RESTRICTION DU DROIT DE GRÈVE EN RÉPUBLIQUE DE SERBIE

LJUBINKA KOVAČEVIĆ
UNIVERSITÉ DE BELGRADE, FACULTÉ DE DROIT

Si des modifications trop fréquentes ou injustifiées de la loi ne sont pas souhaitables, une stabilité excessive devient tout aussi problématique lorsqu'elle entrave la nécessité manifeste d'adapter les normes à l'évolution du contexte social. Cette tension est particulièrement visible dans le cas de la réglementation juridique du droit de grève en République de Serbie, où ce droit n'a été reconnu qu'en 1988 par des amendements à la Constitution de la République fédérale socialiste de Yougoslavie (RFSY)[1].

Le droit du travail socialiste reposait sur la conviction que les travailleurs n'avaient pas besoin de faire grève, car ils disposaient de pouvoirs de gestion, normatifs et disciplinaires, traditionnellement dévolus à l'employeur. De ce fait, il n'existait aucun acteur contre lequel cette méthode d'action collective pouvait être dirigée[2]. Pourtant, dans la pratique, des mobilisations étaient organisées, désignées par euphémisme comme des « arrêts de travail », en réaction notamment à des différences salariales ou à des abus de pouvoir bureaucratiques au sein des entreprises[3].

Il convient également de noter que, contrairement à d'autres pays socialistes, où l'on avait tendance à réprimer les grèves, en Yougoslavie, on cherchait à y mettre fin au plus vite, souvent en tenant compte des revendications des travailleurs, avec un silence institutionnel marqué, voire une condamnation explicite des arrêts de travail dans la presse généraliste qui contrastait avec la bienveillance affichée dans la presse syndicale à l'égard des grévistes[4].

1 Dont la Serbie faisait alors partie.

2 *Cf.* Lj. Kovačević, « Évolution du concept de la relation de travail dans le droit serbe : d'un concept autogestionnaire authentique à une (ré)affirmation tardive du concept contractuel », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 1, 2015, p. 28.

3 A. Baltić et M. Despotović, *Osnovi Radnog prava Jugoslavije i osnovni problemi Sociologije rada*, Savremena administracija, 1971, pp. 322-324.

4 P. J. Marković, « Radnički štrajkovi u socijalističkom i tranzicionom društvu Jugoslavije i Srbije », *Tokovi istorije*, n° 1, 2014, pp. 54-59.

En définitive, la suspension du travail était considérée comme un moyen de résoudre les problèmes de l'entreprise, mais son recours n'était pas encadré juridiquement, ce qui laissait place à un traitement arbitraire des travailleurs impliqués. Cette situation n'a pas évolué, même après la ratification par la RFSY du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en 1971. La première loi sur la grève n'a été adoptée que vingt ans plus tard[5], tandis qu'une nouvelle loi du même nom a été votée en 1996 et est toujours en vigueur aujourd'hui[6].

Bien que la Yougoslavie ait cessé d'exister entre-temps, la République de Serbie a continué d'appliquer la loi fédérale sur la grève de 1996, et ce encore aujourd'hui, malgré toutes les évolutions survenues depuis lors dans les relations de travail collectives (notamment dans les activités d'intérêt public) et dans le monde du travail en général. De plus, la loi sur la grève n'est pas harmonisée, même sur le plan terminologique, avec la réglementation en vigueur, et ses dispositions imprécises constituent un problème majeur, rendant difficiles, voire impossibles, l'organisation d'une grève et l'exercice effectif de ce droit collectif. C'est pourquoi les syndicats ont présenté à plusieurs reprises des initiatives visant à modifier la loi sur la grève, tandis que plusieurs groupes de travail ont été constitués sous l'égide du ministère du Travail afin d'élaborer une nouvelle loi. Toutes ces initiatives ont cependant échoué, notamment en raison des changements de gouvernement et des observations techniques de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur le projet de loi sur la grève de 2018.

La dernière initiative visant à modifier la loi sur la grève remonte à mai 2025. Plusieurs syndicats, dont le Syndicat indépendant de l'éducation préscolaire et de l'enseignement, le Forum des lycées de Belgrade, le Syndicat de solidarité des postes de Serbie et l'Association des syndicats libres et indépendants des travailleurs de la production et des techniques employés auprès du service public des médias, en collaboration avec l'association *Radnički glas* (« La voix des travailleurs »), ont recueilli des signatures de citoyens en faveur d'une initiative populaire pour l'adoption d'un projet de loi modifiant la loi sur la grève[7]. Cette initiative porte sur des modifications des dispositions relatives à la limitation du droit de grève et à la durée de la grève d'avertissement, mais nous estimons par ailleurs qu'il serait également nécessaire d'améliorer la législation concernant d'autres aspects du droit de grève.

5 Loi sur la grève, *Journal officiel RFSY*, n° 23/91 et *Journal officiel RSY*, n° 42/92 et 37/93.

6 Loi sur la grève, *Journal officiel RSY*, n° 29/96 et *Journal officiel RS*, n° 01/05 et 103/12.

7 Initiative populaire (numéro d'enregistrement à l'Assemblée nationale 01 numéro : 02-414/25-2) – Proposition de loi portant modification et complément à la loi sur la grève du 27 sept. 2025 : https://radnickiglas.org/wp-content/uploads/2025/03/predlog-izmena-zakona-o-strajku-radnicki-glas.pdf

I – OBJECTIFS, ORGANISATEURS ET DESTINATAIRES DE LA GRÈVE

La loi sur la grève définit le droit de grève comme « une interruption du travail organisée par les salariés afin de protéger leurs intérêts professionnels et économiques liés au travail[8] ». Cette définition doit être interprétée à la lumière des objectifs autorisés de la grève, c'est-à-dire de sa légitimité, puisque, en résumé, les objectifs d'une grève (légale) se limitent aux questions professionnelles et économiques. La grève politique, quant à elle, n'est pas expressément interdite par la loi, mais son interdiction, du moins en ce qui concerne les grèves purement politiques, découle de l'orientation juridique de la grève vers les intérêts professionnels et économiques. Cependant, cela ne répond pas à la question de la légitimité des grèves dites mixtes, c'est-à-dire les grèves axées sur des questions politiques qui affectent les intérêts professionnels, économiques et sociaux des travailleurs. Étant donné que, selon les dispositions de la loi sur la grève, une grève est liée aux intérêts professionnels et économiques, et qu'une grève mixte vise la défense d'intérêts qui dépassent le cadre strictement professionnel, on peut considérer qu'une grève mixte est légitime dans le système juridique serbe[9].

En revanche, la loi sur la grève prévoit l'obligation pour les parties à un conflit collectif du travail de tenter de parvenir à une solution amiable, par la voie de la négociation, avant et pendant la grève. Le comité de grève et les représentants des organismes d'État auxquels la grève a été annoncée sont tenus de s'efforcer de résoudre le conflit à l'amiable. À leur demande, les représentants des services de l'État compétents ou des collectivités territoriales peuvent être associés aux négociations en vue d'un règlement amiable. Or, cette dernière solution ne semble pas acceptable du point de vue de la démocratie industrielle et de l'autonomie des acteurs des relations de travail collectives. Nous estimons, en effet, que l'État ou d'autres autorités publiques n'ont pas à jouer le rôle de médiateurs dans le règlement des conflits collectifs du travail et que cet héritage de l'époque socialiste doit être abandonné.

La Constitution et la loi sur la grève ne reconnaissent ce droit qu'aux personnes liées par un contrat de travail avec un employeur, excluant ainsi l'ensemble des autres travailleurs. Il apparaît dès lors nécessaire d'étendre le droit de grève à tous les travailleurs, compte tenu des profondes mutations du marché du travail au cours des dernières décennies, notamment la prolifération du faux travail indépendant, du travail sur plateformes numériques et des emplois temporaires ou occasionnels[10].

8 Loi sur la grève, article 1, paragraphe 1 [traduction de l'autrice].

9 L. Kovačević, « Važniji aspekti štrajka i potreba za unapređenjem njihovog zakonskog uređivanja u Republici Srbiji », *in* J. Perović Vujačić (dir.), *Kriza prava – stara pitanja i nove okolnosti*, Kopaonička škola prirodnog prava Slobodan Perović, 2025, p. 101.

10 *Cf.* T. Novitz, K. Fitzpatrick et J. Vogt, « The enduring relevance of the right to strike: Arguments for further legal protection and regulatory reform », *Comparative Labor Law & Policy Journal*, n° 2, 2025, p. 255.

En outre, afin d'harmoniser la législation serbe avec la Charte sociale européenne révisée, il conviendrait d'envisager la réglementation des droits des salariés à d'autres formes d'action collective (telles que le boycott ou le piquet de grève), ainsi que les droits des employeurs à l'action collective.

Conformément aux dispositions de la loi sur la grève, l'initiative de la grève appartient en principe aux organisations syndicales. Dans le cas d'une grève organisée au niveau de l'entreprise, cette initiative peut également émaner, outre du syndicat, de la majorité des salariés. Une telle solution paraît acceptable, au regard de la dimension négative de la liberté d'association et du faible taux de syndicalisation en Serbie. Il demeure toutefois nécessaire que le texte légal précise les modalités de déclaration de grève. Il convient également de déterminer de manière claire et précise qui est l'organisateur de la grève générale, laquelle, à la lumière de la définition légale du terme « grève », ne peut être décidée qu'à des fins économiques et professionnelles.

Il est également possible d'organiser une grève d'avertissement d'une durée d'une heure. Les auteurs de l'initiative de 2025 préconisent toutefois de prolonger la durée de la grève d'avertissement à 24 heures. Cette proposition a été formulée dans le but d'exercer une pression plus intense sur l'employeur.

D'un autre côté, la grève de solidarité n'est pas prévue comme une forme de grève autorisée. Cette omission apparaît comme un manquement, notamment au regard des nouveaux modèles d'organisation du travail, dans lesquels les filiales et les sous-traitants fragmentent artificiellement la main-d'œuvre. Bien que ce type d'externalisation, en raison de la possibilité d'une production rapide et à moindre coût, contribue à l'efficacité économique, il réduit la capacité des travailleurs à mener une action collective. Dans ce contexte, peut être envisagée *de lege ferenda* la possibilité d'organiser une grève de solidarité en tant que forme de grève légale, à condition qu'elle soit organisée en soutien à une grève primaire elle-même légale.

II – LA LIMITATION DU DROIT DE GRÈVE

La question de la restriction du droit de grève doit également être abordée. La Constitution confirme que « les salariés ont le droit de grève, conformément à la loi et à la convention collective », tout en précisant que « le droit de grève ne peut être limité que par la loi, en fonction de la nature ou du type d'activité[11] ». Les normes constitutionnelles abstraites doivent, en effet, être mises en œuvre par la loi et les conventions collectives, mais de telle sorte que celles-ci ne portent pas atteinte à l'essence même du droit de grève[12]. La Constitution détermine également les motifs

11 Constitution de la République de Serbie, *Journal officiel de la RS*, n° 98/06 et 115/21, article 61 [traduction de l'autrice].

12 D. Simović et S. Orlović, *Ustav Republike Srbije, sa praksom Ustavnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava*, Službeni glasnik, 2023, p. 435.

pour lesquels il est possible de restreindre ce droit (les exigences liées à la nature ou au type de l'activité de l'employeur), laissant au législateur le soin d'en préciser les modalités. Dans ce sens, le droit de grève n'est pas reconnu aux membres professionnels de l'Armée de Serbie, ni aux employés de l'Agence de sécurité et de renseignement, tandis que les fonctionnaires de police disposent du droit de grève, sauf en cas de guerre ou d'état d'urgence, de proclamation de catastrophes entravant le déroulement normal de la vie et mettant en danger la sécurité des personnes et des biens, ainsi que lorsqu'ils exercent des fonctions pour lesquelles il n'est pas possible d'assurer le service minimum[13]. De plus, en cas de proclamation de l'état de guerre ou de l'état d'urgence, l'Assemblée nationale peut adopter des mesures dérogeant aux droits fondamentaux garantis par la Constitution, y compris le droit de grève[14].

La loi sur la grève établit une distinction entre « activité d'intérêt public » et « activité dont l'interruption, de par sa nature, pourrait mettre en danger la vie ou la santé des personnes ou causer des dommages de grande ampleur ». Dans les deux cas, les salariés ne peuvent exercer leur droit de grève que si des conditions particulières, liées à la garantie du service minimum, sont remplies[15]. Les activités d'intérêt public comprennent notamment celles relevant des secteurs suivants : la gestion de l'énergie électrique, la gestion de l'eau, les transports, l'information (radio et télévision), les services postaux et de télécommunications, les services communaux, la production de denrées alimentaires de base, la protection sanitaire et vétérinaire, l'enseignement, la prise en charge sociale des enfants ainsi que la protection sociale[16]. De plus, les activités d'importance particulière pour la défense et la sécurité de l'État, déterminées par l'autorité étatique compétente, ainsi que les tâches nécessaires au respect des obligations internationales de l'État, sont considérées comme des activités d'intérêt public[17]. S'agissant des activités dont l'interruption, en raison de leur nature, serait susceptible de compromettre la vie ou la santé des personnes, ou encore d'entraîner des dommages d'ampleur significative, le législateur inclut notamment parmi celles-ci l'industrie chimique, l'industrie sidérurgique ainsi que la métallurgie ferreuse et non ferreuse[18]. Pour chacune des catégories d'activités susmentionnées, les salariés

13 Loi sur l'Armée de Serbie, *Journal officiel de la RS*, n° 116/07, 88/09, 101/10, 10/15, 88/15, 36/18, 94/19 et 74/21, article 14, paragraphe 5 ; Loi sur l'Agence de sécurité et de renseignement, *Journal officiel de la RS*, n° 42/02, 111/09, 65/14, 66/14 et 36/18, article 20, paragraphe 2 ; Loi sur la police, *Journal officiel de la RS*, n° 6/16, 24/18 et 87/18, article 170, paragraphes 1-2.

14 Constitution de la République de Serbie, article 202, paragraphe 1.

15 Loi sur la grève, art. 9-10 [traduction de l'autrice].

16 *Ibid.*, article 9, paragraphe 2.

17 *Ibid.*, article 9, paragraphe 3.

18 *Ibid.*, article 9, paragraphe 4.

peuvent engager une grève à condition qu'un minimum de service soit assuré, garantissant la sécurité des personnes et des biens, ou constituant une « condition indispensable de la vie et du travail des citoyens, ou du fonctionnement d'une autre entreprise, c'est-à-dire d'une personne morale ou physique exerçant une activité économique ou un service économique ou autre[19] ».

Il peut être conclu que les activités d'intérêt public, au sens de la loi sur la grève, ne peuvent pas être assimilées aux services essentiels au sens strict du terme, tels que les conçoivent les organes de contrôle de l'OIT. En droit serbe, la liste des activités d'intérêt public est en effet largement définie, ce qui peut entraîner des restrictions injustifiées et excessives, voire une interdiction substantielle du droit de grève pour les salariés de différents secteurs, dont le point commun réside dans le fait que l'organisation d'une grève pourrait avoir des conséquences négatives sur l'ordre public, l'intérêt général ou le développement économique[20]. Ainsi, le principe selon lequel le droit de grève peut être limité ou même interdit dans les services essentiels perd sa raison d'être. Ce principe constitue, en effet, une exception à la garantie du droit de grève et, comme toute exception, devrait être interprété de manière stricte et défini de façon restrictive.

III – L'OBLIGATION D'ASSURER UN MINIMUM DE CONTINUITÉ DU PROCESSUS DE TRAVAIL

Lorsqu'il est question des activités qui ne sont pas considérées comme des activités d'intérêt public, il convient de souligner que, dans la plus récente initiative de modification de la loi sur la grève, il a été proposé que la conception de ces activités soit redéfinie de manière à n'inclure que celles pour lesquelles, de par leur nature, un arrêt de travail pourrait menacer directement la vie et la santé des personnes. La loi sur la grève actuellement en vigueur, en effet, impose l'obligation d'assurer un minimum de continuité du processus de travail dans les activités où l'interruption pourrait compromettre la vie et la santé des personnes ou causer des dommages de grande ampleur, qu'ils soient directs ou indirects, ce qui porte atteinte au droit de grève d'un nombre non négligeable de salariés. Dans ce sens, l'initiative propose que la restriction soit introduite uniquement pour les activités dans lesquelles l'interruption du travail pourrait directement mettre en danger la vie et la santé des personnes, et que l'obligation de garantir le minimum de service ne s'étende plus aux activités où un arrêt de travail pourrait causer des dommages de grande ampleur. Cette proposition concerne, plus précisément, les activités dans les domaines de la gestion de l'électricité ou de l'eau, du contrôle aérien, de la protection sanitaire et vétérinaire, ainsi que de la protection sociale. Cela d'autant plus que des lois spéciales instaurent des règles très

19 *Ibid.*, article 10, paragraphe 1 [traduction de l'autrice].

20 *Cf.* M. Petrović, « What is truly essential? Rethinking the right to strike and public interest in Serbia », *Radno i socijalno pravo*, n° 1, 2025, p. 131.

strictes relatives à l'assurance d'un minimum de continuité du processus de travail[21], tandis que, s'agissant des employés des établissements d'enseignement supérieur, le droit de grève est limité par un règlement du Gouvernement [22].

La solution susmentionnée est contestable, étant donné que la Constitution dispose que le droit de grève est exclusivement régi par la loi et qu'il ne peut être limité que par celle-ci. La pratique de la Cour constitutionnelle le confirme également, puisque, sur l'initiative de trois syndicats de police, elle a jugé inconstitutionnel et illégal le Règlement sur la grève des fonctionnaires de police, en motivant sa décision par le fait qu'un règlement ne peut régir les conditions d'exercice d'un droit dont la Constitution prévoit qu'il relève exclusivement du domaine de la loi[23]. Cela est d'autant plus vrai que les dispositions du règlement contesté ne constituaient pas un ajustement, mais une limitation du droit de grève des fonctionnaires de police, et que la loi sur la police n'avait pas conféré au gouvernement l'autorisation de réglementer plus en détail les rapports dans le domaine concerné[24].

Enfin, l'initiative de 2025 contient également une proposition visant à modifier les restrictions du droit de grève des salariés dans le secteur de l'industrie chimique, de l'industrie sidérurgique ainsi que de la métallurgie ferreuse et non ferreuse, en introduisant la règle selon laquelle, dans ces domaines, le droit de grève ne peut être limité que « si l'employeur démontre que l'interruption du travail, en raison de la nature de l'activité, pourrait directement mettre en danger la vie et la santé des personnes ».

D'un autre côté, l'initiative ne comporte pas de propositions concernant la détermination du service minimum. Or, en Serbie, cette procédure ne repose pas sur le principe du tripartisme : le service minimum est fixé par la direction pour les services publics et les entreprises publiques, tandis que, pour le secteur privé, cette compétence relève de l'employeur. Ceux-ci sont toutefois tenus de prendre en considération l'avis,

21 Loi sur la protection sociale des enfants, *Journal officiel de la RS*, n° 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94, 48/94, 25/96, 29/01, 16/02, 62/03, 64/03, 101/05, 18/10 et 113/17, article 51 ; Loi sur l'éducation et l'instruction préscolaires, *Journal officiel de la RS*, n° 18/10, 101/17, 113/17, 95/18, 10/19, 86/19, 157/20, 123/21 et 129/21, article 47 ; Loi sur la protection sociale, *Journal officiel de la RS*, n° 24/11 et 117/22, article 147, paragraphe 3 ;Loi sur l'enseignement primaire et l'éducation, *Journal officiel de la RS*, n° 55/13, 101/17, 10/19, 27/18, 129/21, 92/23 et 19/25, article 79 ; Loi sur l'enseignement secondaire et l'éducation, *Journal officiel de la RS*, n° 55/13, 101/17, 27/18, 6/20, 52/21, 129/21, 92/23 et 19/25, article 92 ; Loi sur l'exploitation minière et les recherches géologiques, *Journal officiel de la RS*, n° 101/15, 95/18 et 40/21, art. 154-156 ; Loi sur la police, *Journal officiel de la RS*, n° 6/16, 24/18 et 87/18, article 170, paragraphe 3 ; Loi sur la protection de la santé, *Journal officiel de la RS*, n° 25/19, 92/23 et 29/25, article 57 ; Loi sur les services postaux, *Journal officiel de la RS*, n° 19/25, article 19, paragraphe 6.

22 Règlement sur le service minimum des facultés et des universités dont le fondateur est la République de Serbie, *Journal officiel de la RS*, n° 65/03.

23 Règlement sur la grève des fonctionnaires de police, *Journal officiel de la RS*, n° 71/07.

24 Arrêt de la Cour constitutionnelle, IU n° 85/2007 du 30 septembre 2010, *Journal officiel de la RS*, n° 87/10.

les remarques et les propositions des syndicats, mais il semble que, même avec cette forme de participation des salariés, le fondateur et le directeur de l'entreprise se trouvent dans une position plus favorable par rapport aux travailleurs. En ce sens, *de lege ferenda*, une solution plus équitable pourrait consister à prévoir la détermination du service minimum par la convention collective. S'agissant des modalités d'organisation de ce minimum, elles sont fixées par un acte général de l'employeur, conformément à la convention collective, laquelle est elle-même conforme aux normes internationales.

Il reste à espérer que le législateur reconnaîtra certains des défis et obstacles auxquels les travailleurs en Serbie sont confrontés dans l'exercice de ce droit collectif fondamental. Il semble qu'en l'absence de cette reconnaissance et des améliorations correspondantes du cadre juridique, il ne soit pas possible de surmonter les limitations qui découlent, pour les travailleurs, de la subordination juridique et de la dépendance économique à l'égard de l'employeur.