

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 1980.

PROPOSITION DE LOI

tendant à instaurer une procédure de conciliation et d'arbitrage obligatoire en vue du règlement des conflits collectifs du travail dans les services publics,

PRÉSENTÉE

Par MM. Guy PETIT, Michel LABÈGUERIE, Jean AMELIN, Jean de BAGNEUX, Jacques BORDENEUVE, Pierre BOUNEAU, Raymond BOURGINE, Jean CAUCHON, Jacques COUDERT, Michel CRUCIS, Jean DESMARETS, Hector DUBOIS, Charles DURAND, Charles FERRANT, Maurice FONTAINE, Lucien GAUTIER, Jean-Marie GIRAULT, Adrien GOUTEYRON, Jean GRAVIER, Paul GUILLARD, Paul GUILLAUMOT, Jean-Paul HAMMANN, Baudouin de HAUTECLOCQUE, Jacques HENRIET, Rémi HERMENT, Pierre JOURDAN, Pierre LABONDE, Charles-Edmond LENGLET, Pierre LOUVOT, Jacques MÉNARD, Jean MÉZARD, Michel MIROUDOT, Roger MOREAU, Jean NATALI, Paul d'ORNANO, Francis PALMERO, Richard POUILLE, Guy ROBERT, Jules ROUJON, Pierre SALLENAVE, Pierre SALVI, Robert SCHMITT, Michel SORDEL, René TRAVERT, Frédéric WIRTH.

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames. Messieurs,

Dans le monde moderne, les nations, si elles veulent assurer leur survie, doivent être en mesure de faire face à une compétition soutenue. Toute altération du système économique a des incidences sur l'ensemble de la productivité, sur les prix, la balance des comptes, la solidarité de la monnaie et finalement sur le train de vie de chacun.

Parmi les éléments conditionnant la santé de notre économie, le bon fonctionnement des services publics tient une part prédominante.

En effet, les services publics répondent à l'impératif de satisfaire avec continuité aux besoins permanents de la Nation. Leur exécution quotidienne et régulière ne saurait donc être interrompue sans danger pour la vie et la sécurité des citoyens, ni sans dommage pour la collectivité toute entière. Or, ce dommage est très inégalement réparti : les plus démunis, en particulier les salariés de faible niveau, se voient toujours davantage atteints que les plus fortunés mieux à même de faire face aux difficultés créées par la suspension plus ou moins longue des services publics, tels les transports en commun, par exemple.

La raison en est que les institutions démocratiques d'aujourd'hui donnent lieu à l'établissement d'un véritable contrat innommé entre les pouvoirs publics, d'une part, et la Nation, d'autre part, contrat qui porte sur l'exécution de services sans cesse plus étendus. Les manquements à ce contrat que constituent de nombreuses grèves semblent d'autant plus critiquables que leurs répercussions sont aveugles, en tant qu'il est porté indifféremment préjudice à l'ensemble des usagers, sans que les plus frappés aient aucun moyen d'en obtenir réparation.

Certes le droit de grève, formellement reconnu par le préambule de la Constitution de 1946 repris par l'actuelle Constitution, est l'un des principes de base de notre démocratie. Cependant, ce droit n'est pas sans limite, le préambule précisant lui-même que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Une telle réglementation est particulièrement nécessaire dans les services publics où la grève revêt souvent aux yeux de l'opinion

publique un caractère choquant en raison de la gravité du préjudice qu'elle cause tant à l'Etat et autres collectivités publiques qu'aux particuliers.

Par surcroît, du point de vue des personnels concernés eux-mêmes, le déclenchement d'une grève n'est pas toujours une opération bénéfique. En effet, l'expérience prouve que l'efficacité sociale des grèves dans le secteur public est de plus en plus incertaine ; les agents n'en retirent bien souvent que de maigres avantages compensant à peine la perte de traitement ou de salaire qu'ils subissent du fait de la cessation du travail.

..

La loi du 31 juillet 1963, codifiée aux articles L. 521-2 et suivants du Code du travail, constitue une première tentative pour résoudre les problèmes qu'engendrent les grèves intempestives et à répétition qui désorganisent les services publics et, par voie de conséquence, la vie du pays tout entier.

Pour quelles raisons cette loi, qui avait à l'époque de son adoption suscité de larges espoirs, a-t-elle connu un échec relatif ? Pourquoi n'a-t-elle pas été en mesure d'apporter l'apaisement souhaité par ses auteurs ?

Une brève analyse permet de répondre à cette double interrogation.

La loi de 1963 se borne en effet à prescrire l'obligation pour les personnels employés dans les services publics de faire précéder toute cessation concertée du travail d'un préavis qui doit parvenir à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Certes, le Code du travail prévoit expressément que « le préavis ne met pas obstacle à la négociation en vue du règlement du conflit ». Mais cette disposition est demeurée un vœu pieux en raison du caractère facultatif de la procédure de négociation. En outre, on doit constater que bien souvent la loi est tournée, l'usage s'étant établi d'adresser chaque jour un nouveau préavis de cinq jours, ce qui permet le déclenchement de la grève au jour et à l'heure choisis par ses organisateurs. L'effet de surprise des grèves que le législateur avait voulu supprimer se trouve de la sorte maintenu, sinon aggravé.

De même, dans le secteur privé, les mesures prévues par le Code du travail (art. L. 523-1 et suivants) en vue d'inciter à recourir à des procédures de conciliation, de médiation et d'arbitrage s'avèrent pratiquement inopérantes.

Qu'elles concernent les services publics ou le secteur privé, le défaut majeur des mesures destinées à favoriser le règlement pacifique des conflits collectifs du travail tient à l'absence de toute procédure obligatoire de négociation.

..

Pour conférer à de telles mesures un caractère effectif, les auteurs de la présente proposition de loi suggèrent l'institution d'une procédure de conciliation et d'arbitrage obligatoire en vue du règlement des conflits collectifs du travail dans les services publics. Cette proposition a une double justification :

— éviter les grèves qui sont déclenchées sans qu'aucune tentative réelle de conciliation soit effectuée ;

— assurer le respect du principe constitutionnel de continuité des services publics sérieusement mis en cause par la prolongation excessive de certaines grèves.

L'accroissement du nombre des grèves dans les services publics entraîne une situation dommageable pour tous et qui, en outre, semble anachronique à une époque où les relations de concertation tendent à se substituer aux épreuves de force.

C'est pour instaurer de telles relations que les auteurs de la présente proposition de loi ont imaginé de mettre en place, sous le nom de « Conseil supérieur des conflits collectifs du travail », un organisme impartial et indépendant de conciliation et d'arbitrage dont l'intervention sera obligatoire à chaque fois qu'un conflit collectif surgira dans les services publics.

On doit reconnaître que les personnels des services publics ne trouvent pas toujours dans leurs employeurs des interlocuteurs réellement disposés à négocier. Cela s'explique par le fait que les responsables d'une administration, d'une entreprise ou d'un établissement public sont avant tout tenus par des impératifs financiers. Il n'en reste pas moins que leur fuite devant le dialogue provoque une irritation croissante chez les personnels et entraîne parfois un durcissement des positions respectives des parties.

C'est pourquoi, s'il est indispensable de suspendre le droit de grève pendant toute la durée des procédures de conciliation et d'arbitrage, il convient, en revanche, au cas où l'employeur ne respecterait pas l'accord de conciliation ou la sentence rendue par le Conseil supérieur des conflits collectifs du travail, de rendre au personnel l'exercice du droit de grève tout en lui conservant son droit à rémunération pour la durée de la cessation de travail.

En contrepartie, le déclenchement d'une grève durant la procédure de conciliation ou d'arbitrage exposerait les personnels à des sanctions rigoureuses, sanctions non point pénales mais disciplinaires pouvant aller jusqu'à la révocation pure et simple. La sévérité des sanctions encourues apparaît comme une condition essentielle de l'efficacité des procédures de négociation.

*
* *

Les auteurs de la présente proposition ne peuvent se dispenser d'évoquer les problèmes d'ordre constitutionnel qui ne manqueront pas d'être soulevés à son propos. Ils n'ignorent pas en effet que l'une des raisons majeures des réticences du Gouvernement à mettre en œuvre des procédures de négociation obligatoires dans les services publics est liée aux incidences que pourraient avoir ces procédures du point de vue de l'aggravation des charges publiques : la puissance publique, on le comprend aisément, ne peut se voir imposer un arbitrage dès lors que celui-ci a des répercussions sur le budget de l'Etat. Ce serait porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs que d'attribuer compétence à un organisme de nature juridictionnelle pour déterminer les augmentations de traitements ou de salaires ou encore le régime des congés à appliquer aux personnels des services publics.

Pour éviter cet écueil, le présent texte prévoit de faire siéger auprès du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail un commissaire du Gouvernement ainsi qu'un commissaire du Gouvernement adjoint, désignés par décret en Conseil des Ministres, qui seront chargés de veiller aux intérêts de la puissance publique. Il leur appartiendra notamment avant toute sentence arbitrale de notifier au Conseil supérieur la limite de l'aggravation des charges publiques qui en toute hypothèse ne pourra être dépassée. Ainsi la puissance publique conservera-t-elle ses prérogatives budgétaires, sans qu'en soit pour autant diminuée l'efficacité des procédures de négociation plus que jamais indispensables en vue de la sauvegarde de l'avenir économique et social du pays.

C'est sous le bénéfice de ces observations qu'il vous est demandé d'adopter la proposition de loi ci-après.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-7 ainsi rédigé :

« *Art. L. 521-7.* — Le Conseil supérieur des conflits collectifs du travail est chargé de résoudre par voie de conciliation et d'arbitrage les conflits collectifs du travail concernant les personnels mentionnés à l'article L. 521-2. »

Art. 2.

Il est inséré dans le Code du travail deux articles L. 521-8 et L. 521-9 ainsi rédigés :

« *Art. L. 521-8.* — Le Conseil supérieur des conflits collectifs du travail est composé de vingt et un membres :

« — quatre membres ou anciens membres du Conseil d'Etat dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat ;

« — quatre membres ou anciens membres de la Cour de Cassation dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller, élus par l'Assemblée générale de la Cour de Cassation ;

« — trois membres ou anciens membres de la Cour des Comptes dont l'un d'un grade au moins égal à celui de conseiller-maître, élus par l'Assemblée générale de la Cour des Comptes ;

« — cinq représentants des personnels nommés par décret en Conseil des Ministres sur une liste établie par les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national et comportant un nombre de noms triple du nombre de postes à pourvoir ;

« — cinq personnalités qualifiées désignées par décret en Conseil des Ministres.

« Le Conseil élit en son sein un président et deux vice-présidents parmi les membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation ou de la Cour des Comptes.

« Le mandat des membres du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail est de cinq ans. Il est renouvelable.

« Le Conseil siège soit en formation plénière, soit en sections. Les sections sont présidées par le Président du Conseil ou par un autre membre du Conseil par lui désigné.

« Un commissaire du Gouvernement et un commissaire du Gouvernement adjoint, nommés pour cinq ans par décret en Conseil des Ministres, siègent auprès du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail. Ils ont pour mission de veiller aux intérêts de la puissance publique. »

« Art. L. 521-9. — Il est créé, au chef-lieu de chaque région, une section régionale du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail. Les sections régionales exercent les compétences dévolues audit Conseil pour les conflits collectifs dont la portée est limitée à la circonscription de la région.

« Chaque section régionale est composée de onze membres :

« — trois magistrats ou anciens magistrats de l'ordre judiciaire et deux conseillers ou anciens conseillers de tribunal administratif désignés par le Président du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail ;

« — trois représentants des personnels désignés par le Président du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail sur une liste établie par les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan régional, et comportant un nombre de noms triple de celui des postes à pourvoir ;

« — trois personnalités qualifiées désignées par décret en Conseil des Ministres.

« La section régionale élit en son sein un président et un vice-président parmi les magistrats ou anciens magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire.

« Le mandat des membres des sections régionales est de cinq ans. Il est renouvelable. »

Art. 3.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 521-10. — Tout conflit collectif du travail doit être **déferé au Conseil supérieur** qui, s'il y a lieu, saisit l'une de ses sections régionales. »

Art. 4.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-11 ainsi rédigé :

« Art. L. 521-11. — L'employeur est tenu de donner toutes facilités aux membres du Conseil supérieur et de ses sections pour leur permettre de remplir la mission qui leur est dévolue. Les parties sont tenues de comparaître en personne devant le Conseil supérieur. Toutefois, en cas d'empêchement grave dûment justifié, il peuvent se faire représenter.

« Toute personne morale, partie au conflit, doit commettre un représentant dûment mandaté.

« Le Conseil supérieur est habilité à se faire communiquer par l'une ou l'autre partie toutes les pièces de quelque nature que ce soit, qu'il estime utiles de connaître.

« Pour l'application des dispositions du présent article, le Conseil supérieur peut ordonner, même d'office, une astreinte recouvrée comme en matière de contributions directes. Lors de sa liquidation, le taux de l'astreinte ne peut être modifié par le Conseil supérieur.

« Si l'employeur manque aux obligations lui incombant en vertu du présent article, le Conseil supérieur peut en outre autoriser la cessation concertée du travail, sans que le droit à rémunération des personnels soit suspendu. »

Art. 5.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-12 ainsi conçu :

« Art. L. 521-12. — Dans les dix jours de sa saisine, le Conseil supérieur des conflits collectifs du travail constate par procès-verbal l'accord ou le désaccord des parties. Ce délai de dix jours peut être prorogé avec l'accord des parties, sans que cette prorogation excède dix jours.

« Le procès-verbal est signé par le Président du Conseil ou de la section saisi du conflit, ainsi que par les parties.

« Un extrait du procès-verbal est notifié sans délai au commissaire du Gouvernement ainsi qu'aux parties. Les extraits délivrés aux parties valent titre exécutoire quant à leurs dispositions constatant un accord. »

Art. 6.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-13 ainsi rédigé :

« *Art. L. 521-13.* — Les différends subsistant à l'issue de la procédure de conciliation sont soumis sans délai à l'arbitrage du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail.

« Au vu du procès-verbal mentionné à l'article L. 521-12 ci-dessus, le commissaire du Gouvernement établit un rapport qu'il notifie, à peine de forclusion, au conseil supérieur dans les dix jours suivant le début de la procédure d'arbitrage. Ce rapport détermine, s'il y a lieu, la limite de l'aggravation des charges publiques qui, en toute hypothèse, s'imposera au Conseil supérieur.

« Le Conseil supérieur ne peut statuer sur d'autres objets que ceux qui sont déterminés par le procès-verbal de non-conciliation ou ceux qui, résultant d'événements postérieurs à ce procès-verbal, sont la conséquence du conflit en cours.

« Il statue en droit sur les différends relatifs à l'interprétation et à l'exécution des lois, règlements, conventions collectives ou accords en vigueur.

« Il statue en équité sur les autres différends, notamment lorsqu'ils portent sur la rémunération ou sur les conditions de travail.

« La sentence motivée doit être rendue au plus tard dans les cinq jours de la réception du rapport du commissaire du Gouvernement. A défaut de notification de ce rapport dans les délais légaux, elle doit être rendue au plus tard dans les quinze jours suivant la date de la signature du procès-verbal en application de l'article L. 521-2. »

Art. 7.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-14 ainsi rédigé :

« *Art. L. 521-14.* — La sentence rendue par le Conseil supérieur des conflits collectifs du travail peut faire l'objet d'un recours pour violation de la loi formé par les parties ou le commissaire du Gouvernement devant la Cour supérieure d'arbitrage prévue à l'article L. 525-5. Ce recours doit être formé dans les cinq jours suivant la date où la sentence a été rendue.

« Par dérogation aux dispositions de l'article L. 525-8, en cas d'annulation de la sentence, la Cour supérieure d'arbitrage prend dans les dix jours suivant l'enregistrement du recours une nouvelle sentence. Cette dernière n'est susceptible d'aucun recours. »

Art. 8.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-15 ainsi rédigé :

« Art. L. 521-15. — Est prohibée toute cessation concertée du travail intervenant avant la saisine du Conseil supérieur des conflits collectifs du travail ou pendant la période de conciliation ou d'arbitrage. Il en est de même de la cessation concertée du travail contraire à une sentence définitive.

« Toutefois, en cas de cessation concertée du travail intervenant en infraction aux dispositions des alinéas précédents, l'employeur pourra informer le personnel concerné qu'il ne sera pas fait usage des sanctions prévues à l'article L. 521-16 ci-après à l'égard de ceux qui reprendront le travail dans les trois jours de la publication de ladite information. »

Art. 9.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-16 ainsi rédigé :

« Art. L. 521-16. — L'inobservation des dispositions des articles L. 521-7 à L. 521-15 ci-dessus 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, le Conseil supérieur des conflits collectifs du travail peut fixer, s'il y a lieu, le délai au terme duquel les sanctions définies au présent article cesseront d'être applicables.

« 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.

« En ce qui concerne les personnels 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. »

Art. 10.

Il est inséré dans le Code du travail un article L. 521-17 ainsi rédigé :

« Art. L. 521-17. — Lorsque l'accord partiel ou total constaté par un procès-verbal de conciliation ou la sentence définitive n'est pas exécuté par l'employeur, le personnel concerné peut cesser le travail sans que son droit à rémunération soit suspendu.

« En outre, l'employeur est privé du droit de se présenter aux élections prud'homales jusqu'à ce qu'il exécute les obligations lui incombant en vertu de cet accord. »

Art. 11.

Tout ou partie des dispositions ci-dessus peuvent être étendues par conventions collectives ou accords d'entreprise, à des personnels non visés par la présente loi.

Art. 12.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités d'application de la présente loi et les règles de procédure suivies devant le Conseil supérieur des conflits collectifs.

Art. 13.

Les articles L. 521-3 à L. 521-6 du Code du travail et toutes autres dispositions contraires à la présente loi sont abrogés.