

Europe et International



NOTE DE SYNTHÈSE

Tous les pays qui reconnaissent le droit de grève se trouvent confrontés au même problème de conciliation de ce droit avec la nécessité d'assurer la continuité de certains services considérés comme essentiels.

C'est pourquoi **le droit de grève est souvent interdit dans certains services publics**. En règle générale, **les militaires et les membres des forces de police** sont privés du droit de grève. Certains pays ont étendu cette interdiction à d'autres catégories (magistrats en Espagne, pompiers au Québec par exemple). En Allemagne, en revanche, il n'existe aucune interdiction explicite du droit de grève pour un service donné, mais, quel que soit leur poste, les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève.

Dans les autres services publics, l'exercice du droit de grève s'accompagne généralement de la nécessité de respecter une procédure spécifique, caractérisée par exemple par un préavis particulièrement long, par la nécessité d'informer les usagers ou par l'obligation de négocier avant la grève.

Par ailleurs, **pour garantir la continuité du service en cas de grève, un service minimum peut être institué**. En France, le service minimum n'existe que de façon ponctuelle. A ce jour, seuls deux services publics ont fait l'objet de lois instaurant un service minimum : la radiotélévision publique ainsi que la sécurité et la navigation aériennes. Par ailleurs, un arrêté ministériel précise les services prioritaires pour lesquels l'alimentation en électricité doit être maintenue. Dans les autres services publics (établissements hospitaliers, établissements où sont détenues des matières nucléaires, météorologie nationale...), le service minimum résulte de la jurisprudence.

Pour apprécier les revendications en faveur de l'institution d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, on a examiné comment le problème était traité dans quelques pays européens (**Allemagne, Espagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni**), ainsi qu'au **Québec**, où les traditions juridiques continentale et anglo-saxonne se mêlent.

Il convient de souligner que l'étude ne se limite pas aux services publics *stricto sensu*, mais qu'elle couvre également les entreprises, publiques ou privées, qui remplissent une mission de service public.

Parmi les cinq pays européens analysés, deux, **l'Italie et le Portugal, ont modifié leur législation depuis 1990 pour organiser la prestation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève. En 1992, le gouvernement espagnol avait préparé un projet de loi sur le droit de grève**, qui visait notamment à organiser le service minimum dans les services publics, mais ce projet n'a pas abouti.

L'examen des dispositions applicables dans les différents pays étudiés permet de mettre en évidence que :

- **la notion de service essentiel est unanimement reconnue ;**
- **à l'exception du Royaume-Uni, tous les pays ont établi des règles sur l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans les services essentiels ;**
- **sauf en Espagne et au Portugal, l'organisation du service minimum est négociée avec les partenaires sociaux.**

1) La notion de services essentiels est unanimement reconnue

a) soit par la législation ...

En Italie, au Portugal, au Royaume-Uni et au Québec, la notion de services essentiels est définie par la loi.

L'Italie, qui a spécifiquement légiféré sur le droit de grève dans les " *services publics essentiels* ", les définit comme " *ayant pour objet de garantir la jouissance des droits de la personne protégés par la Constitution* ".

D'après la loi portugaise sur le droit de grève, il s'agit des " *entreprises ou établissements dont l'activité a pour but de satisfaire des besoins sociaux absolument nécessaires* ".

Au Royaume-Uni, la loi qui permet d'organiser la réquisition évoque la nécessité d'" *assurer à la communauté ce qui est essentiel à la vie* ".

Le code du travail québécois indique qu'un service public doit être considéré comme essentiel lorsque son absence représente un danger pour la santé ou pour la sécurité de la population.

Dans les quatre cas, la définition de ce concept s'accompagne d'une liste précise des services et des personnels concernés. Il s'agit le plus souvent des magistrats, du personnel de sécurité et de celui des prisons, des services de secours, du secteur médical, des services de distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, de la radiodiffusion et de la télévision, ainsi que des transports publics.

Le projet de loi espagnol de 1992 prévoyait également les garanties nécessaires au maintien des services permettant la protection des " *biens et droits constitutionnellement protégés* ", qu'il classait en dix-sept secteurs.

b) ...soit par la jurisprudence

En **Espagne**, où le droit de grève est régi par le décret-loi de 1977 sur les relations de travail, qui est antérieur à la constitution, c'est le **Tribunal constitutionnel** qui a délimité la notion de " services essentiels ", mentionnée par la constitution. Il l'a fait en prenant en compte la seule nécessité de protéger les intérêts des usagers.

En **Allemagne**, le **Tribunal fédéral du travail** insiste sur la nécessité de préserver les " *intérêts vitaux de la population* ".

2) A l'exception du Royaume-Uni, tous les pays étudiés ont établi des règles sur l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans les services essentiels

a) L'absence de règle générale sur le service minimum au Royaume-Uni

Il n'existe aucune réglementation relative au service minimum dans les services publics, et les seuls moyens d'en assurer la continuité sont la **limitation légale générale du recours à la grève** et la réquisition.

Le premier moyen a permis, depuis le début des années 80, de faire chuter de façon spectaculaire le nombre des grèves, en particulier dans les services publics.

Cependant, la recrudescence des grèves pendant l'été 1996 avait conduit le gouvernement conservateur à envisager une réforme pour restreindre les grèves dans les services essentiels, ainsi que dans les services disposant d'un quasi-monopole. Il avait alors suggéré de permettre à toute personne d'engager des poursuites contre les syndicats en cas de grève dont les effets auraient été " *disproportionnés ou excessifs* ".

b) Le maintien de l'ensemble des services essentiels dans les autres pays

Tous les autres pays étudiés ont établi, **par voie législative ou jurisprudentielle**, des règles permettant d'assurer un **service minimum pour l'ensemble des services essentiels**.

En **Allemagne**, en l'absence de législation, c'est la jurisprudence qui a codifié l'exercice du droit de grève. Le **Tribunal fédéral du travail** estime que, à la différence des fonctionnaires, qui n'ont pas le droit de grève, les agents des services publics sous contrat de travail de droit privé peuvent faire grève " *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 de protection indispensables soient assurées* ".

Dans les autres pays, en revanche, c'est la loi qui requiert le maintien des services essentiels en cas de grève.

La **constitution espagnole** exige, en cas de grève, le maintien des " *services essentiels de la communauté* ".

En **Italie**, la **loi n° 146 du 12 juin 1990** se donne précisément pour objectif la **conciliation de l'exercice du droit de grève dans les services publics essentiels et la jouissance des droits de la personne protégés par la constitution**. A cette fin, elle énonce les règles à respecter en cas de conflit collectif pour " *assurer la réalité du contenu essentiel desdits droits* ".

La **loi portugaise de 1977 sur le droit de grève** a modifié le régime de la grève et a en particulier instauré des mesures spécifiques dans les **services " assurant des besoins sociaux absolument nécessaires "**, comme l'obligation d'accomplir un **service minimum**.

Au Québec, la **loi qui, en 1982, modifia certaines dispositions du code du travail applicables aux services publics** a été adoptée 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* ".

3) Partout sauf en Espagne et au Portugal, l'organisation du service minimum est négociée avec les partenaires sociaux

a) L'intervention du pouvoir exécutif en Espagne

Le décret-loi de 1977, approuvé par le Tribunal constitutionnel, prévoit que " *l'autorité gouvernementale* " (c'est-à-dire, en fonction des circonstances, le gouvernement national ou celui de la communauté autonome) fixe les mesures indispensables au fonctionnement des services tenus pour essentiels.

En application du décret-loi de 1977, de **nombreux décrets de service minimum** ont été pris pour déterminer les conditions particulières de son exercice dans les centres publics hospitaliers, les chemins de fer, la navigation aérienne...

b) Le vide juridique au Portugal

La loi adoptée en 1992 pour modifier la loi de 1977 sur le droit de grève prévoyait l'organisation du service minimum par la négociation collective, le ministre chargé de l'emploi pouvant tenter une médiation avant d'imposer, en accord avec le ministre responsable du secteur d'activité, les mesures concrètes permettant le respect du service minimum.

En octobre 1996, ces dispositions furent déclarées inconstitutionnelles pour non-respect de la procédure parlementaire. En conséquence, le service minimum est aménagé, selon les circonstances, par la négociation collective ou par un arrêté ministériel. Dans les situations les plus difficiles, le gouvernement recourt à la réquisition civile. Il l'a fait plus de vingt fois depuis 1974, en réponse à une grève dans le secteur des transports dans 70 % des cas.

c) La négociation collective dans les autres pays

En **Allemagne**, en **Italie** et au **Québec**, les **prestations indispensables en cas de grève sont fixées par avance dans des accords collectifs**. Le projet de loi espagnol de 1992 prévoyait le même dispositif.

Dans la mesure où, **en Italie et au Québec, la négociation collective est imposée par la loi**, cette dernière comporte un dispositif permettant de garantir l'application du service minimum.

La loi a en effet créé une entité *ad hoc* : commission de garantie pour l'application de la loi dans le premier cas et Conseil des services essentiels dans le second. Chacune de ces deux instances peut, en cas de besoin, aider les partenaires à trouver un accord sur le contenu et les modalités d'exécution du service minimum. Comme, par ailleurs, il s'agit d'organismes permanents, ils vérifient l'adéquation des services essentiels à l'occasion de chaque grève.

Le Conseil des services essentiels québécois semble fonctionner de façon satisfaisante, en particulier depuis qu'il a été doté de pouvoirs de sanctions. S'il estime que le service minimum n'est pas assuré de façon satisfaisante, il peut en effet, depuis 1985, rendre une ordonnance qu'il dépose au greffe de la Cour supérieure du Québec. Ce dépôt lui donne la même force qu'à un jugement de cette cour, si bien qu'un contrevenant à une telle ordonnance peut être poursuivi pour outrage au tribunal. A l'opposé, la commission de garantie italienne relève les violations de la loi, mais ne dispose d'aucun pouvoir de sanction.

* *

*

La France est donc, avec le Royaume-Uni, le seul pays à ne pas avoir adopté de règles permettant d'instaurer un service minimum dans l'ensemble des services essentiels. L'Allemagne l'a fait par voie jurisprudentielle et les autres pays par voie législative : soit par le biais des dispositions générales sur le droit de grève (Espagne et Portugal), soit en légiférant dans le domaine particulier des services essentiels (Italie et Québec).

