

DOCUMENT DE TRAVAIL

# Le service minimum garanti, enfin ?

**Frédéric ROUVILLOIS**

Conseiller de la Fondation pour  
l'innovation politique

**Raphaël WINTREBERT**

Chargé de recherche senior à la Fondation  
pour l'innovation politique

La Fondation pour l'innovation politique s'est déjà intéressée à la question du service minimum garanti. Outre quatre tables rondes, organisées en 2004-2005 à Paris, Marseille, Caen et Valenciennes, elle a publié en juillet 2004 une étude de Frédéric Rouvillois, *Les Fondements juridiques de l'obligation de service minimum*, et en janvier 2005 une note préfacée par Francis Mer, ancien ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, alors président de la Fondation, intitulée *Comment garantir la continuité du service public* (disponibles sur [www.fondapol.org](http://www.fondapol.org)). Les deux textes qui suivent prolongent cette démarche et reprennent, en les actualisant, l'essentiel de ces propositions.

# LE SERVICE MINIMUM GARANTI, ENFIN ?

**Frédéric ROUVILLOIS**

Professeur agrégé de droit public à  
l'université Paris-V – René-Descartes  
Conseiller de la Fondation pour  
l'innovation politique

La question du service minimum, ou du service garanti, en particulier en matière de transports, s'annonce déjà comme l'un des grands chantiers de ce début de quinquennat : l'un des plus risqués et des plus explosifs, d'ailleurs, mais aussi l'un des plus attendus, le candidat Nicolas Sarkozy s'étant clairement prononcé en faveur d'une réforme que le candidat Chirac, cinq ans plus tôt, s'était déjà engagé à mettre en œuvre. Alors que, depuis le 25 mai, les premiers contacts s'ébauchent avec les représentants syndicaux, et que certains d'entre eux, à l'instar du secrétaire fédéral de la CFTC Transports, Bernard Aubin, déclarent vouloir non « le service minimum, mais le dialogue social maximum » – supposant implicitement que l'un exclut l'autre –, il semble utile de revenir brièvement en arrière, avant d'indiquer les modalités susceptibles d'être imaginées en fonction de cette expérience, pour satisfaire, enfin, la demande des usagers.

## I. L'HISTOIRE D'UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

Le thème du service minimum, spécialement en matière de transports, qui nourrit le débat public en France depuis plus d'une décennie, donne en effet le sentiment d'un rendez-vous manqué, à plusieurs reprises. À une demande massive de l'opinion répondent des promesses répétées des pouvoirs publics, mais ces dernières sont vite oubliées ou, au mieux, à demi satisfaites par des substituts d'une efficacité discutable.

### 1. Un rendez-vous

#### *La demande*

Au cours des deux dernières législatures, une quinzaine de propositions de loi ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale visant à « protéger les droits des usagers » des services publics<sup>1</sup>, à « assurer la continuité dans les services publics »<sup>2</sup>, à « instaurer un service minimum obligatoire en cas de grève dans tous les services publics sans exception »<sup>3</sup>.

Cette profusion est symptomatique de ce que l'instauration d'un service « minimum » ou « garanti » dans les services publics est devenue l'objet d'une forte demande de l'opinion publique, une demande qui transcende les clivages professionnels ou partisans. Plusieurs sondages récents (IFOP/JDD du 7 décembre 2003, 74% d'opinions favorables; SOFRES/*Figaro Magazine* de janvier 2004, 77%) montrent ainsi qu'au moins trois quarts des Français y seraient favorables et, parmi eux, 92% des patrons de PME, 70% des salariés du public et 51% des électeurs communistes. D'où, une première interrogation : quels sont les raisons et les éléments de cet étonnant consensus ?

Le premier de ces éléments tient incontestablement au caractère incertain et inadapté des mécanismes juridiques en vigueur, à un droit qui s'avère à la fois contradictoire et lacunaire. Pour l'essentiel, la réglementation actuelle repose en effet sur deux dispositions antagonistes : d'une part, le droit de grève, consacré par le préambule de la Constitution de 1946; et d'autre part, le

1. Proposition de loi n° 1597 du 12 mai 1999.

2. *Ibid.*, ainsi que les propositions n°s 3129 du 12 juin 2001 et 1401 du 4 février 2004.

3. Propositions de loi n°s 2500 du 22 juin 2000, 973 du 25 juin 2003 et 974 du 25 juin 2003. Certaines propositions concernaient

des secteurs spécifiques, tels que les transports (propositions de loi n°s 3010 du 24 avril 2001, 110 du 24 juillet 2002, 975 du 25 juin 2003, 1181 du 4 novembre 2003 et 1230 du 18 novembre 2003) ou l'Éducation nationale (proposition de loi n° 968 du 25 juin 2003).

principe de continuité du service public, ancré dans la tradition libérale, mais dont la valeur constitutionnelle n'a été expressément reconnue qu'à partir de 1979, et sur un mode beaucoup moins solennel, par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Or, dotés d'une valeur juridique similaire, non seulement ces principes se contredisent, mais ils apparaissent trop généraux pour être directement appliqués tels quels. L'alinéa 7 du préambule de 1946 soulignait d'ailleurs que le droit de grève devrait s'exercer « dans le cadre des lois qui le réglementent », qui pourraient ainsi en préciser les modalités de mise en œuvre. Malheureusement, depuis 1946, ces lois n'ont jamais été adoptées...

Ainsi, l'état du droit positif français laisse-t-il apparaître en la matière une carence législative qui place la France dans une situation singulière par rapport aux autres pays européens, comme le montre Raphaël Wintrebert dans l'article que l'on lira à la suite de celui-ci. Sept États de l'Union européenne (Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Suède, Finlande, Belgique) disposent en effet d'un régime général de service minimum ; dans d'autres, la législation soumet la grève des fonctionnaires à des conditions très restrictives (Royaume-Uni), ou l'interdit purement et simplement, du moins à ceux qui ont le statut de fonctionnaires (Allemagne). La législation française relative au droit de grève dans les services publics paraît au contraire extrêmement lacunaire : à tel point que selon M<sup>me</sup> Odile Quintin, directrice générale de la direction générale des affaires sociales de la Commission européenne, la France est « l'un des seuls [pays membres de l'Union européenne] à se distinguer par l'absence de reconnaissance d'un principe de continuité des services publics ». En réalité, elle ne garantit que partiellement la continuité du service public, le service minimum n'étant réglementé que dans trois domaines principaux : l'audiovisuel, le contrôle de la navigation aérienne et les centrales nucléaires<sup>4</sup>. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'en l'état de la législation actuelle, notre pays fasse généralement figure de leader européen pour le nombre de jours de grève comptabilisés dans les transports publics<sup>5</sup> ou dans l'Éducation nationale.

4. Outre les transports publics, les Français y sont pourtant massivement favorables, notamment pour le ramassage des ordures ménagères (84%), l'enseignement public et La Poste (79%). Source : sondage IFOP//DD, 7 décembre 2003.

5. 53 779 jours de grève à la SNCF en 1999, 85 094 en 2000 et 105 527 en 2001. La SNCF évalue entre 15 et 20 millions d'euros le prix d'une journée de grève.

Faute d'une telle intervention, c'est finalement aux juges qu'est revenu le soin d'opérer un arbitrage entre ces principes contradictoires. Mais, jusqu'à présent, ceux-ci ont eu tendance à faire prévaloir une interprétation restrictive du principe de continuité, le Conseil d'État n'autorisant ainsi une limitation préventive du droit de grève que pour répondre aux nécessités de l'ordre public, de l'action gouvernementale ou de la sécurité des personnes et des biens. Choix jurisprudentiels parfois perçus comme manifestant un certain mépris à l'égard des usagers du service – mais qui, au fond, sont peut-être inévitables : sur une question aussi sensible, on ne peut demander au juge de se substituer à la fois au constituant et au législateur.

Mais alors que le droit positif persiste à faire prévaloir les logiques du droit de grève sur les exigences du principe de continuité, l'usager du service public paraît de moins en moins susceptible d'accepter une telle dissymétrie : un usager qui se conçoit désormais comme un client du service public.

Dès les années 1970, certains observateurs avaient noté la parenté entre l'usager d'un service public industriel et commercial (SPIC) et le client ordinaire d'une entreprise privée. Mais c'est surtout durant les décennies suivantes que la figure du « citoyen client » s'impose, bien au delà des SPIC, à l'ensemble des relations avec l'État. On peut rapporter ce mouvement à l'influence du droit communautaire qui a conduit à reconnaître aux usagers « des droits en tant que consommateurs du service public : l'application du droit de la consommation à certains services publics, assimilés à des professionnels, a permis aux usagers d'obtenir une protection renforcée en termes de qualité technique des prestations<sup>6</sup> ». Dans ce cadre, « l'usager est ainsi de plus en plus assimilé à un client. La logique libérale qui anime la construction européenne conduit les services publics à se comporter comme n'importe quel prestataire de service vis-à-vis de leurs clients : ils sont tenus de satisfaire leurs aspirations, s'engager sur le service et fournir des résultats ».

Durant les années 1990, les services publics à vocation commerciale n'hésitent plus à franchir le pas et à employer le mot « client », « dans une rhétorique qui », accusent alors certains, serait celle du « client roi ». En 1992, par exemple, la SNCF déclare vouloir placer sa politique sous le thème

6. L. Cluzel-Métayer, *Le Service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006, p. 9.

de la qualité, définie comme « l'engagement de fournir à la clientèle des produits et des services parfaitement conformes à ce qu'elle attend<sup>7</sup> ». Au même moment, la direction de La Poste affirme vouloir « coller mieux aux besoins, eux-mêmes diversifiés, de nos clients<sup>8</sup> ». Deux ans plus tôt, la réforme des postes avait du reste été décrite, par un membre éminent du Conseil d'État, comme « le passage du statut d'usager d'un service administratif à celui de client d'un SPIC<sup>9</sup> ».

Or, cette mutation, qui se produit au même moment dans la plupart des pays développés, n'est ni le fait du hasard, ni le résultat d'une décision unilatérale : on n'impose pas à l'usager sa propre métamorphose, on ne prétend pas « faire de lui un client<sup>10</sup> », contre son gré ; au contraire, on se borne à accéder à une demande plus ou moins explicite. L'une des mutations culturelles les plus profondes de notre époque réside en effet dans l'idée selon laquelle le citoyen se perçoit avant tout comme un consommateur<sup>11</sup> en droit d'attendre une prestation sans défauts – le prestataire de service ayant alors, de son côté, une obligation de résultat.

Pour ce citoyen qui est aussi un consommateur accoutumé aux lois du marché, susceptible de choisir, de changer d'avis, de comparer et de refuser, c'est l'ensemble de ses relations avec les services publics qui doivent obéir à cette logique marchande, où la qualité joue un rôle central. Une logique peu compatible avec la notion classique du droit de grève, et avec le fait de considérer les perturbations massives qu'il entraîne comme le mode normal et légitime d'exercice de ce droit.

Dans cette perspective renouvelée, le service public est censé apporter une réponse adéquate aux besoins d'usagers « moins soumis et plus exigeants<sup>12</sup> ». « La pertinence, l'efficacité, la qualité des services rendus, estime Bernard de Quatrebarbes, seront déterminants dans [...] l'attachement des citoyens à leur service public<sup>13</sup>. »

### Les promesses

Pourtant, sauf la nécessité toute relative d'informer les usagers des effets de la grève,

« l'administration n'est tenue d'aucune obligation de faire fonctionner coûte que coûte le service public en cas de conflit collectif du travail, ainsi que le souligne Philippe Terneyre, elle n'en a "que" le droit<sup>14</sup> ». Or, « une telle vision, aussi restrictive de la continuité du service public en cas de grève, qui révèle une conception archaïque des besoins économiques et sociaux du pays et, surtout, un certain mépris à l'égard des usagers, n'est plus aujourd'hui acceptable<sup>15</sup> ». Sur ce point, la doctrine et les praticiens du droit ne font que confirmer ce que réclame l'opinion publique : il est temps que soit mise en place une obligation générale de service minimum dans les services publics.

Cette exigence forte a ainsi été entendue au plus haut niveau. Le président de la République, Jacques Chirac, par exemple, s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de cette réforme, qu'il avait d'ailleurs évoquée au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002. Le 7 janvier 2004, lors de la cérémonie des vœux aux corps constitués, il déplore solennellement que « la continuité du service public reste très insuffisante en cas de grève », et souhaite, notamment dans les transports publics, l'instauration d'un service garanti. Lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin s'exprime lui aussi en ce sens, déclarant que « l'administration de demain » devra « être une administration de services. [...] Cette administration de services, c'est aussi un service garanti. [...] Je demande aux responsables de nos grands services publics qui n'y sont pas déjà parvenus d'engager la discussion sur la garantie du service avec tous leurs partenaires<sup>16</sup> ». Et c'est dans cette même perspective que le ministre des Transports Gilles de Robien, après avoir annoncé, le 9 décembre 2003, la création d'un comité d'experts chargé d'étudier « les faisabilités techniques » du service garanti, installe le 12 février 2004 ce groupe de travail sous la présidence du conseiller d'État Dieudonné Mandelkern et le charge d'étudier les moyens d'assurer une « véritable continuité du service dans les transports ».

7. SNCF, *Chemins de fer de France*, direction de la communication de la SNCF, 1992, p. 21.

8. *Messages des P et T*, n° 248, 1993, p. 30.

9. *Revue française de droit administratif*, 1991, p. 239.

10. G. Jeannot, « Peut-on faire de l'usager un client? », in P. Warin, *Quelle modernisation des services publics?*, La Découverte, 1997, p. 287.

11. Voir par exemple, J.-F. Burgelin, in D. Dreyfuss, *La Judiciarisation de la médecine*, Flammarion, 2004, p. 47.

12. B. de Quatrebarbes, *Usagers ou clients?*, Éditions d'organisation, 2<sup>e</sup> éd., 1998, p. 21.

13. *Ibid.*, p. 22.

14. P. Terneyre, « Grève dans les services publics », *Répertoire Dalloz droit du travail*, février 2000, p. 24.

15. *Ibid.*, p. 26.

16. *Journal officiel*, Assemblée nationale, 4 juillet 2002. Le président de l'Assemblée nationale Jean-Louis Debré précisait lui aussi récemment que « l'instauration d'un service minimum est parfaitement compatible avec le respect du droit de grève » puisque « dans notre société, deux droits fondamentaux existent : celui de faire grève et celui d'avoir constamment accès aux services publics essentiels ».

## 2. L'échec

Mais ces promesses répétées vont, pour l'essentiel, rester lettre morte, malgré la pression des usagers et celle des parlementaires de la majorité, soucieux de répondre aux demandes de leurs électeurs.

Remis le 21 juillet 2004, le rapport Mandelkern définit d'emblée le service garanti de façon assez négative, comme celui qui « oblige l'entreprise à maintenir en toutes circonstances – donc, notamment, en temps de grève – une offre minimale de service, répondant à des besoins essentiels. Lorsque le nombre de grévistes l'exige, l'entreprise doit réorganiser le service pour affecter les ressources au noyau dur que constitue cette "offre minimale" qu'il lui est imposé de conserver. Lorsque les ressources deviennent insuffisantes, elle doit maintenir en activité les personnels grévistes pour qu'ils assurent néanmoins le service minimal.

« Trois éléments constituent donc l'essentiel du régime de la garantie de service :

- la définition du niveau de l'offre minimale répondant à des besoins essentiels ;
- la prévision des ressources en personnels concernés par cette garantie ;
- le maintien en service des personnels nécessaires pour assurer l'offre minimale, auxquels le droit de grève est, en tout ou partie, dénié.

Ce simple énoncé suffit à illustrer l'importance considérable des choix à opérer. Il permet de comprendre la très grande sensibilité des syndicats dans ce domaine : il ne s'agit plus de rendre le dialogue obligatoire pour éviter la grève, ni de renforcer l'information afin que la grève ait lieu sans gêne excessive pour le voyageur, mais de poser, par la loi, des limites à l'exercice du droit de grève et de l'interdire à certains salariés, qui seront obligés de travailler contre leur gré. »

La défiance que le rapport Mandelkern manifeste ainsi, d'entrée de jeu, à l'égard du service minimum se traduit dans « les scénarios écartés par la commission ».

Celle-ci, en effet, émet « de vives réserves sur les principes sous-tendant un scénario reposant sur un service par plages, garantissant qu'aux heures de pointe, par exemple de 6 à 9 heures le matin et de 5 à 8 heures le soir, tous les trains de banlieue et métros, tram ou bus circuleront. »

Parmi les facteurs justifiant cette réserve, les auteurs du rapport évoquent des raisons apparemment pratiques, mais qui se ramènent toutes à la volonté d'éviter une atteinte « excessive » au droit de grève : « Il ne fait pas de doute [...] qu'un scénario de ce type, qui a l'avantage de la simpli-

cité et de la bonne compréhension par l'opinion publique, pourrait s'avérer adapté dans certaines circonstances ou à certains réseaux ». Toutefois, il ne fonctionnerait pas, pour cette raison, sur les grandes lignes, les TER ou les liaisons de grande banlieue. « Sur une ligne de RER standard, la ligne C par exemple, la concentration des fréquences sur les plages où le service devrait demeurer normal fait que la garantie de circulation sur ces deux tranches, de six heures au total, exigerait le maintien en activité de près de 90% du personnel de conduite, de régulation et de contrôle. [...] Enfin, ce scénario, concentré sur les heures de pointe, repose sur l'hypothèse implicite que le besoin essentiel à satisfaire est celui des trajets domicile/travail. Au regard de l'ensemble des besoins qui doivent ou peuvent être pris en compte, ce choix n'est pas à exclure, mais son exclusivité et sa radicalité paraissent contestables. »

De même, « la commission a pris le parti d'écarter également un autre scénario, fréquemment évoqué, qui repose sur la définition de jours ou de périodes durant lesquelles la grève est plus particulièrement dommageable aux usagers : en périodes d'examens, de départ en vacances, de grands événements sportifs, etc. [...] Intuitivement séduisant, ce système est cependant très vite placé, lui aussi, en contradiction avec les exigences constitutionnelles... »

En définitive, les conclusions de ce rapport conduisaient à substituer la convention à la loi, et la prévisibilité, associée à la prévention de la conflictualité, à la garantie du service – le tout, sous l'égide d'une autorité administrative indépendante spécifiquement créée pour l'occasion.

### *La convention à la place de la loi*

En ce sens, le 28 octobre 2004, la SNCF conclut un accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits, dénommé « Démarche de concertation immédiate ». Le 15 mars 2005, la RATP signe avec dix-sept associations de consommateurs et d'usagers un protocole de concertation destiné à améliorer l'information des voyageurs sur les perturbations du trafic en cas de grève.

Mais le 6 avril 2005, lors d'un bilan d'étape, le ministre est contraint de reconnaître devant la presse l'insuffisance des résultats : « J'ai eu de nombreuses occasions de m'exprimer ces dernières semaines sur les grèves qui ont eu lieu et parallèlement sur l'avancée des discussions sur la continuité du service public. Vous vous souvenez sans doute que j'avais proposé aux parlementaires en décembre dernier de poursuivre la démarche

contractuelle. Accord m'avait été donné sur cette démarche, avec la nécessité toutefois d'obtenir des résultats tangibles. [...] Des avancées sont à noter depuis ces dernières semaines [...], mais compte tenu du déroulement des grèves de janvier et mars notamment, j'estime aujourd'hui que "le compte n'y est pas" pour les usagers : [...] des grèves ont engendré de fortes perturbations alors même que selon moi leur motif aurait dû être désamorcé avant, dans le cadre d'une démarche de concertation immédiate. [...] Ces "prises en otage", et j'ai en tête les images de la grève du 24 mars à Paris est et Paris nord, d'une majorité de voyageurs du fait de sujets concernant une minorité de personnels ne sont pas compréhensibles et sont l'exemple type de ce que nous devons éviter à l'avenir. »

De fait, cette vague de conflits, la première grève d'ampleur nationale dans ce secteur depuis la remise, en juillet 2004, du rapport Mandelkern, constituait une sorte de test de la méthode adoptée par le gouvernement à la suite de ce rapport, qui donnait une priorité absolue au dialogue social. Depuis sa remise, un accord collectif largement majoritaire, portant sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits, avait ainsi été signé le 28 octobre 2004 par la direction de la SNCF et sept organisations syndicales largement majoritaires aux dernières élections professionnelles. L'accord créait notamment une demande de concertation préalable à la grève qui devait éviter le recours au conflit. Comme le rappelait *Le Monde* du même jour, la CGT avait sans doute accepté de signer cet accord, qualifié d'« historique », pour éviter le recours à une loi sur le service garanti. Or, du point de vue des usagers, les résultats de la grève s'avèrent décevants : le 19 janvier, la SNCF connaît une mobilisation supérieure de huit points à une grève de janvier 2004 portant sur le même sujet. On ne note pas de changement remarquable, à l'exception d'une meilleure information, d'une certaine amélioration de la circulation des trains et d'une cessation effective du mouvement après vingt-quatre heures, conformément au mot d'ordre des organisations syndicales elles-mêmes. Toutefois, on ne peut considérer que cet accord a réduit l'ampleur du conflit...

Malgré cela, fin mai 2005, afin de calmer la polémique suscitée par un projet de service garanti entre le Syndicat des transports d'Ile-de-France, la SNCF et la RATP, le ministre des Transports Gilles de Robien continue de déclarer qu'il n'est « absolument pas question que le gouvernement impose un service minimum à la SNCF ». Un « accord de prévisibilité », signé en juin de la même année

à Strasbourg sous l'égide de son successeur, Dominique Perben, ne permettra pas de maintenir le trafic pendant la grève dure qui aura lieu en Alsace début décembre 2006.

De l'aveu général, la négociation est indispensable ; mais à elle seule, dépourvue d'arrière-plan réglementaire, elle se révèle le plus souvent insuffisante.

#### *La prévisibilité à la place du service garanti*

Cette réticence à l'égard du service minimum, on la retrouve enfin quelques mois plus tard, dans ce qui constitue sur ce point l'aboutissement du processus engagé en 2003 : la « Charte pour une prévisibilité du service public de transport en période de perturbations », présentée aux partenaires du transport public le 4 juillet 2006.

« Les évolutions de la société et des modes de vie, déclare ce texte, ont rendu les transports collectifs indispensables au quotidien. Les perturbations de ce service public constituent une contrainte pour les usagers et un frein au développement de l'utilisation des transports collectifs. Conscients du caractère inéluctable de certaines perturbations, les usagers attendent une information préalable et fiable, lors de ces perturbations, sur le niveau minimum de service qui sera assuré, afin de pouvoir prendre toutes les dispositions nécessaires. Les signataires de la présente charte, partenaires du transport de voyageurs, s'engagent à soutenir ou à mettre en œuvre une démarche qui permette de répondre à cette attente légitime des usagers. »

Une attente qui ne porte donc plus sur le contenu du service, mais simplement, sur l'information fournie sur ce contenu, comme le détaille le reste de la charte :

« Ils approuvent l'approche concrète et réaliste, proposée dans le cadre de cette charte, qui repose sur une concertation au niveau de chaque réseau afin de :

- mettre à l'avance à la disposition du public, en période de perturbation, une information précise et fiable sur le plan de transports qui sera assuré ;
- préparer, par anticipation, et en fonction des réalités locales, différents plans de transports qui permettent de satisfaire au mieux, selon les moyens disponibles, les attentes des usagers ;
- réaliser le plan de transports annoncé et maintenir ainsi la confiance des usagers dans le transport public ;
- prévenir, par le dialogue et la concertation, les conflits au sein des sociétés de transport et les régler rapidement. »

Au total, donc, la concertation (en amont des conflits) et la prévisibilité (en aval) se substituent purement et simplement à la demande, pourtant massive, de garantie du service.

## II. LES RAISONS D'UN ÉCHEC, ET COMMENT Y REMÉDIER

### 1. Les causes de l'échec

La non instauration d'un service minimum, malgré les promesses réitérées des pouvoirs publics, tient à un ensemble de causes, parmi lesquelles, en particulier, le blocage des syndicats, la relative méfiance des Français à l'égard d'un traitement législatif de la question et, en cas de passage législatif en force, le risque de censure constitutionnelle.

#### *Le blocage des syndicats*

Le premier obstacle, on l'a déjà noté, est à la fois politique et culturel : il tient au véritable tabou que représente, dans le milieu syndical, la simple idée du service minimum, censé mettre à mort le droit de grève. C'est aussi ce qu'affirme, par exemple, le député vert Alain Lipietz dans un entretien donné en décembre 2003 à *La Lettre du cadre territorial*. À la question « Faut-il une loi imposant un service minimum dans les transports ? », ce dernier répond : « Non. Cela reviendrait à y interdire le droit de grève, et comme il existe quantité de secteurs dont l'utilité sociale est aussi criante que dans les transports, ça revient à terme à l'interdire partout. » On retrouve cette même tonalité dès qu'il est à nouveau question de service minimum, les responsables syndicaux semblant à cet égard soucieux de se dédouaner de tout soupçon : ainsi, lors de la signature de la « Charte pour une prévisibilité du service public de transport en période de perturbations », le 4 juillet 2006, le secrétaire national de l'UNSA Transports urbains et interurbains, Ange Leonetti, soulignait qu'« il ne s'agit surtout pas d'un service minimum, auquel cas nous n'aurions jamais accepté de signer et même pas de négocier, parce que pour nous le service minimum est une remise en cause du droit de grève. Le service minimum, ajoute-t-il, ça veut dire réquisition, service obligatoire, alors que service garanti c'est la direction de l'entreprise qui s'engage ». La distinction, à vrai dire, n'est pas aussi limpide qu'il le laisse entendre, mais le souci de distinguer confirme l'hostilité irréductible à ce qui est perçu comme une limita-

tion illégitime du droit de grève. Une idée reprise le 28 mai dernier par Didier Le Reste, secrétaire général de la CGT Cheminots, évoquant les propos du nouveau ministre des Transports ; pour lui, derrière le service minimum, la question qui est posée est « tout bonnement » celle du droit de grève : « Cela renforce notre détermination et notre conviction sur le fait qu'à terme le gouvernement veut interdire aux cheminots d'utiliser la grève comme moyen d'expression<sup>17</sup>. »

#### *La méfiance des Français à l'égard de la loi*

Les Français, on l'a noté au début de cette étude, sont très massivement favorables à l'instauration d'un service minimum (74%), seuls 11% d'entre eux se disant « très défavorables » à une telle mesure (sondage IFOP/JDD, 7 décembre 2003). En revanche, le même sondage indique, de façon aussi spectaculaire, la préférence des Français pour une solution contractuelle négociée avec les partenaires sociaux (73%) : ceux-ci semblent se méfier de la loi, perçue comme unilatérale et contraignante, rigide et inefficace.

C'est à ce sentiment général que faisaient écho, le 4 juillet 2006, l'ensemble des signataires de la « Charte pour une prévisibilité du service public de transport en période de perturbations » : le président de la CFTC Transports, Philippe Gautier, et le président du GART, le député-maire socialiste de Grenoble Michel Destot, s'étaient déclarés soulagés que le gouvernement ait renoncé à légiférer sur ce sujet sensible : « Quand on passe par une loi, il y a toujours un côté perdant. Nous, nous sommes pour le gagnant-gagnant », a déclaré Philippe Gautier. « La loi on a vu les dégâts que ça a fait avec les 35 heures », renchérisait Michel Destot. De même, le ministre des Transports Dominique Perben reconnaissait que « garanti », ça évoque l'idée de contrat, l'idée d'engagement réciproque, alors que le service minimum évoque une norme, la même pour tous ». Bref, dans l'hypothèse où il serait vraiment question d'instaurer un service minimum, ou garanti, et de passer outre à l'hostilité des syndicats, une intervention législative frontale s'avérerait inadaptée, et inadéquate.

#### *Le risque de censure constitutionnelle*

Une (simple) loi en la matière pourrait en effet voir contestée sa conformité à la Constitution.

Dans la mesure où il impose aux agents, lors des heures de pointe, un service quasiment normal, le service garanti risque en effet d'être

17. Voir *Le Monde* du 29 mai 2007.

considéré comme portant une atteinte excessive au principe du droit de grève. Techniquement, cela signifie qu'une loi qui établirait un tel service garanti encourrait la censure du Conseil constitutionnel...

Tels étaient d'ailleurs les principaux arguments invoqués par le rapport Mandelkern à l'encontre d'une reconnaissance du service minimum : « Les conséquences d'une garantie de service par plages horaires, en toutes circonstances et en tous lieux, appellent ainsi de vives interrogations sur sa conformité aux principes constitutionnels », notamment, parce que « ce scénario aboutit au maintien en service d'une telle proportion du personnel que l'on peut douter de sa compatibilité avec l'obligation constitutionnelle de concilier les droits. Cette conciliation ne peut aboutir à une quasi-négation de l'un d'eux, sauf à y apporter des justifications qui, en l'état, n'apparaissent pas clairement à la commission ».

De même, poursuivait le rapport, « l'interdiction absolue du droit de grève durant un nombre de jours fixé par avance ne peut, en effet, être acceptée que s'il est possible de démontrer que, ces jours là, tous les personnels doivent être présents pour répondre à des besoins essentiels. Or, en se limitant, d'ailleurs artificiellement, aux seuls exemples donnés plus haut (examens, grands départs en vacances, grands événements sportifs), on mesure d'emblée la difficulté qu'il y a respecter ces contraintes juridiques ».

En somme, sauf à être excessivement peu ambitieuse, une loi établissant un service garanti serait sans aucun doute déferée au Conseil constitutionnel et risquerait d'être jugée par ce dernier non conforme à la Constitution.

## 2. Des modalités adéquates

Les causes de l'échec d'une reconnaissance du service minimum au cours du dernier quinquennat – réflexe d'hostilité radical des principaux syndicats, méfiance du public à l'égard d'une solution uniquement législative, risque de censure constitutionnelle, etc. – n'ont pas disparu, comme par enchantement, le 6 mai dernier. D'où l'importance des modalités concrètes d'affirmation et de mise en œuvre de ce principe. Des modalités qui, en lui conférant une valeur forte et une légitimité indiscutable, doivent permettre de désamorcer les probables oppositions<sup>18</sup>.

### *L'affirmation solennelle du principe de continuité*

En définitive, le moyen le plus plausible pour assurer enfin aux usagers le service de qualité qu'on leur a promis et qu'ils sont en droit d'attendre, consiste, avant de se tourner vers le législateur, à lever au préalable la double hypothèque d'une éventuelle censure et d'une fronde syndicale. Bref, à se tourner vers les Français eux-mêmes, en leur demandant d'approuver une révision de la Constitution qui y inscrirait, avec le principe de continuité, la possibilité d'établir un service garanti, et en reconnaissant dans le même temps la nécessité d'une concertation avec les partenaires sociaux.

Réaffirmer solennellement le principe de continuité en l'inscrivant explicitement dans le texte constitutionnel, et en précisant l'étendue des limites qu'il peut conduire à apporter au droit de grève, paraît en effet un préalable nécessaire au bon déroulement des étapes suivantes.

De l'étape législative, d'abord : cette inscription constitutionnelle serait en effet le meilleur moyen d'éviter une censure par le juge constitutionnel. Une fois réaffirmés le principe de continuité et l'étendue des restrictions qu'il peut justifier au droit de grève, le législateur aura la possibilité d'adopter un texte suffisamment ambitieux pour guider les négociations, tout en apportant immédiatement certaines garanties aux usagers. Par exemple, il deviendrait licite d'instaurer non pas un simple « service minimum », mais un véritable service garanti, se traduisant par un service quasiment normal aux heures de pointe dans les services publics de transport.

Par ailleurs, l'inscription constitutionnelle du principe de continuité jouerait un rôle significatif lors de la troisième étape des négociations entre partenaires sociaux, organisées dans le cadre dessiné par la loi. Elle conduirait en effet à renverser la présomption de légitimité dont bénéficie actuellement seulement le droit de grève, en rappelant aux négociateurs que le principe de continuité a la même valeur juridique, qu'il n'est pas moins démocratique que le précédent, et que c'est sur la base d'une conciliation effective que doivent être conclues les négociations.

Les modalités proprement dites de la constitutionnalisation du principe de continuité sont celles qu'énoncent les dispositions constitutionnelles relatives à la révision : le choix entre la solution de l'article 89 alinéa 2 (prévoyant le référendum constituant) et celle de l'article 89 alinéa 3 (prévoyant l'adoption par le Congrès) dépendant entièrement du chef de l'État...

18. Ces développements se contentent de reprendre, en les toilettant, les propositions figurant dans une note de la Fondation pour l'innovation politique, « Comment garantir la continuité du service public ? », janvier 2005, p. 8-14.

Les deux solutions paraissent également défendables. Le référendum, d'un côté, pourrait se justifier au vu de la popularité dont bénéficie le projet d'instauration d'un service garanti – y compris dans les milieux professionnels ou politiques les plus hostiles à toute atteinte au droit de grève. Interroger les Français sur cette question – après avoir procédé aux explications nécessaires et rappelé qu'il ne s'agit nullement de supprimer le droit de grève, mais de l'organiser au mieux –, c'est s'assurer presque à coup sûr une réponse largement favorable.

De son côté, l'adoption d'une révision par le Congrès aurait l'inconvénient de donner moins de relief à l'affirmation du principe de continuité, et de ne pas lui conférer la même aura démocratique que le référendum. En revanche, elle permettrait d'accélérer le mouvement.

Pour ce qui est, enfin, de l'énoncé même du principe, et de l'endroit où il serait possible de l'inscrire au sein de la constitution, la solution la plus simple et la plus logique consisterait à le faire figurer dans l'article 34, qui détermine le domaine de la loi. On pourrait ainsi attribuer au législateur la compétence de fixer les règles relatives au service garanti dans les services publics, et ce conformément au principe constitutionnel de la continuité du service public.

#### *La phase législative*

Une fois inscrite dans la Constitution cette possibilité d'apporter des limitations raisonnables au droit de grève, la loi devrait définir les règles permettant de garantir la continuité du service public de transports de voyageurs mais également le respect des droits des usagers.

Cette loi devrait tenir compte de trois impératifs apparemment antagonistes : en premier lieu, la nécessité de garantir à certains moments de la journée ou pour certaines prestations particulières un service satisfaisant pour ne pas pénaliser outre mesure l'ensemble des usagers. En deuxième lieu, respecter malgré cela le principe et la logique du droit de grève, qui suppose que cette dernière soit malgré tout ressentie comme une gêne, une perturbation pour les entreprises dans leur relation avec leurs clients ; en dernier lieu, enfin, la prise en compte des particularités des différents services concernés, qui requièrent que l'organisation du service soit définie par ceux-là mêmes qui participent directement à sa prestation.

Dès lors, une réforme en deux temps, selon un processus comparable à celui qui a mené à l'instauration des 35 heures, pourrait être mise

en œuvre. Une première loi cadre commencerait par déterminer les services publics essentiels dans lesquels le service devrait se trouver effectivement garanti. Par ailleurs, elle inciterait à la conclusion d'accords entre les partenaires sociaux au niveau de la branche ou de l'entreprise, dont l'objet serait l'instauration de règles élémentaires destinées à garantir qu'en cas de grève les usagers puissent bénéficier d'une prestation suffisamment satisfaisante. Au cours d'une période dont la durée serait fixée par la loi, suffisamment longue pour permettre le dialogue entre les partenaires sociaux, les représentants du personnel et les dirigeants des entreprises auraient la possibilité de définir les modalités concrètes (volumes et tranches horaires, procédures destinées à assurer la prévisibilité du service, prestations prioritaires, sanctions en cas d'infraction aux règles négociées) de l'instauration d'un service garanti, et ce avec la collaboration des collectivités intéressées. Cette première loi devrait fixer, avec clarté et résolution, l'objectif de la réforme : l'instauration, à une date précise, d'un service garanti dans les services publics essentiels.

À l'expiration du délai fixé interviendrait une seconde loi, explicitement prévue par la première. Celle-ci entérinerait les accords intervenus conformément à l'ensemble des prescriptions exigées par la première loi. Aux branches et aux entreprises dans lesquelles de tels accords ne seraient pas intervenus, cette seconde loi imposerait d'autorité un service garanti, en lieu et place des accords sociaux. Par ailleurs, elle établirait des règles relatives à la responsabilité des parties en cas de violation des nouvelles dispositions relatives à la continuité du service garanti.

Un second volet de cette deuxième loi pourrait assurer un renforcement des droits des usagers, traçant enfin les lignes d'un encadrement qui remédierait aux abus dans l'exercice du droit de grève. Le service public doit en effet être investi de valeurs de responsabilité à l'égard des « usagers/clients » victimes de ses dysfonctionnements.

Recentrer le service public autour d'une meilleure prise en considération des usagers peut passer tout d'abord par l'instauration de diverses mesures de consultation et d'information de ces derniers. Ainsi, la satisfaction des besoins fondamentaux des usagers pourrait devenir l'étalon de référence dans la définition des services publics essentiels, pour lesquels le principe de continuité doit être un impératif légal.

Il appartiendra ainsi à la première des deux lois prévues d'en tenir compte pour les

déterminer. Mais ces nouvelles approches d'organisation des services publics seraient insuffisantes si elles n'étaient confortées par le principe consacré d'un droit à réparation de l'utilisateur victime de dommages causés par une grève portant atteinte à la continuité minimale du service : la rupture préjudiciable de la continuité du service devrait pouvoir entraîner un droit quasi automatique à réparation des dommages subis par les usagers.

Dans cet esprit, le législateur pourrait énoncer que la rupture de la continuité du service caractérise une faute de nature à engager la responsabilité de l'entreprise en charge du service qui n'aurait pas pris toutes les mesures nécessaires pour maintenir un service garanti. Garantir une indemnisation effective des victimes de la rupture du service public pourrait passer par la création d'un fonds d'indemnisation chargé d'examiner les dossiers de plainte et d'attribuer les dommages et intérêts. Aussi, animé du souci de garantir une meilleure indemnisation des dommages subis par les victimes des grèves, le législateur pourrait énoncer le principe du droit à réparation du préjudice subi, à supposer au préalable que soient remplies les autres conditions de l'action indemnitaire.

Ce processus en trois étapes pourrait permettre de garantir la continuité du service public. L'inscription constitutionnelle en serait un préalable nécessaire. Ensuite, sur le fondement d'une première loi, dans les services considérés comme essentiels, des accords sociaux définiraient les modalités de la continuité du service public. Enfin, une seconde loi renforcerait les droits des usagers et imposerait directement, en cas d'échec des accords, un service garanti. Ce faisant, le législateur démontrerait qu'il satisfait à une demande toujours plus pressante des Français, tout en favorisant le dialogue social et en s'inscrivant dans la logique du principe de subsidiarité.

Au printemps 1963, alors que l'on s'apprêtait à adopter l'obligation du préavis en matière de conflit du travail, François Mitterrand, qui n'était alors que l'un des leaders de l'opposition de gauche à la V<sup>e</sup> République, déclara solennellement à l'Assemblée qu'une telle mesure signait l'arrêt de mort du droit de grève. Quelques décennies plus tard, cette affirmation semble franchement incongrue, tant la procédure du préavis apparaît désormais à tous comme aussi utile que légitime. Mais il fallait oser rompre avec les habitudes et les tabous. Gageons qu'il en ira un jour de même avec le service minimum.

#### LES ÉTAPES DU PROCESSUS DE MISE EN PLACE DU SERVICE MINIMUM

ÉTAPE 1	Inscription du principe de continuité dans la Constitution	Au choix : – par voie référendaire ; – par voie parlementaire (Congrès).
ÉTAPE 2	Loi-cadre	
ÉTAPE 3	Négociations par branches dans le cadre de la loi	
ÉTAPE 4	Loi	– En cas de succès des négociations : ratification ; – en cas d'échec des négociations : service minimum imposé par la loi.

## LE SERVICE MINIMUM DANS LES ÉTATS DE L'UNION EUROPÉENNE

Raphaël WINTREBERT

Docteur en sociologie, enseignant à l'université Paris V-René Descartes  
Chargé de recherche senior à la Fondation pour l'innovation politique

Sous la pression d'une partie de l'opinion publique et des récents gouvernements, le mode de grève en France est à l'aube d'une nouvelle étape de son histoire. Depuis 2003 revient en effet régulièrement sur l'agenda politique l'idée d'un « service minimum » (ou service garanti) qui conduirait à limiter le droit de grève des agents de la fonction publique. Le Premier ministre, François Fillon, a très récemment déclaré que le nouveau gouvernement laissait « jusqu'à la fin de l'été » aux syndicats « pour faire des propositions » sur le service minimum en cas de grève dans les transports publics<sup>1</sup>. La forme que ce dernier pourrait prendre n'est donc pas encore arrêtée : la loi doit-elle par exemple intervenir avant ou après les négociations par branche ou par entreprise<sup>2</sup> ?

La réflexion ne concerne pas seulement la France mais l'ensemble de l'Union européenne. L'objectif est de trouver un équilibre satisfaisant entre le droit de grève et le droit des usagers à pouvoir disposer des services publics. « Si les grèves continuent de représenter pour les salariés qui veulent améliorer leur sort un instrument de dernier recours<sup>3</sup>, il convient toutefois de prendre davantage en considération le droit de tout un chacun à mener normalement sa vie quotidienne et celui de la société à protéger le bien-être de ses membres et les bases mêmes qui lui permettent de fonctionner »<sup>4</sup>. D'où la

nécessité d'une harmonisation afin de conforter le projet d'intégration européenne.

Les spécificités des différents régimes fixant un service minimum dans les secteurs publics essentiels sont dues à l'histoire et la culture politico-administrative de chaque pays. L'Espagne, le Portugal et la Grèce ont opté pour un encadrement juridique classique, c'est-à-dire l'adoption et l'application de décrets relevant au cas par cas du gouvernement. En revanche, au nord de l'Europe, la Suède, la Finlande et, en partie seulement, la Belgique ont inscrit le principe du service minimum dans la loi tout en déléguant aux conventions collectives sectorielles ou particulières le soin d'en arrêter les modalités d'application. Ces pays ont recours au mécanisme des « comités d'arbitrage paritaires » pour déterminer si l'arrêt des activités (dans les secteurs public ou privé) est susceptible d'être « dommageable à la société ». L'Allemagne exclut pour sa part du droit de grève les fonctionnaires de l'État et s'en remet à la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail pour codifier tous les aspects, y compris les services essentiels à garantir, de l'exercice du droit de grève dans les organismes et les entreprises associés aux services publics.

Dans les règles portant sur les services essentiels, on retrouve presque toujours une liste détaillée des services ou des personnels pour lesquels l'exercice du droit de grève est restreint. Il s'agit le plus souvent des services de soutien aux autorités judiciaires et administratives, des personnels de sécurité, des institutions pénitentiaires et du secteur hospitalier, des services de secours, de distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité et des transports publics ainsi que, dans plusieurs pays européens, des services de la radiodiffusion et de la télévision publiques. Ce champ peut donc

1. « Les syndicats refusent le "calendrier" fixé par François Fillon », *Le Monde.fr* avec AFP, 23 mai 2007.

2. Rémi Barroux, « M. Sarkozy lâche du lest sur le service minimum », *Le Monde*, 27 mai 2007.

3. La Charte sociale européenne reconnaissait, en 1961, « le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflit d'intérêts, y compris le droit de grève ». Cette Charte a par la suite inspiré la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 et la Charte européenne des droits fondamentaux de Nice du 18 décembre 2000.

4. « Le droit de grève dans les services essentiels : conséquences économiques », rapport de la Commission des questions économiques et du développement, doc. 10546, 11 mai

2005, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/FDOC10546.htm>

être plus ou moins vaste. À titre d'exemple, le Portugal a inclus de nombreux secteurs : postes et télécommunications, services médicaux, hospitaliers et pharmaceutiques, salubrité publique (y compris les pompes funèbres), services des eaux, énergie et mines (y compris l'approvisionnement en carburant), pompiers, entreprises de transport (y compris les ports, aéroports, chemins de fer et transports routiers de passagers, d'animaux et de denrées périssables, ainsi que des biens essentiels à l'économie nationale, incluant les services de chargement et de déchargement). La Grèce, de son côté, a intégré la collecte et le dépôt des ordures, le déchargement et la mise en dépôt des marchandises dans les ports, l'aviation civile ou encore la Banque de Grèce (ainsi que tous les services chargés du paiement des rémunérations des personnels du secteur public).

On peut finalement distinguer trois types de pays : ceux, en particulier en Europe du Nord, pour qui la question du service minimum ne se pose pas, ou peu, dans la mesure où les négociations entre patronat et syndicat permettent d'éviter des mouvements sociaux ; ceux où la conflictualité sociale est plus forte et où le législateur a décidé d'encadrer fortement le droit de grève avec élargissement des secteurs jugés essentiels (pour lesquels la grève est donc interdite), restriction des motifs de grève légitimes (revendications uniquement professionnelles et non politiques ou de solidarité), modalité de préavis ou de durée de la grève, etc. ; ceux, enfin, qui ont fortement réglementé les modalités de la grève elles-mêmes afin, lorsqu'elles ont lieu, de garantir un service minimum.

Le Royaume-Uni et la France sont les seuls grands pays d'Europe à ne pas avoir adopté de règles instaurant un service minimum dans tous les services publics jugés essentiels<sup>5</sup>. En Grande-

Bretagne, c'est le droit commun qui s'applique en l'absence de réglementation spécifique du droit de grève dans ces services. La loi qui autorise la réquisition des personnes évoquait dès 1920 la nécessité d'« assurer à la communauté ce qui est essentiel à la vie<sup>6</sup> ». Pour autant, il n'existe aucun texte garantissant un service minimum lors d'un conflit de travail dans les services publics. Les seuls moyens juridiques d'en préserver la continuité sont la limitation légale des procédures de la grève et, en dernier recours, la réquisition forcée des personnes prévue par l'Emergency Power Act. Renforcé par plusieurs lois sectorielles très restrictives adoptées durant les années 1980, le premier moyen a fait chuter spectaculairement le nombre de grèves dans les services publics<sup>7</sup>. Tel n'est pas le cas en France où le syndicalisme a une tradition de transformation sociale plus radicale que dans le reste de l'Europe et a résisté aux projets de réformes gouvernementales.

En France, seule trois catégories de fonctionnaires (police, militaires et magistrats de l'ordre judiciaire) n'ont actuellement pas le droit de grève, et seuls trois services publics ont fait l'objet de lois instaurant un service minimum garanti : la radio-télévision publique (1979), les établissements renfermant des matières nucléaires (1980) ainsi que la sécurité et le contrôle de la navigation aérienne (1985). Dans d'autres services publics (établissements hospitaliers, météorologie nationale, transports en commun, etc.), le service minimum résulte de la jurisprudence relative au pouvoir d'assignation accordé aux autorités administratives. Un arrêté ministériel précise par ailleurs les services (et abonnés) prioritaires pour lesquels l'alimentation en électricité doit être maintenue.

Force est de constater que la France ne figure donc dans aucun des trois types précités :

5. Hors d'Europe on peut évoquer le cas instructif du Québec, qui, par une loi de 1982, a modifié certaines dispositions du Code du travail applicables aux services publics pour « consacrer la primauté du droit des citoyens de continuer à bénéficier de services jugés essentiels, lorsque des travailleurs exercent leur droit de grève dans les services de santé, dans les services sociaux et dans certains services publics ». La loi a ainsi créé une instance spécifique – le Conseil des services essentiels – qui peut, en cas de besoin, aider les parties à conclure un accord sur le contenu et les modalités d'exécution du service minimum. Il peut également vérifier l'adéquation des services essentiels à l'occasion de chaque conflit, le Code du travail québécois stipulant qu'un service public est considéré comme essentiel lorsque « son absence représente un danger pour la santé ou pour la sécurité de la population ». Il est enfin doté de pouvoirs de sanction puisqu'il peut, depuis 1985, rendre une ordonnance qu'il dépose au greffe de la Cour supérieure. Ce dépôt lui donne la même force qu'un jugement de cette Cour, si bien qu'un contrevenant peut être poursuivi pour outrage au tribunal.

6. Cité par les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, in « Grèves dans le secteur public : quels services minimums ? », *Opinions*, lundi 4 octobre 2004, <http://enap.quebec.ca/observatoire/docs/Presse/Soleilo4-05/Soleil-04-10-04.pdf>.

7. Margaret Thatcher s'était frontalement opposée aux fameuses grèves des mineurs en 1984 et des ouvriers du livre en 1986. Les textes de loi adoptés en 1980, 1982 et 1984 interdisaient par exemple les piquets de grève dans d'autres unités de production et rendaient obligatoire le vote de la grève. Le taux de syndicalisation des employés et des cadres, qui culminait à plus de 50 % en 1980, n'a cessé de dégringoler depuis, passant en 1999 sous la barre des 30 % (même s'il reste plus élevé qu'en France). Les mouvements de grève sont devenus de plus en plus rares. Leur recrudescence pendant l'été 1996 avait conduit le gouvernement conservateur à envisager une réforme, restée lettre morte, pour restreindre davantage les grèves dans les services essentiels ainsi que dans les services disposant d'un quasi-monopole. L'opposition travailliste favorisait plutôt l'élargissement des recours devant les tribunaux pour les personnes lésées par d'éventuels abus.

encadrement législatif faible, nombre limité de secteurs publics considérés comme essentiels, dialogue social faible. La France est ainsi « le seul pays de l'Union européenne qui, tout en n'ayant pas instauré un régime général de service garanti, ne peut se prévaloir d'une réglementation de la grève ou d'un dialogue social permettant d'éviter les conflits<sup>8</sup> ». Un pays a longtemps connu une situation proche de la nôtre : l'Italie. Or les gouvernants italiens ont, depuis 1990, de plus en plus légiféré sur le service minimum (voir encadré ci-contre).

L'examen du cas italien montre qu'aucun dispositif législatif ne suffira, seul, à contenir les mouvements de protestation des syndicats ni même à garantir l'efficacité du service minimum<sup>9</sup>. En France, l'opposition au service minimum est toujours forte parmi les grandes confédérations<sup>10</sup>

8. « Le service minimum dans les services publics en Europe », rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par M. Robert Lecou, 4 décembre 2003.

9. Malgré une législation plus claire et plus contraignante que la France, l'Espagne a connu cinq grèves générales depuis 1985. Les gouvernements Gonzalez puis Aznar ont alors renforcé les contraintes, notamment la mise en place de services minimums renforcés. Cela n'a toutefois pas empêché une nouvelle grève générale le 20 juin 2002 qui a réuni près de 2 millions de personnes. Voir J.-F. Marquis, « Les enjeux européens de la grève générale du 20 juin », *À l'encontre*, n° 8, 2002, <http://www.alencontre.org/PDF/aleo8.pdf>.

10. Toutes estiment qu'il n'existe plus aujourd'hui, hormis dans certains conflits locaux, de blocage total des transports en commun et qu'il existe dans toutes les entreprises publiques une négociation entre partenaires sociaux « pour faire en sorte qu'on privilégie le dialogue, l'écoute, pour qu'il y ait le moins de grèves possibles [...]. On ne va pas faire une loi pour une ou deux entreprises publiques », *in* « François Chérèque redit son opposition à une loi imposant le service minimum dans

et plus forte encore parmi les petits syndicats (SUD par exemple). La difficulté est d'autant plus grande qu'il est politiquement délicat d'imposer de fortes sanctions, que ce soit à l'encontre de syndicats coupables ou, a fortiori, à l'encontre des grévistes « illégaux » (retenues sur salaires, ancienneté suspendue pour la durée de la grève, sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement). Plus encore que « pourquoi un service minimum ? », la question fondamentale est donc « comment le mettre en place ? ».

Service minimum ne signifie pas interdiction de grève mais plutôt redéfinition de ses modalités et de son rôle dans le processus de négociation entre partenaires sociaux. Si les Français acceptent très largement une telle réforme il faudra bien que les syndicats acceptent de reconsidérer ce répertoire d'action. L'essentiel des critiques formulées en Europe à l'encontre du service minimum ne portent pas d'ailleurs sur son bien-fondé mais sur sa mise en œuvre ou son étendue. D'où la nécessité d'une réflexion de fonds aussi bien sur la faisabilité juridique – besoin d'une articulation entre la référence constitutionnelle, la loi-cadre et la mise en œuvre issus des négociations entre partenaires sociaux – que sur le mode de débat citoyen permettant de faire accepter une telle réforme. Comme l'a déjà noté Frédéric Rouvillois dans son article, le référendum paraît à ce titre le meilleur moyen de donner une pleine légitimité à cette réforme et, surtout, de s'assurer de son efficacité.

les transports publics », Boursorama, 14 mai 2007, [http://www.boursorama.com/infos/actualites/detail\\_actu\\_marches.phtml?-news=4190217](http://www.boursorama.com/infos/actualites/detail_actu_marches.phtml?-news=4190217).

## LE PRÉCÉDENT ITALIEN

Le droit de grève étant garanti par la Constitution (art. 40), le législateur italien s'en est longtemps remis à l'autoréglementation promise par les trois confédérations syndicales, se gardant d'intervenir directement. Ces dernières ont produit, à partir de 1986, un certain nombre de « codes d'autodiscipline » au niveau sectoriel qui « proclamaient les principes d'un préavis obligatoire et de l'interdiction de la grève pendant certaines périodes de l'année. [...] Ces tentatives d'autoréglementation collective butaient sur le problème d'absence de sanction et sur le non-respect des règles conventionnelles par les Cobas (Comitati di Base della Scuola). Ces derniers, même s'ils n'étaient pas majoritaires dans les transports publics, arrivaient à paralyser le trafic<sup>1</sup> ». L'Italie a dès lors adopté depuis 1990 une série de lois visant à régler la grève dans les « services publics essentiels » : droits de la personne à la vie, à la santé, à la liberté et à la sécurité, à la liberté de circulation, à l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'instruction et à la liberté de communication<sup>2</sup>.

Diverses obligations ont ainsi été imposées : obligation de préavis de grève de dix jours, indication de durée de l'arrêt du travail, interdiction des grèves pendant les fêtes de Pâques, de Noël, ainsi que pendant les déplacements des vacances d'été, autorisation de grève de 8 h 45 à 15 heures pour ne reprendre éventuellement qu'après 18 heures<sup>3</sup>, dans l'éducation les enfants sont pris en charge au moins jusqu'à l'âge de 10 ans et un service minimum est également assuré en cas d'examens et de concours... Les services essentiels se doivent de garantir au moins 50 % des services normalement offerts, tout en utilisant au maximum un tiers du personnel<sup>4</sup>. Les accords collectifs doivent en outre comporter des procédures de « refroidissement » des conflits, en introduisant une période obligatoire de conciliation avant le dépôt d'un préavis de grève (obligation d'un vote de consultation des salariés avant tout appel à la grève), en prévoyant qu'une annulation d'un préavis de grève doit avoir lieu au plus tard trois jours avant l'arrêt de travail prévu<sup>5</sup>, et

en imposant un délais minimum de dix jours entre la fin d'une grève et le dépôt d'un nouveau préavis (sauf pour les syndicats dont la représentativité dépasse 50 %).

Une « Commission de garantie », composée de neuf experts en relations professionnelles nommés par les présidents des deux Chambres, est chargée de surveiller l'application de la loi. Les sanctions ont été progressivement renforcées pour tenter de dissuader les syndicats – en particulier les syndicats autonomes Cobas – d'entamer des opérations illégales. Des amendes sont ainsi imposées aux organisations syndicales non respectueuses des règles. Celles-ci sont calculées en fonction de leur nombre d'adhérents mais avec un seuil minimum et un seuil maximum. Des syndicats peuvent aussi être temporairement exclus de la participation à la négociation collective. L'employeur peut également être contraint de payer une amende s'il n'a pas tout fait pour permettre un service minimum. Il est enfin prévu des sanctions disciplinaires pour les salariés en faute mais celles-ci ne peuvent aboutir à des licenciements ou à des mutations. Ajoutons que si la grève risque de porter un « préjudice grave et imminent » aux usagers, le gouvernement peut ordonner des réquisitions pour assurer un service minimum (lesquelles peuvent être contestées devant les tribunaux)<sup>6</sup>.

Ces mesures contraignantes n'ont toutefois pas permis d'éviter d'importants mouvements sociaux. En témoignent les conflits lors des négociations salariales dans les entreprises de transport (municipales, privées ou mixtes) en 2003<sup>7</sup>. Une nouvelle convention pour la période 2004 à 2007 devait être signée avant le 31 décembre 2003. Le 1<sup>er</sup> décembre – après onze journées de grève « légales » – les dépôts de Milan ont décidé en assemblée de durcir la mobilisation en ne respectant pas les horaires légaux : plus de 6 000 grévistes « illégaux » sur environ 9 000 salariés à l'effectif. Milan, capitale industrielle, commerciale et financière de l'Italie, a été complètement paralysée. Après de nouvelles discussions et des résultats jugés insuffisants, les syndicats quittent les négociations le 20 décembre. La grève est réactivée dans tout le pays et dans d'autres secteurs (personnel d'Alitalia, contrôleurs du ciel), parfois sans préavis. L'État a prononcé de lourdes amendes pour non-respect de la loi, mais les grévistes ont finalement obtenu de nettes augmentations salariales. La stratégie d'opposition frontale a, du point de vue des syndicats, davantage payée et met ainsi directement en cause l'ensemble du dispositif de service minimum<sup>8</sup>.

sans toutefois être déclarés grévistes.

6. *Ibid.*, p. 25.

7. Depuis 1990, la plupart des conflits concernent le secteur des transports. Pour le secteur ferroviaire, les règles de service minimum ont même été violées dans 44 % des cas examinés.

8. On observe en outre une modification des rapports de force et des stratégies syndicales en Italie. Si les principales confédérations syndicales ont signé et dans l'ensemble respecté les pactes actant des nouvelles règles de relations professionnelles (en particulier dans le secteur des transports), des syndicats autonomes, plus petits et moins contrôlables, conservent une position d'opposition et de conflit.

1. U. Rehfeldt, « Italie : une nouvelle loi de réglementation de la grève dans les services publics », *Chronique Internationale de l'IREs*, n° 65, juillet 2000, p. 24., <http://www.ires-fr.org/files/publications/chronique%20internationale/c65/udo.PDF>.

2. Notons que la loi d'avril 2000 s'applique non plus seulement aux salariés des services publics mais également aux services essentiels assurés par des petites entreprises et des travailleurs indépendants (avocats, stations-service, chauffeurs de taxis...).

3. Une grève ne peut être, le premier jour, que de quatre heures, puis seulement de vingt-quatre heures, après dépôt préalable d'un nouveau préavis de dix jours, cette même grève ne pouvant se reproduire une nouvelle fois que pendant encore vingt-quatre heures, au-delà d'un nouveau préavis de dix jours.

4. Les services intégralement offerts pendant certaines tranches horaires n'entrent pas dans le calcul de ces 50 %.

5. Une annulation d'un préavis de grève sans accord ou sans intervention soit de la Commission de garantie soit des pouvoirs publics est considérée comme une action déloyale et susceptible d'entraîner des sanctions au même titre que le non-respect des autres règles de procédure. Il s'agit de répondre à la stratégie de certains syndicats qui annulaient un préavis au dernier moment afin de porter préjudice aux usagers qui ne peuvent pas en être informés à temps

