

N° 207

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès verbal de la séance du 29 avril 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre FOURCADE tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics.

Par M. Pierre LOUVOT,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, vice-présidents; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, secrétaires; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaujeau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Bœuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, Jean Clouet, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Mélenchon, André Méric, Mme Hélène Missoffe, MM. Michel Moreigne, Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.*

Voir le numéro :

Sénat : 147 (1986-1987).

Grève.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	4
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LE REGIME DE LA GREVE DANS LES SERVICES PUBLICS	9
I - La loi du 31 juillet 1963	10
A - Le domaine d'application de la loi	11
B - La réglementation de la grève par la loi de 1963.....	14
C - Les sanctions.....	15
II - Les interdictions et les limitations administratives du droit de grève	17
A - Les interdictions administratives de grève et leur extension aux agents et salariés publics.....	18
B - La détermination des agents et salariés privés du droit de grève.....	20
C - Les sanctions.....	22
III - Les réquisitions	22
A - Les bases du droit de réquisition	23
B - Les circonstances justifiant le recours à la réquisition.....	23
C - Les formes de la réquisition	24
D - Les sanctions	25
DEUXIEME PARTIE : LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT DE GREVE DES AGENTS PUBLICS DANS CERTAINS PAYS OCCIDENTAUX.....	27
I - La République Fédérale Allemande	27
II - Le Royaume-Uni	27
III - L'Italie	28
IV - La Suède.....	28
V - Les Etats-Unis	28

TROISIEME PARTIE : LES DISPOSITIONS PRINCIPALES DE LA PROPOSITION DE LOI	31
CONCLUSION	33
EXAMEN DES ARTICLES	35
TABLEAU COMPARATIF	49
ANNEXES : Les positions des partenaires sociaux	53
1°) L'adhésion complète :	53
. Le CNPF	53
. L'APCA	53
. L'Union patronale des syndicats professionnels du Gers.....	53
2°) L'adhésion sous condition :	54
. La CFTC	54
. La CGPME	55
. La CGC.....	55
3°) Le rejet :	57
. FO	57
. La CFDT	61
4°) Le silence :	63
. La CGT	63
. L'APCM	63

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des Affaires Sociales s'est réunie le mercredi 29 avril 1987 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, pour entendre M. Pierre Louvot lui présenter son rapport sur la proposition de loi n° 147 (1986-1987) de M. Jean-Pierre Fourcade, tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics.

Il a indiqué que cette proposition de loi n'avait pour but que de combler une carence législative qui s'est manifestée à deux niveaux : absence de procédure adaptée au règlement pacifique des conflits dans les services publics et vide législatif dans le domaine du déroulement de la grève.

Le rapporteur a rappelé les dispositions de la loi du 31 juillet 1963 (art. L. 521-2 à L. 521-5 du code du travail) ainsi que la législation complémentaire relatives à des corps de fonctionnaires et agents particuliers. Il a exposé également la jurisprudence qui s'est développée en la matière.

Il a examiné la réglementation du droit de grève des agents publics dans certains pays occidentaux.

Il a étudié, ensuite, les dispositions de la proposition de loi :

- mise en œuvre d'une procédure de médiation préalable à tout dépôt d'un préavis de grève ;

- organisation d'un service minimal lorsqu'une grève est déclenchée ;

- sanctions complémentaires destinées, d'une part, à permettre aux usagers des services publics d'engager la responsabilité des grévistes devant les juridictions civiles et, d'autre part, à placer en dehors du statut qui régit son emploi tout agent qui refuse de déférer à une réquisition.

Il a, enfin, indiqué les positions prises par les partenaires sociaux sur le texte :

- adhésion complète du Conseil national du patronat français (C.N.P.F.), de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (A.P.C.A.) et de l'Union patronale des syndicats professionnels du Gers ;

- adhésion sous condition de la Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.), de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.) et de la Confédération générale des cadres (C.G.C.) ;

- rejet de Force ouvrière (F.O.) et de la Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.) ;

- silence de la Confédération générale du travail (C.G.T.) et de l'Assemblée permanente des chambres de métiers (A.P.C.M.).

Un débat général s'est instauré ensuite.

Mme Hélène Missoffe, tout en approuvant la proposition de loi, a attiré l'attention du rapporteur sur la situation particulière des femmes pour l'organisation d'un service minimal et sur celle de certains fonctionnaires empêchés d'accomplir leur travail contre leur gré.

M. Jean Cauchon a approuvé les buts poursuivis par la proposition de loi et s'est inquiété de savoir si le texte était applicable ou non aux entreprises privées.

M. Henri Belcour s'est interrogé sur la nature des organisations syndicales susceptibles de déposer un préavis de grève.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué que le but de sa proposition de loi était de limiter le droit de réquisition aux seuls personnels destinés à faire fonctionner le service minimal afin de se rapprocher du code de comportement applicable aux Etats-Unis ou en Italie. Le système proposé est ainsi plus limité et précis que le système législatif actuel.

M. Louis Boyer a jugé nécessaire d'adopter la proposition de loi en raison de la désaffection constatée des salariés vis-à-vis des syndicats, le texte ayant pour objet d'obliger les grévistes à se comporter de façon plus responsable.

M. Paul Souffrin a estimé que le texte était une atteinte grave au droit de grève en raison du délai de 30 jours qu'il

instaure avant tout préavis de grève et par le fait qu'il méconnaît les dispositions particulières concernant certains fonctionnaires et agents publics.

M. Jean-Pierre Fourcade a répondu qu'il s'était inspiré de la loi de 1963 qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires et agents des services publics sans méconnaître pour autant les règles particulières qui ont été édictées par la suite.

M. Jean Chérioux a estimé que les droits de certains ne devaient pas s'exercer au détriment de ceux des autres, travailleurs et usagers ; ces derniers ne voulant plus être pris en otage.

M. José Balarello s'est déclaré partisan de ce texte car il a observé un dévoiement du droit de grève consistant à gêner ceux qui travaillent. Il a émis le souhait que le délai accordé au médiateur soit raccourci à dix jours.

M. Charles Bonifay a attiré l'attention sur les dangers de la logique adoptée par le texte, le problème évoqué étant devenu un problème de société. Selon lui, seuls la discussion et l'accord avec les organisations syndicales peuvent insérer ce problème du droit de grève dans notre société.

M. Jean-Pierre Fourcade a indiqué qu'il avait voulu mettre en place un système logique et cohérent afin de mettre fin à la tutelle administrative qui régit actuellement les services publics.

La commission a, ensuite, adopté la proposition de loi à une large majorité et a émis le souhait qu'elle soit prochainement inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi qui vous est présentée a pour objet de combler un vide qui s'est lourdement fait sentir lors des dernières grèves survenues dans les services publics.

Ainsi que l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, la carence législative s'est manifestée à deux niveaux.

L'absence de procédure adaptée au règlement pacifique des conflits dans les services publics est apparue en premier lieu. L'inefficacité des dispositions du code du travail concernant la conciliation, la médiation et l'arbitrage a été une fois de plus démontrée.

Quant au déroulement de la grève, il a mis l'accent de façon éclatante sur le vide législatif qui règne en la matière. Les lois particulières, la réglementation et la jurisprudence administratives n'apportent pas de solution adéquate aux problèmes sociaux qui se posent.

Cette double constatation nous amène à vous proposer un texte qui entre dans le domaine que lui fixe le préambule de la Constitution de 1946 lorsqu'il indique que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent".

Il convient avant d'exposer le dispositif du texte de rappeler le régime actuel de la grève dans les services publics ainsi que sa réglementation dans les principaux pays étrangers.

PREMIÈRE PARTIE

LE RÉGIME DE LA GRÈVE
DANS LES SERVICES PUBLICS

Une nouvelle catégorie de travailleurs intermédiaires entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires statutaires apparaît au XX^e siècle: la catégorie des salariés des services publics engendrée par la multiplication des services économiques, industriels ou commerciaux. Ils comprennent les salariés des entreprises nationalisées (mineurs, électriciens et gaziers, agents de la S.N.C.F. ou de la R.A.T.P....), ceux des organismes privés gérant un service public (employés de la sécurité sociale) ou ceux d'entreprises privées, concessionnaires de services publics. Leur total est loin d'être négligeable puisque si l'on considère la fonction publique *stricto sensu* c'est-à-dire les seuls agents de l'Etat et des collectivités locales, nous arrivons à un chiffre de 4.999.000 en 1986. Le tableau ci-dessous indique l'évolution de ces effectifs entre 1980 et 1986.

Effectifs de la fonction publique de 1980 à 1986 (1).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Etat (2)	2.675.000	2.679.000	2.756.000	2.819.000	2.841.000	2.847.000	2.970.000
Collectivités locales (3) ..	1.504.000	1.550.000	1.573.000	1.674.000	1.714.000	1.898.000	2.029.000
Etat et collectivités locales	4.179.000	4.229.000	4.328.000	4.493.000	4.555.000	4.745.000	4.999.000

Source: I.N.S.E.E., enquête sur l'emploi réalisée au mois de mars de chaque année.

(1) Les enquêtes sur l'emploi étant effectuées par sondage, des fluctuations d'échantillonnage peuvent perturber les comparaisons d'une année sur l'autre. Par contre, la tendance des effectifs est mieux appréhendée à moyen terme.

(2) Les agents de l'enseignement privé sous contrat, comptabilisés par l'I.N.S.E.E. dans l'Etat, sont ici exclus. L'ensemble comprend donc les services de l'Etat *stricto sensu* auxquels sont ajoutés les établissements publics administratifs (sauf organismes consulaires, institutions de crédit, établissements de bienfaisance et agence centrale des organismes de sécurité sociale), les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les établissements publics scientifiques et technologiques, ainsi que les organismes privés à financement public prédominant. La liste des organismes composant les établissements publics se trouve en annexe de l'« Etude sur les établissements publics (reflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux) », *Etudes et documents du Conseil d'Etat*, n° 36, 1984-1985, p. 62-67.

(3) Dont 70.000 travaux d'utilité collective fin mars 1985 et 190.000 T.U.C. fin mars 1986.

La situation d'ensemble du secteur public est difficile à évaluer à cause des récentes nationalisations intervenues qui rendent toutes les études antérieures inexactes. Le nombre de personnes employées par le secteur public peut être évalué très approximativement à 7.000.000 environ.

En ce qui concerne la situation juridique des salariés, elle relève à la fois du droit public et du droit privé et diffère en cela de celle des fonctionnaires qui sont régis par le seul statut de la fonction publique.

Cependant la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics a œuvré dans le sens d'une extension aux salariés du droit de la fonction publique en édictant des règles communes aux fonctionnaires et aux salariés.

La jurisprudence a, par ailleurs, contribué à donner force juridique à de nombreuses limitations concrètes de l'exercice du droit de grève dans le secteur public.

Une législation complémentaire est intervenue pour réglementer des points particuliers : loi du 2 juillet 1964 limitant le droit de grève des officiers-contrôleurs de la navigation aérienne, loi de 1977 précisant la notion de service fait, loi du 19 octobre 1982 concernant les retenues pour absence de service fait...

Enfin, il importe de souligner l'application de principe aux salariés des services publics de l'entière législation et de la jurisprudence en matière de grève dans le secteur privé. Ils relèvent de la loi du 11 février 1950 (article L.521-1 C.T.). Ils sont, à ce titre, tributaires de la jurisprudence autant en son élaboration des catégories de grèves abusives ou illicites qu'en son appréciation des comportements individuels lourdement fautifs ; à cet égard, la source de l'obligation au travail, le contrat de travail, s'avère dominante.

I. - La loi du 31 juillet 1963.

Depuis qu'en 1946 les Constituants ont proclamé que "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent", aucune loi générale n'avait opéré la "réglementation" prévue. Seules certaines lois particulières concernant certaines

catégories de fonctionnaires avaient vu le jour, telles la loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947 relative aux compagnies républicaines de sécurité, celle n° 48-1504 du 28 septembre 1948 sur les personnels de police, n° 58-696 du 6 août 1958 concernant le statut des services extérieurs de l'Administration pénitentiaire, l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature. Après la loi du 31 juillet 1963 certains employés de services publics se virent interdire également le recours à la grève, tels les agents du contrôle et de la sécurité de la navigation dont nous avons parlé ci-dessus (loi n° 64-650 du 2 juillet 1964).

Dès lors et pour éviter un "Etat à éclipse" selon la formule célèbre du commissaire du gouvernement Gazier dans l'affaire Dehaene, ce fut l'Administration qui se substitua au législateur et réglementa la grève dans certains services publics (R.A.T.P., S.N.C.F., P.T.T.) et à l'égard de certaines personnes limitativement concernées (cf. les circulaires de M. Pierre Mendès-France du 25 septembre 1954, de M. Guy Mollet du 14 mars 1956 et de M. Michel Debré du 4 juin 1960). Le Conseil d'Etat allait reconnaître la légalité de ces pratiques.

En 1963, le législateur voulant affermir l'autorité de l'Etat, intervint par la loi du 31 juillet.

A - Le domaine d'application de la loi.

L'origine essentielle de la loi du 31 juillet 1963 devait conduire à englober dans son champ d'application les agents salariés des services publics.

Le législateur est, en effet, intervenu aussitôt après la grève des transports parisiens (4 juillet 1963) qui avait ému l'opinion publique. De plus, les années précédentes avaient été marquées par de nombreuses grèves alternées, tantôt de fonctionnaires tantôt d'agents salariés.

Mais par-delà ces circonstances, le législateur a voulu uniformiser, au regard de la grève, le statut de toutes les personnes qui participent à un service public, indépendamment de leur origine privée ou publique. Il a voulu ainsi renforcer la conception classique de l'Etat-puissance publique au détriment de celle de l'Etat-patron. La conception doctrinale ou jurisprudentielle s'en tenant, en outre, aux seules fonctions

exercées et n'exigeant pas pour qu'une entreprise ou un organisme soit considéré comme participant à un service public qu'il soit assorti de prérogatives de la puissance publique, les services publics industriels et commerciaux doivent être inclus dans le champ d'application de la loi.

Ainsi, pour délimiter le champ d'application de la récente législation, il faut s'en tenir au critère de la participation au service public. Le législateur prévoyant les difficultés que susciterait l'application de la notion de service public, a voulu éviter les divergences d'interprétation concernant les entreprises nationalisées à statut qui exercent, selon lui, des fonctions majeures. Il a donc formellement décidé que la loi s'appliquerait à elles, instituant à leur égard une présomption de participation à un service public. Hors cette présomption, les autres entreprises ou organes privés ne relèvent de la loi que pour autant que leur participation à la gestion d'un service public est acquise.

L'article 1er de la loi du 31 juillet 1963 (article L.521-2 C.T.) assujettit, ainsi, aux dispositions de ses articles 2 à 5 "les personnels civils de l'Etat, des départements et des communes comptant plus de 10.000 habitants", les "personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes ou établissements sont chargés de la gestion d'un service public"; le texte ajoute "ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises mentionnés par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article L.134.1 (ancien). Ainsi pour couper court à l'élaboration d'un contentieux sur ce point, le législateur présume qu'un certain nombre d'entreprises nationalisées participent à la gestion d'un service public. Ce sont les 24 entreprises énumérées par le décret du 1er juin 1950 dont les principales sont la S.N.C.F., le Gaz et l'Electricité de France, les Charbonnages de France, Air-France, la R.A.T.P., la Banque de France, la Compagnie générale transatlantique, les Mines domaniales de potasse, la S.N.P.A., la Régie Autonome des pétroles, la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines, etc.

En revanche, ne bénéficient pas de la présomption les entreprises nationalisées autres que celles visées à l'article L.521-2 du code du travail. Ce qui ne signifie pas pour autant que la loi de 1963 leur est inapplicable. Il faudra dans chaque cas d'espèce déterminer si l'activité de l'entreprise considérée est ou non essentielle à la vie de la communauté sociale. Par exemple, la Régie Renault est hors du jeu de la loi car le caractère privé et concurrentiel de son activité ne fait pas de doute en dépit de la

nationalisation. Il en est de même pour les banques nationalisées autres que la Banque de France et pour les compagnies d'assurances régies par le droit commun de la grève.

Les salariés autres que ceux des entreprises nationalisées à statut peuvent être également assujettis à la loi du 31 juillet 1963 à condition qu'ils participent à un service public.

Ainsi en est-il des agents salariés d'établissements publics tels que les personnels des hôpitaux, les salariés des bureaux d'aide sociale, d'H.L.M., les employés des chambres de commerce et d'agriculture, de la Caisse nationale de sécurité sociale, etc. mais tous les salariés peuvent ne pas être directement associés à la gestion du service public, certains d'entre eux étant plus spécialement affectés à des tâches privées. Or, si l'entreprise ne participe à un service public que, pour une part, c'est à cette part seulement et non au reste qu'est applicable la loi du 31 juillet 1963.

Il en est de même pour les salariés d'établissements privés ayant passé contrat avec l'Etat en vue d'accomplir une activité sociale essentielle. Tel est le cas des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association en vertu du décret du 22 avril 1960, à l'opposé semble-t-il des établissements sous contrat simple.

Les salariés d'entreprises privées sont également englobés par les prohibitions légales lorsque l'entreprise de l'organe pour le compte duquel ils travaillent gère un service public. Les entreprises concessionnaires de service public (entreprises de travaux publics ou sociétés d'économie mixte) en sont l'exemple parfait. Il faut signaler cependant que le problème de la participation partielle au service public s'y pose avec acuité.

Enfin, les organismes de droit privé qui gèrent un service public relèvent naturellement de la loi. Il en est ainsi pour les caisses de sécurité sociale qui, bien que régies par le statut des associations mutuelles, assurent la gestion d'un service d'utilité sociale essentielle.

B - La réglementation de la grève par la loi de 1963.

Le droit de grève est contenu dans certaines limites. Les fonctionnaires et les salariés concernés sont tenus de prévenir leur directeur par un préavis dûment déposé. Les grèves tournantes sont interdites, présumées plus désorganisatrices du service public que les autres formes de mouvements revendicatifs. En revanche, la loi ne concerne ni les grèves courtes ou les débrayages répétés, ni les grèves perlées ou grèves du zèle, ni les grèves à objectif non professionnel. La jurisprudence antérieure à la loi de 1963 demeure donc inchangée en ce qui les concerne.

La loi entend avant tout réaliser la protection des usagers des services publics face à la grève. Le préavis est ainsi destiné à servir de signal d'alarme destiné aux usagers. Il émane d'une ou des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national. Il précise les motifs du recours à la grève. Il doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'entreprise, de l'établissement ou de l'organisme. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée de la grève envisagée (article L.521-3 du code du travail).

Il faut signaler que la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 a modifié le dernier alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail à l'initiative du Sénat. Elle a institué avant même l'intervention de la réforme du droit de la négociation collective (loi n° 82-957 du 13 novembre 1982) une obligation de négocier dans les services publics à l'occasion du préavis de grève. Il appartient à l'Administration de convoquer une réunion dans le délai du préavis, avec le ou les syndicats auteurs du dépôt de préavis.

Par ailleurs, le législateur en conférant aux seuls syndicats représentatifs un véritable "brevet de préavis" a consacré le rôle important des syndicats dans la préparation et le déclenchement des grèves. La notion de grève sauvage se profile maintenant dans le secteur public. Une grève ne peut plus désormais être déclenchée dans les services publics hors l'intervention des syndicats. De plus, la ligne de clivage est nette au sein des syndicats ; seules les organisations syndicales les plus représentatives se voient conférer ces fonctions qui les associent en quelque sorte aux pouvoirs publics. Elles deviennent les

auxiliaires non volontaires mais obligés du législateur pour faire respecter l'ordre et la sécurité dans les services publics.

La grève doit, en effet, se dérouler de façon "normale". La loi interdit les grèves tournantes dans le secteur public. L'article L.521-4 oblige les travailleurs à cesser tous le travail en même temps et à le reprendre également en même temps disciplinant ainsi la durée de la grève égale pour tous et se déroulant au même moment.

La grève est apparue au législateur trop nocive par le harcèlement qu'elle institue dans le service public. Il l'a, ensuite, considérée comme inéquitable car l'employeur continue à supporter les frais et charges d'une activité perturbée alors que, dans la grève classique, la perte de productivité est compensée pour l'employeur par l'absence de paiement des salaires et par l'arrêt des frais généraux.

C - Les sanctions.

L'appareil sanctionnateur dont est assortie la loi du 31 juillet 1963 recouvre deux réalités différentes : les sanctions dites disciplinaires (art. L.521- 5) qui sont encourues en raison du caractère illégitime de la grève et les sanctions dites pécuniaires (art. L.521-6) qui frappent les participants à toutes les grèves dans les services publics, irrégulières ou régulières, selon la durée du mouvement.

1) Les sanctions disciplinaires (art. L.521-5 du code du travail)

Le législateur de 1963 s'est situé à mi-chemin entre la jurisprudence Dehaene (1950) et ministre des Armées C. Audibert (CE 1er février 1963), qui affirmait le maintien des garanties fondamentales même lorsque la grève est irrégulière et la jurisprudence Winkell (CE 7 août 1909) et Demoiselle Minaire (CE 2 octobre 1937), qui considérait comme rompu le lien unissant l'agent à l'administration et privait, dès lors, le fonctionnaire "désinvesti" des garanties accordées aux seuls agents publics.

L'article L.521-5 définit tout d'abord les sanctions encourues. Il se réfère aux sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés. En laissant à chaque corps d'agents publics sa réglementation particulière (sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés) le législateur de 1963 a entendu faire preuve de souplesse. Toute la gamme des peines prévues pour les fautes disciplinaires peut être mise en jeu y compris la révocation et la rétrogradation.

En ce qui concerne les personnes susceptibles d'encourir les sanctions, la formule législative est large. Elle envisage le jeu des sanctions pour "les personnels intéressés". Un quelconque salarié ou agent participant à une grève tournante ou à une grève sans préavis semble donc exposé aux sanctions de l'article L.521-5.

Cependant, la Cour de cassation (Soc. 6 mai 1960) avait refusé de sanctionner la simple participation à une grève lorsque le caractère irrégulier de celle-ci résultait d'une violation de conventions collectives et obligeait les grévistes à une délicate interprétation de clauses juridiques qui excédait manifestement leur compétence. Elle avait distingué les "meneurs conscients" des autres grévistes, simples "menés" passivement introduits dans le cycle de la grève.

En vérité, la formule légale imprécise n'exclut pas les principes généraux du droit disciplinaire, notamment l'exigence d'une faute personnelle et consciente de l'agent.

De plus, il est à noter que le syndicat n'est pas visé en tant que tel par la loi de 1963, la notion de "sanction disciplinaire" étant d'ailleurs incompatible avec celle de "personne morale". Quant aux militants syndicalistes, ils ne paraissent pas relever d'un régime spécial, faisant partie du "personnel intéressé", ils subiront, au même titre, que les autres participants, les pénalités qui leur seront infligées.

Quant à la procédure disciplinaire, elle est réduite à la seule communication du dossier.

2) Les sanctions pécuniaires (art. L.521-6 C.T.)

L'article L.521-6 étend à l'ensemble du personnel visé par la loi du 31 juillet 1963 les règles relatives aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et services publics. La législation applicable

en la matière résulte notamment de la loi de finances rectificative pour 1961 (loi n° 61-825 du 29 juillet) modifiée par la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982.

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles l'Administration doit procéder à la retenue. La seule modalité admise par le Conseil d'Etat pour mettre en œuvre les sanctions pécuniaires frappant les grévistes est la retenue sur traitement, la récupération des journées de grève ainsi que les ordres de reversement émis par l'Administration ayant été exclus.

Le Conseil d'Etat précise que la retenue opérée par l'Administration doit l'être à l'égard des seuls grévistes. La retenue ne peut concerner que les seuls jours ouvrables, exception faite des services dont le fonctionnement est continu (telles les Postes et Télécommunications). La retenue sur traitement doit être assise sur l'ensemble de la rémunération. Le montant de la retenue doit correspondre au traitement de l'agent pendant la période considérée. Enfin, le Conseil d'Etat veille à ce que la retenue pour fait de grève ne fasse pas échec aux dispositions du code du travail relatives à la fraction insaisissable du salaire.

II. - Les interdictions et les limitations administratives du droit de grève.

Une série d'arrêts du Conseil d'Etat a, tout à la fois, déterminé l'étendue des droits des fonctionnaires et agents grévistes et défini les pouvoirs du Gouvernement pour les limiter. La juridiction administrative s'est ainsi déclarée soucieuse "d'opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue l'un des instruments et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte".

A - Les interdictions administratives de grève et leur extension aux agents et salariés publics.

Selon une pratique devenue courante, l'Administration, par arrêtés ou circulaires, interdit par avance la grève à un certain nombre d'agents publics dont les fonctions sont précisées et dont la présence est jugée indispensable pour conserver dans le service une certaine continuité (cf. circulaires de MM. Schumann, Pineau, Mollet, Mendès-France, Buron ; les unes visant l'ensemble des services publics, les autres ne concernant que des entreprises publiques déterminées : S.N.C.F. : lettre de M. Pineau du 24 janvier 1950 et lettre de M. Buron du 18 octobre 1961 adressée au président du conseil d'administration de la S.N.C.F.).

La jurisprudence administrative inaugurée par le célèbre arrêt Dehaene a justifié de telles limitations au droit de grève par la carence du législateur et la nécessité de créer une discipline de la grève : "qu'en l'absence de cette réglementation (légale), la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public : qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle de juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations".

Même, après l'intervention de la loi du 31 juillet 1963, la doctrine, dans sa majorité fit valoir "la portée réduite" de cette loi qui ne parut pas constituer la réglementation d'ensemble du droit de grève, seule susceptible de mettre fin à la carence législative. Les limitations administratives du droit de grève semblèrent indispensables pour sauvegarder la continuité essentielle des services publics. Le Conseil d'Etat se prononça en ce sens dans les deux arrêts qu'il rendit le 4 février 1966 (syndicat unifié des techniciens de la Radiodiffusion -Télévision française et syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques) : ladite loi "ne

saurait constituer à elle seule l'ensemble de la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution".

De fait, après qu'en un premier temps, les limitations administratives du droit de grève aient été reconnues légales au regard des seuls fonctionnaires, elles allaient ensuite s'étendre aux agents des services publics. Puis, les salariés d'entreprises nationalisées (et spécialement la S.N.C.F.) devaient connaître le même sort. Il est, dès lors, intéressant de constater que le principe de continuité des services publics trouve son application essentielle à l'égard de salariés régis par contrat de travail de droit privé.

L'arrêt Dehaene (CE 7 juillet 1950) ne concernait que les fonctionnaires et spécialement les fonctionnaires d'autorité (un chef de bureau d'une préfecture).

Dans l'arrêt Hublin (CE 14 mars 1956) relatif aux agents de la radiodiffusion française, les fonctionnaires ne sont plus seuls en jeu. La circulaire du ministre de l'Information qui avait prévu, par avance, quels agents devaient rester à leur poste fut jugée licite. Il en fut jugé de même pour la circulaire du directeur de la Météorologie interdisant aux ingénieurs de la Météorologie nationale de participer à une grève (arrêt Bernardet). Dès lors la pratique administrative des limitations du droit de grève allait s'étendre des arrêtés ministériels aux simples circulaires émanant de simples chefs de service (à condition cependant que de telles circulaires aient un caractère réglementaire c'est-à-dire qu'elles créent pour combler un vide juridique).

Enfin, après les agents dont l'activité apparaissait indispensable au regard des impératifs de sécurité et de continuité, les salariés d'entreprises nationalisées furent à leur tour l'objet de restrictions administratives du droit de grève. C'est ainsi que fut jugée légale la circulaire du ministre des Travaux publics et des Transports sur l'exercice du droit de grève des cheminots (CE ass. 23 octobre 1964 Fédération des syndicats chrétiens de cheminots) laquelle interdit la grève à certains éléments du personnel chargés de fonctions de sécurité (gardes-barrières).

**B - La détermination des agents et salariés privés
du droit de grève.**

La jurisprudence est stricte. Tout d'abord, l'énumération des fonctions dont les titulaires se voient interdire la grève doit être établie compte tenu de la nature des emplois et non du niveau hiérarchique des intéressés, le critère est fonctionnel et non hiérarchisé.

Dans le cas de l'arrêt Lépouse (CE 26 octobre 1960), la circulaire du ministre des P.T.T. visait tous les fonctionnaires classés dans une catégorie déterminée (catégorie A) et tous les agents contractuels bénéficiant d'une rémunération déterminée. Elle fut, de ce fait annulée.

Le Conseil d'Etat entend contrôler ainsi si les interdictions d'exercer le droit de grève sont bien justifiées par des nécessités d'ordre public et visent bien des agents exerçant des fonctions d'autorité ou de sécurité (CE 21 octobre 1970 - syndicat général des fonctionnaires des impôts F.O. et syndicat national des agents de direction du contrôle et de perception des douanes de France et d'outre-mer).

Il est impossible de faire application aux entreprises soumises au Code du travail de ces diverses limitations administratives. Cependant, le particularisme de la situation de certains établissements, singulièrement dans le secteur social et médico-social ne saurait être ignoré. C'est ainsi que le ministre de la Solidarité nationale dans une circulaire n° 82-3 du 15 février 1982 rappelle la situation juridique et les contraintes particulières qui concernent les établissements sociaux et médico-sociaux privés et reconnaît au responsable de l'établissement la possibilité de prendre des mesures pour assurer la sécurité en cas de nécessité, ce pouvoir pouvant aller jusqu'à interdire de façon préventive par voie de dispositions générales et permanentes le droit de grève à certaines catégories de personnel.

Le Conseil d'Etat a également réglé le problème de la qualification des emplois "indispensables". Il a ainsi refusé de considérer comme tels certains emplois jugés mineurs (CE 10 juin 1959 Syndicat national des personnels de préfecture) et a ainsi annulé la circulaire ministérielle interdisant le recours à la

grève aux mécanographes du ministère de l'Intérieur. Il a été également prévu qu'en cas de grève à l'O.R.T.F. le personnel nécessaire ne peut faire l'objet d'un "gonflement soudain" pour l'exécution d'un programme minimum. L'arrêt du Conseil d'Etat du 4 février 1966 (syndicat unifié des techniciens de la Radiodiffusion Télévision Française) limite également aux "nécessités du service" le nombre d'émissions comprises dans le "service minimum".

Les conditions de mise en place d'un "service minimum" pour la radio et la télévision ont depuis lors été prévues par un décret n° 82-1168 du 29 décembre 1982. Le président de la société est ainsi habilité à "prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et le maintien en état de fonctionnement des installations". "Il désigne les personnels strictement nécessaires à l'exécution des obligations contenues dans le présent décret". De plus, des précisions sont données concernant les services minima auxquelles doivent satisfaire ces sociétés.

Par ailleurs, des circulaires ministérielles ont souligné la part de négociation dans l'organisation d'un service minimum. Pour les établissements sociaux du secteur public, selon le ministre de la Solidarité nationale (circulaire n° 82-7 du 10 mars 1982), "la négociation avec les organisations syndicales préalablement à d'éventuels conflits est la seule procédure adéquate pour l'organisation de ce service minimum qui ne peut être laissé systématiquement à la décision unilatérale" de l'autorité administrative, comme cela a été parfois le cas. C'est en particulier l'opportunité de ce service minimum, son importance et la détermination du nombre d'agents par catégorie de personnels appelés à l'assurer qui doivent être négociées dans chaque établissement". Le préavis avant grève doit donc être utilisé "par les parties" pour adapter les dispositions générales de l'accord précité aux conditions particulières mises à leur disposition.

En ce qui concerne les hôpitaux publics, le ministre de la Santé a lui aussi précisé les conditions dans lesquelles un service minimum doit être organisé.

Le Conseil d'Etat rappelle, en outre, certains principes. Tout d'abord, la réglementation de l'exercice du droit de grève ne peut être effectuée par le ministre pour les établissements placés sous sa tutelle. Ce sont les organes dirigeants de ce dernier qui

ont compétence en la matière (CE 14 octobre 1977 - syndicat général C.G.T. du personnel des Affaires sociales et Union syndicale C.F.D.T. des Affaires sociales).

Dans le cadre des établissements publics, la réglementation du droit de grève peut intervenir, même en l'absence de texte prévoyant une habilitation spéciale (CE 10 juin 1977 - syndicat C.F.D.T. des personnels en fonction à l'Administration Centrale du ministère de l'Agriculture). En outre, le Conseil d'Etat considère que l'organe exécutif d'un établissement peut valablement recevoir délégation des organes délibérants aux fins de réglementer l'exercice du droit de grève.

C - Les sanctions.

Le fonctionnaire ou l'agent qui, au mépris de l'interdiction administrative de grève se dispense d'accomplir ses fonctions un jour de grève, s'expose aux sanctions disciplinaires encourues pour faute dans l'exercice des fonctions.

Dans un premier temps (arrêts Winkell 7 août 1909, Demoiselle Minaire 22 octobre 1937) l'agent ou le fonctionnaire censé "désinvesti", redevenait simple particulier et se plaçait lui-même en dehors de l'application des lois et règlements.

Depuis la reconnaissance par l'arrêt Dehaene de la liberté de principe de la grève, le fonctionnaire gréviste ne perd désormais plus le droit aux garanties de la procédure disciplinaire, quelle que soit la sanction encourue, la qualité juridique du gréviste ou l'objectif de la grève.

III. - Les réquisitions.

Les intéressés privés du droit de grève par l'ordre de réquisition sont concernés non plus en tant que salariés, privés ou publics, ou fonctionnaires mais en tant que citoyens requis au service de la Nation, lorsque l'intérêt supérieur du pays l'exige. Seront étudiées successivement les bases du droit de réquisition,

les circonstances justifiant le recours à la réquisition, les formes de la réquisition et, enfin, les sanctions encourues.

A - Les bases du droit de réquisition.

La base essentielle reste la loi du 11 juillet 1938 portant organisation de la Nation en temps de guerre. Elle fut maintenue en temps de paix. Cependant lorsque le 28 février 1950, le législateur décide de la maintenir en vigueur, il songe avant tout aux conflits sociaux et aux moyens éventuels de les juguler.

A l'heure actuelle, l'ordonnance du 6 janvier 1959 prévoit la réquisition d'emploi, la réquisition de services étant visée par l'ordonnance du 7 janvier 1959 (la réquisition de service oblige l'entreprise ou la personne requise d'exécuter par priorité les prestations prescrites avec les moyens dont elle dispose et tout en conservant la direction de son activité professionnelle).

La jurisprudence a reconnu la légalité des réquisitions effectuées sur la base de la loi du 11 juillet 1938 et les ordonnances de 1959 (CE 10 novembre 1950 - Fédération nationale de l'éclairage et des forces motrices - Crim. 5 mars 1953 Courbon).

B - Les circonstances justifiant le recours à la réquisition

Pour déterminer si, en son principe, la réquisition est légalement justifiée, le Conseil d'Etat a recours à divers critères : tantôt il considère que la réquisition est justifiée par les nécessités vitales de la société, réquisition des boulangers (CE 28 octobre 1949 Fédération de la boulangerie provençale), des bouchers (CE 7 février 1953), tantôt il se réfère au principe de la continuité des services publics.

En fait, la jurisprudence semble exiger une atteinte suffisamment grave aux intérêts de la population pour que la réquisition paraisse conforme aux besoins du pays. Seules de telles atteintes aux nécessités primordiales du corps social sont susceptibles de constituer une "menace sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population". De simples

incommodités ou inconforts même dans le secteur énergétique ou dans le secteur "transports" ne déterminent pas une "menace" (CE 24 février 1961 - Isnardon (grève des transports en commun de Marseille)). Depuis lors le Conseil d'Etat a refusé d'annuler le décret de réquisition relatif aux pilotes d'Air-France compte tenu de la perturbation trop grave que la grève lui avait paru apporter au service des transports aériens (CE 26 octobre 1962 - Le Mout et Syndicat union des navigants de ligne). Ainsi le choix de la juridiction administrative semble se porter sur un critère quantitatif.

C - Les formes de la réquisition.

L'opération se déroule généralement en trois temps.

1) Un décret en Conseil des Ministres est exigé pour ouvrir le droit à la réquisition. Le décret de réquisition doit être contresigné par le ministre chargé du travail si les requis sont des travailleurs de droit privé ou des salariés d'entreprises nationalisées à statut mais non pour les agents ou salariés de l'administration publique.

2) L'exercice du droit de réquisition appartient aux ministres intéressés et aux autorités bénéficiaires d'une délégation automatique de pouvoir (Commissaire de la République).

3) Les ordres de réquisition font l'objet de notifications individuelles au domicile même des requis par des personnes ayant qualité d'officier de police judiciaire ou d'agent de police judiciaire.

La réquisition peut être notifiée collectivement "dans le cas où il y a lieu de procéder à la réquisition de l'ensemble du personnel faisant partie du service privé ou d'une entreprise considérée comme indispensable pour assurer les besoins du pays". Cette procédure ne convient donc qu'à la réquisition totale d'une entreprise ou d'un service.

D - Les sanctions.

Les sanctions pénales sont prévues par l'article 31 de la loi du 11 juillet 1938 selon lequel "quiconque n'aura pas déféré à l'arrêté de réquisition sera passible d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 60 F à 180 000 F ou de l'une des deux peines seulement".

Les sanctions disciplinaires sont a fortiori encourues, y compris la révocation. Les garanties procédurales prévues par le code de la fonction publique restent acquises aux intéressés (communication du dossier, audition de l'intéressé devant les commissions de discipline).

*

* *

Après avoir rappelé le régime actuel du droit de grève dans les services publics, il convient d'étudier brièvement sa réglementation dans les principaux pays occidentaux.

DEUXIÈME PARTIE

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DE GREVE DES AGENTS PUBLICS DANS CERTAINS PAYS OCCIDENTAUX

Nous examinerons la réglementation du droit de grève des agents publics en République fédérale allemande, au Royaume-Uni, en Italie, en Suède et aux États-Unis.

I. - La République fédérale Allemande.

En R.F.A., la grève des fonctionnaires est interdite. Seuls ont le droit de grève les agents des services publics sous contrat de travail de droit privé, à condition de ne pas léser indûment les intérêts vitaux de la population et de veiller, en cas de grève, à ce que les mesures indispensables de protection soient assurées.

II. - Le Royaume-Uni.

L'Etat ne traite pas ses salariés différemment d'un employeur privé. A l'exception de restrictions propres à certains agents (postiers et policiers notamment), les fonctionnaires peuvent faire usage du droit de grève qui n'est encadré par aucun texte.

III. - L'Italie.

La Constitution interdit la grève des personnels de police et des forces militaires.

Dans les autres secteurs, des limitations au droit de grève sont intervenues par la voie d'accords syndicaux ou intersyndicaux. Cette "autoréglementation" a abouti à la rédaction de "codes de comportement". Dans le secteur des transports ferroviaires par exemple, ce document prévoit une information du public, des mesures de sécurité et la définition des modalités de la grève.

IV. - La Suède.

Lorsqu'à l'occasion d'un conflit collectif survenant dans le secteur public, aucun accord ne peut être trouvé entre les parties, la question est tranchée par un tribunal de treize membres (sept parlementaires nommés par le Gouvernement, trois par l'employeur et trois par les syndicats). Le tribunal peut également formuler des propositions.

V. - Les Etats-Unis.

La Cour suprême admet les limitations au droit de grève dans les services publics (interdictions ou restrictions).

La réglementation varie d'un Etat à l'autre, mais elle prévoit généralement deux types de dispositions :

- des procédures préalables au déclenchement de la grève ;
- des modes de règlement non juridictionnels du conflit.

A titre d'exemple, dans le Vermont, les employés municipaux peuvent faire grève, mais ils doivent respecter un préavis de trente jours à compter de la publication du rapport d'une commission d'enquête et ne pas mettre en danger la sécurité, la santé et le bien-être des citoyens.

Une procédure similaire existe à l'échelon fédéral pour les chemins de fer et les transports aériens. Lorsqu'un conflit d'importance menace d'interrompre le commerce intra-étatique ou de priver une partie du pays d'un service de transport essentiel, le Président des Etats-Unis peut créer une commission d'investigation qui dispose de trente jours pour remettre un rapport comportant des analyses et des recommandations. A compter de la remise du rapport au Président, un nouveau délai de trente jours est ouvert, pendant lequel les parties ne peuvent entreprendre aucune action.

*

* *

Il convient d'étudier à présent les diverses modifications ou adjonctions que la présente proposition de loi apporte au régime de la grève dans les services publics qui vient d'être exposé.

TROISIÈME PARTIE

LES DISPOSITIONS PRINCIPALES DE LA PROPOSITION DE LOI

Cette proposition de loi vise à tirer les conséquences des graves perturbations entraînées par les récents conflits sociaux dans la fonction publique, qui ont fait apparaître une double insuffisance :

- insuffisance des procédures de négociation et des modes de règlement pacifique des conflits,
- insuffisance des moyens de faire respecter la nécessaire continuité du service public dans des secteurs vitaux pour la nation.

Une intervention législative semble aujourd'hui nécessaire. Le préambule de la Constitution de 1946 prévoit d'ailleurs une réglementation d'ensemble du droit de grève dans le secteur public. Mais on doit constater que le législateur s'est jusqu'à présent satisfait de mesures parcellaires qui interdisent le droit de grève à certains fonctionnaires (police, CRS, magistrats etc.), qui organisent un service minimal dans des secteurs particuliers (radio-télévision et navigation aérienne) ou qui précisent certaines modalités d'exercice du droit de grève (règle de préavis, retenues sur traitement, interdiction des grèves tournantes).

Le but de la proposition de loi n'est pas de modifier ou de remplacer ces dispositions mais de les compléter, afin de poser des principes clairs, valables pour l'ensemble des activités mettant en cause la continuité du service public, qu'elles se situent au niveau de l'Etat, des collectivités locales, des entreprises publiques ou encore des organismes privés chargés de la gestion d'un service public.

Premier principe : tout dépôt d'un préavis de grève devra être précédé de la mise en œuvre préalable d'une procédure de médiation, associant les organisations syndicales et l'employeur. Le médiateur, personnalité extérieure à l'entreprise ou au

service, sera nommé par le ministre de tutelle ou, le cas échéant, par le commissaire de la République, dans un délai de 5 jours à compter de la demande que lui auront adressée :

- soit l'autorité hiérarchique ou la direction

- soit les organisations syndicales représentant plus de 50 % des salariés au regard des résultats des dernières élections professionnelles. Le médiateur disposera de quinze jours pour proposer des solutions aux parties qui auront cinq jours pour signifier leur position. Le rapport du médiateur et le constat d'accord ou d'échec seront alors rendus publics.

Deuxième principe : Lorsque la négociation a échoué et que la grève est déclenchée, un service minimal est assuré afin de garantir l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, les liaisons et communications indispensables à l'action des pouvoirs publics et la continuité du service public nécessaire aux besoins essentiels du pays dans les domaines sanitaire, économique et social.

L'autorité hiérarchique ou la direction doit alors requérir les personnels strictement indispensables à l'exécution de ce service minimal. Les conditions de ce dernier seront définies par décret en Conseil d'Etat, la réquisition n'étant plus laissée à la discrétion de l'autorité hiérarchique mais encadrée dans des limites précises et préalablement établies.

Troisième principe : Afin d'assurer le respect de la réglementation, deux dispositions permettent de compléter utilement les sanctions déjà prévues par le code du travail :

- tout agent refusant de déférer à une réquisition organisée en application de la loi, se place de lui-même en dehors des statuts et règlements qui régissent son emploi, ce qui signifie qu'il renonce à la qualité d'agent public

- les usagers des services publics concernés pourront engager devant la juridiction civile, la responsabilité de ceux qui auront encouragé ou organisé un arrêt de travail illicite, afin d'obtenir réparation des dommages subis.

CONCLUSION

Tels sont les traits essentiels de cette proposition de loi.

En privilégiant la négociation des partenaires sociaux, elle vise à éviter l'affrontement, qui va à l'encontre des nécessités d'une économie moderne.

Elle tend enfin à assurer, dans un cadre préalablement défini et acceptable par tous, la continuité du service public nécessaire à la sauvegarde des besoins essentiels du pays, notion que le Conseil constitutionnel place au rang des principes à valeur constitutionnelle, au même titre que le droit de grève.

Votre commission vous propose donc d'adopter cette proposition de loi qui répond à des nécessités passées et présentes et qui pose des principes législatifs dont l'absence se fera de plus en plus sentir. En effet les usagers supportent de plus en plus mal d'être pris en otages par les agents des services publics. Les conséquences de tels mouvements de grève peuvent être si graves, en provoquant parfois la mort, qu'il importe, suivant en cela l'incitation des Constituants de 1946, de légiférer en ce domaine.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Champ d'application du texte.

Cet article vise à modifier l'article L. 521-2 du code du travail qui définit le domaine d'application des dispositions relatives à la grève dans les services publics.

Il tend, tout d'abord, à actualiser la rédaction de cet article qui résulte de la loi du 31 juillet 1963. La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est intervenue depuis. Il convient donc d'inclure les personnels civils de cette circonscription territoriale dans le champ d'application de l'article L 521-2.

Il convient également d'appliquer l'ensemble des dispositions relatives à la grève dans les services publics aux communes comptant moins de dix mille habitants. Il semble, en effet, opportun dans un souci de justice et d'efficacité, d'étendre à l'ensemble des communes la procédure de médiation préalable et l'obligation du service minimal en cas de grève dans les services publics.

*

* *

Tel est l'objet de l'article premier que votre commission vous propose d'adopter sans modification.

Article 2.

**Institution d'une procédure de médiation préalable
au dépôt d'un préavis de grève.**

Cet article tend à insérer après l'article L 521-2 du code du travail, les articles L 521-2-1 à L 521-2-4 suivants :

Art. L. 521-2-1 du code du travail.

Principe de la médiation préalable.

Cet article pose le principe d'une procédure de médiation mise en œuvre obligatoirement avant le dépôt d'un préavis de grève.

La procédure de préavis n'est pas modifiée et demeure celle qui est actuellement prévue à l'article L. 521-3 du code du travail :

- le préavis émane d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national ;
- il précise les motifs du recours à la grève ;
- il doit précéder de cinq jours francs le début de la grève et en définir les principales modalités (lieu, date, heure du début et durée de la grève) ;
- l'obligation de négocier s'impose aux parties pendant la durée du préavis.

Art. L 521-2-2 du Code du travail.

Mode de nomination et pouvoirs du médiateur.

Les dispositions de cet article répondent à trois soucis :

- souci d'équité
- souci d'efficacité
- souci de neutralité

Souci d'équité tout d'abord ; l'initiative de la médiation doit indifféremment pouvoir être le fait de l'une ou de l'autre partie en présence, employeur ou salariés, ou même dans certains cas, des deux à la fois.

Ainsi le médiateur serait nommé, dans un délai de cinq jours, à la demande écrite et motivée :

- ou bien de l'autorité hiérarchique ou de la direction,
- ou bien de la ou des organisations syndicales ayant recueilli les voix de plus de la moitié des électeurs inscrits lors des dernières élections professionnelles. Le critère de représentativité syndicale ainsi retenu est celui qui figure à l'article L. 132-26 du code du travail concernant l'opposition à l'entrée en vigueur d'un accord d'entreprise.

Souci d'efficacité en second lieu ; la nomination serait effectuée :

- par le ministre de tutelle pour les services publics nationaux,
- ou par le commissaire de la République pour les services publics locaux.

Ces deux niveaux de nomination se justifient par les niveaux mêmes des services auxquels ils s'appliquent. Autorité nationale pour les services nationaux, autorité départementale pour les services locaux.

Souci de neutralité, enfin ; le médiateur serait désigné parmi des personnalités qualifiées qui devraient en tout état de cause, être extérieures à l'entreprise, l'établissement ou le service concerné. Il échapperait ainsi à l'emprise des parties en

présence afin de juger la situation en toute objectivité. C'est la condition primordiale du succès de la médiation.

Quant aux pouvoirs dont disposerait le médiateur, ils sont déjà prévus à l'article L. 524-2 du code du travail au chapitre IV concernant la médiation. Tout médiateur dispose ainsi des 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 de toute personne qualifiée susceptible de l'éclairer. La liste des pouvoirs ainsi reconnus au médiateur est suffisamment étendue pour qu'il ne soit pas nécessaire de l'allonger encore.

Art. L. 521-2-3 du code du travail.

Déroulement de la procédure de médiation.

Cet article fixe les différentes phases de la procédure de médiation : délais, présentation des propositions du médiateur, réponses des parties concernées et publication des conclusions du *Journal officiel*.

Le médiateur dispose de quinze jours à partir de sa nomination pour trouver une issue au conflit et soumettre ses propositions aux parties en présence. Ce délai peut sembler long car il retarde d'autant le début d'une grève éventuelle ; mais il semble court si l'on considère l'ensemble des consultations auxquelles doit procéder le médiateur pour avoir une juste vue des problèmes et soumettre des propositions aussi équitables que possible. Il semble impossible dans un délai plus court de pouvoir s'imprégner de la situation de façon à rendre un avis qui soit acceptable par les parties concernées.

Lorsque ces propositions leur sont soumises, les parties disposent elles-mêmes de cinq jours pour les accepter ou non, délai qui semble également nécessaire pour étudier convenablement l'avis du médiateur.

Après que les parties ont exprimé leur opinion, 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. Il convient, en effet, que le public prenne connaissance avec exactitude des termes du conflit, de la solution proposée et de la suite qui lui a été donnée afin que chaque partie assume ses responsabilités devant l'opinion.

Ainsi entre la demande de nomination d'un médiateur et le constat d'accord ou de désaccord des parties, devrait s'écouler un délai global de vingt-cinq jours maximum qui se décompose selon le schéma suivant :

1 - Demande de nomination d'un médiateur par :

- . l'autorité hiérarchique ou la direction
- . ou les organisations syndicales habilitées

Délai maximal de cinq jours

2 - Nomination d'un médiateur par :

- . le ministre de tutelle (services publics nationaux)
- . ou le commissaire de la République (services publics locaux)

Délai maximal de quinze jours

3 - Proposition du médiateur aux parties concernées

Délai maximal de cinq jours

4 - Constat d'accord ou de désaccord

Ce délai global de vingt-cinq jours a fait l'objet de critiques mais il semble difficile de le raccourcir si l'on veut faire de la médiation un instrument sérieux et efficace de règlement des conflits.

Art. L 521-2-4 du Code du travail.

Mesures réglementaires.

Cet article renvoie au décret pour fixer les modalités d'application des dispositions qui précèdent. Ces modalités sont diverses : forme de la demande de nomination, modalités de la nomination, précisions sur l'accomplissement de la mission du médiateur, sur la présentation de ses propositions, sur son indemnisation etc... Nombreuses seraient les dispositions qui relèvent du pouvoir réglementaire.

*

* *

Tel est l'objet de l'article 2 que votre commission vous propose d'adopter sans modification.

Article 3.

Institution d'un service minimal dans les services publics.

Cet article tend à inscrire dans la loi les principes d'un service minimal à respecter en cas de grève dans les services publics. Pour ce faire, il propose d'insérer après l'article L.521-4 du Code du travail les articles L.521-4-1 à L.521-4-2 suivants :

Art. L. 521-4-1 du code du travail.

**Service minimal et réquisition des personnels nécessaires
à son fonctionnement.**

Cet article tend à fixer dans la partie législative du code du travail le principe d'un service minimal qui n'est jusqu'à présent prévu que par des arrêtés ou circulaires de l'Administration. Cette pratique peu orthodoxe selon laquelle l'exercice d'une liberté publique (le droit de grève) est restreint et parfois même supprimé par un texte non législatif, contrairement aux principes généraux du droit des libertés publiques, a été, en quelque sorte, légalisée par la jurisprudence administrative. La jurisprudence inaugurée par le célèbre arrêt Dehaene (C.E. 7 juillet 1950) a justifié de telles limitations au droit de grève par la carence du législateur et la nécessité de créer une discipline de la grève.

Cette pratique et cette jurisprudence sont demeurées malgré l'intervention de la loi du 31 juillet 1963 portant réglementation du droit de grève dans les services publics. La doctrine fit valoir, en effet, "la portée réduite" de la loi de 1963 qui ne lui parut pas constituer la réglementation d'ensemble du droit de grève seule susceptible de mettre fin à la carence législative. Les limitations administratives du droit de grève semblèrent indispensables pour sauvegarder la continuité essentielle des services publics. Le Conseil d'Etat dans deux arrêts du 4 février 1966 (arrêt Syndicat unifié des techniciens de la Radio- diffusion - Télévision française et arrêt du Syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques) affirma la persistance de la carence législative et, partant, de la jurisprudence Dehaene. Ainsi, le juge administratif décidait-il implicitement que l'Administration ne cesserait de limiter le droit de grève que le jour où le législateur l'aurait suffisamment fait lui-même.

Le texte qui vous est soumis tend à combler ce vide législatif et à prévoir l'institution d'un service minimal.

Selon les termes du nouvel article L.521-4-1, ce service minimal aurait pour objet de sauvegarder "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". Cette formule qui prend en considération les points essentiels de la sauvegarde de l'intérêt général s'inspire des divers textes administratifs pris en la matière ainsi que de la formulation de certains arrêts du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel (décisions du 25 juillet 1979 et du 22 juillet 1980).

Cet article ne fait donc que légaliser une pratique administrative devenue courante qui interdit par avance la grève à un certain nombre d'agents publics dont la présence est jugée indispensable pour conserver dans le service une certaine continuité.

Cependant la loi ne peut pas prévoir l'ensemble des modalités d'application d'un service minimal qui s'applique différemment selon les entreprises, les organismes, les établissements ou les services concernés. Il est donc nécessaire que ces mesures particulières soient prises par des décrets en Conseil d'Etat qui définiraient notamment les activités et les catégories de personnels strictement indispensables à l'exécution du service minimal et qui désigneraient les autorités administratives responsables de sa mise en œuvre.

Ce système aurait l'avantage de placer l'ensemble des services publics visés par la loi dans une position d'égalité puisque le service minimal s'imposerait à eux tous.

Il conserverait cependant par le biais du décret une souplesse rendue nécessaire par la diversité des situations appréhendées.

Enfin, l'autorité responsable de l'application du service minimal serait explicitement désignée par voie réglementaire, cela afin de tirer les conséquences de récents mouvements de grève au cours desquels aucune autorité ne s'était manifestée.

Telles sont les dispositions prévues pour instituer légalement un service minimal.

Art. L. 521-4-2 du code du travail.

Droit de réquisition des autorités concernées.

Cet article apporte un complément nécessaire à l'article précédent en permettant à l'autorité hiérarchique ou à la direction (ministre, directeur du service, maire...) de requérir les agents nécessaires à l'exécution du service minimal. La réquisition deviendrait donc totalement indépendante des nécessités de la Défense Nationale ; elle pourrait être exercée par l'autorité hiérarchique compétente, régime simplifiant considérablement les formes de la procédure qui requiert actuellement l'intervention d'un décret en Conseil des ministres, du ministre intéressé et du Commissaire de la République.

*

* *

Tel est l'objet de l'article 3 que votre commission vous propose d'adopter sans modification.

Article 4.

Les sanctions.

Cet article tend à compléter l'article L.521-5 du Code du Travail qui prévoit l'application des sanctions prévues par leur statut ou les règles qui les concernent, aux personnels qui contreviendraient aux dispositions réglementant la grève dans les services publics.

La proposition qui vous est soumise revient à la règle qui avait fait la force de l'administration française jusqu'en 1946 : tout agent qui refusera d'assurer le service minimal malgré une réquisition se placera de lui-même "en dehors des statuts, règlements et conventions" régissant son emploi.

Ce n'est pas une mesure disciplinaire. L'agent concerné se révoquerait lui-même en participant à une grève illégale. Son autorité hiérarchique pourrait alors l'inviter à quitter son emploi ou lui proposer de rester à son poste avec un statut purement contractuel.

*

* *

Tel est l'objet de l'article 4 que votre commission vous propose d'adopter sans modification.

Article 5.

La responsabilité civile à l'égard des usagers.

Cet article tend à insérer dans le code du travail après l'article L. 521-6 qui traite des sanctions pécuniaires, un nouvel article L. 521-7 qui permettrait aux usagers ayant subi un dommage du fait de la grève d'engager la responsabilité civile de ceux qui auraient encouragé ou organisé un arrêt de travail en violation des dispositions de la section II réglementant la grève dans les services publics.

Ainsi, tous les usagers pourraient demander un dédommagement en cas de grève illicite dans les services publics. Cette action en réparation pourrait être engagée à l'encontre des grévistes, de tout syndicat de coordination qui aurait organisé une telle grève mais également à l'encontre de l'administration elle-même si elle n'agissait pas en présence d'une action illégale.

La compétence des tribunaux civils devrait permettre aux usagers d'obtenir rapidement une indemnisation partielle du préjudice subi.

De plus, des sanctions civiles paraissent plus équitables que des sanctions pénales qui ne satisfont pas les victimes et qui restent, d'ailleurs, le plus souvent inappliquées ; il en va ainsi en cas de coalition de fonctionnaires ou d'entrave à la liberté du travail.

Tel est l'objet de l'article 5 que votre commission vous propose d'adopter sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des affaires sociales vous demande d'adopter la proposition de loi suivante.

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.*

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. 521-2-4 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 :

"*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."

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi
Livres V CONFLITS DU TRAVAIL	
Titre II CONFLITS COLLECTIFS	
CHAPITRE PREMIER La grève.	
<i>Section II.</i> Grève dans les services publics.	
<i>Art. L. 521-2.</i> — Les dispositions de la présente section s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des départements et des communes comptant plus de 10.000 habitants ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public. Ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises mentionnées par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article L. 134-1.	Article premier. Le début de l'article L. 521-2 du code du travail est ainsi rédigé - <i>«Art. L. 521-2.</i> — 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... <i>(Le reste sans changement.)</i>

Dispositions en vigueur

Art. L. 521-3. — Lorsque les personnels mentionnés 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. 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.

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 :

« Notobstant 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 rétrogradation 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° 82-889 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. »

A N N E X E S

LES POSITIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Les réponses des organisations professionnelles au courrier qui leur a été adressé par M. Jean-Pierre Fourcade pour recueillir leur avis sur sa proposition de loi sont les suivantes :

1° L'adhésion complète

- Le Conseil National du Patronat Français (C.N.P.F.)

"Ce texte qui a été étudié par nos services nous a permis de montrer à nos adhérents, très sensibilisés par les conflits du début d'année, que le Parlement, en votre personne, était déterminé à trouver des solutions à des arrêts de travail particulièrement dommageables."

François Perigot

- L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (A.P.C.A.)

"Les grèves de décembre et janvier ont fortement perturbé notre économie ; le secteur agricole a particulièrement souffert de ces arrêts de travail brusques et durables, que ce soit dans les domaines de la transformation ou ceux de la distribution. Nous ne pouvons donc être que favorables à une loi qui, sans remettre en cause le principe du droit de grève, atténue les perturbations occasionnées dans les services publics.

"S'il ne nous appartient pas de nous prononcer sur les modalités pratiques d'application d'une telle réforme, il nous paraît néanmoins que la procédure que vous proposez semble un peu lourde et le délai de 15 jours accordé au médiateur pour soumettre ces propositions de règlement aux partenaires sociaux, peut-être trop long.

"En revanche, l'instauration d'un service minimal m'apparaît de nature à répondre aux besoins des usagers."

Louis Perrin

- L'union Patronale des Syndicats Professionnels du Gers

"C'est avec la plus grande satisfaction que j'ai appris que vous aviez l'intention de proposer un texte législatif destiné à compléter la loi du 3 juillet 1963 qui a tenté de régler les conflits collectifs dans le secteur public.

"Les chefs d'entreprises gersoises que je représente ne peuvent que se féliciter de cette initiative."

Pierre Rozes

2° L'adhésion sous condition

- La Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (C.F.T.C.).

La C.F.T.C. est favorable à la médiation pour le règlement des conflits du travail mais considère que celle-ci doit s'exercer suivant des modalités respectant le droit de grève, y compris dans les services publics.

En conséquence, elle présente les observations suivantes sur la proposition de loi n° 147.

I. - LA DEMANDE DE MÉDIATION

- La date de cette demande :

Une demande de médiation ne devrait pas être présentée obligatoirement avant le dépôt d'un préavis de grève. Ce préavis a, en effet, pour but non seulement de garantir les usagers contre l'arrêt inopiné d'un service public mais aussi de permettre un dernier effort de négociation entre les parties pendant la durée même du préavis.

C'est donc en cas d'échec de cette dernière tentative que devrait être déclenchée la procédure de médiation.

- La qualité du demandeur :

Exiger du demandeur syndical qu'il ait recueilli au moins la moitié des suffrages aux dernières élections nous paraît être une grave erreur, car il est essentiel de laisser une telle demande ouverte à toute organisation représentative au plan national au niveau de l'entreprise.

II. - LE MÉDIATEUR

La C.F.T.C. suggère pour les services publics la mise en place d'un conseil de médiation composé de trois représentants de la Cour des comptes et de trois membres du Conseil d'Etat afin de donner le maximum de garantie puisqu'il s'agit de juger la décision de la direction d'une entreprise nationalisée, voire même celle du Gouvernement lui-même dans le cadre de la fonction publique.

III. - LA RÉCUSATION

Il est nécessaire d'ouvrir ce droit à toute organisation représentative comme le droit de saisine. Une telle possibilité place en effet la partie qui récusé devant ses propres responsabilités : ou elle accepte que la proposition devienne décisive et s'applique, ou elle prend le risque devant l'opinion comme devant les salariés de supprimer toute décision.

IV. - LE SERVICE MINIMAL

D'ores et déjà il existe des obligations de service minimal pour des raisons techniques ou de sécurité.

De telles dispositions ne doivent pas remettre en cause le droit de grève sous peine d'ailleurs de devenir inapplicables.

Ce sont donc des modalités à examiner, cas par cas, entreprise par entreprise, avec le plus grand soin, avec tous les intérêts.

V. - LES SANCTIONS

Celles ci doivent être réservées aux voies de fait ou à toutes dégradations de matériel, suivant l'application de la législation générale en vigueur.

- La Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (C.G.P.M.E.)

Nous reconnaissons la qualité de votre texte qui, à la suite des bouleversements sociaux de décembre 1986 et de janvier 1987, tend à trouver le moyen d'amoindrir les effets des grèves des services publics par l'instauration d'un service minimal.

Toutefois, la procédure que vous annoncez, celle d'une médiation préalable obligatoire, mériterait à notre sens d'être l'objet d'un examen plus approfondi quant à la saisine, l'origine, le mode de désignation, la mission et les pouvoirs du conciliateur.

Enfin, s'agissant de la notion même de service minimal, il nous semble primordial d'approfondir et de préciser à la faveur de votre texte, la nature de chacune des administrations qui requiert un service minimal spécifique. Il est bien évident qu'un service comme la télévision ne réclame pas les mêmes besoins ni les mêmes nécessités que la S.N.C.F. ou l'E.D.F. dont les mouvements de grèves sont, sur les plans économique et social, plus préjudiciables pour notre pays.

R. Bernasconi

- La Confédération Française de l'Encadrement (C.F.C.)

"Votre proposition rencontre, sur son principe, notre total assentiment dans la mesure où nous nous étions prononcés depuis fort longtemps déjà en faveur d'une médiation rendue obligatoire avant tout dépôt d'un préavis de greve (mise en place d'un "Comité des Sages").

"Vous trouverez, jointe à la présente, une note faisant ressortir plus concrètement nos points d'accord ou d'interrogation sur les modalités pratiques de mise en application."

Paul Marchelli

Les apports de la proposition de loi Fourcade.

Trois axes essentiels peuvent être dégagés :

A) L'obligation de mettre en œuvre une procédure de médiation préalablement au dépôt d'un préavis de grève.

- Le caractère obligatoire de cette procédure, et non plus facultatif comme aujourd'hui, doit être approuvé.

- Un médiateur choisi par des personnalités qualifiées est nommé, sur requête de l'autorité hiérarchique ou de la direction de l'entreprise ou d'une ou plusieurs organisations syndicales majoritaires, par le Ministre de tutelle (ou par le Préfet pour les services publics locaux).

Ces modalités de désignation me paraissent mal pensées : l'échec piteux de la médiation tentée lors des dernières grèves de la S.N.C.F. démontre, si besoin était, que la mission d'un conciliateur est par avance vouée à l'échec si le moindre doute peut être élevé quant à l'indépendance et à la neutralité de l'homme choisi.

Or, des grévistes surexcités ne peuvent pas ne pas considérer que le médiateur désigné par le Ministre avec lequel ils sont indirectement en conflit ouvert est par nature partial à leur rencontre.

On rejoint ainsi votre idée d'un " Comité des Sages " permanent qui devrait avoir pour fonction, à mon avis, non pas de se saisir lui-même des litiges collectifs pour tenter de les résoudre, mais de procéder à la désignation des médiateurs, cas par cas.

En effet, et par définition, une médiation laisse des séquelles faute d'avoir satisfait tous les extrémismes, ce qui amènerait très rapidement un Comité des Sages qui interviendrait lui-même sur le terrain à se trouver dans la même situation inconfortable que le Conseil constitutionnel aujourd'hui.

Il faudrait naturellement essayer de trouver, pour composer ce comité, des personnalités les plus indépendantes possibles (si cela existe...) des divers pouvoirs politiques et syndicaux.

On peut penser, par exemple, au Président de la Chambre sociale de la Cour de cassation, au président du Conseil économique et social, etc.

- Il n'est pas prévu par la proposition Fourcade de sanction à l'encontre des agents déclenchant un mouvement de grève effectif avant que la procédure (desormais) obligatoire de conciliation soit parvenue à son terme et que le préavis ait été respecté.

Or, la stipulation de sanctions à ce niveau me paraît indispensable si l'on ne veut pas que le nouveau texte reste lettre morte.

La mode actuelle des " Comités de coordination " plus ou moins informels sans responsables officiels, et en tout cas sans personnalité juridique précise, nécessite de prévoir des sanctions individuelles.

Par référence à la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat, ces sanctions pourraient être rédigées comme suit :

" Article 521-2-1, troisième alinéa :

Les agents n'ayant pas respecté la procédure de médiation définie à l'article 521-2-2 du présent code ou le préavis prévu à l'article L. 521-3 se placent de même en dehors des statuts, règlements et conventions régissant leur emploi.

L'autorité hiérarchique ou la direction constatent sans délai la rupture de leur contrat par les agents en cause ".

B) La création d'un véritable service minimum.

Ce droit de réquisition, assorti de sanctions, ne peut qu'être approuvé.

C) La faculté offerte aux usagers des services publics d'engager la responsabilité civile des responsables d'un mouvement de grève illicite.

Il faut également à mon sens approuver cette notion, sans pour autant se faire d'illusions exagérées quant à son efficacité réelle.

Les associations d'usagers trouveront néanmoins dans cette disposition une base juridique précise à l'engagement d'actions en dommages-intérêts.

En conclusion, la proposition Fourcade, qui complète et renforce l'arsenal des textes à la disposition des Pouvoirs publics pour "moraliser" le droit de grève dans les services publics, peut être globalement approuvée.

Il restera, mais c'est une autre histoire..., à trouver une volonté politique décidée à user de cet arsenal renforcé.

Jean-Luc Jobard

3° Le rejet

- Force Ouvrière (FO)

Nous avons pris connaissance de votre 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".

L'étude de cette proposition examinée à la lueur des intérêts salariés suscite un certain nombre de réserves.

En effet, si ce texte peut permettre aux usagers des services publics de subir avec un effet moindre les perturbations liées à l'exercice du droit de grève, il n'est pas sans poser un certain nombre d'interrogations et de critiques.

En premier lieu, le champ d'application de la loi pose de larges problèmes de définition.

Les textes ne permettent pas de définir avec précision à quelles entreprises la médiation obligatoire et le service minimal seront applicables ?

En outre, ce projet de loi laisse à l'exécutif postérieurement à l'adoption de la loi le soin de déterminer par décret les activités et les catégories de personnels nécessaires à l'exécution de ce service minimum.

En second lieu, la médiation allonge artificiellement la procédure de déclenchement d'un conflit.

Actuellement le délai qui s'écoule entre le moment où une grève est décidée et celui où elle sera effectivement commencée est de cinq jours (durée du préavis).

La nouvelle procédure offre la possibilité d'une période allant jusqu'à trente jours.

Compte tenu de la jurisprudence récente de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation en matière d'exercice du droit de grève (arrêt du 4 juillet 1986), l'instauration d'une telle procédure pose de légitimes inquiétudes.

En troisième lieu, nous ne pouvons que constater que l'obligation d'assurer un service minimal limite l'exercice du droit de grève. Dans la mesure où le droit de grève est "le droit de nuire", celui-ci est considérablement altéré par tout ce qui diminue son caractère coercitif.

Enfin, il apparaît que la possibilité expresse octroyée aux usagers, d'engager la responsabilité des grévistes, est une épée de Damoclès qui pèsera en permanence au-dessus de la tête des organisations syndicales.

Ce risque est d'autant plus important que l'adoption de cette disposition risque d'aboutir à la création d'une présomption de responsabilité des grévistes envers les usagers.

Le débat actuel n'est certes pas nouveau. Dans les services publics, la grève a toujours suscité des réserves, généralement fondées sur les exigences de l'ordre public ou plus précisément sur l'idée que "la continuité est de l'essence du service public";

Mais la continuité du service public n'est-elle pas souvent en fait, un épouvantail fallacieux utilisé pour freiner l'usage du droit de grève ?

La C.G.T.-F.O. le pense et nous demandons donc le retrait de cette proposition de loi.

Andre Bergeron et Marcel Lalonde

L'ANALYSE TECHNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Pour la C.G.T.-F.O. la portée du texte est contestable essentiellement pour quatre raisons :

- la médiation obligatoire allonge artificiellement la procédure de déclenchement d'un conflit collectif du travail ;
- l'instauration d'un service minimum limite l'exercice du droit de grève et le pouvoir coercitif de celui-ci ;
- la possibilité pour les usagers de mettre en œuvre la responsabilité civile des grévistes peut avoir des conséquences pécuniaires particulièrement graves pour les organisations syndicales.

I. - UN CHAMP D'APPLICATION DIFFICILEMENT DÉTERMINABLE

La médiation obligatoire, ainsi que le respect d'un service minimal en cas de grève, sera applicable aux salariés visés à l'article L. 521-2 du code du travail.

Cet article fait notamment référence aux organismes et établissements chargés de la gestion d'un service public.

Quelles sont les entreprises qui gèrent un service public ?

La doctrine est fort partagée sur la réponse à apporter à cette interrogation.

En effet, une loi de 1963 a décidé de soumettre aux règles qu'elle édictait en matière de droit de grève dans les services publics, 24 entreprises à statut mentionnées dans un décret du 1^{er} juin 1950.

Au regard de ce décret sont présumés participer à la gestion d'un service public (la Banque de France, la S.N.C.F., les Charbonnages de France, l'E.D.F., etc.).

Pour certains auteurs cette liste demeure toujours utilisable. Ils soutiennent que ce décret, bien que codifié à l'article L. 134-1 du code du travail, a été depuis lors abrogé par le décret du 8 juin 1983, cela ne signifie pas pour autant que les entreprises citées dans le texte abrogé échappent désormais à l'application des règles posées en 1963. D'autant plus que le texte de l'article L. 521-2 du code du travail renvoie toujours au décret abrogé.

Pour d'autres commentateurs, le problème ne se pose plus en ces termes depuis l'intervention de la loi du 13 novembre 1982 qui a apporté une nouvelle rédaction à l'article L. 134-1, en faisant notamment disparaître de cet article son second alinéa qui précisait que " la liste des entreprises à statut est déterminée par une réglementation ". Cet article a d'ailleurs depuis été explicitement abrogé par le décret du 8 juin 1983.

Pour cette doctrine le législateur aurait dû, dans ces conditions, et en bonne logique, abroger la dernière phrase de l'article L. 521-2.

Au-delà de ces batailles de juristes, le problème qui se pose et qui se posera avec plus d'acuité si le projet est adopté est la détermination du champ d'application de la loi. Autrement dit à quelles entreprises s'appliquera obligatoirement ce service minimum ?

Dans l'état actuel de notre droit, il apparaît que la jurisprudence se prononce au cas par cas. Ainsi, la Cour de cassation a considéré que le C.E.A. et la C.O.G.E.M.A. assurent la gestion d'un service public (1984) de même que Air Inter.

Cette indétermination est incontestablement un facteur d'insécurité.

En effet, voilà un texte auquel va être apporté un certain nombre d'aménagements et dont on ne peut déterminer avec précision à qui il sera applicable.

II. - UNE MÉDIATION QUI ALLONGE LA PROCÉDURE DE DÉCLENCHEMENT D'UN CONFLIT

La première conséquence de l'instauration d'une procédure obligatoire de médiation réside dans l'accroissement du délai qui s'écoule entre le moment où une grève est décidée et celui où elle sera effectivement commencée.

Car entre ces deux délais il pourra s'écouler jusqu'à trente jours :

- > le médiateur est nommé dans un délai de cinq jours ;
- > le médiateur rend son rapport dans un délai de quinze jours à compter de sa nomination ;
- > les parties disposent d'un délai de cinq jours pour donner ou non leur accord ;
- > les salariés doivent respecter un préavis de cinq jours francs avant le déclenchement de la grève.

Rappelons que, actuellement, la procédure est uniquement enfermée dans le délai du préavis.

Cet allongement de la procédure peut certes permettre un règlement amiable du litige, mais il peut également avoir pour conséquence de canaliser l'ardeur des salariés ou de les démobiliser.

Cette longue procédure apparaît d'autant plus artificielle que l'obligation de négocier pendant la durée du préavis est déjà imposée par la loi du 19 octobre 1982 et inscrite dans le dernier alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail.

De plus, la longueur de cette nouvelle procédure peut avoir d'autres effets pervers, si on la rapproche d'une des dernières jurisprudences de la Cour de cassation en matière d'exercice du droit de grève.

Dans une décision de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 4 juillet 1986, la Haute juridiction a jugé que " si la grève est licite dans son principe en cas de revendications professionnelles, il appartient au juge des référés d'apprécier souverainement si elle n'entraîne pas un trouble manifestement illicite ". Il résulte de cette jurisprudence que si l'employeur considère que les revendications professionnelles présentent un caractère " excessif " ou " déraisonnable ", celui-ci peut pendant le préavis saisir le juge des référés pour faire cesser " le trouble manifestement illicite qui en résulterait ".

La proposition de loi s'inscrit dans cette jurisprudence, dans la mesure où la conséquence indirecte de ces deux textes est de faire apprécier les revendications professionnelles des salariés par des personnes extérieures aux acteurs du conflit social.

De plus, rien n'interdit qu'un jour on reconnaisse au médiateur les pouvoirs octroyés aujourd'hui au juge des référés.

Par ailleurs, notre Organisation a de tous temps marqué un certain scepticisme sur l'intérêt et l'efficacité des mesures de règlement des conflits collectifs.

Notons que notre Confédération s'est ralliée à l'avis qui avait été formulé dans sa séance du 30.11.1949 par le Conseil Economique et Social qui rejetait le projet de loi n° 8444 prévoyant des procédures obligatoires de conciliation et d'arbitrage.

III. - LE SERVICE MINIMUM : UNE LIMITATION DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

Pour reprendre une formule désormais célèbre, le droit de grève est " le droit de nuire ". Nul ne conteste aujourd'hui que la grève est un moyen de pression sur l'employeur, qui trouve sa source dans la désorganisation durable de l'entreprise.

Or, on ne peut que constater, que ce " droit de nuire " sera considérablement altéré dans les services publics, par l'instauration d'un service minimal.

En altérant la portée du droit de nuire, c'est l'efficacité même du droit de grève qui est mise en cause et au delà sa raison d'être.

IV. - L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES GRÉVISTES : UN DANGER CONSTANT

La proposition d'introduire dans le code du travail un article L. 521-7 qui donne aux usagers la possibilité d'engager la responsabilité civile de " tous ceux qui auront encouragé ou organisé un arrêt de travail illicite " est probablement la disposition la plus critiquable de ce texte.

Or, ce type de revendication n'est pas isolé, il se place dans un contexte, notamment, jurisprudentiel, beaucoup plus large.

En effet, la mise en jeu de la responsabilité civile des syndicats et de leurs délégués syndicaux à l'occasion des conflits collectifs est de plus en plus admise par les tribunaux.

Mais jusqu'à présent, les actions en responsabilité ont essentiellement comme fondement le préjudice subi par l'employeur ou par les salariés non grévistes. Les actions dirigées contre les salariés grévistes par les usagers étant extrêmement rares.

D'ailleurs, il n'existe pas dans notre droit une responsabilité " spéciale " des salariés grévistes envers les usagers. Les demandeurs ont donc recours à une responsabilité " générale " organisée par les articles 1382 et 1383 du code civil qui permettent à tous ceux qui ont subi un préjudice d'engager la responsabilité de l'auteur de la faute s'il existe un lien de causalité entre la faute et le dommage.

Il importe de constater que lorsqu'un demandeur invoque les articles 1382 et 1383, il lui incombe d'établir la faute de celui à qui il demande réparation.

En revanche, si votre proposition est adoptée on risque d'aboutir à la création d'une présomption de responsabilité des grévistes envers les usagers. On assistera donc à un renversement de la charge de la preuve. De la faute prouvée dans le système actuel, on risque de déboucher sur une faute présumée des salariés grévistes.

- La Confédération Française Démocratique du Travail (C.F.D.T.).

" Cette proposition de loi soulève de notre part une critique de fond qui tient tant à la philosophie qui l'anime qu'aux modalités techniques du texte.

La critique de fonds

Si nous sommes tout à fait d'accord avec vous pour considérer que les dernières grèves survenues dans les services publics ont mis en évidence d'une part l'absence quasiment totale de dialogue entre les partenaires sociaux et d'autre part, l'archaïsme des relations sociales dans certaines entreprises publiques, nous n'en tirons pas les mêmes conséquences.

Vous considérez, en effet, que l'institution par la voie législative d'une procédure de médiation propre au secteur public est de nature à favoriser le dialogue social et par voie de conséquence, d'empêcher le renouvellement des perturbations semblables à celles que nous avons connues.

Nous considérons, quant à nous, que la grève est par définition, rebelle à tout processus d'encadrement juridique. Elle est un droit reconnu par la Constitution. Autrement dit, nous ne pensons pas qu'une procédure législative soit de nature à "endiguer" un mécontentement surtout lorsque celui-ci trouve sa source dans des problèmes déjà posés et jamais résolus. Faut-il, à cet égard, vous rappeler l'échec cuisant du décret de réquisition des mineurs en 1963? Ne faut-il pas s'interroger sur l'inefficacité pratique des différentes procédures inscrites dans le code du travail en matière de conciliation, de médiation et d'arbitrage? Pourquoi, et par quel mystère, l'échec de ces procédures dans le secteur privé se transformerait-il en réussite dans le secteur public?

Nous estimons également que la meilleure manière de "prévenir" les conflits consiste à traiter les problèmes en amont, sans attendre que le conflit éclate. Le traitement en amont des conflits dans les administrations et les services publics suppose des réformes de structure et une modification du comportement des représentants de l'administration et des directions des entreprises nationalisées, permettant de "donner sa juste place à la négociation".

Toute proposition de loi visant à encadrer le droit de grève est dérisoire dès lors que les dirigeants de ces administrations ou entreprises ne peuvent pas, ne veulent pas, ou ne savent pas négocier.

Faut-il rappeler que dans les conflits E.D.F.-G.D.F. et S.N.C.F., le conflit n'a éclaté qu'à l'issue d'un long processus où les organisations syndicales avaient épuisé les diverses possibilités d'interpellation de la Direction générale?

Nous considérons enfin que le droit de grève est déjà réglementé en France. Rappelons que cette réglementation vise d'une part, à assujettir les agents des services publics au respect d'un préavis de cinq jours francs (loi du 31-07-63); d'autre part, à créer une obligation de négocier pendant la durée du préavis (loi du 19-10-82 résultant d'un amendement sénatorial). Or, que constate-t-on? Le préavis est, sauf très rares exceptions, respecté par les agents, tandis que l'obligation de négocier ne l'est pas de la part de l'administration, que des sanctions sont prévues en cas de non-respect des préavis, enfin qu'aucune contrainte n'existe pour exiger que les délais de préavis soient mis à profit pour négocier.

Pour conclure cette première partie, nous considérons qu'il n'y a pas lieu d'alourdir l'arsenal législatif et qu'il est préférable de s'interroger sur les raisons qui aboutissent à l'absence ou au blocage des négociations dans les services publics.

La critique du contenu.

L'institution d'une procédure obligatoire, préalablement au dépôt de tout préavis de grève nous paraît inutile, dangereuse et inefficace :

- inutile car l'absence de dispositions légales en la matière n'a jamais, dans le passé, empêché le recours à cette forme de règlement pacifique des conflits, quelles qu'en aient pu être par ailleurs les modalités : commission des sages en 1963 lors du conflit des mineurs, conseil des médiateurs en 1983 lors du conflit des internes et chefs de cliniques, médiateurs en 1986 lors du conflit S.N.C.F. ;

- dangereuse en raison de son caractère obligatoire et de son caractère préalable. Le caractère préalable et obligatoire et la médiation peut conduire à des effets contraires au but recherché :

- tentation pour les directions confrontées à un conflit de s'en remettre à un tiers pour fuir leur propre responsabilité dans le domaine de la gestion du social,

- incompréhension des salariés et des agents publics pour lesquels la grève n'a jamais constitué que l'ultime recours et qui seraient en droit de considérer qu'une telle procédure est une atteinte intolérable à une liberté publique fondamentale, celle du droit de grève ;

- inefficace en raison même de la procédure envisagée qui repose sur l'initiative d'une seule des parties en cause (l'autorité hiérarchique ou les organisations syndicales représentatives au regard des dernières élections), et sur le choix par le ministère de tutelle du médiateur. Un tel processus est de notre point de vue voué à l'échec. L'expérience prouve en effet que pour être efficace, le médiateur doit bénéficier du consensus des parties, qu'il s'agisse de l'opportunité de recourir à un tiers ou du choix de ce tiers. La confiance des parties est une condition *sine qua non* de la réalisation heureuse d'une mission de médiation.

L'institution d'un service minimum dont les modalités d'application seraient confiées au pouvoir réglementaire chargé de définir les activités et les catégories de personnel strictement indispensables à l'exécution de ce service minimum, est, de notre point de vue, une mesure contestable tant en droit qu'en fait.

- En droit, parce que cette mesure aboutit à une limitation considérable d'une liberté publique comme le droit de grève et que ce faisant, il ne nous paraît pas concevable que le pouvoir législatif se déssaisisse sur le pouvoir exécutif d'une fonction et d'une responsabilité qui lui appartient en application du préambule de la Constitution. Ajoutons que la notion de continuité d'un service public est une notion tellement floue qu'elle nous conduit à craindre des initiatives intempestives de la part des ministères concernés.

- En fait parce que la notion de continuité du service public est une notion éminemment variable selon l'entreprise, l'administration ou la nature du service rendu. L'hétérogénéité des situations est telle que des dispositions réglementaires, du fait de leur généralité, ne pourront conduire qu'à des restrictions considérables du droit de grève, ce qui est tout à fait inacceptable.

Pour autant, nous sommes tout à fait conscients que la question du service aux usagers se pose notamment dans certains secteurs particulièrement sensibles et qu'il y a lieu de concilier la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut créer des contraintes et la défense des intérêts professionnels dont la grève est un moyen. Mais nous contestons avec vigueur la méthode que vous préconisez car, pour nous, la seule procédure adéquate et acceptable est celle qui consiste à négocier, avec les organisations syndicales, les modalités pratiques permettant de répondre à cette question.

Les dispositions relatives aux sanctions constituent le volet le plus critiquable de la proposition de loi. Elles visent en effet :

- en cas de violation d'un ordre de requisition, d'une part à supprimer les garanties prévues par le code de la Fonction publique, d'autre part à introduire subrepticement la notion de faute lourde, permettant la rupture immédiate du contrat pour le personnel relevant du service public ;

- en cas de violation des dispositions relatives à la procédure de conciliation, à permettre d'engager la responsabilité civile du personnel relevant du service public, devant les juridictions judiciaires.

Or, l'administration dispose déjà en droit de pouvoirs considérables, qu'il s'agisse de procédures disciplinaires, de la requisition ou tout simplement du maintien à leur poste du personnel indispensable à la continuité du service public dans des conditions définies par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les nouvelles sanctions envisagées ouvrent la voie à des règlements de compte entre directions, usagers et agents publics. Elles permettraient aux administrations de prendre des sanctions à l'encontre de ceux qu'elles considèrent comme étant les meneurs, c'est-à-dire en particulier à l'endroit des responsables syndicaux.

La question de fond, aujourd'hui, est moins de réglementer le droit de grève qu' de moderniser les modes de gestion de l'administration et des services publics, pour donner à la négociation et à l'intervention du syndicalisme et des salariés la place qui leur revient dans une société moderne.

Jean KASPAR

4° Le silence

La Confédération Générale du Travail (C.G.T.) et l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers (A.P.C.M.) auxquelles la proposition de loi a été également adressée, n'ont pas répondu au courrier qui leur a été envoyé.