

N° 162

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1988

PROPOSITION DE LOI

tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics.

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Pierre FOURCADE,

Senateur

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les très graves perturbations entraînées par les dernières grèves survenues dans les services publics ont démontré, une fois encore, l'insuffisance et l'inadaptation des règles législatives édictées en la matière.

La carence législative s'est manifestée en premier lieu par l'absence quasi totale de dialogue entre les partenaires sociaux. Les récents événements illustrent, à nouveau, le grave reproche fait au législateur, d'avoir négligé le règlement pacifique des conflits dans les services publics. Les règles posées par le Code du travail en ce qui concerne la conciliation, la médiation et l'arbitrage sont très largement inadaptées aux services publics, en raison de leur lourde mise en oeuvre et des longs délais qu'elles supposent.

En outre, il est difficile d'imposer à l'Etat un arbitrage, dès lors que ce dernier a des conséquences sur les finances publiques. Le règlement pacifique des conflits du travail ne se présente donc pas dans le secteur public, à l'égal du secteur privé. La mise en oeuvre de procédures de négociations s'y révèle d'emblée fort délicate, et l'exercice du droit de grève s'en est trouvé perverti. Ce dernier ne constitue plus l'ultime recours en cas d'échec des négociations, mais bien plutôt leur préalable.

Il revient donc au législateur d'instaurer une procédure de médiation propre au secteur public, qui redonnerait sa juste place à la négociation entre les partenaires sociaux.

Le deuxième enseignement qui peut être tiré des derniers mouvements sociaux concerne les modalités de la grève.

Aucun texte législatif d'ensemble ne régit l'exercice du droit de grève dans les services publics, alors même que le Préambule de la Constitution de 1946 y incitait le législateur. Ce texte dispose en effet que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent".

Or les mesures législatives adoptées depuis 1946 ne règlent que des points particuliers de l'exercice du droit de grève dans les services publics.

Des lois particulières interdisent l'exercice du droit de grève à certaines catégories de fonctionnaires : la loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 relative aux Compagnies Républicaines de Sécurité, la loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948 sur les personnels de Police, la loi n° 58-696 du 6 août 1958 concernant le statut des services extérieurs de l'administration pénitentiaire et l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

Les lois n° 63-777 du 31 juillet 1963 et n° 82-889 du 19 octobre 1982 ne comportent que des dispositions relatives au préavis, à l'interdiction de certaines formes de grèves (grèves tournantes ou échelonnées) et aux retenues sur traitement.

Enfin, le législateur est intervenu pour organiser un service minimal uniquement dans le service public de la radio et de la télévision (loi n° 79-634 du 26 juillet 1979) et dans celui du contrôle et de la sécurité de la navigation aérienne (loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984).

En dehors de ces lois parcellaires, les mesures propres à assurer le fonctionnement continu du service résultent de la seule appréciation de l'autorité administrative ou de la direction de l'entreprise publique, sous le contrôle du juge administratif. En raison de la "carence législative", le juge ne peut qu'essayer au cas par cas de concilier deux valeurs constitutionnelles qui, par essence et fondamentalement, sont antinomiques, à savoir : le libre exercice du droit de grève et le principe de continuité du service public.

Bien plus, lorsque l'autorité administrative ou la direction d'une entreprise publique se révèlent incapables, ou sont dans l'impossibilité, d'organiser un service minimal, le Gouvernement lui-même ne dispose que de peu de moyens pour assurer la continuité du service public. La loi du 13 juillet 1938 autorise le Gouvernement à signer des décrets de réquisition "lorsque l'intérêt supérieur du pays l'exige". Or, force est de constater que la base légale de ces décrets fut souvent contestée puisque initialement cette loi portait organisation de la nation en temps

de guerre, et que sa mise en oeuvre lourde et solennelle la rendit très largement inefficace. On ne fera que rappeler l'échec des décrets de réquisition en date du 2 juillet 1963, lors de la grève dans les houillères de bassin et les Charbonnages de France.

*

* *

Ce double constat de carence au niveau de la négociation préalable et du déroulement de la grève nous amène à prévoir deux séries de mesures dans la proposition de loi qui vous est soumise.

Elle institue, premièrement une procédure de médiation obligatoire, préalablement au dépôt de tout préavis de grève.

Cette procédure s'applique aux personnels relevant du service public, tels que définis à l'article L. 521-2 du code du travail.

Elle se définit par :

- son caractère obligatoire en cas d'échec de négociations et préalablement à toute grève ;

- l'obligation faite au ministre de tutelle ou, le cas échéant, au commissaire de la République, de nommer, dans un délai de cinq jours, un médiateur extérieur à l'entreprise ou au service sur saisine soit de l'autorité hiérarchique ou de la direction, soit des organisations syndicales représentatives au regard des dernières élections professionnelles ;

- la souplesse du dispositif qui permet au médiateur, dans un délai de quinze jours, de soumettre des propositions de règlement aux partenaires sociaux qui disposent de cinq jours pour les accepter ou non ;

- la publication au Journal Officiel, ou au Bulletin Officiel de la collectivité territoriale concernée, du rapport du médiateur assorti du constat d'accord ou de désaccord des parties.

La proposition de loi pose par ailleurs le principe d'un service minimal dans tout service public, dès lors que l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, les liaisons et communications indispensables à l'action gouvernementale ainsi

que la continuité du service public nécessaire aux besoins essentiels du pays l'exigent.

Pour ce faire, des décrets déterminent les modalités de ce service minimal dans chacun des services publics concernés. Ils définissent notamment les services ou catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution de ce service et désignent les autorités administratives responsables de sa mise en oeuvre.

L'autorité hiérarchique ou la direction de l'entreprise est alors tenue, si le personnel est en nombre insuffisant, de requérir ceux qui doivent rester en fonction pour assurer ce service minimal et garantir ainsi la continuité du service public.

Enfin, pour assurer le respect des dispositions qui précèdent, il paraît indispensable de prévoir un dispositif renforçant les sanctions disciplinaires figurant déjà dans le Code du travail. Ainsi, les agents qui refuseront de déférer à l'ordre de réquisition, se placeront d'eux-mêmes en dehors des statuts, règlements et conventions régissant leur emploi.

En outre, il a semblé nécessaire de compléter ce dispositif en donnant aux usagers des services publics les moyens d'engager la responsabilité civile de tous ceux qui auront encouragé ou organisé un arrêt de travail illicite.

Les sanctions civiles nous ont ainsi semblé mieux répondre que des sanctions pénales, au souci de ménager les droits de chacun et, en particulier, de respecter un droit de grève défini par la loi tout en reconnaissant le droit des usagers à pouvoir utiliser les services publics.

Tel est l'objet de la proposition de loi que nous vous demandons d'adopter.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Livre V

CONFLITS DU TRAVAIL

Titre II

CONFLITS COLLECTIFS

CHAPITRE PREMIER

La greve.

Section II

Greve dans les secteurs publics

Article premier

Le debut de l'article L. 521-2 du code du travail est ainsi redige :

Art. L. 521-2 - Les dispositions de la presente section s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des departements et des communes comptant plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des etablissements publics ou prives lorsque ces entreprises, organismes et etablissements sont charges de la gestion d'un service public. Ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises mentionnees par le decret prevu a l'alinéa 2 de l'article L. 534-1.

Art. L. 521-2 - Les dispositions de la presente section s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des regions, des departements et des communes ainsi qu'aux personnels des entreprises. *Le reste sans changement.*

Dispositions en vigueur

Art. L. 521-3. — Lorsque les personnes mentionnées à l'article L. 521-2 font usage du droit de grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis.

Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.

Il précise les motifs du recours à la grève.

Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée, limitée ou non, de la grève envisagée.

Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier.

Art. L. 524-2. — Le médiateur a les plus larges pouvoirs pour s'informer de la situation économique des entreprises et de la situation des travailleurs intéressés par le conflit. Il peut procéder à toutes enquêtes auprès des entreprises et des syndicats et requérir des parties la production de tout document ou renseignement d'ordre économique, comptable, financier, statistique ou administratif susceptible de lui être utile pour l'accomplissement de sa mission. Il peut recourir aux offices d'experts et, généralement, de toute personne qualifiée susceptible de l'éclairer.

Les parties remettent au médiateur un mémoire contenant leurs observations. Chaque mémoire est communiqué par la partie qui l'a rédigé à la partie adverse.

Texte de la proposition de loi

Art. 2.

Après l'article L. 521-2 du code du travail, il est inséré les articles L. 521-2-1 à L. 521-2-3 ainsi rédigés :

Art. 521-2-1. — « Toute grève doit être précédée de la mise en œuvre d'une médiation définie à l'article L. 521-2-2 du présent code.

Le préavis de grève prévu à l'article L. 521-3 ne peut être déposé qu'après échec de cette médiation.

Art. L. 521-2-2. — « Un médiateur est nommé, dans un délai de cinq jours, par le ministre de tutelle pour les services publics nationaux ou par le commissaire de la République pour les services publics locaux, à la demande écrite et motivée, soit de l'autorité hiérarchique ou de la direction, soit de la ou des organisations syndicales ayant recueilli les voix de plus de la moitié des électeurs inscrits lors des dernières élections professionnelles.

« Ce médiateur est désigné parmi des personnalités qualifiées, extérieures à l'entreprise, à l'établissement ou au service concerné. Il dispose des pouvoirs prévus à l'article L. 524-2 du présent code.

Art. L. 521-2-3. — « Dans un délai de quinze jours à compter de sa nomination, le médiateur soumet des propositions en vue du règlement du litige, aux parties concernées, qui disposent de cinq jours pour donner ou non leur accord.

« Au terme de ce dernier délai, les propositions du médiateur ainsi que le constat d'accord ou de désaccord sont publiés au *Journal Officiel* ou au *Bulletin Officiel* de la collectivité territoriale concernée.

Art. L. 521-2-4. — « Un décret fixe les modalités d'application des articles L. 521-2-1 à L. 521-2-3.

Dispositions en vigueur

Art. L. 521-4. — En cas de cessation concertée de travail des personnels mentionnés à l'article L. 521-2, l'heure de cessation et celle de reprise du travail ne peuvent être différentes pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnel intéressé.

Des arrêts de travail affectant par échelonnement successif ou par roulement concerté les divers secteurs ou les diverses catégories professionnelles d'un même établissement ou service ou les différents établissements ou services d'une même entreprise ou d'un même organisme ne peuvent avoir lieu.

Art. L. 521-2. — (cf. texte *supra*).

Art. L. 521-2. — (cf. texte *supra*).

Art. L. 521-5. — L'inobservation des dispositions de la présente section entraîne l'application, sans autre formalité que la communication du dossier, des sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés.

Texte de la proposition de loi

Art. 3.

Après l'article L. 521-4 du code du travail, il est inséré les articles L. 521-4-1 à L. 521-4-2 ainsi rédigés :

Art. L. 521-4-1. — « En cas de cessation concertée du travail des personnels mentionnés à l'article L. 521-2, l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, les liaisons et communications indispensables à l'action du gouvernement, des exécutifs locaux et de leurs administrations, ainsi que la continuité du service public nécessaire aux besoins essentiels du pays dans les domaines sanitaire, économique et social sont sauvegardés par l'institution d'un service minimal.

« A cette fin, des décrets en Conseil d'Etat déterminent les modalités d'application de ces dispositions. Ils définissent notamment les activités et les catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution de ce service minimal et désignent les autorités administratives responsables de la mise en œuvre du présent article.

Art. L. 521-4-2. — Lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 521-2 sont en nombre insuffisant, l'autorité hiérarchique ou la direction requièrent les catégories de personnes ou les agents qui doivent demeurer en fonction pour assurer le service minimal défini à l'article précédent.

Art. 4.

L'article L. 521-5 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Nonobstant les dispositions des alinéas précédents, les agents ayant refusé de déférer à la réquisition prévue à l'article L. 521-4-2, se placent d'eux-mêmes en dehors des statuts, règlements et conventions régissant leur emploi. »

Dispositions en vigueur

Toutefois, la révocation et la retrogradation ne peuvent être prononcées qu'en conformité avec la procédure disciplinaire normalement applicable. Lorsque la révocation est prononcée à ce titre, elle ne peut l'être avec perte des droits à la retraite.

Art. L. 521-6. — En ce qui concerne les personnels visés à l'article L. 521-2 non soumis aux dispositions de l'article premier de la loi n° 82-899 du 19 octobre 1982, l'absence de service fait par suite de cessation concertée du travail entraîne une retenue du traitement ou du salaire et de ses compléments autres que les suppléments pour charges de famille. Les retenues sont opérées en fonction des durées d'absence définies à l'article 2 de la loi précitée.

Texte de la proposition de loi

Art. 5.

Après l'article L. 521-6 du code du travail, il est inséré un article L. 521-7 ainsi rédigé :

« *Art. L. 521-7.* — Quiconque a encouragé ou organisé un arrêt de travail en violation des dispositions de la présente section, est responsable du dommage causé aux usagers des services publics concernés.

• La juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître de toute action en responsabilité relative aux faits mentionnés à la présente section.

• L'action se prescrit par trois ans à partir de la date de la reprise régulière du service. »

PROPOSITION DE LOI

Article premier

Le début de l'article L. 521-2 du code du travail est ainsi rédigé :

"Art. L. 521-2 - Les dispositions de la présente section s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des régions, des départements et des communes ainsi qu'aux personnels des entreprises... (le reste sans changement).

Art. 2

Après l'article L 521-2 du code du travail, il est inséré les articles L 521-2-1 à L 521-2-3 ainsi rédigés :

Art. L 521-2-1 - "Toute grève doit être précédée de la mise en œuvre d'une médiation définie à l'article L 521-2-2 du présent code.

"Le préavis de grève prévu à l'article L. 521-3 ne peut être déposé qu'après échec de cette médiation.

Art. L 521-2-2 - "Un médiateur est nommé, dans un délai de cinq jours, par le ministre de tutelle pour les services publics nationaux ou par le commissaire de la République pour les services publics locaux, à la demande écrite et motivée, soit de l'autorité hiérarchique ou de la direction, soit de la ou des organisations syndicales ayant recueilli les voix de plus de la moitié des électeurs inscrits lors des dernières élections professionnelles.

"Ce médiateur est désigné parmi des personnalités qualifiées, extérieures à l'entreprise, à l'établissement ou au service concerné. Il dispose des pouvoirs prévus à l'article L 524-2 du présent code.

Art. L 521-2-3 - "Dans un délai de quinze jours à compter de sa nomination, le médiateur soumet des propositions en vue du

règlement du litige, aux parties concernées, qui disposent de cinq jours pour donner ou non leur accord.

"Au terme de ce dernier délai, les propositions du médiateur ainsi que le constat d'accord ou de désaccord sont publiés au Journal Officiel ou au Bulletin Officiel de la collectivité territoriale concernée.

Art. L 521-2-4 - "Un décret fixe les modalités d'application des articles L 521-2-1 à L 521-2-3.

Art. 3

Après l'article L 521-4 du code du travail, il est inséré les articles L 521-4-1 à L 521-4-2 ainsi rédigés :

Art. L 521-4-1 - "En cas de cessation concertée du travail des personnels mentionnés à l'article L. 521-2, l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, les liaisons et communications indispensables à l'action du gouvernement, des exécutifs locaux et de leurs administrations, ainsi que la continuité du service public nécessaire aux besoins essentiels du pays dans les domaines sanitaire, économique et social sont sauvegardés par l'institution d'un service minimal.

"A cette fin, des décrets en Conseil d'Etat déterminent les modalités d'application de ces dispositions. Ils définissent notamment les activités et les catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution de ce service minimal et désignent les autorités administratives responsables de la mise en oeuvre du présent article".

Art. L 521-4-2 - Lorsque les personnels mentionnés à l'article L 521-2 sont en nombre insuffisant, l'autorité hiérarchique ou la direction requièrent les catégories de personnes ou les agents qui doivent demeurer en fonction pour assurer le service minimal défini à l'article précédent.

Art. 4

L'article L. 521-5 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Nonobstant les dispositions des alinéas précédents, les agents ayant refusé de déférer à la réquisition prévue à l'article L. 521-4-2, se placent d'eux-mêmes en dehors des statuts, règlements et conventions régissant leur emploi."

Art. 5

Après l'article L. 521-6 du code du travail, il est inséré un article L. 521-7 ainsi rédigé :

"Article L. 521-7 - Quiconque a encouragé ou organisé un arrêt de travail en violation des dispositions de la présente section, est responsable du dommage causé aux usagers des services publics concernés.

"La juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaître de toute action en responsabilité relative aux faits mentionnés à la présente section.

"L'action se prescrit par trois ans à partir de la date de la reprise régulière du service."