

Réquisitions des grévistes : recommandation musclée de l'OIT

par Anne BRAUN, Conseillère confédérale DLAJ, Docteur en droit

Il en va de la floraison des marronniers comme de la limitation du droit de grève : le sujet revient toujours sur le devant de la scène. Cette obsession semble inexplicable puisque aucune étude n'indique une augmentation du nombre de jours de grève en France ces dernières années, la tendance serait même inverse (1). Cet encadrement du droit de grève est donc largement empreint de dogmatisme, voire d'une certaine idéologie : ne faut-il pas satisfaire le patronat en rendant la grève indolore ? Pour ce faire, le gouvernement a légiféré pour mettre en place un service minimum dans les transports terrestres de voyageurs, dans les écoles maternelles et élémentaires, et une proposition de loi relative aux transports aériens (2) est actuellement en discussion.

De façon générale, le gouvernement ne manque pas d'imagination pour éteindre les mouvements sociaux. Ainsi, à l'automne 2010, les réquisitions ont été remises au goût du jour afin de briser les grèves dans le secteur pétrolier. Plusieurs préfets ont ainsi pris des arrêtés pour obliger des salariés en grève à reprendre le travail (3).

Plus récemment, ce sont les agents de sûreté contrôlant les bagages dans les aéroports qui ont été la cible de l'acharnement de l'exécutif. Ces salariés se sont alors vus remplacés par les forces de l'ordre. Notons que des salariés de la sûreté aéroportuaire ont déjà fait l'objet de réquisitions lors de la grève qui a eu lieu l'année dernière à l'aéroport de Marseille ; pourquoi la *modus operandi* du gouvernement a-t-il évolué, alors même que ces grèves d'agents de la sécurité aéroportuaire se sont déroulées à seulement quelques mois d'intervalle ?

Cela s'explique par le fait que, entre ces deux mouvements, la France a été condamnée par l'OIT sur la question des réquisitions (4). Cela permet de comprendre pourquoi le ministre de l'Intérieur s'est défendu d'avoir eu recours à des réquisitions cette fois-ci (5).

La CGT avait déposé une plainte devant le Comité de la liberté syndicale (6) contre l'État français pour usage

illégal et abusif des réquisitions. L'État français était accusé d'avoir violé les Conventions 87 et 98 de l'OIT en recourant abusivement aux réquisitions de grévistes dans le secteur pétrolier afin de « casser » les grèves et limiter leurs effets.

Les parties se sont opposées sur le fait de savoir si le droit de réquisitionner avait été utilisé abusivement ou non. Mais les conclusions de l'OIT (7) portent principalement sur un autre terrain, celui de la concertation. En voici un extrait (8) : « *Le Comité rappelle cependant que, dans la détermination des services minima et du nombre de travailleurs qui en garantissent le maintien, il importe que participent non seulement les pouvoirs publics, mais aussi les organisations d'employeurs et travailleurs concernées. En effet, outre que cela permettrait un échange de vues réfléchi sur ce que doivent être en situation réelle les services minima strictement nécessaires, cela contribuerait aussi à garantir que les services minima ne soient pas étendus au point de rendre la grève inopérante en raison de son peu d'impact, et à éviter de donner aux organisations syndicales l'impression que l'échec de la grève tient à ce que le service minimum a été prévu d'une manière trop*

(1) Nous restons prudents sur ce dernier point car les polémiques sur les statistiques portant sur la conflictualité sont importantes. Cependant, les dernières données de la DARES indiquent une baisse du nombre de jours non travaillés pour fait de grève dans les entreprises, *Nouvelle série statistique sur les grèves dans les entreprises (depuis 2005)*, DARES. http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/TABLEAUX_2005-2007.pdf

(2) Proposition de loi « relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports ».

(3) G. Koubi et G. Guglielmi « Réquisitions stratégiques et effectivité du droit de grève » Dr. Ouv. 2011 p. 153.

(4) Sur le régime des réquisitions v. Y. Struillou « Conflits sociaux et réquisition : Finalité et modalités du contrôle exercé par le juge administratif. » Dr. Ouv. 2011 p. 485, disp. sur <http://sites.google.com/site/droitouvrier>

(5) Le Monde, 23 décembre 2011.

(6) A. Braun et A. Gentilhomme, « Réquisitoire contre les réquisitions : le Conseil d'Etat face aux normes de l'OIT », Dr. Ouv. 2011, p. 507 et s.

(7) Cas n° 2841, Plainte contre le gouvernement de la France présentée par la Confédération générale du travail.

(8) Les éléments sont disp. sur le site de l'OIT.

large et fixé unilatéralement... Tout désaccord devrait être réglé par un organisme indépendant, comme par exemple les autorités judiciaires, et non par le gouvernement. A cet égard, le Comité constate qu'aucune négociation préalable n'avait été engagée pour déterminer les services minima considérés comme nécessaires avant les décisions préfectorales de réquisitions. Tout en notant la précision du gouvernement, selon laquelle les arrêtés préfectoraux de réquisitions d'octobre 2010 ont expressément mentionné la recherche de solutions alternatives aux réquisitions pour le ravitaillement en carburant et ont fait état du caractère réhibitoire du blocage général et durable des sites pétroliers concernés, le Comité regrette que les autorités n'aient pas cherché davantage à engager des négociations sur l'organisation de services minima avec les organisations représentatives des travailleurs en grève et les employeurs concernés, d'autant plus que, d'après les informations fournies, le conflit à l'origine des arrêtés de travail n'en était pas à ses débuts ».

Le Comité de la liberté syndicale condamne les pratiques du gouvernement français, lui signifiant clairement de revenir à des méthodes moins liberticides et plus démocratiques en instaurant un processus préalable à la mise en place de réquisitions, le Comité allant jusqu'à suggérer la mise en place d'une procédure *ad hoc*.

L'instauration d'une procédure *ad hoc*

Afin de juger de la possibilité de limiter le droit de grève, le Comité de la liberté syndicale a créé une distinction juridique entre "les secteurs essentiels" et "non essentiels" (9). Ainsi, le droit de grève peut être limité dans les secteurs essentiels « *au sens strict du terme, c'est-à-dire les services dont l'interruption mettrait en danger, dans l'ensemble ou dans une partie de la population, la vie, la santé ou la sécurité de la personne* » (10). A l'inverse, l'exercice légal du droit de grève ne peut pas être restreint dans les secteurs non essentiels, sauf en cas de crise aiguë ou lorsqu'un « service minimum » est justifié. Concernant des secteurs non essentiels, l'usage du terme de service minimum peut sembler paradoxal, mais le Comité vise en fait « *les besoins de ravitaillement des véhicules prioritaires* » (11). La CGT a souscrit à cette définition puisque les grévistes du secteur pétrolier ont eux-mêmes proposé de mettre en place ce type de service.

Ainsi, le Comité ne dément pas sa jurisprudence antérieure puisqu'il continue à classer le secteur pétrolier comme non essentiel, mais admet que le ravitaillement de

véhicules prioritaires (ambulances, pompiers...) peut nécessiter un service minimum. Ainsi, dans une situation de paralysie d'un secteur non essentiel justifiant l'instauration d'un service minimum (en l'espèce par le biais de réquisitions), le Comité propose que les décisions soient communes à l'Etat et aux organisations syndicales. Nous assistons à la création d'une procédure *ad hoc* puisque, en cas de désaccord entre gouvernement et organisations de salariés et d'employeurs, le Comité propose de faire trancher la question par un organisme indépendant, allant jusqu'à suggérer que les autorités judiciaires pourraient être chargées de ce nouveau rôle.

En résumé, soit l'Etat et les interlocuteurs sociaux conviennent que la situation mérite la mise en place d'un service minimum et arrivent à décider d'un dispositif adapté et proportionné à la situation, soit il existe des divergences sur le constat ou sur les moyens à mettre en œuvre, auquel cas il incomberait à une autorité indépendante de trancher. Ce dispositif défait le préfet, et par là même le gouvernement, d'une partie de ses prérogatives.

Une limitation de l'arbitraire gouvernemental

On sait que l'article L. 2215-1, 4° du Code général des collectivités territoriales a été profondément détourné de ses objectifs initiaux par le gouvernement. D'un texte définissant simplement les pouvoirs du préfet « en miroir » des prérogatives du maire, pouvoirs placés sous un contrôle étroit du juge administratif (12), on arrive à une règle de droit qui attribuerait les pleins pouvoirs au préfet pour user discrétionnairement des réquisitions, afin de maintenir un ordre public malléable à souhait.

Mais le Comité de la liberté syndicale impose un encadrement strict de ce droit, qui suggère une remise en cause des pouvoirs préfectoraux. Ainsi, ce dernier n'est plus libre de prendre unilatéralement un arrêté de réquisition.

Il faut mesurer la fermeté de la recommandation émanant de l'organisation internationale : celle-ci spécifie que « *le Comité demande au gouvernement de privilégier à l'avenir, devant une situation de paralysie d'un service non essentiel, mais qui justifierait l'instauration d'un service minimum de fonctionnement, la participation des organisations de travailleurs et d'employeurs concernés à cet exercice, et de ne pas recourir à l'imposition de la mesure par voie unilatérale* ». Nous sommes peu habitués à la dialectique de l'OIT, mais un observateur avisé remarquera l'emploi

(9) P. Coutaz, « Exercice du droit de grève en fonction des secteurs d'activités », Dr. Ouv. 2011, p. 516.

(10) 233^e rapport, cas n° 1225, § 668.

(11) « *A cet égard, le comité peut considérer que la réquisition d'une partie des salariés grévistes pour assurer les besoins de ravitaillement des véhicules prioritaires pourrait s'apparenter à*

la mise en place provisoire d'un service minimum pour répondre à une difficulté d'ordre public qui pouvait avoir un impact sur la vie, la santé ou la sécurité de la population », Cass. n° 2841 : Plainte contre le gouvernement de la France présentée par la Confédération générale du travail, p. 288.

(12) Obs. A. de Senga, Dr. Ouv. 2003 p. 537 ; add. TA Lille, 2 mai 2002, AJDA 2002 p. 933, concl. Bauzerand.

du mode impératif dans les conclusions du Comité, ce qui est rare et laisse à entendre que cette recommandation a une force non négligeable. Ainsi, l'OIT proscriit un usage discrétionnaire des réquisitions, ce qui réduit considérablement les pouvoirs préfectoraux.

Les pouvoirs du préfet, et par là même du gouvernement, sont expressément limités en vertu des engagements internationaux pris par la France ; cette situation conduit à une condamnation des pratiques antérieures de l'Etat français. L'évitement méthodique de toute négociation sérieuse est reproché au gouvernement. D'ailleurs, cette attitude de passage en force a été une constante dans le dossier de la réforme des retraites, puisque les organisations syndicales ont dénoncé l'absence de réelle consultation ou négociation sur cette réforme, les questions de Sécurité sociale, donc de la retraite, ayant été exclues du champ d'application de l'article L.1 (issu de la loi de « *modernisation du dialogue social de 2007* ») qui pose un principe de

négociation obligatoire avec les interlocuteurs sociaux avant tout projet de loi en droit du travail. Le choix des sujets automatiquement renvoyés à la négociation ne doit probablement rien au hasard, il s'agissait bien d'imposer une réforme gouvernementale en la matière.

Cette recommandation de l'OIT est très importante et gagnerait à être mobilisée devant une juridiction interne si une situation similaire se présentait. Sur le plan politique, ses effets se font déjà sentir, puisque le gouvernement a changé de stratégie lors du conflit des agents de sécurité dans les aéroports en évitant soigneusement tout recours aux réquisitions. Cependant, la solution retenue - le remplacement des grévistes par les forces de l'ordre - mériterait elle aussi d'être attaquée devant le Comité de la liberté syndicale ; cette analyse est confortée par les décisions (13) précédemment prises par le Comité de la liberté syndicale.

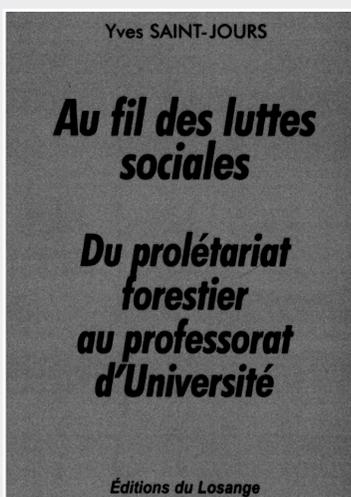
Anne Braun

(13) Paragraphe 636 de la 5^e édition du recueil de décisions et de principes du Comité, 2006.

Au fil des luttes sociales.

Du prolétariat forestier au professorat d'Université,

par Yves Saint-Jours



Dès l'obtention du CEP, l'auteur s'est trouvé confronté, dans une scierie forestière, à un travail très pénible et incompatible avec son état de santé. La lecture occupe ses périodes de repos, ravive la haine de la guerre ayant hanté son enfance et lui insuffle un esprit de révolte face aux injustices sociales. En réaction, il s'engage dans l'action militante au sein de l'UJRF et ensuite du Parti communiste français avec la volonté de contribuer à la transformation d'une société n'offrant guère d'autres perspectives que de subir l'exploitation capitaliste. Il participe aux luttes paysannes pour l'abolition du métayage, à celles de l'interdiction de la bombe atomique et contre la guerre d'Indochine. De retour d'un service militaire mouvementé, il reprend son action militante avec le souci d'une insertion professionnelle. Employé au service comptable de La Vie Ouvrière, hebdomadaire de la CGT, il prépare le brevet professionnel de pair avec la capacité en droit. Il est intégré à la rédaction juridique de la *VO* et de la *Revue pratique de droit social*, et poursuit des études de droit. Cette formation originale lui facilite l'accès à un poste d'assistant à l'Institut des sciences sociales du travail de Paris. Après avoir soutenu une thèse Sécurité sociale, il devient maître assistant à l'UER Travail et études sociales de l'Université de Paris 1. L'aspect

critique de ses publications doctrinales et éditoriales entraîne un long parcours semé d'embûches avant d'être nommé Professeur à l'Université de Perpignan, en charge du droit social.

Ce livre témoigne des péripéties d'un cheminement professionnel peu commun et de la fidélité de l'auteur aux idéaux de sa jeunesse.

Éditions du Losange - 61, boulevard Edouard Herriot - 06200 NICE