

Numéro du document : GAJA/17/2009/0063

Publication : Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 17e édition 2009, p. 395

Type de document : 63

Décision commentée : Conseil d'Etat, 07-07-1950 n° 01645

Indexation

FONCTION PUBLIQUE

1. Droit et obligation des agents
2. Droit de grève
3. Service public
4. Faute disciplinaire

GREVE DANS LES SERVICES PUBLICS

CE Ass. 7 juill. 1950, DEHAENE

Lebon 426 (RD publ. 1950.691, concl. Gazier, note M. Waline ; JCP 1950.II.5681, concl. Gazier ; RA 1950.366, concl. Gazier, note Liet-Veaux ; Dr. soc. 1950.317, concl. Gazier ; S. 1950.3.109, note J.D.V. ; D. 1950.538, note Gervais)

Marceau **Long**, *Vice-président honoraire du Conseil d'Etat*
Prosper **Weil**, *Membre de l'Institut ; Professeur émérite à*
l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Guy **Braibant**, *Président de section honoraire au Conseil*
d'État

Pierre **Delvolvé**, *Professeur à l'Université Panthéon-Assas*
(Paris II)

Bruno **Genevois**, *Président de section du Conseil d'État*

En ce qui concerne le blâme :

Cons. que le sieur Dehaene soutient que cette sanction a été prise en méconnaissance du droit de grève reconnu par la Constitution ;

Cons. qu'en indiquant dans le préambule de la Constitution que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent », l'Assemblée constituante a entendu inviter le législateur à opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue une modalité et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte ;

Cons. que les lois des 27 déc. 1947 et 28 sept. 1948, qui se sont bornées à soumettre les personnels des compagnies républicaines de sécurité et de la police à un statut spécial et à les priver, en cas de cessation concertée du service, des garanties disciplinaires, ne sauraient être regardées, à elles seules, comme constituant, en ce qui concerne les services publics, la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution ;

Cons. qu'en l'absence de cette réglementation la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit comme à tout autre en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ; qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations ;

Cons. qu'une grève qui, quel qu'en soit le motif, aurait pour effet de compromettre dans ses attributions essentielles l'exercice de la fonction préfectorale porterait une atteinte grave à l'ordre public ; que, dès lors, le gouvernement a pu légalement faire interdire et réprimer la participation des chefs de bureau de préfecture à la grève de juillet 1948 ;

Cons. qu'il est constant que le sieur Dehaene, chef de bureau à la préfecture d'Indre-et-Loire a, nonobstant cette interdiction, fait grève du 13 au 20 juill. 1948 ; qu'il résulte de ce qui précède que

cette attitude, si elle a été inspirée par un souci de solidarité, n'en a pas moins constitué une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire ; qu'ainsi le requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en lui infligeant un blâme le préfet d'Indre-et-Loire a excédé ses pouvoirs ;... (Rejet).

Observations

1 I. - Le 13 juillet 1948, un mouvement de grève à l'origine duquel se trouvaient des revendications d'ordre professionnel se déclençait parmi les fonctionnaires des préfectures. Le ministre de l'intérieur fit savoir, le jour même, que tous les agents d'autorité - plus précisément les agents d'un grade égal ou supérieur à celui de chef de bureau - qui se mettraient en grève devaient être immédiatement suspendus. La majorité des agents ainsi visés cessa néanmoins le travail, et ne le reprit qu'une semaine plus tard, lorsque leur syndicat leur en eut donné la consigne. Les préfets prononcèrent, le 13 juillet, la suspension des chefs de bureau en grève ; lors de la reprise du travail, la suspension fut remplacée par un blâme.

Six chefs de bureau de la préfecture d'Indre-et-Loire formèrent un recours contre la sanction dont ils étaient frappés, soutenant que l'exercice du droit de grève reconnu par le préambule de la Constitution ne pouvait constituer une faute de nature à justifier une sanction disciplinaire.

2 II. - La législation française est demeurée longtemps muette au sujet de la grève des fonctionnaires. Un seul texte pouvait être considéré comme régissant cette matière : c'était l'art. 123 du Code pénal aux termes duquel « Tout concert de mesures contraires aux lois pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement... ». Jèze observait en 1909 (RD publ. 1909.500) que ce texte, qui n'avait jamais été appliqué sous les régimes monarchiques et sous l'Empire, ne le serait jamais sous la III^e République. Il ne se trompait que de fort peu, l'art. 123 n'ayant été appliqué qu'une seule fois (T. corr. de la Seine, 4 déc. 1934, D. 1935.2.57, note M. Waline). C'est donc à la jurisprudence administrative qu'il revint d'élaborer les règles de droit relatives à la grève des agents publics. Elle adopta une attitude rigoureuse, en considérant que l'agent qui se mettait en grève s'excluait par là même du service et, par voie de conséquence, du bénéfice des garanties disciplinaires (CE 7 août 1909 *Winkell*, Lebon 826 et 1296, concl. Tardieu ; S. 1909.3.145, concl., note Hauriou ; RD publ. 1909.494, note Jèze).

Cette jurisprudence sévère pour les grévistes appelait tout naturellement une jurisprudence favorable aux mesures prises par les pouvoirs publics pour briser les grèves de fonctionnaires ou d'agents des services concédés. Ainsi le Conseil d'Etat jugeait que le rappel des cheminots pour une période militaire ne constituait pas un détournement de pouvoir alors même que cette mesure était prise dans le but de briser une grève (18 juill. 1913, *Syndicat national des chemins de fer de France et des colonies*, Lebon 882 ; RD publ. 1913.506, concl. Helbronner, note Jèze) et estimait légale la réquisition par décret des agents et ouvriers des services publics concédés, en vue de briser une grève (5 déc. 1941, *Sellier*, Lebon 208 ; S. 1942.3.25, note Mestre).

La jurisprudence devint la loi avec le statut des fonctionnaires du 14 sept. 1941, dont l'art. 17 disposait : « Tout acte d'un fonctionnaire portant atteinte à la continuité indispensable à la marche normale du service public qu'il a reçu mission d'assurer constitue le manquement le plus grave à ses devoirs essentiels. Lorsqu'un acte de cette nature résulte d'une action collective ou concertée, il a pour effet de priver le

fonctionnaire des garanties prévues par le présent statut en matière disciplinaire. » Mais cette loi a été déclarée nulle par l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine.

3 III. - Les données juridiques du problème furent modifiées par le Préambule de la Constitution du 27 oct. 1946, d'après lequel : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. » Or la loi du 19 oct. 1946 relative au statut des fonctionnaires leur reconnaissait le droit syndical, mais restait muette sur l'exercice du droit de grève. Deux lois seulement étaient venues réglementer ce droit : la loi du 27 déc. 1947 sur les compagnies républicaines de sécurité qui le retirait à leurs membres et assimilait la grève à l'abandon de poste, et la loi du 28 sept. 1948 relative à la police qui disposait que « toute cessation concertée du service pourra être sanctionnée en dehors des garanties disciplinaires ». Le commissaire du gouvernement Gazier n'eut guère de peine à convaincre le Conseil d'Etat que ces lois ne pouvaient constituer la réglementation d'ensemble du droit de grève.

Il restait alors à apprécier la valeur juridique du préambule de la Constitution. La doctrine lui assignait, en général, la valeur de règle de droit positif, tout au moins à l'égard du pouvoir exécutif et du juge. Elle était plus partagée sur la question de savoir si la formule du préambule était assez précise pour s'appliquer : les auteurs admettaient cependant, à peu près unanimement, que le préambule réservait la matière à la loi.

Le commissaire du gouvernement Gazier soutint au contraire que le préambule n'exprimait que des principes fondamentaux du droit et que le principe du droit de grève devait être concilié avec d'autres principes non moins respectables, notamment celui de la continuité du service public : « Admettre sans restriction la grève des fonctionnaires, ce serait ouvrir des parenthèses dans la vie constitutionnelle et, comme on l'a dit, consacrer officiellement la notion d'un Etat à éclipses. Une telle solution est radicalement contraire aux principes les plus fondamentaux de notre droit public. » Le maintien de l'ancienne jurisprudence n'était cependant plus possible : outre qu'elle ne cadrait plus avec le préambule, elle était en divorce complet avec les faits ; elle opposait radicalement les agents des services publics et les salariés de droit commun, dont la condition ne cessait de se rapprocher ; d'autre part « la ligne de démarcation entre les activités professionnelles qui ne peuvent être interrompues sans atteinte profonde à la vie nationale et celles qui peuvent s'accommoder de la grève ne coïncide pas avec celle qui oppose les agents des services publics aux salariés de droit privé... La grève des boulangers et celle des laitiers affecte plus la vie de la nation que celle des gardiens de musée ou des conservateurs des hypothèques ». Il vaut donc mieux admettre que la grève n'est plus nécessairement illicite, mais que, dans l'attente des lois la réglementant, le gouvernement peut limiter son exercice si l'ordre public l'exige.

Le Conseil d'Etat a admis le raisonnement de son commissaire et s'est, depuis lors, tenu à la jurisprudence *Dehaene*, malgré les critiques d'une partie de la doctrine qui estima que la matière était réservée par la Constitution au pouvoir législatif.

4 IV. - La Constitution de 1958 et la législation qui a suivi n'ont pas changé les données du problème. Le Préambule de l'actuelle Constitution a confirmé celui de 1946. L'ordonnance du 4 février 1959 sur le statut des fonctionnaires était tout aussi muette sur le droit de grève que la loi du 19 oct. 1946. La loi du 31 juill. 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, qui interdit les grèves « surprise » et les grèves « tournantes », n'a pas été regardée, en raison de son caractère très partiel, comme pouvant « constituer à elle seule l'ensemble de la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution » (CE Ass. 4 févr. 1966,

Syndicat unifié des techniciens de la RTF, Lebon 81 ; RD publ. 1966.324 et CJEG 1966.121, concl. Bertrand ; D. 1966.720, note Gilli ; JCP 1966.II.14802, note C. Debbasch). Quant à la loi du 13 juill. 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, elle réaffirme que les « fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Par rapport à l'état de la législation à l'époque de l'arrêt *Dehaene*, on doit relever simplement que de nouvelles catégories d'agents publics se sont vues refuser le droit de grève par la loi (ord. du 6 août 1958, pour les agents des services extérieurs de l'administration pénitentiaire ; ord. du 22 déc. 1958, pour les magistrats ; loi du 31 juill. 1968, pour les agents du service des transmissions du ministère de l'intérieur ; loi du 13 juill. 1972, pour les militaires).

L'accent mis par le Conseil constitutionnel sur les responsabilités du législateur en matière de réglementation du droit de grève (*n° 79-105 DC du 25 juill. 1979*, Lebon 33 ; RD publ. 1979.1705, comm. Favoreu ; D. 1980.101, note Paillet ; AJ 1980.191, note Legrand ; RA Est France, n° 18.77, note Jarnevic ; Dr. soc. 1980.7, note Leymarie ; JCP 1981.II.19547, note Béguin) a conduit une partie de la doctrine à mettre en doute la pérennité de la jurisprudence *Dehaene* en tant qu'elle reconnaît au gouvernement des possibilités d'intervention. Le Conseil d'Etat n'en est pas moins resté fidèle à sa jurisprudence, faute pour le législateur d'avoir édicté une réglementation d'ensemble (CE Sect. 17 mars 1997, *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière* ; Lebon 90 ; du même jour, *Hotz* ; AJ 1997.533, note Bellanger et Darcy). Ainsi, pour la plupart des agents des services publics, c'est la jurisprudence *Dehaene*, complétée et précisée depuis lors par de nombreux arrêts, qui demeure applicable.

Cette conclusion ne paraît pas infirmée par l'intervention de deux lois récentes dont l'objet, pour important qu'il soit, reste limité. Il s'agit, d'une part, de la loi du 21 août 2007 qui, dans les services publics de transports terrestres réguliers de voyageurs, subordonne le dépôt d'un préavis de grève à une procédure de prévention des conflits et prévoit en cas de grève un niveau minimum de service et, d'autre part, de la loi du 20 août 2008 qui fait bénéficier les élèves des écoles maternelles et élémentaires d'un service d'accueil lorsque les enseignements ne peuvent être dispensés, en particulier du fait d'une grève.

5 Bien que l'entreprise soit téméraire, il n'est pas sans intérêt d'essayer d'énoncer les quelques principes qui régissent à l'heure actuelle la grève dans la fonction publique.

1°) La grève des agents publics est en principe licite.

2°) Mais elle n'est licite que « pour la défense des intérêts professionnels » ; la formule est dans l'arrêt *Dehaene* : la grève politique n'est donc pas légitime (CE 8 févr. 1961, *Rousset*, Lebon 85, concl. Braibant ; Dr. ouvr. 1961.380, concl.). Mais le gouvernement n'est pas obligé de « prévoir une réglementation différente selon la nature des objectifs visés par les grévistes » (CE Sect. 28 nov. 1958, *Lepouse*, Lebon 596 ; D. 1959.263, note Quermonne ; RD publ. 1959.306, note M. Waline ; AJ 1958.I.128. chr. Combarous et Galabert).

3°) Le droit de grève doit se concilier avec le devoir de réserve qui s'impose à tout agent public (CE 12 oct. 1956, *Delle Coquand*, Lebon 362 : l'incitation par voie de tracts et de harangues, même en dehors du service, à une grève politique, constitue une faute disciplinaire).

6 4°) Même lorsque la grève est licite, le gouvernement peut prendre les mesures

propres à « en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ». Cette compétence n'est reconnue « qu'en l'état actuel de la législation » et n'a donc qu'un caractère supplétif par rapport au législateur. Elle peut s'exercer par voie de circulaires ministérielles (CE 18 mars 1956, *Hublin*, Lebon 117 ; AJ 1956.II.222, chr. Fournier et Braibant ; RPDA 1956.84, chr. P.M. Gaudemet) ou de décisions de chefs de service (CE Sect. 19 janv. 1962, *Bernadet*, Lebon 49 ; D. 1962.202, note Leclercq ; - Ass. 4 févr. 1966, *Syndicat unifié des techniciens de la RTF*, précité). Il y a là une application remarquable de la jurisprudence issue de l'arrêt *Jamart** (CE Sect. 7 févr. 1936).

Il n'appartient cependant pas à un ministre de réglementer l'exercice du droit de grève dans un établissement public, même s'il est placé sous sa tutelle (CE 1^{er} déc. 2004, *Onesto*, Lebon 447 ; RD publ. 2005.1087, note Noguellou et concl. Collin ; DA févr. 2005, p. 22, note Lombard).

7 5°) Les contours du pouvoir reconnu à l'autorité administrative ont été progressivement précisés par le Conseil d'Etat depuis l'arrêt *Dehaene*. La jurisprudence paraît s'inspirer de deux considérations. D'une part, l'ordre public doit être assuré en priorité ; c'est pourquoi, généralisant la formule de l'arrêt *Dehaene*, l'arrêt *Lepouse* (précité) décide qu'« une grève, qui aurait pour effet de compromettre dans ses éléments essentiels l'action gouvernementale, porterait une atteinte grave à l'ordre public » et doit donc être évitée. D'autre part, seules doivent être apportées au droit de grève les limites indispensables à la sauvegarde de l'ordre public ou destinées à en éviter un usage abusif. Le juge administratif exerce en la matière un contrôle très serré aussi bien sur la nécessité d'assurer en tout état de cause telle ou telle activité que sur la désignation du personnel nécessaire au maintien de cette activité. Comme l'a dit le commissaire du gouvernement Gand dans ses conclusions sur l'affaire *Lepouse*, « nous sommes dans un domaine où une interdiction a d'autant plus de chance d'être respectée - ce qui est l'essentiel - qu'elle est limitée, précise et ne prête pas le flanc à la critique ».

En application de ces principes, le Conseil d'Etat a considéré comme légales l'interdiction de la grève faite aux personnels des PTT indispensables à la sécurité des personnes, à la conservation du matériel et au fonctionnement des liaisons indispensables à l'action gouvernementale (28 nov. 1958, *Lepouse*, précité), ou celle faite aux agents occupant des emplois indispensables au fonctionnement normal des services de sécurité aérienne (26 oct. 1960, *Syndicat général de la navigation aérienne*, Lebon 567 ; Dr. soc. 1961.100, concl. Fournier ; Dr. ouvr. 1961.38, concl., note Piquemal : ce dernier arrêt va même jusqu'à admettre la légalité de l'exigence d'un préavis individuel de cinq jours pour la grève de certains agents). Il a considéré comme valable le refus du droit de grève aux gardiens de passages à niveau et l'interdiction des grèves tournantes aux agents de la SNCF, les autres grèves devant être précédées d'un préavis de cinq jours (Ass. 23 oct. 1964, *Fédération des syndicats chrétiens de cheminots*, Lebon 484 ; RD publ. 1964.1210, concl. Bertrand ; JCP 1965.II.14721, note G. Belorgey ; AJ 1964.682, chr. Puybasset et Puissochet ; RD publ. 1965.700, note M. Waline). La loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs a eu pour effet de porter ce préavis à 13 jours.

Le Conseil d'Etat a estimé que le gouvernement avait valablement pu désigner par circulaire le personnel nécessaire pour assurer la continuité du fonctionnement des services du groupement des contrôles radio-électriques (Ass. 4 févr. 1966, *Syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radio-électriques*, Lebon 80 ; D. 1966.720, note Gilli ; JCP 1966.II.14802, note C. Debbasch ; RD publ. 1966.324 et CJEG 1966.J.121, concl. Bertrand). De même c'est à bon droit que le

droit de grève a été refusé par le ministre de l'intérieur à certains fonctionnaires supérieurs des préfectures et aux fonctionnaires de tous grades affectés au cabinet du préfet (Sect. 16 déc. 1966, *Syndicat national des fonctionnaires et agents des préfectures et sous-préfectures de France et d'outre-mer CGT-FO*, Lebon 662 ; AJ 1967.99, concl. Bertrand ; D. 1967.105, note Gilli ; JCP 1967.II.15058, note Sinay ; RD publ. 1967.555, note M. Waline ; RA 1967.30, note Liet-Veaux ; Dr. ouvr. 1967.34, note Piquemal) ; la même solution a été adoptée pour les « personnels d'autorité ou ayant des responsabilités importantes des services extérieurs des douanes » (21 oct. 1970, *Syndicat général des fonctionnaires des impôts FO et syndicat national des agents de direction, de contrôle et de perception des douanes de France et d'outre-mer*, Lebon 596 ; AJ 1971.365, note V.S.). Toutefois, dans ces deux derniers arrêts, les décisions attaquées ont été annulées en tant qu'elles refusaient le droit de grève, d'une part, à la totalité des fonctionnaires de tous grades affectés au secrétariat du secrétaire général, au bureau du cabinet et au bureau du courrier et de la coordination et, d'autre part, à tous les inspecteurs principaux des douanes.

Le Conseil d'Etat a également annulé une interdiction permanente et absolue de la grève des agents publics chargés de la manoeuvre des écluses de la section internationale de la Moselle en relevant d'une part qu'aucune stipulation de la convention du 27 oct. 1956 sur la canalisation de la Moselle ne faisait obligation aux Etats signataires d'interdire le droit de grève aux personnels assurant le maniement des installations nécessaires à la navigation sur ce fleuve et d'autre part qu'une grève « ne mettrait pas nécessairement en péril, quels qu'en soient les motifs, la date et la durée, soit la conservation des installations et des matériels, soit le fonctionnement d'un service dont la continuité est indispensable à l'action gouvernementale ou à l'ordre public » (CE 4 févr. 1981, *Fédération CFTC des personnels de l'environnement, de l'équipement et du logement, des transports et du tourisme*, Lebon 45 ; Dr. soc. 1981.412, concl. Genevois ; AJ 1981.543, note Salon ; D. 1981.IR. 286, obs. P. Delvolvé).

8 En ce qui concerne les personnels de la radiodiffusion et de la télévision, le Conseil d'Etat a tout d'abord considéré comme légale l'interdiction faite aux agents de la RTF nécessaires, à tous les échelons de la hiérarchie, pour assurer le fonctionnement des services d'information (18 mars 1956, *Hublin*, précité n° 65-6) ; il a ensuite admis que le ministre de l'information avait valablement imposé un service minimum à la télévision en cas de grève (CE Sect. 13 juill. 1968, *Syndicat unifié des techniciens de l'ORTF*, Lebon 444-III ; RD publ. 1968.1094, concl. Bertrand ; AJ 1968.571, chr. Dewost et Denoix de Saint Marc), tout en annulant dans la première de ces décisions l'obligation faite aux agents de la télévision de diffuser un film de 20 h 30 à 22 h 30 en cas de grève. Depuis 1972, la définition du service minimum à la radio et à la télévision résulte de la loi et de mesures réglementaires d'application. Il revient au Conseil constitutionnel, s'il est saisi, d'apprécier la conformité à la Constitution des dispositions arrêtées par le législateur (n° 79-105 DC du 25 juill. 1979, précité n° 65.4 ; n° 86-217 DC du 18 sept. 1986, cons. n° 78, Lebon 141 ; AJ 1987.102, note Wachsmann) et au Conseil d'Etat de se prononcer sur la légalité des dispositions de nature réglementaire (CE 12 nov. 1976, *Syndicat unifié de radio et de télévision CFDT*, Lebon 484 ; Dr. soc. 1977.261, concl. Massot ; - 1^{er} juill. 1983, même requérant, Lebon 293), pour autant qu'elles fassent grief (CE 31 juill. 1996, *Syndicat national de radiodiffusion et de télévision*, Lebon 320 ; JCP 1996.II.22735, concl. Stahl).

9 6°) Toute irrégularité dans le déclenchement d'une grève n'est pas nécessairement fautive ; tel est le cas pour un préavis déposé par une organisation syndicale insuffisamment représentative sans que l'attention des intéressés ait été

appelée sur ce point (CE 8 janv. 1992, *Ciejka*, Lebon 5 ; Dr. soc. 1992.469, concl. Pochard). Si une sanction disciplinaire pour faits de grève est encourue, elle ne peut être infligée qu'après communication du dossier (CE Sect. 25 mars 1955, *Rousset*, Lebon 179), même en cas de grève politique (CE 1^{er} févr. 1963, *Ministre des armées c. Audibert*, Lebon 66).

10 7°) Les grévistes n'ont pas le droit d'occuper les locaux administratifs, c'est-à-dire de faire la grève « sur le tas » (CE Sect. 11 févr. 1966, *Legrand*, Lebon 110).

11 8°) En l'absence de service fait, l'agent public n'a pas droit à la rémunération correspondant à la durée de l'interruption de travail (CE 9 avr. 1954, *Caubel*, Lebon 225). Dans le silence des textes, le Conseil d'Etat a jugé que les retenues opérées sur la rémunération des grévistes devaient être proportionnelles à la durée de la grève (CE Sect. 13 mars 1959, *Syndicat national « Force ouvrière » du ministère de la reconstruction et de l'urbanisme*, Lebon 178 ; RD publ. 1959.766, note M. Waline).

Sous l'empire de la loi du 29 juill. 1961, abrogée par la loi du 19 oct. 1982, puis partiellement remise en vigueur par l'article 89 de la loi du 28 juill. 1987, la retenue pratiquée est, dans le cas des fonctionnaires de l'Etat, égale à la journée, en application de la règle de la comptabilité publique dite du trentième indivisible, même si la cessation de travail a été d'une durée moindre. Le calcul du montant de la retenue a soulevé des difficultés d'application dans le cas des agents dont les obligations de service chevauchent deux journées (CE Ass. 15 févr. 1980, *Faure*, Lebon 93 ; AJ 1980.282 chr. Robineau et Feffer ; D. 1980.IR. 301, obs. P. Delvolvé : l'agent est réputé avoir fait grève pendant deux journées entières) ainsi qu'au cas où un agent a été autorisé à prendre ses congés au cours d'une période déterminée (CE 27 juin 2008, *Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi c. M^{me} Morand*, Lebon 250, Dr. soc. 2009.64, concl. Derepas ; AJ 2008.1667, note Soubirous : la retenue sur traitement ne saurait porter atteinte au droit de l'intéressé à son congé annuel).

12 9°) Les principes de l'arrêt *Dehaene* ne s'appliquent pas seulement aux fonctionnaires et agents de l'Etat, mais aussi au personnel communal (CE 9 juill. 1965, *Pouzens*, Lebon 421 ; D. 1966.720, note Gilli), et à celui des services publics industriels et commerciaux, quelle que soit leur forme juridique (Soc. 27 janv. 1956, D. 1956.481, note Gervais et CE Ass. 23 oct. 1964, *Fédération des syndicats chrétiens de cheminots*, précité n° 63.7, pour la SNCF ; - CE Ass. 4 févr. 1966, *Syndicat unifié des techniciens de la RTF*, précité, n° 63.4 et CE Sect. 13 juill. 1968, *Syndicat unifié des techniciens de l'ORTF*, précité n° 63.8, pour la radiodiffusion-télévision).

Dans le premier cas, le pouvoir de réglementation appartient au maire ; en ce qui concerne les services publics dotés de la personnalité morale, ce sont en principe les organes dirigeants de l'établissement qui sont compétents (CE 14 oct. 1977, *Syndicat général CGT du personnel des affaires sociales et union syndicale CFDT des affaires sociales*, Lebon 383 ; AJDA 1978.228, note Plouvin ; 1^{er} déc. 2004, *Onesto*, précité n° 63.6).

V. - Si, depuis l'arrêt *Dehaene*, sa jurisprudence est plus libérale que par le passé en ce qui concerne les droits reconnus aux fonctionnaires qui ont fait grève, le Conseil d'Etat admet que le gouvernement puisse user de certains de ses pouvoirs pour faire échec à une grève ou pallier ses conséquences.

13 1°) Le recours au droit de réquisition est possible tout en étant soumis au contrôle du juge. Les tribunaux judiciaires saisis par la voie de l'exception d'illégalité, n'ont guère exercé, jusqu'à présent, qu'un contrôle de régularité formelle ; la Cour de cassation estime en effet « qu'il appartient à l'administration, seule responsable de la

bonne marche des services publics, de déterminer, lorsqu'elle procède à une réquisition, les catégories de personnels indispensables à la satisfaction des besoins essentiels du public », et qu'il ne saurait appartenir au juge répressif de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative (Crim. 2 févr. 1956, *Gros*, D. 1956.678, note Maynier). En revanche, le juge administratif, saisi par la voie du recours pour excès de pouvoir, exerce son contrôle sur les appréciations faites par le gouvernement et interdit ainsi à ce dernier de supprimer complètement en pratique, par la voie de la réquisition, un droit reconnu par la Constitution. C'est ainsi qu'à la suite de la réquisition du personnel de la Régie autonome des transports de la ville de Marseille, le Conseil d'Etat a jugé qu'« il ne ressort pas des pièces du dossier que les perturbations qui sont résultées (de la grève tournante) aient eu pour effet de porter, soit à la continuité du service des transports, soit à la satisfaction des besoins de la population, une atteinte suffisamment grave pour justifier légalement la réquisition du personnel de cette régie » (CE Sect. 24 févr. 1961, *Isnardon*, Lebon 150 ; J. 1961.I.204, chr. Galabert et Gentot ; Dr. soc. 1961.357, note J. Savatier).

A la suite d'une grève des sages-femmes dans le département d'Indre-et-Loire a été jugée excessive la réquisition par arrêté préfectoral de l'ensemble des personnels intéressés, sans qu'ait été envisagée une mesure plus sélective (CE 9 déc. 2003, *M^{me} Aguillon et autres*, Lebon 497 ; RFDA 2004.306, concl. Stahl, note Cassia ; Dr. soc. 2004.172, concl. Stahl ; AJ 2004.1138, note Le Bot ; JCP 2004.II.10076, note Prétot ; JCP Adm. 2004.1054, note J. Moreau ; JCP Adm. 2004.1096, note Maillard Desgrées du Loû ; AJFP 2004.148, note Moniolle).

En d'autres circonstances, le Conseil d'Etat a admis le recours à la réquisition (CE 26 oct. 1962, *Le Mout et Syndicat « Union des navigants de ligne »*, Lebon 580 ; AJ 1962.671, chr. Gentot et Fourré ; Dr. soc. 1963.224 note J. Savatier : à propos de la grève déclenchée au sein de la Compagnie Air France par la totalité du personnel navigant sur les appareils Boeing). De même a été considérée comme valable la réquisition des personnels assurant la sécurité aérienne (CE 9 févr. 1966, *Fédération nationale de l'aviation civile*, Lebon 101 ; D. 1966.720, note Gilli ; Dr. soc. 1966.565, note Courvoisier).

14 2°) Le Conseil d'Etat a admis que l'administration, tenue d'assurer la continuité du service public, peut à cette fin embaucher du personnel d'appoint, pour une durée limitée, en cas de grève des agents publics. Toutefois, s'agissant de l'exécution du service public administratif, elle doit, sauf impossibilité résultant de circonstances exceptionnelles, recruter des agents publics à titre temporaire, dans le cadre de la loi (aujourd'hui loi du 11 janv. 1984, art. 6 al. 2 ; loi du 26 janv. 1984, art. 3 al. 2) et non du personnel fourni par un entrepreneur privé de travail temporaire (CE Ass. 18 janv. 1980, *Syndicat CFDT des postes et télécommunications du Haut-Rhin*, Lebon 31 ; AJ 1980.89, chr. Robineau et Feffer ; D. 1980.IR. 302, obs. P. Delvolvé ; JCP 1980.II.19450, note Zoller ; RA 1980.606, obs. Bienvenu et Rials). La Cour de cassation a adopté une attitude beaucoup plus restrictive (Soc. 19 mai 1998, *La Poste c. Syndicat départemental CGT-PTT* ; AJFP nov.-déc. 1998, p. 27, note Petit).

15 3°) La mise en demeure à des agents grévistes d'avoir à reprendre leur travail a été jugée légale dans un cas où le directeur de la comptabilité publique avait enjoint à des agents des services du Trésor d'un département, en grève depuis dix-huit jours, d'avoir à se mettre à la disposition du Trésorier-payeur général pour assurer le versement des traitements et pensions des personnels (CE 25 sept. 1996, *Ministre du budget c. M^{me} Emard*, Lebon 351).

16 VI. - Le juge administratif a été également appelé à préciser la portée des lois les plus récentes.

Le Conseil d'Etat a jugé que l'obligation faite au salarié par la loi du 21 août 2007 de déclarer son intention de participer à une grève au moins quarante-huit heures avant d'y participer lui-même, ne lui interdit pas de rejoindre un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de prendre part, dès lors qu'il en informe son employeur quarante-huit heures à l'avance (CE 19 mai 2008, *Syndicat Sud RATP*, RJE 2008, comm. 32, concl. Lenica ; AJ 2008.1718, note Chifflet ; JCP 2008.I.191, § 3, chr. Plessix).

Le Tribunal administratif de Paris a estimé que la circonstance que le dispositif d'accueil exigé par la loi du 20 août 2008 puisse entraîner des difficultés d'organisation compte tenu notamment du nombre de personnes nécessaires pour remplacer les grévistes n'autorisait pas la Ville de Paris à refuser de mettre en oeuvre cette loi (TA Paris 30 janv. 2009, *Préfet de Paris*, DA 2009, n° 56, note Raimbault).

17 VII. - Il ne faut sans doute pas trop attendre de ces textes nombreux et divers et de cette jurisprudence fort nuancée. La fréquence, l'ampleur et le succès des mouvements de grève dépendent essentiellement des conditions de fait et des rapports de force, et échappent dans une large mesure à l'emprise des limitations juridiques ; l'échec de la réquisition des mineurs en 1963, la multiplication des grèves sans préavis ou avec occupation des locaux, montrent que, dans la pratique, les autorités gouvernementales et administratives ne sont pas toujours en mesure d'user des pouvoirs que leur donnent le législateur et le juge.

[Fin du document](#)