du ministère public, note M. DUCHESNE et J. CLESSE, « Grève : droit, faute et responsabilité du fait d'autrui ».

⁵ M. STROOBANT, « Sociale en economische grondrechten in de Belgische grondwet », *Les droits économiques et sociaux*, Anvers/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 2010, p. 19, n° 28 ; J. CLESSE et J. BARTHOLOMÉ, « Grève : la réception des règles internationales dans le droit belge », *Actualités du dialogue social et du droit de grève*, Waterloo, Kluwer, 2009, p. 203, n° 12.

⁶ Voy. not. P. HORION, « Le droit de grève », *R.C.J.B.*, 1966, p. 249 (« La grève est l'abstention collective et concertée, par un groupe de salariés, de l'exécution du travail dans le but immédiat d'enrayer la marche d'une ou plusieurs entreprises, en vue de faire pression soit sur des employeurs, soit sur des tiers »).

⁷ Art. 38 de la loi du 5 décembre 1968 sur les commissions paritaires et les conventions collectives de travail.

⁸ Arrêté royal du 27 octobre 2009 concernant la sélection des titulaires de la fonction de conseiller conciliateur social.

II. *Limites du droit de grève*

8. Quelques limites au droit de grève résultent de la loi (A). L'atteinte aux droits d'autrui constitue une seconde limite, dont le tracé est principalement l'œuvre de la jurisprudence (B). Mais la réglementation des conflits collectifs est essentiellement contenue dans des conventions collectives de travail (C), en raison du fait que le législateur belge a toujours adopté une attitude réservée dans ce domaine, et n'agit que de manière limitée et fragmentée⁹.

A. **La réquisition et le service minimum**

9. Afin que les besoins essentiels du pays puissent continuer d'être satisfaits en cas de grève, la loi a mis sur pied quelques régimes de service minimum et de réquisition.

Tel est le cas, notamment, de la loi du 19 août 1948 relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix, qui vise à assurer la couverture des besoins vitaux en cas de grève ou de lock-out¹⁰. Cette loi ne concerne que – pour le dire simplement¹¹ – les entreprises du secteur privé. Afin que cet instrument ne puisse pas être utilisé dans le dessein d'empêcher l'exercice du droit de grève, la loi a confié un rôle prioritaire aux commissions paritaires. Celles-ci déterminent elles-mêmes les besoins vitaux et les prestations urgentes qui doivent être assurées en cas de grève. Ensuite, elles désignent les personnes tenues d'accomplir les tâches nécessaires. Ce n'est qu'en cas de carence de la commission paritaire que l'autorité publique peut intervenir ; elle ne joue qu'un rôle subsidiaire pour la définition des besoins et des tâches minimales absolument nécessaires à la vie du pays et la désignation des personnes.

Dans le secteur public, des lois particulières ont créé des mécanismes apparentés, notamment pour ce qui concerne les établissements pénitentiaires¹², la police¹³, la chaîne publique de télévision¹⁴ et l'entreprise de transport ferroviaire¹⁵. Dans tous ces cas, la mise en œuvre du mécanisme repose aussi sur un dialogue avec les organisations syndicales.

B. **L'atteinte aux droits d'autrui**

10. Les droits d'autrui forment une limite à l'exercice du droit de grève. Les atteintes à l'intégrité physique, les séquestrations de dirigeants, la dégradation de matériel ou des routes, le blocage de la circulation routière, etc., ne sont pas rendues licites par le fait qu'ils

⁹ Not. M. RIGAUX, « Le droit à l'action sociale », in *Guide social permanent*, Kluwer, 2001, p. 510.

¹⁰ Voy. aussi, entre autres, la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique.

¹¹ Il s'agit plus exactement des entreprises relevant du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les commissions paritaires et les conventions collectives de travail, ce qui correspond à peu près à l'ensemble des entreprises du secteur privé (voy. l'art. 2 de cette loi).

¹² Loi du 23 mars 2019 concernant l'organisation des services pénitentiaires et le statut du personnel pénitentiaire.

¹³ Art. 126 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ; cette disposition est mise en œuvre par un arrêté ministériel du 4 janvier 2002 et une circulaire ministérielle du 12 janvier 1999 (*M.B.*, 20 janvier 1999).

¹⁴ Art. 7, § 6, du décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, exécuté par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 26 janvier 1999.

¹⁵ Art. 153/1, § 4, de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des chemins de fer belges.

se déroulent dans le contexte de la grève. La responsabilité pénale¹⁶ et/ou civile¹⁷ des grévistes se trouve alors engagée.

C. Les conventions collectives de travail

11. L'article 6.4 de la Charte sociale européenne révisée tolère les limitations du droit de grève par le biais des conventions collectives de travail. C'est ainsi que l'on trouve, dans de nombreuses conventions collectives de travail, des dispositions réglementant l'exercice du droit de grève : préavis à respecter, procédure de conciliation préalable obligatoire, interdiction de recourir à la grève pendant la durée de la convention collective de travail sur un point réglé par elle, etc.

La difficulté tient dans l'identification des destinataires des obligations. Tantôt ces clauses s'adressent aux organisations représentatives signataires de la convention collective de travail, tantôt elles s'adressent aux salariés. Dans le premier cas, le travailleur n'est pas lié par la disposition et ne peut se voir reprocher une faute s'il a déclenché ou participé à une grève qui ne respecte pas les dispositions de la convention collective de travail. Dans le second cas, à l'inverse, le salarié engage sa responsabilité contractuelle s'il méconnaît les obligations qui lui sont faites.

III. Ripostes patronales à l'exercice du droit de grève

12. Plusieurs moyens d'action sont à la disposition de l'employeur qui fait face à une grève, notamment le licenciement (A), le recours à d'autres travailleurs (B) et l'assignation en référé en vue de faire cesser tous ou certains effets de la grève (C).

A. Le licenciement

13. Si la grève est un droit, et donc si l'exercice de ce droit n'est pas en soi une faute susceptible de motiver un licenciement, il se peut que ce droit soit exercé de manière fautive. Il arrive donc que la participation à une grève justifie un licenciement pour motif grave en raison du comportement adopté par le travailleur concerné, par exemple, la mise en danger de la vie de ses collègues de travail¹⁸.

B. Le recours à d'autres travailleurs

14. L'employeur peut poursuivre son activité avec les salariés non grévistes, faire appel à des travailleurs indépendants ou embaucher d'autres travailleurs. Toutefois, ce mécanisme est sérieusement contrarié de deux façons. D'une part, les entreprises de travail intérimaire ne peuvent mettre ou maintenir des travailleurs intérimaires au travail chez un utilisateur en cas

¹⁶ Au sujet du délit d'entrave à la circulation, voy. Cour eur. D.H., 16 janvier 2025, *Bodson et autres c. Belgique*, spéc. § 112 ; Cass., 7 janvier 2020, *R.A.B.G.*, 2021, p. 197, note D. DE BACKER ; Cass., 23 mars 2022, avec les conclusions du ministère public, *J.L.M.B.*, 2022, p. 1312, note J. CLESSE. Voy. aussi P. PECINOVSKY, « Wegblokkades en het recht op collectieve actie », in K. Nevens, K. Salomez, E. Timbermont et G. Van Limberghen, *Liber Amicorum Wilfried Rauws* (coord.), Anvers, Intersentia, 2021, pp. 529 et s. ; F. BOUHON, « Une liberté d'action syndicale effective en creux de l'arrêt Bodson et autres c. Belgique », *J.L.M.B.*, 2025, pp. 774 et s.

¹⁷ Cass., 27 janvier 2003, *Pas.*, 2003, p. 204 ; Cass., 12 décembre 2022, *J.T.*, 2023, p. 335, *J.L.M.B.*, 2023, p. 736, avec les conclusions du ministère public et note M. DUCHESNE et J. CLESSE.

¹⁸ Cass., 27 janvier 2003, *Pas.*, 2003, p. 204. Voy. aussi Cass., 28 janvier 1991, *Pas.*, 1991, p. 511 (la cour du travail avait considéré que l'objectif poursuivi par les travailleurs n'était pas raisonnable pour décider qu'ils ont commis une faute grave justifiant le licenciement pour motif grave ; la Cour de cassation n'a pas cassé la décision).

de grève ou de lock-out¹⁹. D'autre part, l'article 11^{ter} de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail interdit de conclure un contrat de remplacement en vue de remplacer un salarié dont l'exécution du contrat est suspendue en raison d'une grève ou d'un lock-out ; un tel contrat aurait permis à l'employeur de se séparer du remplaçant, sans préavis ni indemnité, au retour du gréviste. Il reste, à l'employeur qui fait appel à des salariés supplémentaires, la possibilité de conclure un contrat pour une durée déterminée (non renouvelable) ou pour une durée indéterminée.

C. La procédure de référé

15. La question de la compétence des juridictions judiciaires dans le domaine des conflits collectifs est l'objet d'une littérature abondante.

Les tribunaux du travail sont compétents pour trancher un conflit de droit, comme le litige portant sur l'interprétation d'une convention collective de travail (art. 578, 3^o, du Code judiciaire)²⁰. En revanche, lorsque le conflit collectif ne met pas en cause l'application ou l'interprétation d'une règle de droit mais vise à modifier le droit existant, il est un conflit d'intérêts : lorsque les travailleurs cherchent à obtenir une augmentation de salaire, une réduction du temps de travail ou d'autres modifications de leurs conditions d'emploi par le biais d'une grève, il est impossible qu'un juge tranche la contestation par l'application d'une règle de droit existante²¹. Ce conflit est soustrait à la compétence juridictionnelle des cours et tribunaux. Dans la conception du législateur belge, il doit se résoudre par la concertation sociale, sans intervention de l'autorité étatique²².

16. Que les tribunaux ne puissent arbitrer les conflits collectifs ne signifie pas que ceux-ci soient totalement soustraits au regard du juge. Dès l'instant où un droit subjectif d'autrui est en cause, le pouvoir juridictionnel des juridictions judiciaires ne peut guère être discuté au vu d'une part de l'article 144 de la Constitution leur attribuant le monopole pour connaître d'un litige – même s'il surgit dans le contexte d'un conflit collectif – et d'autre part de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant le droit au procès²³. C'est ainsi que les juges des référés sont régulièrement saisis de demandes tendant à faire cesser certains effets de la grève²⁴, tels que le blocage de l'accès aux locaux de l'employeur ou d'entreprises tierces situées à proximité.

Le plus souvent, la demande est introduite par la voie d'une requête unilatérale, donc sans contradiction. Il faut préciser ici une particularité belge, à savoir que les organisations syndicales ont toujours refusé d'adopter une forme juridique (l'association sans but lucratif) qui leur aurait procuré la personnalité juridique. Elles ne peuvent donc pas être assignées par l'employeur qui voudrait faire cesser une voie de fait. De son côté, la mise à la cause des

¹⁹ Art. 19 de la convention collective de travail n° 108 du 16 juillet 2013 relative au travail temporaire et au travail intérimaire.

²⁰ F. KÉFER, « Convention collective de travail, conflit collectif et pouvoir juridictionnel », *R.C.J.B.*, 2024/4, p. 386 et s. (sous presse).

²¹ W. VAN EECKHOUTTE et al., *Handboek Belgisch Arbeidsrecht*, Malines, Kluwer, 2021, p. 131.

²² Not. M. RIGAUX, « Le lock-out : une cause de suspension légale ou une interruption fautive de l'exécution du contrat de travail », *R.C.J.B.*, 1986, p. 499.

²³ F. KÉFER, « Conflits collectifs et recours judiciaires », *J.T.*, 1994, p. 425, n°s 8 et s.

²⁴ E. BREWAES, F. DORSSEMONT et K. SALOMEZ, « Rechterlijke tussenkomst bij collectieve conflicten », *NjW*, 2003, pp. 546-560 ; F. DORSSEMONT, « Collectieve conflicten. Rechterlijke en wetgevende tussenkomsten (2004-2023) », *NjW*, 2024, pp. 300-308.

salariés requiert leur identification, ce qui est généralement impossible. Ne reste alors que la requête unilatérale.

Le bien-fondé d'une requête visant à la libération du personnel retenu en otage par les grévistes ne pose évidemment pas de difficulté. En revanche, lorsque la demande vise à faire lever un piquet de grève, la jurisprudence est très divisée. Certains juges ordonnent la cessation du piquet de grève au motif, par exemple, qu'il porte atteinte au droit des autres salariés, non grévistes, de travailler, ou même qu'il nuit au droit de propriété de l'employeur. D'autres juges rejettent la demande lorsque le piquet ne s'accompagne pas de violence ou de menaces ou si le risque de ces dernières n'est pas suffisamment établi. En 2009, les organisations représentatives de travailleurs ont saisi le Comité européen des droits sociaux d'une réclamation collective fondée sur l'article 6.4 de la Charte sociale européenne. Le comité a estimé que les décisions rendues sur requête unilatérale interdisant les piquets de grève constituent une restriction à l'exercice du droit de grève garanti par l'article 6.4 et que cette restriction n'est pas justifiée²⁵. Toutefois, dans ses conclusions de 2022, le Comité a considéré, sur la base des éléments portés à sa connaissance, que la situation en Belgique est conforme à l'article 6, §4, de la Charte²⁶.

Fabienne Kéfer

Professeur ordinaire chez Université de Liège
fkefer@uliege.be

²⁵ Décision du 13 septembre 2011 statuant sur la réclamation n° 59/2009.

²⁶ Comité européen des droits sociaux, *Conclusions 2022, Belgique*, p. 32, mars 2023.