

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juillet 1963.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à certaines modalités de la grève dans les Services publics,

Par M. Roger LAGRANGE,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Affaires sociales a procédé à l'examen du projet de loi relatif à certaines modalités de la grève dans les services publics. Après une discussion générale très large, elle a

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, président ; André Plait, André Dulin, Jean-Louis Fournier, vice-présidents ; Marcel Lambert, François Levacher, Louis Roy, secrétaires ; Ahmed Abdallah, Emile Aubert, Marcel Auduy, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Joseph Brayard, Robert Burret, Omer Capelle, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Francis Dassaud, Baptiste Dufeu, Adolphe Dutoit, Lucien Grand, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Roger Lagrange, Arthur Lavy, Francis Le Basser, Marcel Lemaire, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Robert Liot, Henry Loste, Georges Marie-Anne, Louis Martin, André Méric, Léon Messaud, Eugène Motte, Joseph de Pommery, Alfred Poroï, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Vermeersch, M. Raymond de Wazières, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 433, 459, 461 et in-8° 61.

Sénat : 189 (1962-1963).

été saisie de la question préalable suivante présentée par M. Méric, au nom du groupe socialiste :

« Constatant que le projet de loi est soumis au Sénat dans des conditions de précipitation et dans un contexte social tels qu'il prend l'allure d'une arme de combat contre les services publics et, à travers eux, contre la classe ouvrière tout entière, pour étouffer leurs légitimes revendications,

« Considérant que la réglementation du droit de grève constitue, dans les circonstances actuelles, un défi insolent et une lourde menace à tous les travailleurs pour qui la grève reste l'ultime recours,

« Convaincu que la sagesse et le sens civique des ouvriers et employés des services publics ont toujours évité que les mouvements revendicatifs portent atteinte aux intérêts suprêmes de la Nation,

« Regrettant que les grèves des services publics soient toujours motivées par l'imprévoyance du Gouvernement, ses manquements aux promesses faites,

« J'oppose la question préalable. »

En acceptant, par 14 voix contre 13, la question préalable qui lui était présentée, la Commission des Affaires sociales du Sénat n'a obéi à aucun sentiment d'opposition systématique. Son attitude se justifie par un examen objectif non seulement du projet gouvernemental, mais aussi des circonstances, du contexte, dans lesquels il a vu le jour, de la situation sociale en général, et de la situation dans le secteur public ou para-public, en particulier.

*

* *

Voyons d'abord les circonstances. A en croire M. le Premier Ministre « c'est l'opinion qui a exigé une réaction du Gouvernement à la suite des récentes grèves surprises de la R. A. T. P. »

C'est donc en partant d'une situation strictement locale et parisienne que le Gouvernement veut étendre à tout le secteur public et assimilé, soit à près de 2.500.000 travailleurs représentant 20 % des salariés français, une législation restrictive sur le déclenchement de la grève et, dans le cadre ainsi déterminé, une législation répressive.

L'opinion exige, dit-on. Quelle opinion ?

Les millions de travailleurs de la région parisienne qui ont répondu, le 17 juillet 1963, à l'ordre de grève de toutes les organisations syndicales pour protester contre le projet gouvernemental ne font-ils pas eux aussi partie de cette opinion publique ?

Ne constituent-ils pas précisément la partie de la population qui souffre le plus des conséquences d'une grève, quelles qu'en soient les formes ?

Croit-on que les travailleurs recourent de gaieté de cœur à cette arme suprême qui a permis l'essentiel des conquêtes ouvrières et l'amélioration du sort des travailleurs ?

Le Gouvernement n'a pas le droit d'« annexer » ainsi l'opinion d'une fraction importante de la population pour justifier le dépôt d'un texte que condamnent toutes les organisations syndicales ouvrières et de fonctionnaires.

Je tiens à la disposition de ceux qui en douteraient le volumineux dossier des protestations émanant de toutes les régions de France, parvenu à votre Commission des Affaires sociales.

Est-ce à dire que tous les membres de cette Commission qui ont voté la motion préalable approuvent toutes les formes de grèves et, en particulier, les grèves déclenchées par surprise ?

Certainement pas, et beaucoup de commissaires, sinon tous, pensent que les organisations syndicales devraient être plus attentives à la gêne qui résulte pour les usagers d'une grève surprise survenant, par exemple, dans les transports publics.

Il convient, d'ailleurs, d'observer que beaucoup de responsables syndicaux ont conscience que le meilleur gage de réussite d'une grève se trouve précisément dans la popularité dont elle bénéficie. La dernière grève des mineurs est la plus belle illustration de cette affirmation et le langage que tenait récemment M. R. Lapeyre, secrétaire général de la Fédération des Transports F. O., est une condamnation de certaines formes de grève. Écoutons-le : « Nous sommes contre les grèves surprises de la R. A. T. P. parce qu'elles se font toujours en dehors de l'unité syndicale, parce qu'elles sont inefficaces et aussi parce que nous avons le respect de l'usager, du travailleur qui est victime de ces mouvements ».

Depuis longtemps déjà d'ailleurs les organisations syndicales n'ont-elles pas, que ce soit à l'E. D. F. ou ailleurs, décidé d'assurer

les services de sécurité. Si des excès ont parfois été commis, n'est-ce pas essentiellement parce que l'Etat restait sourd aux légitimes revendications des travailleurs du secteur public, particulièrement défavorisés comme le note le rapport de la commission présidée par M. Massé.

Pourquoi d'ailleurs le Gouvernement ne s'attaque-t-il, au nom de l'intérêt général et des droits de l'usager, qu'aux seuls travailleurs assurant le fonctionnement d'un service public, pour lesquels les conditions de travail et, plus encore, la rémunération entraînent déjà trop souvent une fuite des éléments les plus qualifiés vers le secteur privé ?

Lorsque les paysans, excédés par tel aspect de la politique agricole du Gouvernement, barrent les routes, crèvent des fûts de vin d'Algérie, immobilisent des trains ou détériorent des denrées de première nécessité, on ne songe pas, pour l'instant et à juste raison à mon sens, à établir une législation spéciale limitative et répressive.

Si nous votons ce texte, demain, au nom toujours de l'intérêt général et des droits de telle ou telle catégorie d'usagers, ne l'étendra-t-on pas à d'autres secteurs de l'activité nationale ?

Le Gouvernement, je le sais, prétend que son projet ne tend qu'à régler le déclenchement de la grève dans le secteur public, sans porter atteinte au droit de grève même. Il assure qu'en agissant ainsi il a la caution de la Constitution de 1946 et ne ferait en somme qu'un pas de plus dans le sens prévu par les circulaires de MM. Mendès-France, Guy Mollet, Pineau et par le décret de M. Pinton (1).

Vous me permettrez sans doute d'observer, mes chers collègues, que les circonstances dans lesquelles ces textes sont intervenus étaient toutes différentes de celles que nous connaissons actuellement. Ils visaient des grèves à caractère politique marqué alors que notre pays était en guerre, soit en Indochine, soit en Algérie.

Tous ces textes, enfin, ne s'appliquent qu'à des catégories limitées bien définies (personnel d'autorité et de sécurité). De plus c'était le principe de la *réquisition individuelle* qui était retenu pour assurer la présence des fonctionnaires d'autorité et le fonctionnement des services de sécurité.

(1) Ces textes sont reproduits pages 4 et suivantes dans l'avis présenté à l'Assemblée Nationale par M. Capitant, député, au nom de la Commission des lois (n° 461, 2^e législature).

A la vérité, si le projet relatif à certaines modalités de la grève dans les services publics suscite tant d'émotion et d'opposition de la part de toutes les organisations syndicales ouvrières, c'est, comme on a pu le lire dans *Le Figaro* du 11 juillet 1963 ; « qu'il arrive trop tôt ou trop tard et surtout que les intentions qui l'animent ne sont pas claires ».

Il s'inscrit dans un contexte où l'on retrouve l'ordre de réquisition générale prise par le Président de la République lors de la dernière grève des mineurs et les propos, qui ont été jugés regrettables par une large fraction de l'opinion, tenus par M. le Ministre Missoffe ; ils ont été ressentis comme une véritable provocation par les organisations syndicales.

Il s'inscrit dans le cadre des déclarations faites récemment par M. le député Fanton au sujet du Syndicat national des instituteurs, et par M. Peyrefitte, Ministre de l'Information, sur la dernière grève des instituteurs.

Il peut difficilement être isolé de tant de projets et de prises de position émanant de membres du Gouvernement, de parlementaires ou de responsables de la majorité gouvernementale sur la nécessité pour le syndicalisme de se transformer et de s'intégrer à l'entreprise ou à l'Etat en abandonnant son « droit de contestation » pour une action dite « constructive ».

*
* *

Toutes ces considérations ne sont peut-être pas globalement et au même degré retenues par la majorité des membres de la Commission des Affaires sociales qui a voté la motion préalable ; elles n'auraient sans doute pas suffi à dégager une majorité.

Un autre courant de pensée, en effet, était nettement favorable au rejet de la motion préalable pour permettre l'ouverture d'un dialogue avec le Gouvernement, soit en vue de la prise en considération d'amendements tendant à l'établissement d'une procédure efficace de règlement des conflits dans le secteur public. On peut s'étonner en effet de l'aspect presque exclusivement négatif et restrictif du projet gouvernemental, même amendé par l'Assemblée Nationale. Les modifications acceptées par le Gouvernement n'en changent pas sensiblement l'esprit

puisque les négociations auxquelles elles font allusion ne sont que conditionnelles, laissées à l'initiative des parties intéressées ; elles ne sont nullement obligatoires ; le préavis, est-il dit, *ne met pas obstacle* à la négociation. Le contraire eût été aberrant.

Il est à noter que l'article premier *bis* du texte voté par l'Assemblée Nationale n'apporte pratiquement rien de nouveau. Depuis la loi « Gazier » du 26 juillet 1957, les différends collectifs du travail dans les entreprises publiques sont obligatoirement soumis à des procédures de conciliation. Des protocoles auraient dû, en application de cette loi, être signés entre les Ministres de tutelle et les organisations syndicales les plus représentatives du personnel de toutes les entreprises publiques visées à l'article 31-0 du Livre I^{er} du Code du travail. Ces protocoles doivent fixer la procédure suivant laquelle sont examinés, aux fins de conciliation, les différents collectifs de travail.

Peut-on nous dire combien de ces protocoles ou accords ont été signés ?

Sur le plan de la procédure du règlement des conflits, le Gouvernement n'a pas voulu s'inspirer de l'un des aspects positifs de la grève des mineurs : la création de la Commission dite « des sages ». Celle-ci a permis aux deux parties d'exposer objectivement leurs thèses et au rapporteur de ladite commission de donner un avis motivé dont le Gouvernement a dû tenir compte.

On est d'autant plus surpris de cette carence du projet gouvernemental sur ce point que l'un des membres, sans doute le plus qualifié, de la majorité U. N. R. à l'Assemblée Nationale, M. Michel Debré, envisage lui-même dans son livre « Au service de la Nation », le droit pour le gouvernement « d'évoquer la *cause du conflit* (dans le secteur public) devant une commission d'examen », procédure laissée, il est vrai, selon son auteur, à l'appréciation du Gouvernement.

Le désir d'amender le projet gouvernemental dans ce sens eût sûrement prévalu devant votre Commission des affaires sociales si ses membres avaient eu la certitude que le Gouvernement ne se refusait pas, comme il l'a fait à l'Assemblée Nationale, à ouvrir le dialogue en exigeant un vote bloqué sur un texte insuffisamment amendé.

Sans doute l'attitude du Sénat, lors du vote sur la motion préalable, sera-t-il largement conditionnée par les précisions que le

Gouvernement voudra bien lui donner sur l'attitude qu'il observera sur la procédure et sur les possibilités d'amendement d'un texte qui, en son état actuel, a paru inacceptable à la majorité de votre Commission des affaires sociales.

*
* *

A la vérité, ce projet repose sur une illusion : celle de croire à la possibilité de limiter ou d'éviter les conflits dans tout un secteur important de l'activité nationale par des mesures restrictives permettant, en particulier, sous le prétexte de la défense de l'intérêt général et des usagers, de prévoir et d'organiser des moyens de remplacement qui ont toute chance de briser la grève.

Si ce texte était voté, il ne ferait que durcir les grèves, les prolonger bien souvent ; en tout état de cause, il ne ferait que détériorer davantage encore le climat social et rendre ainsi plus difficile le règlement des conflits dans le secteur public.

Il dénote une méconnaissance totale de la psychologie ouvrière et une méfiance non justifiée à l'égard des organisations syndicales qui condamnent unanimement le projet. C'est le vice-président de la C. F. T. C., M. Jeanson, qui déclarait récemment à la Semaine sociale de Caen : « Ce serait une erreur de demander au syndicalisme de détruire l'une quelconque des armes qui composent son arsenal. Il faudra enfin que l'Etat se décide à jouer le jeu de la négociation, plutôt que de mettre en œuvre des mesures qui risquent de n'être pas appliquées. Il serait vain de vouloir enserrer dans un réseau de réglementations cette force d'explosion qu'est la grève, qui doit toujours exploser et qui explosera, dans ou contre les règles, si l'évolution de l'économie prend un retard insupportable par rapport aux besoins ressentis par le peuple. De même que, pour l'armée, le temps des assauts d'infanterie, casoar au képi et gants blancs à la poignée du sabre, est totalement révolu, de même les syndicalistes ont parfaitement conscience que leur combat appelle des stratégies et des armes nouvelles, mais ils ne veulent laisser à personne le soin de décider à leur place d'envoyer à la ferraille telle ou telle de leurs armes du passé à laquelle ils doivent leur liberté ».

Pratiquement, cette loi n'empêchera même pas toujours les grèves-surprises et le préavis ne sera pas forcément respecté,

comme le prouve l'existence de grèves-surprises récentes dans des secteurs où elles sont cependant déjà interdites. Et que dire de cette obligation faite aux organisations syndicales de prévenir l'autorité hiérarchique ou la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé en fixant la durée, limitée ou non, de la grève envisagée ? Sans nulle chance d'erreur, on peut prédire que cette disposition restera lettre morte.

Le vrai problème est ailleurs : il consiste d'abord à donner satisfaction aux légitimes revendications des travailleurs et à leur enlever ainsi toute raison de recourir à la grève en général et aux grèves dites « fautives » lorsque l'exaspération ouvrière est à son comble.

Notre ancien collègue M. Léo Hamon, dans un article publié dans « Notre République » du 5 juillet 1963 constatait à la fois la nécessité d'une bonne entente entre les syndicats et le pouvoir et la pratique d'une politique sociale qui commande la confiance des travailleurs, lorsqu'il écrivait :

« Loin, donc, qu'une réglementation du droit de grève puisse dispenser de l'entente entre les syndicats et le pouvoir, c'est cette bonne entente qui est une condition nécessaire pour que la réglementation du droit de grève ne soit pas, en définitive, inopérante ou oppressive. A son tour, cette bonne entente suppose de la part du Gouvernement la pratique d'une politique sociale qui commande la confiance des travailleurs et de la part des dirigeants syndicaux la conscience des responsabilités que leur crée l'accroissement même de leur pouvoir dans une société transformée. Enfin, elle suppose, entre les uns et les autres, la pratique de contacts systématiques autour de tables — rondes ou carrées, peu importe — non pour s'affronter, mais pour faire avancer les problèmes. Les régimes conservateurs se reconnaissent à ce qu'ils croient pouvoir s'en tenir à des mesures d'ordre et renvoyer les réformes à plus tard ; ils ont toujours succombé.

« La réglementation du droit de grève dans certains services n'est, en réalité, qu'un épisode ; il n'est, par lui-même, pas intrinsèquement scandaleux, mais isolé, il est parfaitement insuffisant. Réglementer le droit de grève est, pour le pouvoir une action légitime ; elle peut lui donner un instrument nécessaire, mais ce n'est qu'un instrument et non une fin. Car la fin, en matière sociale, c'est une juste répartition des revenus, une plus grande

prospérité, un climat où soient mieux satisfaites les exigences de la dignité des travailleurs, une société où leurs responsabilités d'hommes soient consacrées. »

Nous ne trouvons plus trace de telles préoccupations dans le projet gouvernemental.

Dans les circonstances actuelles, le Gouvernement ne doit pas substituer sa propre responsabilité à celle des organisations ouvrières et de leurs militants. Elles ont donné trop de preuves de leur sagesse, de leur courage et de leur sens des responsabilités dans les circonstances où l'intérêt national était en jeu, pour que le Sénat puisse accepter ce transfert de responsabilités et leur infliger ainsi, même inconsciemment, une telle offense.

Telles sont, longuement et cependant peut-être incomplètement résumées, les raisons qui ont motivé la décision de votre Commission des Affaires sociales, acquise à une voix de majorité.

Sans doute, ce rapport ne reflète-t-il que très imparfaitement les nuances de pensées qui se sont manifestées au sein de notre Commission. Je prie ses membres de bien vouloir m'en excuser et je leur fais confiance pour préciser leur sentiment.

En conclusion, votre Commission vous demandera d'opposer la question préalable avant le passage à la discussion des articles du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article premier.

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnels civils de l'Etat, des départements et des communes comptant plus de dix mille habitants, ainsi qu'aux 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. Ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises visées par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article 31-0 du livre 1^{er} du Code du travail.

Article premier *bis* (nouveau).

Les litiges collectifs intervenant entre les personnels et les collectivités, entreprises, organismes et établissements visés à l'article 1^{er} de la présente loi font l'objet de négociations soit lorsque des conventions, accords ou protocoles ont été passés à cet effet, conformément aux dispositions de la loi n° 50-205 du 11 février 1950 modifiée, soit lorsque les parties intéressées en prennent l'initiative, notamment en application des dispositions qui les régissent.

Art. 2.

Lorsque les personnels visés à l'article 1^{er} de la présente loi 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.

Le préavis ne met pas obstacle à la négociation en vue du règlement du conflit.

Art. 3.

En cas de cessation concertée de travail des personnels visés par l'article 1^{er} de la présente loi, 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. 4.

L'inobservation des dispositions de la présente loi 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. 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. 5.

En ce qui concerne les personnels visés à l'article 1^{er} de la présente loi, non soumis aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961, l'absence de service fait par suite de cessation concertée du travail entraîne une réduction proportionnelle du traitement ou salaire et de ses compléments autres que les suppléments pour charges de famille. Toutefois, quel que soit le mode de rémunération, la cessation du travail, pendant une durée inférieure à une journée de travail, donne lieu à une retenue égale à la rémunération afférente à cette journée.