

Université de Neuchâtel

Journée du CERT – 20 juin 2025

Le droit collectif du travail

**Le point sur le droit de grève dans la
fonction publique cantonale romande**

Mercedes Novier

Docteure en droit – Avocate – LL.M. – Spécialiste FSA en droit
du travail

- 1.- Introduction
- 2.- Droit collectif du travail dans la fonction publique
- 3.- La grève dans la fonction publique en général
- 4.- Etat des lieux en Suisse romande
- 5.- Fribourg
- 6.- Genève
- 7.- Jura
- 8.- Neuchâtel
- 9.- Valais
- 10.- Vaud

& une *synthèse* pour conclure

- Sources éparses
& différents niveaux
 - fédéral, cantonal, communal
 - instruments internationaux (*spéc. art. 8 Pacte ONU-I; Convention n° 87 OIT ; n° 151 OIT ; art. 11 CEDH*)
 - Constitutions, lois, ordonnances, règlements, arrêtés, directives
- + mentalités...
- Difficultés et contexte

Rappel :

- **Art. 28 Cst. : liberté syndicale**

- ¹ Les travailleurs, les employeurs et leurs organisations ont le droit de se syndiquer pour la défense de leurs intérêts, de créer des associations et d'y adhérer ou non.
- ² Les conflits sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation.
- ³ La grève et le lock-out sont licites quand ils se rapportent aux relations de travail et sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.
- ⁴ La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.

TRIBUNAL FÉDÉRAL (p.ex. TF 4A_64/2018 c. 4.2)

- Définition : la grève est le refus collectif de la prestation de travail due, dans le but d'obtenir des conditions de travail déterminées de la part d'un employeur.
- **Grève licite** => 4 conditions cumulatives :
 1. se rapporter aux relations de travail
 2. se conformer à l'obligation de préserver la paix du travail/recourir à une conciliation
 3. respecter le principe de la proportionnalité
 4. être appuyée par une organisation de travailleurs

- Précisions :

L'art. 28 Cst s'applique **aussi au secteur public !**

- ATF 144 I 50 => les représentants syndicats peuvent **accéder aux locaux de l'administration** de l'Etat employeur pour entrer en contact et exercer les activités syndicales !
- ATF 140 I 257 c. 5.1.1 => un syndicat de la fonction publique peut aussi se prévaloir de la **liberté syndicale collective !**
- **Droit d'être entendu sous une forme appropriée** en cas de modifications législatives ou réglementaires touchant de manière significative les conditions de travail de leurs membres

(TF 8C_367/2023 ; ATA/1010/2021; ATA/323/2021)

- Reconnaissance d'un **syndicat** comme **partenaire social**

→ **4 conditions** (TF 2C_868/2021 c. 6)

1.- avoir la compétence de conclure une CCT

2.- être compétent à raison du lieu et de la matière

3.- être suffisamment représentatif

4.- faire preuve d'un comportement loyal

=> dernière condition niée *in casu* : association recourante n'a pas été reconnue comme partenaire sociale des HUG

- **Evolution** : longtemps interdite en fonction publique !
 - en fonction publique fédérale
 - en fonction publique cantonale
 - interdiction expresse dans des cantons
 - devoir de fidélité accru des agents des collectivités
 - **Restrictions** : cf. **spécificités** en fonction publique !
 - ➔ cf. **art. 28 al. 4 Cst** => mais **art. 36 Cst** !
- => motifs d'ordre public, base légale, principe de la proportionnalité

- Exigences d'un **service minimum**
 - TF 2P_328/1992, **SJ 1995 681** → domaines essentiels => maintien de l'ordre public, lutte contre le feu, soins aux malades, etc.
 - => **services essentiels sous l'angle de l'intérêt public !**
 - " le respect du **principe de la proportionnalité** empêche que, sous couvert de service minimum, la grève soit interdite à des fonctionnaires dont la présence n'est en réalité pas indispensable."
- ➔ interdiction de la grève = **une exception** → cf. ATF 144 I 306



- **ATF 144 I 306** c. 4 (*contrôle abstrait*)

L'interdiction du recours à la grève au personnel de soins prévue par le nouvel art. 68 al. 7 LPers/FR frappe de **manière indifférenciée** les employés, soumis à la LPers/FR, des établissements publics de soins du canton de Fribourg (c. 4.4.3.2).

L'absence de limitation au personnel **dont la présence serait absolument indispensable** à la préservation de la vie et de la santé des patients est d'autant plus **disproportionnée** que la licéité du recours à la grève est soumise à des conditions très strictes. Le système instauré par les art. 68 et 68a LPers/FR offre des garanties suffisantes pour ne pas mettre en péril les prestations indispensables à la population dans le domaine de la santé (c. 4.4.3.3). Les justifications de la mesure lors des débats parlementaires ne sont pas de nature à permettre **une atteinte aussi grave au droit de grève** (c. 4.4.3.4)

Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Vaud

- ancrage dans les textes cantonaux : variable
- Cf. préavis de grève, devoir d'annonce, absence de sanctions en cas de grève licite, etc.
- quid des restrictions au droit de grève ?
- prévention des conflits collectifs/organe de conciliation & d'arbitrage ?
- Quelques chiffres

Grèves¹⁾ dans les cantons romands, 2019-2024

		2019		
Sections économiques		Cas	Travailleurs impliqués	Journées de travail non effectuées
O	Administration publique	-	-	-
P	Enseignement	-	-	-

pas de cas de grève en Suisse romande dans ces deux domaines

		2020		
Sections économiques		Cas	Travailleurs impliqués	Journées de travail non effectuées
O	Administration publique	-	-	-
P	Enseignement	1	204	408

un cas de grève dans le canton de Genève

		2021		
Sections économiques		Cas	Travailleurs impliqués	Journées de travail non effectuées
O	Administration publique	1	667	667
P	Enseignement	-	-	-

un cas de grève dans le canton de Genève

		2022		
Sections économiques		Cas	Travailleurs impliqués	Journées de travail non effectuées
O	Administration publique	2	1298	1298
P	Enseignement	1	26	26
P	Enseignement	1	159	159

deux cas de grève dans le canton de Genève

un cas de grève dans le canton de Genève

un cas de grève dans le canton de Vaud

		2023		
Sections économiques		Cas	Travailleurs impliqués	Journées de travail non effectuées
O	Administration publique	1	1839	1839
O	Administration publique	1	2828	1414 ^{a)}
O	Administration publique	1	37	111
P	Enseignement	-	-	-

un cas de grève dans le canton de Vaud

un cas de grève dans le canton de Genève

un cas de grève dans le canton de Fribourg

a) cette grève s'est déroulée sur trois demi-journées (d'où le nombre de journées de travail non effectuées inférieur au nombre de travailleurs impliqués).

		2024		
Sections économiques		Cas	Travailleurs impliqués	Journées de travail non effectuées
O	Administration publique	1	2263	2263
P	Enseignement	-	-	-

un cas de grève dans le canton de Genève

1) Grèves durant au minimum une journée de travail

Source: Office fédéral de la statistique, Statistique des conflits collectifs du travail (KASE)

© OFS - 2025

- Art. 27 Cst-FR (restrictions : cf. al. 4)
- Art. 68 & 68a LPers-FR (rappel : cf. ATF 144 I 306)
 - - art. 68 al. 6 : Un **service minimal** est assuré dans les secteurs où un arrêt de travail **mettrait en péril, directement ou indirectement, les prestations indispensables** à la population. Le Conseil d'Etat détermine les secteurs d'activité et fixe les modalités de service minimal, sur le préavis de l'autorité d'engagement.
 - - art. 68 al. 7 : La grève est **interdite** pour les **catégories de personnel** suivantes : policiers et policières, agents et agentes de détention.
- Art. 75a à 75c RPers-FR
- Saisine organe de conciliation obligatoire : Ordonnance du 12.6.2019 sur **l'organe de conciliation et d'arbitrage** en matière de conflits collectifs de travail impliquant le personnel de l'Etat (**OOCA**)

• Activités de l'Organe de conciliation & d'arbitrage (OCA-FR)

- **2019** : **2** cas => acte de non-conciliation (*HFR ; modif. loi Caisse prévoy.*)
- **2020** : **0** cas
- **2021** : **1** cas => 1 accord (*réévaluation de fonctions*)
- **2022** : **1** cas (*dotation en personnel dans 1 service*)
- **2023** : **3** cas (*irrecevabilité de la requête, cf. grève féministe du 14.6.2023, décision n° 609 2023 2 du 1.6.2023 ; suppression programme au sein de l'Etat ; évaluation salaires fonction des techniciens radiologues*)
- **2024** : **2** cas (*procédure de réévaluation de plusieurs fonctions HFR => accord ; nouvelle demande de revalorisation de la fonction des techniciens radiologues => acte de non-conciliation => grève **2025***)

- **Art. 36 & 37 Cst-GE** (restrictions → art. 37 al. 2 Cst-GE)
- Document n° 03.01.12 "Grève" (MIOPE le 2.6.2023)
- ACE du 1.12.2021 (6078-2021) relatif à la réduction du traitement en cas de grève ou d'arrêt de travail, ainsi qu'à l'accomplissement d'un service minimum (→art. 33 LPAC-GE, 43 LTrait-GE, 6 LIP-GE, 64 LPol-GE, 33 LOPP-GE)
ATA/323/2021 du 16.3.2021
- ACE du 31.05.2023 (2391-2023) relatif au service minimum en cas de grève ou d'arrêt de travail.
ATA/230/2016 du 15.3.2016
- Compétence de la Chambre des relations collectives de travail ?
CAPH/127/2012 du 14 .6.2012 ; TF 4A_453/2012 du 5.11.2012
- Conséquences pour les grévistes → cf. art. 19 LPAC-GE

- Art. **20 Cst-JU** : "Pour assurer la protection des travailleurs, l'Etat : ... g) reconnaît le droit de grève; la loi détermine les services publics où il peut être réglementé"

Art. **59 al. 1 LPers-JU** : "La liberté d'association et le **droit de grève** sont garantis conformément à la Constitution de la République et canton du Jura."

- Art. **59 al. 5 LPers-JU** → service minimum dans certains secteurs
- Art. **136 OPer-JU** : "En cas de préavis de grève, le Gouvernement désigne les secteurs dans lesquels un service minimum doit être assuré ainsi que les moyens nécessaires.""
- Art. **96 LPer-JU** → **Partenariat social !!!**
- Conséquences pour les grévistes : cf. art. **59 al. 3 & 4 LPers-JU**

- Art. **27 al. 3 Cst-NE**: "Le droit de grève et le droit de mise à pied collective (lock-out) sont garantis s'ils se rapportent aux relations de travail et s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation. La loi peut régler l'exercice de ces droits; elle peut restreindre ou interdire le recours à la grève pour certaines catégories de personnes, notamment dans le secteur public".
- Art. **79 LSt-NE** → consultation des employeurs et des associations du personnel
- Art. **83 LPol-NE** : "1. En cas de grève, les missions du socle sécuritaire de base doivent toujours être assurées. 2. Le port de l'armement, ainsi que l'utilisation des véhicules de service, sont interdits dans le cadre de l'exercice des droits de grève et de manifestation".
- *cf. Directives*

- Art. **14 Cst-VS** → L'Etat édicte des prescriptions concernant la protection ouvrière et assurant la liberté du personnel.
- Art. **20 al. 3 LcPers-VS** : "La participation à une cessation de travail constitue une violation des devoirs de service".
- **Partenariat social**
 - cf. art. **4 al. 1 & 7 al. 1 LcPers-VS**
 - art. **41 al. 1 LcPers-VS** : "L'employé a le droit d'être consulté et informé sur les projets de dispositions légales et sur les projets de décisions de portée générale qui le concernent";
 - art. **41 al. 2 LcPers-VS** → cf. associations de personnel !
 - art. **61 al. 6 LcPers-VS**
 - art. **39 OcPers-VS**
- Cf. CCT-HVS

- Art. 23 al. 4 **Cst-VD** (restrictions : cf. al. 5)
- Art. 52 & 53 **LPers-VD**
- Art. 132 à 134 **RLPers-VD**
- **Service minimum** → art. 52 al. 5 **LPers-VD**; art. 134 **RLPers-VD**
- Interdiction → cf. art. 27 **LPol-VD** ; art. 92b **LEP-VD**
- Saisine **organe de conciliation** obligatoire :
 - cf. art. 52 al. 2 let. c & 53 **LPers-VD**
 - Règlement du 9.12.2002 sur **l'organe de conciliation et d'arbitrage (ROCA-VD)**
- Conséquences : art. 52 al. 3 & 4 **LPers-VD** ; 133 **RLPers-VD**

• Activités de l'Organe de conciliation & d'arbitrage VD

- **2020** : **3** cas (*enseignants post-obligatoire; 2 actes de non-conciliation, 1 suspension*)
 - **2021** : **1** cas (*1 acte de non-conciliation ; personnel soignant*)
 - **2022** : **1** cas (*1 acte de non-conciliation ; indexation des salaires*)
 - **2023** : **2** cas (*1 acte de non-conciliation, indexation des salaires; demande de complément d'information, suspension*)
 - **2024** : **2** cas (*a siégé 3 fois ; procédures suspendues*)
- Plusieurs mouvements de **grève** → cf. en 2022 et 2023 pour une pleine indexation

10.- Vaud (3)



2019		2020		2021		2022		2023		2024	
Thème	heures & périodes	Thème	heures & période	Thème	heures & périodes	Thème	heures & périodes	Thème	heures & périodes	Thème	heures & périodes
Grève des femmes 14 juin	~ 4'300	-	-	Grève féministe 14 juin	12	Grève pour une pleine indexation 13,20, 22 décembre	~ 1'300	Grèves pour une pleine indexation 23,31 janvier 9,23 février 1,28 mars	~ 15'300		
Grève climat 27 septembre	21							Grève féministe 14 juin	~ 480	Grève féministe 14 juin	~ 70

Source : DGRH-VD (DICIRH)

- Brève synthèse
- Printemps **2025** en Suisse romande...
 - *rts.ch, 13 mai 2025* : "Les enseignants genevois en grève contre une réforme du temps de travail"
 - *rts.ch, 5 juin 2025* : "Quelque 2500 fonctionnaires dans la rue à Fribourg contre les vastes économies du Conseil d'Etat"...
- Ce point sur le droit de grève dans la fonction publique en Suisse romande...
 - ... n'est **pas un point final !**

Note 4 VIOLATIONS SYSTÉMATIQUES DES DROITS

Israël	Niger	Serbie
Kenya	Ouganda	Sierra Leone
Lesotho	Panama	Sri Lanka
Liban	Pérou	Tanzanie
Libéria	République démocratique du Congo	Tchad
Macédoine du Nord	Royaume-Uni	Trinité-et-Tobago
Madagascar	Sénégal	Vietnam
Mali		Zambie

Note 3 VIOLATIONS RÉGULIÈRES DES DROITS

Afrique du Sud	Chili	Népal
Albanie	Côte d'Ivoire	Oman
Arménie	Gabon	Paraguay
Bahamas	Jamaïque	Pologne
Belgique	Maroc	République du Congo
Belize	Maurice	Roumanie
Bolivie	Mexique	Rwanda
Bosnie-Herzégovine	Monténégro	Suisse
Bulgarie	Mozambique	Togo
Canada	Namibie	

Note 2 VIOLATIONS RÉITÉRÉES DES DROITS

Australie	Italie	République de Moldova
Barbade	Japon	République dominicaine
Croatie	Lettonie	Singapour
Espagne	Lituanie	Slovaquie
Estonie	Malawi	Taiwan
Finlande	Nouvelle-Zélande	Tchéquie
France	Pays-Bas	Uruguay
Ghana	Portugal	

Note 1 VIOLATIONS SPORADIQUES DES DROITS

Allemagne	Irlande	Suède
Autriche	Islande	
Danemark	Norvège	

Indice CSI (Confédération syndicale internationale) des droits dans le monde

Extrait (p. 21) du Rapport 2025

Merci pour votre attention

Place à la discussion...

novier@novier.ch - www.novier.ch