

## **Tribunal Suprême, 8 juillet 1981, Union des Syndicats de Monaco c/ Ministre d'Etat**

---

<i>Type</i>	Jurisprudence
<i>Jurisdiction</i>	Tribunal Suprême
<i>Date</i>	8 juillet 1981
<i>IDBD</i>	27526
<i>Matière</i>	Administrative
<i>Intérêt jurisprudentiel</i>	Fort
<i>Thématique</i>	Conditions de travail

---

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/1981/07-08-27526>

**LEGIMONACO**

[www.legimonaco.mc](http://www.legimonaco.mc)

## Abstract

### Compétence

Contentieux constitutionnel - Droits et libertés constitutionnels - Droit de grève

### Grève

Réglementation - Loi n° 1025 du 1er juillet 1980 - Grève licite - Notion de (-) - Détermination législative - Constitutionnalité (oui) - Recours à la grève - Subordination à référendum majoritaire - Constitutionnalité (non) - Grève troublant l'ordre public ou compromettant les intérêts de l'économie nationale - Pouvoirs généraux d'interdiction gouvernementale - Constitutionnalité (non)

### Travail

Liberté du travail - Protection - Loi n° 1025 du 1er juillet 1980

---

## Le Tribunal Suprême

Siégeant et délibérant en Assemblée Plénière,

Vu la requête présentée par l'Union des Syndicats de Monaco le 29 août 1980, tendant à l'annulation avec conséquences de droit de la loi n° 1025 du 1er juillet 1980 « *réglémentant l'exercice du droit de grève et assurant la liberté du travail* ».

### Ce faire,

Attendu qu'en disposant dans son article 28, alinéa 2, sous son titre III que « *le droit de grève est reconnu dans le cadre des lois qui le réglementent* », la Constitution monégasque du 17 décembre 1962 donne à ce droit de grève valeur constitutionnelle et qu'il s'ensuit que l'habilitation du législateur à le réglementer s'en trouve limitée ; que son exercice ne peut recevoir d'autres restrictions que « *celles qui sont nécessaires à la sauvegarde de l'intérêt général ou à la protection d'un autre droit fondamental reconnu par la Constitution* », que ces restrictions « *ne doivent jamais aboutir à dénaturer le droit de grève, à le vider de sa substance ou à le priver de son efficacité en tant que moyen de défense des intérêts professionnels* » ; qu'enfin, le législateur ne peut déléguer ni en totalité, ni même en partie, son droit de fixer les règles dans le cadre desquelles s'exercera le droit de grève ;

Que l'analyse de la réglementation édictée par la loi attaquée révèle que de nombreuses dispositions ont été prises en violation de la Constitution et qu'en raison du caractère indissociable des dispositions de la loi, celle-ci doit être annulée dans son ensemble ;

Qu'en effet, en prescrivant que « *la grève doit avoir pour objet exclusif la défense des intérêts professionnels des salariés qui y ont recours* », l'article 2 - 1er - de la loi est contraire à l'article 28, alinéa 1er de la Constitution, qui dispose que « *toute personne peut défendre les droits et intérêts de sa profession ou de sa fonction par l'action syndicale* », que la grève étant une des formes les plus importantes de cette action, cette disposition dénature le droit de grève en excluant la licéité de la grève de solidarité ;

Qu'en disposant que la grève « *doit trouver son motif dans les rapports sociaux internes de la Principauté* », l'article 2 - 2e - sort des limites permises par l'article 28, alinéa 2 de la Constitution, car il aboutit à une suppression partielle du droit de grève pour les salariés d'entreprises multinationales voulant s'élever contre des mesures ayant une incidence sur l'emploi ou les conditions de travail à Monaco, mais dont l'origine se situe en dehors des rapports sociaux internes de la Principauté ;

Que l'article 2 - 3e - qui, par une disposition que ne justifie aucune considération d'intérêt général, exige que la grève « *débute et se termine le même jour et à la même heure pour tous les salariés qui y participent* » méconnaît le droit individuel de chaque salarié à l'égard du mouvement de grève et est en contradiction soit avec l'article 5 (*décision de grève séparée dans chaque établissement ou catégorie*) soit avec l'article 7 de la loi (*liberté du travail des salariés ne participant pas à la grève*) selon que cette simultanéité doit s'entendre de tous les établissements et catégories professionnelles participant à la grève ou bien de tous les salariés de ces établissements et catégories « ;

Que l'article 2 - 4e - aux termes duquel la grève « *doit être faite hors de l'établissement* » a une portée trop large pour être justifié par la nécessité de protéger la liberté du travail alors que l'article 14 prévoit pour cette protection une possibilité d'expulsion des perturbateurs avec le concours de la force publique, et que le droit de propriété n'est plus si absolu qu'il doive empêcher des réunions de concertation pour la défense des intérêts communs ; qu'en outre cette disposition paraît en contradiction avec celles qui prévoient, au moins implicitement, la présence des grévistes dans l'établissement, soit pour assurer les services de sécurité (article 9) soit pour participer à un référendum sur la reprise du travail (article 13) ;

Que les termes de l'article 3 - 1er - qui refuse d'admettre comme une grève « *les interruptions du travail affectant, par échelonnement successif ou par roulement concerté, les divers secteurs professionnels ou les différentes catégories de salariés d'un même établissement* » se prêtent à une interprétation tellement extensive qu'ils risquent d'aboutir à la

disqualification des grèves sectorielles ou catégorielles séparées par un quelconque intervalle de temps dans un même établissement, imposant ainsi au droit de grève une limitation qui dépasse le cadre de la réglementation qui en est prévue par l'article 28 de la Constitution ;

Que tant par leur exigence d'un référendum pour le recours à la grève que par les conditions définies pour le déroulement de ce référendum, les articles 5 et 6 portent atteinte au droit de grève et au droit syndical en privant les salariés de la minorité de la possibilité d'exercer leur droit et en soumettant l'action syndicale à la décision de la majorité, même non syndiquée ; qu'ils ne permettent pas aux salariés de se prononcer en toute indépendance en même temps que, par l'exclusion du vote des salariés ne justifiant pas d'au moins six mois de travail à Monaco, ils instituent une discrimination contraire à la Constitution (article 32 en ce qui concerne les salariés de nationalité étrangère, article 17 en ce qui concerne certains salariés monégasques, notamment les plus jeunes) ;

Que la possibilité offerte à l'employeur par l'article 13 de la loi de faire procéder à un vote sur la reprise du travail à la demande des salariés représentant au moins le dixième de l'effectif de l'établissement n'est en rien justifiée par le respect de la liberté du travail et encourt les mêmes critiques que le référendum prévu par les articles 5 et 6 susvisés avec cette circonstance aggravante qu'il n'existe aucune garantie que tous les salariés puissent être prévenus de ce vote, les grévistes étant interdits de séjour dans l'établissement et ceux qui, parmi eux, sont travailleurs frontaliers ayant leur résidence hors de Monaco ;

Que l'obligation d'un préavis formulée par l'article 8 de la loi n'est pas justifiée par l'intérêt général et constitue une limitation déraisonnable du droit de grève ;

Que l'article 11 de la loi, en disposant qu'il appartient à l'employeur de désigner, sous le contrôle de l'inspecteur du travail, les salariés tenus d'assurer les services de sécurité peut donner lieu à des abus, car il permet audit employeur de maintenir la subordination hiérarchique de salariés durant la cessation concertée du travail et, ainsi, de faire échec au droit de grève ;

Que l'article 10 de la loi qui prévoit l'obligation d'un service minimal dans les entreprises concessionnaires d'un service public ou celles investies d'une mission d'intérêt général, outre qu'il encourt les mêmes critiques que la disposition précitée de l'article 9 en confiant à l'employeur la désignation des salariés indispensables pour l'accomplissement de ce service, est entachée d'inconstitutionnalité, du fait qu'en renvoyant à un arrêté ministériel le soin de déterminer ces entreprises investies d'une mission d'intérêt général et de fixer les conditions dans lesquelles doit être assuré le service minimal, le législateur subdélègue la mission de réglementation de la grève dont l'a chargé le pouvoir constituant ;

Que l'article 14, en permettant au Ministre d'État d'ordonner à la force publique, à la demande de l'employeur, l'expulsion de l'établissement des » *personnes entravant la liberté du travail* « constitue une violation manifeste de l'article 6 de la Constitution monégasque qui prescrit la séparation de la fonction judiciaire à laquelle sont confiés les litiges entre particuliers des fonctions administrative et législative ;

Que la disposition de l'article 16 selon laquelle » *la procédure d'arbitrage sera engagée d'office lorsque le Ministre d'État aura interdit une grève* « constitue une violation flagrante des articles 28, alinéa 2 et 97 de la Constitution monégasque, ce pouvoir d'interdiction d'une grève étant incompatible avec le droit de grève reconnu par le premier de ces textes et la disposition de l'article 1er de la loi du 7 février 1952 qui prévoyait ce pouvoir n'étant plus applicable du fait de cette incompatibilité en application de l'article 97 de la Constitution ;

Que la rédaction de l'article 17, alinéa 1er de la loi qui dispose que » *la participation volontaire soit à un mouvement revendicatif illicite soit à une grève illicite ou devenue illicite est un motif légitime de rupture du contrat du travail* « prête à une interprétation abusive, l'adverbe » *volontairement* « ne signifiant pas nécessairement » *en connaissance de cause* « ; que ce texte confond illogiquement grève et mouvement revendicatif illicites et n'est pas conforme à la Constitution du fait qu'il réduit pratiquement à néant la protection du droit de grève.

Que par les infractions pénales qu'elle édicte, la loi va à l'encontre de l'évolution des conceptions juridiques qui devrait conduire à la disparition d'un droit pénal spécial à la grève.

Que l'article 18 rétablit, au moins partiellement l'ancien délit de coalition abrogé en 1944 qui est totalement incompatible avec la reconnaissance constitutionnelle du droit de grève ;

Que l'article 19 en sanctionnant pénalement le refus ou l'omission d'accomplir les services de sécurité ou le service minimal requis par la loi accentue la subordination hiérarchique des salariés au moment où leur contrat de travail est suspendu par la grève, résultat contraire au principe même du droit de grève constitutionnellement reconnu ;

Que l'article 20, alinéa 1er, qui réprime l'opposition ou la tentative d'opposition à la mise en application des mesures prises pour assurer la liberté du travail porte gravement atteinte au principe de la légalité des peines ainsi qu'à la liberté syndicale en omettant de définir tant les mesures de protection de la liberté du travail concernées que les moyens d'opposition à ces mesures caractéristiques de l'infraction, critique également encourue par l'article 20, alinéa 2, qui réprime l'opposition ou la tentative d'opposition à l'accomplissement des services de sécurité ou du service minimal ;

Qu'enfin l'article 21 qui punit d'une part » *ceux qui, par voies de fait, violences ou menaces contre un salarié, l'auront déterminé ou auront tenté de le déterminer à s'abstenir de voter ou auront influencé ou tenté d'influencer son vote* « , d'autre part, » *ceux qui, par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes, auront troublé les opérations de vote ou porté atteinte à la liberté de vote* « , vise en ce dernier alinéa les manifestations collectives, même pacifiques, qui marquent nécessairement les étapes de l'action collective et syndicale que constitue la grève et porte ainsi gravement atteinte tant au droit syndical qu'au droit de grève, tous deux reconnus par la Constitution ;

Vu la contre requête de M. le ministre d'État en date du 29 octobre 1980 tendant au rejet de la requête avec toutes conséquences de droit et notamment publication de l'arrêt à intervenir au » *Journal de Monaco* « et condamnation de l'Union des syndicats aux entiers dépens ;

Par les motifs,

Que le Constituant monégasque, en se bornant à énoncer » *que le droit de grève est reconnu dans le cadre des lois qui le règlementent* « a laissé au législateur le soin de choisir les modalités d'exercice du droit de grève qui lui paraîtraient les plus appropriés à la situation spécifique de la Principauté de Monaco et qu'en l'absence de toute limitation constitutionnelle ou de toute définition juridique soit en droit international, soit en droit européen des conditions d'exercice du droit de grève, les dispositions de la loi attaquée sont hors de portée des critiques de la requête ;

Qu'en effet, et surabondamment loin de contredire l'article 28, alinéa 1 de la Constitution en disposant que » *la grève doit avoir pour objet exclusif la défense des intérêts professionnels des salariés qui y ont recours* «, l'article 2 - 1er - de la loi attaquée lui est rigoureusement conforme car il ne prévoit nullement, comme le soutient la requête, que les salariés ne peuvent défendre par la grève que leurs propres revendications à l'exclusion de celles de la profession tout entière ; que la prohibition qui en résulte des grèves ayant un autre objet, telles que les grèves politiques et les grèves de solidarité, n'est entachée d'aucune inconstitutionnalité ;

Qu'il est inexact de prétendre que la prohibition des grèves qui ne trouveraient pas leur motif dans les rapports sociaux internes de la Principauté (article 2 - 2e aboutirait à la suppression du droit de grève pour les salariés des entreprises étrangères ayant un établissement à Monaco car, dès que la décision de l'entreprise étrangère est répercutée par l'entreprise monégasque sur la situation de ses salariés et affecte leurs intérêts professionnels, cette prohibition ne s'exerce plus ;

Qu'en prescrivant (article 2 - 3e que tous les salariés qui participent à la grève doivent commencer et cesser simultanément leur mouvement revendicatif, le législateur n'a fait que tirer les conséquences du caractère collectif de l'exercice du droit de grève, sans priver aucun des salariés de la jouissance de ce droit ; que la prétendue contradiction à cette disposition soit avec l'article 5 soit avec l'article 7 de la loi est non seulement inexistante mais insusceptible d'entacher ladite loi d'inconstitutionnalité ;

Que la critique de la requête quant à la prohibition de l'occupation des lieux de travail (article 2-4e) ne comporte aucun grief d'inconstitutionnalité et qu'au contraire en ses articles 24 et 25 du Titre III, la Constitution consacre le droit de propriété et garantit la liberté du travail, droits auxquels l'occupation porte atteinte ;

Que la prétendue interprétation indéfiniment extensive à laquelle se prêterait l'expression » *par échelonnement successif* « de l'article 3-1er - de la loi attaquée qui vise manifestement les grèves tournantes, d'ailleurs condamnées par toutes les législations européennes, est une critique dépourvue de toute pertinence, la constitutionnalité d'un texte s'appréciant en fonction de ses dispositions intrinsèques et non des applications susceptibles d'en être faites qui relèvent elles-mêmes du contrôle juridictionnel de droit commun ;

Que la procédure de référendum prévue à l'article 5 de la loi ne porte atteinte ni au droit de grève ni au droit syndical car en subordonnant l'exercice du droit de grève des salariés minoritaires à la volonté de la majorité, ce texte ne porte pas atteinte à leur droit lui-même et la réglementation édictée laisse subsister le pouvoir syndical, le droit syndical et le droit de grève étant deux droits distincts ;

Que les critiques de la requête relatives aux conditions de cette consultation ne reposent sur aucune violation d'une disposition constitutionnelle ; que l'exclusion du vote des salariés ne justifiant pas d'au moins six mois de travail à Monaco concerne aussi bien les monégasques que les étrangers, quel que soit leur âge, qu'elle ne crée donc pas la discrimination alléguée qui serait contraire aux articles 32 et 17 de la Constitution ; qu'il s'agit là d'une réglementation de l'exercice du droit de grève qui ne porte pas atteinte au droit de grève lui-même reconnu à ces salariés ;

Que les griefs formulés contre la consultation des salariés sur la poursuite de la grève prévue par l'article 13 de la loi ne sont pas davantage fondés, que l'argument tiré d'une insuffisance de garantie des salariés qui risquent de ne pas être dûment prévenus de la date et du lieu du scrutin ne peut être accueilli, la disposition n'étant pas entachée d'inconstitutionnalité et l'irrégularité éventuelle du scrutin relevant du contrôle des tribunaux ;

Que la contestation de l'obligation du préavis de grève (article 8) ne se fonde sur aucune violation de la Constitution ;

Que la désignation par l'employeur des salariés tenus d'assurer les services de sécurité (article 9) n'est pas une manifestation de son pouvoir hiérarchique sur les salariés en grève, mais une mesure de sauvegarde destinée à préserver l'outil de travail et à empêcher les accidents dont l'employeur demeure responsable, cette double protection ayant pour le Conseil Constitutionnel français le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ;

Que, l'article 10 imposant l'obligation d'un service minimal dans les entreprises concessionnaires d'un service public ou dans celles investies d'une mission d'intérêt général, c'est au pouvoir exécutif chargé de l'exécution des lois qu'il appartient, hors de toute subdélégation du pouvoir législatif, de déterminer ces entreprises et de fixer ce service minimal, dispositions nécessitées par l'intérêt général pour assurer le fonctionnement de services publics dans les entreprises concernées ;

Que le grief fait à l'article 14 de la loi de méconnaître la séparation des pouvoirs se réfère » *au droit jurisprudentiel français relatif à l'exécution forcée des décisions administratives qui n'a pas valeur constitutionnelle en France et qui est totalement étranger au droit monégasque* « ; que cet article 14, en permettant au Ministre d'État d'ordonner l'expulsion des personnes qui entravent la liberté du travail, se borne à faire assurer cette liberté ;

Que l'argumentation de la requête à l'encontre de l'article 16 de la loi manque en fait, car elle est dirigée contre la possibilité d'interdiction de la grève par le Ministre d'État qui ne résulte pas de ce texte mais de la loi n° 553 du 7 février 1952 ; que la disposition de l'article 16 contestée se borne à prévoir la mise en œuvre d'office d'une procédure d'arbitrage au cas où le Ministre d'État userait de ce pouvoir, procédure d'arbitrage qui ne comporte évidemment rien d'inconstitutionnel ;

Que, de même, la possibilité d'une interprétation extensive de l'article 17 qui dispose que la participation à un mouvement revendicatif ou une grève illicite est un motif légitime de rupture du contrat de travail est un grief inopérant, la constitutionnalité d'un texte devant s'apprécier en fonction de ses dispositions et non des applications hypothétiques qui pourraient en être faites ; que d'ailleurs, la définition par la loi des conditions de la licéité permet d'éviter toute équivoque ;

Que l'infraction pénale édictée par l'article 18 de la loi est nettement caractérisée par trois éléments : le fait matériel de participation à la grève, le caractère illicite de la grève (tel que défini par l'article 2) et l'élément intentionnel résultant de l'exigence d'une « *participation volontaire* » ; que ces éléments bien définis distinguent cette infraction de l'ancien délit de coalition ;

Que l'article 19 qui réprime le refus d'assurer les services de sécurité ou le service minimal ou le fait de les exécuter avec négligence caractérise nettement cette infraction et sanctionne une obligation qui a pour but la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens « *protection qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* » (Conseil Constitutionnel français 22 juillet 1980) ;

Qu'il est inexact de prétendre qu'en énonçant que quiconque se sera opposé ou aura tenté de s'opposer « *soit à l'application des mesures prises pour assurer la liberté du travail, soit à l'accomplissement des services de sécurité ou du service minimal, l'article 20, alinéa, 1er et 2 n'auraient pas défini suffisamment l'élément matériel de l'infraction, violant ainsi le principe de la légalité des infractions* » ; que les termes du texte visent, en effet, toute action, fût-elle passive, et concernant en particulier les attroupements ou rassemblements de personnes destinés à faire obstacle à l'intervention des forces de l'ordre requises sur le fondement de l'article 14 de la loi ;

Qu'enfin, en réprimant les « *attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes qui auront troublé les opérations de vote ou porté atteinte à la liberté de vote* », l'article 21, alinéa 2, manifestement repris de l'article 109 du Code pénal français, assure le libre exercice du droit de grève en donnant plein effet à la libre volonté des salariés titulaires de ce droit et sa constitutionnalité ne fait aucun doute ;

Vu le mémoire présenté le 28 novembre 1980 pour la requérante, tendant aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens et en outre pour les raisons suivantes :

Que la mention du droit de grève dans la Constitution est nécessairement significative et lie l'interprète ; que la notion de ce droit doit être recherchée par référence aux doctrines et aux jurisprudences française et italienne, cessation collective et concertée du travail : « *en vue d'aboutir au succès des revendications professionnelles* » en France ; « *pour l'obtention des réformes* » en Italie ; que la mission confiée par le constituant monégasque au pouvoir législatif de tracer le cadre du droit de grève n'implique pas pour le législateur la possibilité d'un tracé qui dénature ce droit et en fait l'annule ; que l'appréciation de ce point entre dans le pouvoir du juge constitutionnel ;

Que la spécificité de la situation monégasque invoquée par la contre-requête est sans rapport avec la plupart des « *originalités* » critiquées de la législation de 1980 et qu'elle ne peut être invoquée sans méconnaissance du droit européen qui exclut les discriminations fondées sur la nationalité en matière de question de travail ;

Qu'en ce qui concerne les dispositions imposées par l'article 2 pour que la grève soit reconnue licite, le ralliement de la contre-requête à une interprétation extensive de la « *défense des intérêts professionnels des salariés qui y ont recours* » n'exclut pas le risque d'une interprétation restrictive inconstitutionnelle ; que l'exclusion des grèves politiques sans les définir crée un danger d'arbitraire pour le mouvement syndical, pour les salariés et pour la grève ; qu'une exclusion générale des grèves de solidarité, sans distinguer celles qui ne dépassent pas la défense des intérêts professionnels, aboutit à une amputation du droit de grève ;

Que l'exigence d'une relation étroite de la grève avec « *les rapports sociaux internes de la Principauté* » constitue une entrave redoutable à l'action syndicale la plus légitime en désarmant les syndiqués de Monaco contre une action de l'employeur, société multinationale, qui, sans s'en prendre directement à eux, les touche et les condamne à terme ; qu'ainsi, la définition du droit de grève qui résulte de ces conditions procède d'une dénaturaison de ce droit constitutionnel ;

Que cette dénaturaison est aussi manifeste dans la disposition selon laquelle la grève doit débuter et se terminer le même jour et à la même heure pour tous les salariés qui y participent, disposition qui, fixant, ne varietur, le contingent des grévistes ou non gréviste dès le premier jour en excluant toute possibilité de rejoindre le mouvement ou de s'en détacher en cours de route, est à l'évidence contraire à la réalité, à la liberté du salarié gréviste et à la vérité sociologique d'un mouvement qui naît, se développe ou recule ;

Qu'en exigeant que la grève se déroule en dehors du lieu de travail, l'article 2 de la loi va bien au-delà de l'illégalité de l'occupation des lieux contre laquelle l'employeur est déjà armé lorsqu'elle est effectivement contraire à la liberté du travail ou au droit de propriété ; qu'il interdit toute présence de gréviste sur le lieu du travail de manière injustifiée ;

Que c'est encore d'une dénaturaison du principe constitutionnel de la grève que procède la prohibition de la grève par échelonnements successifs, édictée en des termes trop généraux pour ne pas dépasser la notion de grèves tournantes que prétend défendre la contre-requête et atteindre toute extension du mouvement ;

Que le référendum exigé par l'article 5 de la loi pour la décision de recours à la grève ou de sa poursuite est contraire à l'octroi de ce droit par la Constitution si l'on conçoit la grève comme une décision individuelles et constitue une limitation excessive des possibilités d'action des organisations syndicales si l'on considère la grève comme un acte collectif, syndical, le droit du syndicat de déclencher la grève se trouvant méconnu par l'obligation pour lui d'obtenir la majorité ;

Que la loi institue dans les conséquences du référendum une dissymétrie injustifiée puisque, si celui-ci est défavorable à la grève, celle-ci est illicite et les minoritaires ne peuvent la faire, alors que, s'il est favorable, les minoritaires conservent le droit de travailler et la liberté du travail ;

Que l'exigence de la majorité de la totalité des membres du personnel pour la décision de faire grève ou de la poursuivre porte atteinte à l'indépendance du salarié car de ce fait, l'abstention est assimilable à un vote contre la grève et l'employeur n'est pas dépourvu de possibilités d'action sur le nombre des abstentionnistes ;

Que la possibilité pour l'employeur de désigner les salariés chargés des services de sécurité perpétue l'autorité de l'employeur sur les salariés en grève lui permettant d'en récompenser certains en les soustrayant à la perte de salaire et d'en intimider d'autres en les chargeant d'un travail difficile, ce qui, en dépit des objections de la contre-requête, est contraire à l'essence même du droit constitutionnel de la grève ;

Qu'en ce qui concerne le service minimal l'arrêté ministériel prévu par l'article 10 pour déterminer les entreprises assujetties constitue bien une délégation contraire à l'exigence du droit public, la formule » *entreprises d'intérêt général* « se prêtant à toutes les extensions ;

Que la critique du droit d'expulsion de l'employeur pour entrave à la liberté du travail prévu par l'article 14 de la loi attaquée ne se fonde nullement sur l'exécution forcée des décisions administratives en France à laquelle se réfère la contre-requête mais sur le principe de la séparation des pouvoirs et cette critique est d'autant plus sérieuse que la rédaction de cet article 14 est susceptible d'une interprétation extensive quant aux entraves à la liberté du travail ;

Que la procédure d'arbitrage imposée par l'article 16 au cas de grève interdite se situe dans l'hypothèse de l'interdiction par le Ministre d'État prévue par une disposition de la loi de 1952 dont la requête a démontré l'incompatibilité avec l'article 28, alinéa 2 de la Constitution de 1962 et méconnaît le fait nouveau de la reconnaissance du droit de grève par celle-ci ;

Que d'autre part, il y a incompatibilité entre cette reconnaissance du droit de grève et l'existence d'un droit pénal spécial ;

Que, l'insuffisante précision de la notion de grève illicite rendant celle-ci susceptible d'extension indéfinie, la » *participation volontaire* « sanctionnée par les articles 17 et 18 de la loi est elle-même insuffisamment définie et l'application de l'article 18 qui sera alors monnaie courante conduit à la restauration de l'ancien délit de coalition ;

Que les termes de l'article 21, alinéa 2, qui réprime la simple » *démonstration* « qui aura » *troublé* « les opérations de vote ou porté atteinte à la liberté de vote sont eux-mêmes trop vagues pour caractériser le délit ;

Qu'ainsi le législateur monégasque de 1980 a contrarié le droit de grève au point de le réduire à une tolérance intermittente ; qu'en le réduisant sous couvert de le réglementer, il l'a dénaturé de telle sorte qu'il en a méconnu le principe même ;

Vu la duplique en date du 30 décembre 1980 par laquelle le Ministre d'État persiste en ses conclusions par les motifs suivants ; que le Tribunal Suprême à qui il appartient de vérifier si les modalités d'exercice du droit de grève de la loi attaquée ne portent pas atteinte aux libertés et droits fondamentaux du Titre III de la Constitution, y compris le droit de grève lui-même, peut constater qu'il n'en est rien en l'espèce, l'expérience de leur application en ayant été faite sans difficulté en octobre et novembre 1980 à Monaco ;

Que, le contrôle de constitutionnalité étant un contrôle juridique qui ne s'étend pas à l'appréciation de l'opportunité des modalités choisies par le législateur pour la réglementation du droit de grève, les auteurs de la loi du 1er juillet 1980 pouvaient en pleine souveraineté, sous la seule réserve de ne pas rendre vain ce droit, fixer les modalités d'exercice qu'ils estimaient les plus appropriées à la situation spécifique de la Principauté ;

Que, contrairement aux dires de la réplique prétendant que l'argumentation de l'exposant quant à cette situation spécifique tendrait à établir une discrimination en matière de questions de travail entre nationaux et étrangers contraire tant au droit européen qu'à l'article 32 de la Constitution, la loi attaquée n'institue aucune discrimination de ce genre, le droit de grève étant reconnu également aux salariés étrangers ou nationaux ;

Que la prétendue différence entre la défense des intérêts de la profession visée par l'article 28, paragraphe 1er de la Constitution relatif à l'action syndicale et celle des intérêts professionnels mentionnée à l'article 2 - 1er - de la loi attaquée est une affirmation inexacte et qu'en tout état de cause cette dernière disposition qui ne délimite que l'objet de la grève dont l'exercice n'est pas l'apanage exclusif de l'action syndicale n'est pas en contradiction avec celle de la Constitution qui reconnaît le droit à cette action, faute d'avoir le même objet ;

Que le risque d'arbitraire qu'entraînerait, selon la requérante, le recours à la notion de grève politique prohibée relève du contrôle juridique de droit commun et non de celui de la constitutionnalité, celle-ci s'appréciant d'après la disposition qui lui est soumise et non d'après des abus possibles d'application ;

Que les grèves de solidarité prohibées par l'article 2 sont seulement celles qui ne concernent pas, même indirectement, » *la défense des intérêts professionnels des salariés qui y ont recours* «, question qui, en cas de difficulté, serait appréciée par les tribunaux de droit commun ;

Que si la disposition de l'article 2 - 2e - qui exige que la grève trouve » *son motif dans les rapports sociaux internes de la Principauté* « peut gêner la stratégie syndicale qui cherche à dépasser les frontières, elle n'en saurait pour cela être inconstitutionnelle : elle est l'élémentaire conséquence de la souveraineté de l'État Monégasque ;

Que l'obligation faite aux salariés grévistes par l'article 2 - 3e - que la grève débute et se termine pour tous » *le même jour et à la même heure* «, est une conséquence du caractère concerté de la cessation du travail, une simple modalité pratique de l'exercice du droit de grève, destinée à éviter qu'il en soit fait un usage désordonné nuisible à l'intérêt général ; qu'elle ne porte atteinte ni au droit de grève lui-même, ni à aucun autre droit ou principe consacré par le titre III de la Constitution ;

Que l'article 2 - 4e - se borne à interdire l'occupation des lieux de travail par les grévistes qui est contraire au droit de propriété et à la liberté du travail ; que l'affirmation par la requérante que cette disposition irait » *bien au-delà* « ne constitue pas un grief d'inconstitutionnalité ;

Que le risque articulé aussi par la requérante de l'application abusive possible de la prohibition de la grève » *par échelonnements successifs* « de l'article 3 - 1er - est du ressort des tribunaux de droit commun et non de la juridiction constitutionnelle ;

Qu'aucune disposition de la Constitution monégasque ne réservant aux syndicats le monopole du déclenchement de la grève, le système démocratique du vote choisi par le législateur du 1er juillet 1980 est une modalité d'exercice du droit de grève qui est de sa seule compétence en vertu de l'habilitation expresse qu'il tient de l'article 28, § 2 de la Constitution pour le réglementer ;

Qu'il en est de même de l'obligation de préavis de l'article 8 de la loi que l'État souverain et indépendant de Monaco peut imposer à l'instar de divers pays européens, même s'il est ainsi plus contraignant que le droit français ;

Que la désignation par l'employeur des salariés chargés du service de sécurité a pour objet d'assurer la sécurité des personnes et des biens, principes de valeur constitutionnelle ; elle est le fait de la conciliation qu'il appartient au législateur de réaliser entre l'exercice du droit de grève et la sauvegarde de l'intérêt général ;

Que les arrêtés ministériels prévus par l'article 10 de la loi ne constituent pas une subdélégation prohibée car d'une part il appartient de plein droit au Gouvernement d'assurer l'exécution des dispositions législatives prises en vertu de la Constitution ; d'autre part, ces arrêtés relèvent du contrôle du Tribunal Suprême, juge de l'excès de pouvoir ; que d'ailleurs, la requérante qui a saisi ce Tribunal de recours contre les arrêtés n° 80-392 et n° 80-393 du 28 août 1980 pris en application dudit article 10 se sont bornés à conclure à leur annulation par voie de conséquence de l'inconstitutionnalité de la loi, en s'abstenant de toute critique spécifique contre les arrêtés eux-mêmes ;

Que, le moyen articulé contre l'article 14 étant fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas recevable car ce principe est mentionné à l'article 6 du Titre I de la Constitution et le Tribunal Suprême, juge constitutionnel, n'est compétent que pour apprécier si les lois déferées à son contrôle ne portent pas atteinte » *aux libertés et droits consacrés par le Titre III* « ; qu'en tout état de cause, le moyen n'est pas fondé, le législateur pouvant ou non exiger une intervention du juge préalable à l'exécution forcée selon la nature des situations et intérêts en cause (litiges purement privés ou ordre public en jeu) ; qu'en l'espèce, l'expulsion des grévistes tendant à protéger une liberté essentielle, la liberté du travail, le législateur n'a pas violé le principe de la séparation des pouvoirs ;

Que, l'interdiction formelle de la grève à laquelle se réfère l'article 16 ne résulte pas de ce texte mais de la loi n° 553 du 7 février 1952 antérieure à la Constitution et nullement inconciliable avec elle ; que cette loi est étrangère à la présente requête en annulation et que donc la contestation de ce pouvoir d'interdiction manque en fait ; qu'il n'est d'ailleurs qu'une application de portée limitée du pouvoir reconnu au législateur de tracer les limites du droit de grève ;

Qu'enfin, en ce qui concerne les conséquences pénales et civiles de la grève, il n'y a, contrairement à ce qu'affirme la réplique, aucune incompatibilité en droit français entre la reconnaissance du droit de grève et l'existence d'un droit pénal spécial de la grève qui est consacrée par l'article 414 du Code pénal ; qu'en outre, si la réplique fait grief à l'article 21 de la loi attaquée d'englober dans le délit de menace une simple démonstration, elle omet de préciser que le texte ne vise que les démonstrations menaçantes.

Vu la loi attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu l'Ordonnance constitutionnelle du 19 décembre 1962, notamment ses articles 6, son Titre III, ses articles 89 à 92 et 97 ;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 2984 du 16 avril 1963 modifiée par l'Ordonnance Souveraine n° 6820 du 14 avril 1980 ;

Vu l'Ordonnance de M. le Président du Tribunal Suprême en date du 11 mai 1981 par laquelle il a ordonné le renvoi de la cause ;

Où Monsieur Félix Boucly, membre du Tribunal Suprême en son rapport ;

Où Maître Arnaud Lyon-Caen et Maître G.-H. George en leurs observations ;

Où Monsieur le Procureur Général en ses conclusions ;

Siégeant et délibérant en matière constitutionnelle ;

Considérant que les conclusions de l'Union des Syndicats de Monaco tendent à l'annulation des articles 2, 3 - 1° -, 5, 8, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20 (alinéas 1 et 2) et 21 de la loi n° 1025 du 1er juillet 1980 au motif qu'ils seraient contraires à la Constitution et soutiennent qu'en raison du caractère indissociable des dispositions de la loi, celle-ci doit être annulée dans son ensemble ;

Considérant qu'en disposant dans l'article 28, alinéa 2, de la Constitution du 19 décembre 1962 que » *le droit de grève est reconnu, dans le cadre des lois qui le réglementent* », le constituant a entendu marquer que le droit de grève a valeur constitutionnelle, mais qu'il a des limites et a habilité le législateur à tracer celles-ci en opérant la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte ; que la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit des limitations justifiées au regard des principes de valeur constitutionnelle ;

*Sur l'article 2 (1° et 2°) ;*

Considérant, d'une part, que, la défense des intérêts professionnels des salariés étant par essence l'objet du droit de grève constitutionnel, il ne peut être fait grief aux dispositions de l'article 2 (1° et 2°) de la loi attaquée de porter atteinte à l'exercice de ce droit en exigeant, pour la licéité de la grève, qu'elle ait cette défense pour objet et que les critiques fondées sur l'éventualité d'une interprétation restrictive du texte, laquelle ressortit aux juridictions de droit commun, ne sauraient être accueillies devant le juge constitutionnel ;

Considérant que, d'autre part, la condition que la grève ait son motif » *dans les rapports sociaux internes de la Principauté* « ne porte pas davantage atteinte au droit de grève constitutionnel, car, contrairement à ce que soutiennent les requérants, cette exigence ne met aucun obstacle à la grève des salariés de Monaco employés dans des entreprises ayant leur siège hors de la Principauté et désirant agir contre les décisions prises hors du territoire monégasque, dès lors que celles-ci ont une incidence sur leur emploi ou leurs conditions de travail, lesquels sont inclus dans ces » *rapports sociaux internes de la Principauté* « ;

Considérant enfin que, si le droit reconnu aux salariés par l'article 28, alinéa 1 de la Constitution, de recourir à l'action syndicale pour la défense de la profession permet aux organisations syndicales d'utiliser entre autres moyens de cette action le droit de grève, c'est, en l'absence de disposition constitutionnelle ou législative relative aux droits syndicaux, dans le respect des lois qui le réglementent ; qu'il ne peut donc être soutenu que ces lois, et donc la loi attaquée, portent atteinte au droit syndical ;

*Sur l'article 2 (3°) ;*

Considérant, d'une part que cette disposition aux termes de laquelle la grève » *doit débuter et se terminer le même jour et à la même heure pour tous les salariés qui y participent* « ne porte pas, par elle-même, et réserve faite éventuellement de ses conditions de mise en œuvre, atteinte au principe constitutionnel du droit reconnu à chaque salarié de participer individuellement à une grève.

Considérant, d'autre part, que la contradiction de texte alléguée, au cas où elle existerait, n'est pas constitutive d'une violation de la Constitution ;

*Sur l'article 2 (4°) ;*

Considérant d'une part, que la disposition contestée aux termes de laquelle la grève » *doit être faite hors de l'établissement* « ne porte atteinte à aucun principe constitutionnel ;

Considérant d'autre part, que la contradiction de texte alléguée par les requérants entre cette disposition et les articles 9 et 13 de ladite loi, au cas où elle existerait, n'est pas constitutive d'une violation de la Constitution ;

*Sur l'article 3 (1°) ;*

Considérant qu'en utilisant les termes » *mouvement revendicatif concerté... par échelonnements successifs ou par roulement concerté* «, le législateur a entendu interdire ces modalités d'exercice du droit de grève et que, ce faisant, il n'a violé aucun principe constitutionnel ; que, d'autre part, les éventuelles applications abusives du texte ressortiraient au contrôle des juridictions de droit commun ;

*Sur l'article 5 ;*

Considérant que le droit de grève reconnu par la Constitution est le droit, même pour une minorité des salariés d'une entreprise ou d'une catégorie dans l'entreprise, de recourir à une cessation collective du travail qui ait été concertée ;

Considérant qu'en subordonnant dans l'article 5 de la loi le recours à la grève ou la poursuite de celle-ci dans les entreprises au vote favorable de la majorité de la totalité des salariés appartenant au même établissement, si le conflit affecte l'ensemble des salariés de cet établissement, soit à chaque catégorie intéressée si le conflit affecte seulement une ou plusieurs catégories de salariés du même établissement, le législateur écarte d'une manière générale la licéité de toute cessation du travail concertée entre tout ou partie des salariés de la minorité favorable à la grève ; que la reconnaissance constitutionnelle du droit de grève ne s'oppose certes pas à la conclusion d'accords qui, dans les entreprises prévoiraient la consultation préalable du personnel ; mais que l'article 5 tel qu'il est rédigé fait obstacle à l'exercice du droit de grève dans des cas où son interdiction n'apparaît justifiée au regard d'aucun principe de valeur constitutionnelle ; que, dès lors, l'article 5 de la loi n° 1025 du 1er juillet 1980 doit être regardé comme non conforme à la Constitution et annulé ;

Considérant que cette annulation doit entraîner celle de l'article 6 qui fixe les conditions du déroulement des opérations de vote, de l'article 8 qui lie l'obligation de mentionner les motifs de la grève et le délai de préavis à la décision prise en vertu de l'article 5, de l'article 13 (2° alinéa) qui prévoit un scrutin sur la reprise du travail dans les conditions des articles 5 et 6, de l'article 21 qui réprime les agissements de nature à influencer sur le vote des salariés et à troubler les opérations

de vote ainsi que de l'article 22 en tant qu'il dispose que » *notamment les règles complémentaires devant régir les opérations de vote seront déterminées par Ordonnance Souveraine* «, ces dispositions constituant entre elles un ensemble indissociable ;

*Sur l'article 10 ;*

Considérant que la disposition constitutionnelle qui réserve une matière à la loi n'a ni pour objet ni pour effet d'exclure le pouvoir général que le législateur exerce, conformément à la Constitution, d'inviter le Gouvernement à prendre par la voie réglementaire les mesures nécessaires pour l'application des dispositions législatives ;

Considérant que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, en visant en même temps que les entreprises concessionnaires d'un service public » *celles investies d'une mission d'intérêt général* «, le législateur a entendu viser par là des entreprises qui, bien que non concessionnaires d'un service public ont dans certaines circonstances la charge de missions de même nature exigeant la même continuité et donc le service minimal ; qu'ayant ainsi précisé le cadre des mesures confiées au Gouvernement, il n'a fait qu'user de son pouvoir constitutionnel et que le grief d'une subdélégation contraire à la Constitution ne peut être accueilli ;

*Sur l'article 11 ;*

Considérant que ce sont les services de sécurité et le service minimal eux-mêmes dont le principe n'est pas contesté par la requête qui imposent le maintien d'une subordination hiérarchique des salariés désignés et que les critiques des requérants contre le mode de leur désignation prévu par cet article ne se fondent que sur les abus possibles de l'employeur qui en est chargé ; que ces abus, s'ils étaient commis malgré le contrôle de l'inspecteur du travail, ressortiraient à la juridiction des tribunaux compétents et que leur seule éventualité ne saurait constituer un grief d'inconstitutionnalité ;

*Sur l'article 14 ;*

Considérant qu'aux termes de l'article 90 de la Constitution, le Tribunal Suprême ne statue en matière constitutionnelle sur les recours en annulation que s'ils ont pour objet une atteinte aux libertés et droits consacrés par le Titre III de la Constitution ; que les conclusions de la requête contre cet article fondées sur la violation des articles 5 et 6 inclus dans le Titre I sont irrecevables ;

*Sur l'article 16 ;*

Considérant que la possibilité d'interdiction de la grève par le Ministre d'État résulte de la loi n° 553 du 7 février 1952 dont l'article 1 dispose : » *toute grève de nature à compromettre l'ordre public ou les intérêts de l'économie nationale est prohibée. Le Ministre d'État, après délibération du Conseil de Gouvernement, en prononcera l'interdiction...* « ;

Que cette disposition, conçue dans des termes qui par leur généralité énoncent une prohibition indéterminée, confère au Ministre d'État un pouvoir général d'interdiction de la grève alors que l'article 28, 2e alinéa de la Constitution, en reconnaissant aux salariés le droit de grève » *dans le cadre des lois qui le réglementent* «, ne permet qu'au législateur de limiter l'exercice de ce droit ; qu'il s'ensuit une incompatibilité entre ces deux textes dont les conséquences sont réglées par l'article 97 de la Constitution selon lequel » *les lois et règlements actuellement en vigueur demeurent applicables dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente Constitution. Ils doivent, le cas échéant, être mis en harmonie aussitôt que possible avec cette dernière* « ;

Considérant qu'en prescrivant par l'article 16 de la loi attaquée une procédure d'arbitrage d'office au cas d'interdiction de la grève par le Ministre d'État, le législateur, loin de mettre en harmonie avec la Constitution la loi de 1952 en définissant lui-même les grèves prohibées et en retirant au Ministre d'État le pouvoir d'en décider, édicte une réglementation, qui, confirmant en la complétant la disposition de cette loi incompatible avec la Constitution, porte à l'exercice légal du droit de grève une atteinte que ne justifie aucun principe de valeur constitutionnelle ; que l'article 16 est donc contraire à la Constitution ;

*Sur l'article 17, alinéa 1 ;*

Considérant que, l'article 2 de la loi ayant précisé les conditions de la grève licite dont l'article 4 fait une cause de suspension du contrat de travail, la disposition attaquée qui se borne à prévoir que, dans les autres cas de cessation du travail, la participation volontaire sera un motif légitime de rupture, ne porte aucune atteinte au droit constitutionnel de grève ; que l'éventuelle interprétation abusive du texte articulée à l'appui de la requête ne saurait constituer un grief d'inconstitutionnalité ;

### **Sur les infractions pénales prévues par les articles 18, 19 et 20.**

*Sur l'article 18 ;*

Considérant que la présente décision a rejeté les griefs d'inconstitutionnalité formulés par les requérants à l'encontre des critères de licéité de la grève précisés par la loi attaquée ; qu'il s'ensuit que l'article 18 en visant exclusivement les mouvements illicites et en ne réprimant expressément que la participation volontaire à de tels mouvements n'apporte aucune entrave à l'exercice légal du droit de grève ;

*Sur l'article 19 ;*

Considérant qu'en se bornant à réprimer le manquement à des obligations fixées par des dispositions législatives dont l'inconstitutionnalité est écartée par la présente décision, l'article 19 ne porte pas atteinte à l'exercice légal du droit de grève ;

*Sur l'article 20, alinéas 1 et 2 ;*

Considérant d'une part, qu'aux termes de l'article 20 de la Constitution » *nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi* « ; qu'il en résulte la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire ;

Considérant que l'article 20 de la loi attaquée réprime l'opposition ou la tentative d'opposition » *à la mise en application des mesures prises pour assurer la liberté du travail* « (alinéa 1) et » *à l'accomplissement des services de sécurité ou du service minimal requis par application de la loi* « (alinéa 2) ; que si l'alinéa 1 n'énumère pas, comme le relèvent les requérants, une liste des » *mesures prises pour assurer la liberté du travail* « , il les précise sans ambiguïté en se référant à cette finalité et que, si l'un et l'autre alinéas se bornent à réprimer » *l'opposition ou la tentative d'opposition* « sans autre précision, ces termes ne sont nullement obscurs et englobent sans discrimination tous agissements tendant à mettre obstacle aux mesures de protection de la liberté du travail et à l'accomplissement des obligations légales des services de sécurité et du service minimal, quels qu'ils soient ; que le grief d'atteinte au principe constitutionnel de la légalité des peines ne peut qu'être rejeté ;

Considérant, d'autre part, que les salariés n'échappant pas à la réglementation du droit de grève dans l'exercice de leur droit à l'action syndicale, les requérants ne peuvent davantage soutenir valablement que l'interdiction de s'opposer aux mesures de protection de la liberté du travail et à l'accomplissement des obligations légales des services de sécurité et du service minimal porte atteinte à la liberté syndicale ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les articles 5 et 16 de la loi du 1er juillet 1980 doivent être annulés comme contraires à la Constitution et que l'annulation de l'article 5 doit entraîner par voie de conséquence celle des articles 6, 8, 13, alinéa 2 et 21 ainsi que de l'article 22 en tant qu'il dispose » *notamment les règles complémentaires devant régir les opérations de vote seront déterminées par Ordonnance Souveraine* « qui constituent un ensemble indissociable ; qu'il n'en est pas de même, contrairement aux prétentions des requérants, des autres dispositions de la loi qui, détachables de celles qui sont reconnues contraires à la Constitution, sont déclarées conformes à la Constitution ;

## **DÉCIDE :**

### **Article 1er**

Sont annulées les dispositions des articles 5, 6, 8, 13, alinéa 2, 16 et 21 de la loi n° 1025 du 1er juillet 1980 ainsi que l'article 22 en tant qu'il dispose que » *notamment les règles complémentaires devant régir les opérations de vote seront déterminées par Ordonnance Souveraine* " ;

### **Article 2**

Les autres conclusions de la requête sont rejetées ;

### **Article 3**

Les dépens sont partagés par moitié entre l'Union des Syndicats de Monaco et l'État ;

### **Article 4**

Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre d'État.