

## PASCALE LORBER

PROFESSEURE ASSOCIÉE, UNIVERSITY OF LEICESTER, LAW SCHOOL

## RESTRICTIONS DU DROIT DE GRÈVE AU ROYAUME-UNI

Ces deux dernières années, le gouvernement britannique a cherché à réglementer davantage l'action syndicale, suite à l'augmentation du nombre de grèves organisées pour dénoncer la hausse du coût de la vie et face aux tentatives de réforme dans les secteurs de la poste et des transports. Le nombre de jours non travaillés pour fait de grève est l'un des plus élevés depuis les années 1980 et 1990<sup>1</sup>. Le gouvernement a réagi en voulant limiter la gêne occasionnée pour la population, la majorité des grèves ayant eu lieu dans le secteur public (santé, éducation)<sup>2</sup> et dans les transports (trains)<sup>3</sup>. Cela a entraîné un certain nombre d'interventions législatives, alors que le droit de grève au Royaume-Uni est déjà fortement limité. Cet article se concentre sur la dernière loi de 2023 relative aux grèves (niveaux de service minimum), entrée en vigueur à l'été 2023. Keith Ewing décrit cette loi comme s'inscrivant dans la lignée de « la série de lois antisyndicales lancées par Mme Thatcher en 1980, faisant de la législation britannique sur les syndicats "la plus restrictive du monde occidental" »<sup>4</sup>. Une brève analyse de la protection juridique des travailleurs et des syndicats sera présentée (I) avant d'examiner la dernière loi sur les niveaux de service minimum (II).

## I - LE CADRE JURIDIQUE RESTRICTIF DE LA GRÈVE AU ROYAUME-UNI

En résumé, le Royaume-Uni ne dispose pas d'un droit de grève constitutionnel. Aucune loi ne dispose que les travailleurs et les syndicats ont le droit d'arrêter de travailler. En revanche, la loi prévoit une protection à deux niveaux si la grève est légale. Au niveau individuel, le fait de ne pas travailler est considéré comme une rupture de contrat, mais les travailleurs qui participent à une grève sont protégés contre les licenciements abusifs pendant 12 semaines<sup>5</sup>.

Au niveau syndical, l'organisation d'une grève est considérée comme un délit d'incitation à la rupture de contrat, mais la loi protège les syndicats contre les

1 *The Guardian*, « Près de 4 millions de jours de travail en moins l'année dernière en raison des actions de grève, selon une étude », 14 août 2023.

2 Par exemple, pour le secteur de la santé, *House of Commons Library*, « NHS strike action in England », 21 décembre 2023 : <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9775/>

3 <https://inews.co.uk/news/consumer/train-strike-dates-2023-when-rail-strikes-planned-august-september-train-2560194>

4 Professeur K. D. Ewing et Lord K. C. Hendy, *Strikes (Minimum Service Levels) Act 2023*, Institute of Employment Rights, décembre 2023, I.

5 Loi de 1992 sur les syndicats et les relations de travail (consolidation), art. 238A (TULRCA 1992).

poursuites engagées par les employeurs pour obtenir des dommages et intérêts liés au coût financier de la grève. Ces deux protections s'appliquent uniquement si la grève est légale, ce qui dépend d'un certain nombre de conditions énoncées dans les lois et développées dans la jurisprudence. Tout d'abord, la grève doit être organisée dans le cadre d'un différend professionnel<sup>6</sup>. Autrement dit, seuls certains sujets énumérés dans les statuts (tels que les conditions d'emploi, la répartition du travail, etc.) peuvent constituer un motif légal de grève<sup>7</sup>. Les grèves politiques sont donc interdites<sup>8</sup>. En vertu de l'article 244 de la loi TULRCA 1992, la grève est protégée par la loi uniquement si elle oppose les salariés et leur employeur direct. Toute action syndicale de sympathie ou de solidarité est interdite par la loi britannique<sup>9</sup>. Ensuite, les syndicats doivent respecter un certain nombre d'exigences procédurales : organiser un scrutin pour que les membres se prononcent sur la grève et avertir l'employeur de l'organisation du scrutin et de la grève, puis lui communiquer le résultat du scrutin en respectant un certain délai<sup>10</sup>. Le scrutin est soumis à des règles précises (le vote doit avoir lieu par correspondance, les détails des actions et le calendrier doivent être précisés, etc.). Il n'y a donc pas de grèves « surprises », car l'employeur sait quand un syndicat appelle au vote de ses membres et quand la grève aura lieu<sup>11</sup>.

La loi de 2016 relative aux syndicats a encore renforcé les exigences procédurales du système de vote et de notification : les syndicats doivent s'assurer que 50% de leurs membres participent au vote, faute de quoi la grève est illégale. En outre, dans certains secteurs considérés comme essentiels (par exemple la santé ou l'éducation), 40% des membres du syndicat doivent voter en faveur de la grève (ce qui impose une majorité qualifiée pour ces secteurs). Face au nombre croissant de règles pour qu'une grève soit légale, les analystes considèrent que le droit de grève est presque impossible à exercer<sup>12</sup>.

Dans ce contexte, le Royaume-Uni a été considéré comme ne respectant pas les normes de l'OIT et de la Charte sociale européenne (CSE). Par exemple, dans ses dernières conclusions de mars 2023, le Comité européen des droits sociaux a estimé que le Royaume-Uni ne respectait pas l'article 6.4 de la CSE (sur l'action collective), notant que « l'obligation de notifier à l'employeur l'organisation d'un scrutin préalable à l'action syndicale, en plus du préavis de grève qui doit être émis avant d'entreprendre une action, est excessive »<sup>13</sup>.

6 TULRCA 1992, art. 219.

7 TULRCA 1992, art. 244.

8 *BBC v Hearn* [1977] ICR 685 (CA).

9 TULRCA 1992, s 224 et l'affaire *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v United Kingdom* [2014] IRLR 467 (ECTHR) où il a été soutenu qu'une interdiction de l'action secondaire est en violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans succès.

10 TULRCA 1992, ss 226- 234.

11 L'employeur doit être informé au moins 14 jours avant le début de la grève - TULRCA 1992 art. 234.

12 R. Dukes et N. Countouris, « Pre-strikes ballot, Picketing and Protest: Banning Industrial Action by the Back Door », *ILJ*, vol. 45, n°3, 2016, p. 337.

13 Conclusions XXII-3 (2022), p. 23.

Néanmoins, à l'exception de la police, des agents pénitentiaires et des forces armées, les autres secteurs ont toujours tous été en mesure de mener des actions de grève, sans différence notable pour le secteur public, si ce n'est la mise en place récente d'un seuil plus élevé pour pouvoir organiser un scrutin dans certains services essentiels conformément aux dispositions de la loi relative aux syndicats (*Trade Union Act*) de 2016. Alors que les actions syndicales se sont multipliées ces deux dernières années, notamment au sein des services publics et des services dit « essentiels », le gouvernement a introduit une nouvelle exigence de service minimum lors des grèves dans ces secteurs, par la loi de 2023 relative aux grèves (niveaux de service minimum).

## II - LA LOI DE 2023 RELATIVE AUX GRÈVES (NIVEAUX DE SERVICE MINIMUM - MSLS)

La nouvelle législation a été adoptée, début 2023, en réaction à la vague de grèves qui avait gagné le pays. Le ministre qui a présenté le projet de loi a déclaré : « nous devons également maintenir un équilibre raisonnable entre le droit de grève des travailleurs et les droits de nos concitoyens, qui travaillent dur et comptent sur le fonctionnement des services essentiels dont ils ont besoin et pour lesquels ils payent »<sup>14</sup>. Le projet de loi a fait l'objet d'un long processus législatif et a rencontré de sérieuses résistances au sein de la deuxième chambre du corps législatif (la Chambre des Lords)<sup>15</sup>. Il a finalement été adopté le 20 juillet 2023 et modifie la loi de 1992 sur les relations entre les syndicats et les travailleurs en introduisant de nouvelles dispositions (234B- 234G).

### A - PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI

La loi est brève et nécessite d'être complétée par des actes de droit dérivé, dont certains ont été pris en décembre 2023 mais n'ont pas encore été publiés (voir ci-dessous). Concrètement, dans les six secteurs suivants, des niveaux de service minimum doivent être garantis en cas de grève : santé, éducation (y compris les universités), incendie et secours, transport, sécurité des frontières et installations nucléaires<sup>16</sup>. Novitz affirme que le champ d'application de la loi est trop large et pourrait contrevenir à l'article 11 de la CEDH, car ces secteurs ne se limitent pas aux services essentiels<sup>17</sup>.

Les niveaux de service minimum seront déterminés par des mesures réglementaires d'application, après une période de consultation menée par le gouvernement, sachant que le secrétaire d'État proposera un niveau minimum dans chaque secteur. Ce niveau de service minimum n'est donc pas négocié avec

14 Hansard, « Strike (Minimum Service Levels) Bill », vol. 726, débattu le lundi 16 janvier 2023.

15 Institute of Employment Rights, « Government defeated in the Lords over Minimum Service Levels Bills amendments », 27 avril 2023 : <https://www.ier.org.uk/news/government-defeated-in-the-lords-over-minimum-service-levels-bill-amendments/>

16 TULRCA 1992, art. 234B(4).

17 T. Novitz, Minimum service levels legislation : in conflict with strikers and with Europe, *UK in a Changing Europe* : <https://ukandeu.ac.uk/minimum-service-levels-legislation-in-conflict-with-strikers-and-with-europe/>

les syndicats. Cela pourrait être contraire aux recommandations de l'OIT lorsque la législation exige des niveaux de service minimum<sup>18</sup>. Au moment de la rédaction de cet article (janvier 2024), des niveaux de service minimum ont été proposés dans trois secteurs: les ambulances, les contrôles aux frontières et les transports. Pour les chemins de fer, le seuil proposé est fixé à 40% du service normal, pour les contrôles aux frontières, il devrait être identique à celui d'un jour sans grève, et pour les ambulances, il sera tenu compte du type d'appels prioritaires auxquels il convient de répondre<sup>19</sup>. Selon les spécialistes, cela signifie que le droit de grève pourrait être totalement supprimé en ce qui concerne le contrôle des frontières, et les ambulanciers<sup>20</sup>. Le gouvernement a également lancé une consultation sur les niveaux de service minimum dans les domaines suivants : éducation<sup>21</sup>, services d'incendie et de secours<sup>22</sup> et hôpitaux<sup>23</sup>.

Le premier point intéressant tient au fait que c'est l'employeur qui applique la nouvelle loi : il a la possibilité d'imposer, ou non, un service minimum. S'il décide d'imposer les services minimums, l'employeur doit indiquer qui travaille et quelles sont les tâches à accomplir. La loi précise que l'employeur ne peut pas tenir compte de l'appartenance ou non à un syndicat, ni de la participation à des activités syndicales lors du choix des personnes devant travailler sur le site<sup>24</sup>.

Une fois la grève annoncée, la loi impose à l'employeur d'envoyer un préavis de travail au syndicat<sup>25</sup>. Dès réception, le syndicat pourra vérifier si les salariés identifiés sont membres du syndicat. Toutefois, pour respecter les obligations en matière de protection des données, outre le syndicat, seuls les salariés concernés par l'avis de travail seront informés de leur obligation de travailler<sup>26</sup>. Les salariés choisis devront se rendre au travail sans quoi ils ne bénéficieront plus de la protection contre les licenciements abusifs.

Avant d'émettre des arrêtés de travail (désignant qui doit travailler), l'employeur doit consulter les syndicats et tenir compte de leur avis<sup>27</sup>. Ils ne sont pas tenus de parvenir à un accord et la consultation sera courte car l'arrêté de travail doit être émis 7 jours avant la grève et peut être modifié jusqu'à 4 jours avant le début de

18 *Ibid.*

19 Institute of Employment Rights, *Minimum service level legislation extended to ambulance, rail and border workers*: <https://www.ier.org.uk/news/minimum-service-level-legislation-extended-to-ambulance-rail-and-border-workers/>

20 Ewing et Henty, *Strikes (Minimum Service Levels) Act 2023* Institute of Employment Rights, novembre 2023, p. 2.

21 Novembre 2023 : <https://www.gov.uk/government/consultations/minimum-service-levels-msls-in-education>

22 Février 2023 : [https://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2023-0126/Consultation\\_Minimum\\_Service\\_Levels\\_for\\_Fire\\_and\\_Rescue\\_Services.pdf](https://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2023-0126/Consultation_Minimum_Service_Levels_for_Fire_and_Rescue_Services.pdf)

23 Septembre 2023 : <https://www.gov.uk/government/consultations/minimum-service-levels-in-event-of-strike-action-hospital-services>

24 TULRCA 1992, s 234C(6).

25 TULRCA 1992, s 234C (1).

26 TULRCA 1992, s 234D.

27 TULRCA 1992, s 234C (8).

celle-ci<sup>28</sup>. En effet, le syndicat doit informer l'employeur de l'organisation d'une grève en respectant un préavis de 14 jours.

Les syndicats ont ensuite l'obligation de prendre des mesures raisonnables pour s'assurer que leurs membres respectent le préavis de travail<sup>29</sup>. Il est donc de la responsabilité du syndicat à l'initiative de la grève de garantir que certains de ses membres iront travailler. Si le syndicat ne veille pas au respect du préavis de travail, l'action syndicale pourrait être considérée comme illégale et les syndicats et leurs membres pourraient ne plus bénéficier de la protection légale. La loi a également été complétée par un code de pratique sur les mesures raisonnables, publié en décembre 2023<sup>30</sup>.

## B - LES RÉACTIONS D'OPPOSITION À LA LOI

Le *Trade Union Congress* (TUC), qui regroupe la plupart des syndicats, a lancé une campagne pour s'opposer à ce qu'il considère être des changements draconiens qui priveront jusqu'à 5 millions de travailleurs de leur droit à défendre leurs conditions de travail. Il s'agit notamment du non-respect de la loi<sup>31</sup>, mais aussi de la mise en place de recours juridiques fondés sur le non-respect des normes britanniques ou internationales. Le mouvement syndical a remporté une victoire à l'été 2023 lorsqu'il a contesté une autre loi que le gouvernement avait introduite en 2022<sup>32</sup>. Cette loi avait supprimé l'interdiction pour les travailleurs intérimaires de remplacer les travailleurs en grève, afin de limiter l'impact des grèves, notamment dans le secteur des transports, malgré l'opposition des syndicats, mais aussi des agences de travail temporaire et des employeurs<sup>33</sup>. Cette réforme du Règlement de 2003 relatif aux agences d'emploi et aux activités de placement (*Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003*) a été jugée illégale par la Haute Cour, car le gouvernement n'avait pas suivi la procédure correcte et n'avait pas consulté les partenaires sociaux et d'autres parties avant de modifier la loi<sup>34</sup>. Cependant, le gouvernement tente à présent de réintroduire une loi qui autoriserait le recours à des travailleurs intérimaires pour remplacer les travailleurs en grève en lançant une consultation<sup>35</sup>, montrant ainsi sa détermination politique à limiter la possibilité pour les travailleurs à prendre part à des actions syndicales. Le

28 TULRCA 1992, s 234C (3) et (9).

29 TULRCA 1992, s 234E.

30 Département du commerce et des affaires : <https://www.gov.uk/government/publications/reasonable-steps-to-be-taken-by-a-trade-union-code-of-practice/code-of-practice-issued-by-the-secretary-of-state-under-section-203-of-the-trade-union-and-labour-relations-consolidation-act-1992-on-reasonable-steps>

31 TUC, *Protéger le droit de grève* : <https://www.tuc.org.uk/protectrighttostrike>

32 *Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses (Amendment) Regulations 2022*.

33 <https://www.gov.uk/government/news/new-law-in-place-to-allow-businesses-to-hire-agency-workers-to-plug-staffing-gaps-caused-by-strike-action>

34 *R (à la demande d'ASLEF et autres) v/ Secretary of State for Business and Trade* [2023] EWHC 1781 (Admin).

35 Department for Business and Trade, *Hiring Agency Staff to cover industrial action*, 16 novembre 2023.

TUC a déjà critiqué cette démarche car la période de consultation est plus courte que d'habitude<sup>36</sup>.

Au moment de la rédaction de cet article, les syndicats envisagent de contester les règlements d'application de la loi dans les secteurs concernés<sup>37</sup>. Un certain nombre de questions ont été posées sur la conformité de la nouvelle loi relative aux niveaux de service minimum (MSLs) avec les normes internationales susmentionnées. En outre, dans son rapport de mars 2023, le comité mixte des droits de l'homme du Parlement a exprimé des inquiétudes sur la compatibilité de la loi avec l'article 11 de la CEDH<sup>38</sup>.

## Conclusion

Ce texte législatif constitue un changement important. Il est controversé car il confère des pouvoirs étendus au gouvernement et il exige des syndicats qu'ils surveillent leurs membres. Or la fonction première d'un syndicat est de défendre les intérêts de ses membres, et non de les contraindre à travailler au lieu de participer à une grève pour laquelle ils ont voté. D'aucuns ont également affirmé que la nouvelle loi était contraire au droit international. L'on saura très bientôt dans quelle mesure la loi sera appliquée car les grèves dans le secteur ferroviaire devraient reprendre à la fin du mois de janvier. Des élections générales sont également prévues d'ici la fin de l'année 2024 et le parti travailliste s'est déjà engagé à abroger cette loi s'il est élu au gouvernement<sup>39</sup>.

36 TUC, *Hiring agency staff to cover industrial action – Trade Union Congress response to government consultation* : <https://www.tuc.org.uk/research-analysis/reports/hiring-agency-staff-cover-industrial-action>, 19 janvier 2024.

37 TUC, *Loi relative aux niveaux de service minimum (MSLs) - ce qu'il faut savoir* : <https://www.tuc.org.uk/protectrighttostrike>

38 Chambre des Communes, Chambre des Lords, *contrôle législatif : Projet de loi 2022-2023 relatifs aux grèves (niveaux de service minimum)*, 6 mars 2023.

39 Reuters, *Britain's Labour party would repeal strike laws in first 100 days in power*, 12 septembre 2023 : <https://www.reuters.com/world/uk/britains-labour-party-would-repeal-strike-laws-first-100-days-power-2023-09-12/>