



La référence du droit en ligne



Continuité et service minimum à la RATP
(CE, 8/03/2006, Onesto)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Continuité et droit de grève à la RATP	4
A – Deux grands principes antagonistes.....	4
1 – La définition des principes.....	4
2 - La confrontation des deux grands principes	4
B – Une conciliation jurisprudentielle audacieuse	6
1 – Les difficultés du problème	6
2 – L’audace du Conseil d’Etat.....	6
II – Continuité et service minimum à la RATP	8
A – La possibilité juridique d’un service minimum.....	8
1 – Les conditions du retrait du droit de grève	8
2 – RATP et besoins essentiels	8
B - L’absence d’obligation de mise en place d’un service minimum.....	9
1 – L’absence d’atteintes aux besoins essentiels du pays.....	9
2 – L’existence d’autres moyens garantissant la continuité des services publics.....	9
CE, 8/03/2006, Onesto	10

Introduction

Le service public constitue, à côté de la police administrative, l'une des deux activités de l'Administration. Cette notion est tellement importante qu'elle permet même pendant quelques années de déterminer la compétence du juge administratif. Cependant, la création des services publics industriels et commerciaux majoritairement soumis au droit privé met fin à l'unicité du régime juridique de cette activité (TC, 22/01/1921, *Société commerciale de l'ouest africain*). Malgré tout, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux, les services publics restent soumis à un fond commun de règles que l'on appelle les lois du service public ou lois de Rolland. Il s'agit de la continuité, de l'égalité et de l'adaptabilité. C'est le premier principe qui pose problème en l'espèce.

Dans cette affaire, Mr. Onesto demande à la présidente directrice générale de la RATP d'instaurer un service minimum au sein de ce service et de modifier les statuts du personnel à cette fin. C'est une décision de rejet qui lui est opposé le 9 juillet 2003. Mr. Onesto demande, alors, au Conseil d'Etat d'annuler cette décision. Ce dernier rejette la requête le 8 mars 2006 au motif qu'il existe d'autres moyens d'assurer la continuité du service public.

Par cette décision, le Conseil d'Etat précise les obligations qui découlent du principe de continuité et clarifie les conditions auxquelles l'instauration d'un service minimum peut être rendue obligatoire. Après avoir rappelé qu'en l'absence de lois réglementant le droit de grève, il appartient au Gouvernement de concilier l'exercice de ce droit avec les nécessités tirées de l'intérêt général, le Conseil d'Etat reconnaît la compétence de la direction de la RATP pour régler le droit de grève. Surtout, la Haute juridiction administrative rappelle l'obligation d'assurer la continuité des services publics, mais n'impose pas, pour autant, à la direction de la RATP d'instaurer un service minimum. En effet, il existe d'autres moyens permettant de garantir la continuité de ce service public, tels que le système dit de « l'alarme sociale » ou encore la réquisition.

Il conviendra donc d'étudier, dans une première partie, la confrontation entre continuité et droit de grève à la RATP (I), et, dans une seconde partie, celle entre continuité et service minimum à la RATP (II).

I – Continuité et droit de grève à la RATP

Le caractère vital du premier principe et le caractère légitime du second expliquent la difficulté de leur conciliation (A). Ces considérations n'ont, pourtant, pas empêché le Conseil d'Etat d'opérer l'une de ses plus audacieuses constructions jurisprudentielles dont les grandes lignes sont reprises par l'arrêt *Onesto* (B).

A – Deux grands principes antagonistes

Cette opposition est, au départ, très simplement appréciée par le Conseil d'Etat, puisque la grève est interdite dans tous les services publics (2). Pour comprendre les fondements de cette position, il faut, au préalable, définir ces deux grands principes (1).

1 – La définition des principes

La continuité du service public peut faire l'objet de deux approches. C'est d'abord la continuité de l'Etat. En effet, certains services publics, essentiels pour la souveraineté tels que la police, la justice, l'armée ne sauraient fonctionner par à-coups. La continuité doit aussi s'apprécier au regard de la satisfaction des besoins des usagers. Ces derniers doivent être satisfaits de façon continue sans autre interruption que celles prévues par la réglementation. Ces considérations expliquent la valeur accordée à ce principe par les juridictions françaises. Le principe de continuité du service public est, ainsi, consacré comme principe général du droit (CE, 13/06/1980, *Dame Bonjean*), puis comme principe à valeur constitutionnelle (CC, 25/07/1979, *Droit de grève à la radio et à la télévision*).

Si ce principe paraît simple, ses exigences doivent s'apprécier in concreto, c'est-à-dire par rapport à l'objet du service. L'appréciation de l'exigence de continuité sera, en effet, différente dans le cas du service public hospitalier et du service public de l'enseignement. Fonctionner continuellement n'est pas fonctionner continûment. En l'espèce, les impératifs de sécurité justifient une extension maximum des exigences du principe de continuité.

Quant au droit de grève, il peut se définir comme l'interruption collective et concertée du travail en vue d'appuyer une revendication. Ce droit est, par nature porteur, d'atteintes à la continuité du service public. Cette considération a justifié, au départ, l'interdiction totale du droit de grève dans les services publics.

2 - La confrontation des deux grands principes

Lorsqu'il est confronté à ce problème pour la première fois, le juge interdit purement et simplement la grève dans les services publics (CE, 7/08/1909, *Winkell et Rosier*). Cette non reconnaissance du droit de grève aux agents publics justifiait même que les grévistes soient révoqués sans aucune garantie juridique, la grève étant assimilée, à l'époque, à un abandon de poste. Cette solution, très ancrée dans la jurisprudence administrative, fut maintenue malgré le bouleversement que constitua l'arrivée au pouvoir du Front populaire en 1936 (CE, 22/10/1936, *Delle Mimaire et autres*).

Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que le droit apporte un début d'évolution. Le Préambule de la Constitution de 1946 dispose, en effet, que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». En plus, d'offrir au droit de grève la consécration la plus solennelle qui

soit, cet alinéa réserve au législateur la compétence en la matière. Mais, il soulève, des problèmes qui rendront nécessaires l'intervention du Conseil d'Etat.

B – Une conciliation jurisprudentielle audacieuse

Le Conseil d'Etat lève rapidement les ambiguïtés du texte constitutionnel. Ainsi, en plus de consacrer la valeur juridique du préambule, le juge tire les conséquences de l'évolution des mentalités et reconnaît le droit de grève aux agents publics, ce qui n'était pas évident le texte constitutionnel ne faisant pas référence aux agents publics. Surtout, il attribue au gouvernement la compétence pour fixer les règles en la matière, lorsque la loi fait défaut, ce qui arrive souvent (CE, ass, 7/07/1950, *Dehaenne*). Cette construction jurisprudentielle permet, ainsi, que ce droit s'exerce mais de façon réglementée (1). Et, c'est au juge administratif qu'il revient, comme en l'espèce, de contrôler au cas par cas la conciliation opérée par le Gouvernement (2).

1 – Les difficultés du problème

La Haute juridiction prend d'abord acte de la délégation de pouvoir opérée par le constituant au profit du législateur. C'est à lui de réglementer l'exercice du droit de grève. Pour cela, il doit concilier « la défense des intérêts professionnels dont la grève constitue l'une des modalités et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte ». Il y a là une démarche de conciliation, classique en régime libéral. Il s'agit, ainsi, pour le législateur de trouver le meilleur équilibre entre les deux pôles, en tenant compte, à chaque fois, des nécessités propres à chaque service public.

Ces considérations emportent une conséquence importante. En effet, en plus de respecter un certain équilibre entre les deux principes, ce qui est toujours matière à débats, le législateur doit adopter une réglementation qui tienne compte des particularités de chaque service public, les exigences de continuité étant, on le sait, différente d'un service public à l'autre. On comprend alors la difficulté de légiférer par une loi générale. Ces considérations, associées au caractère politiquement sensible de la matière, expliquent probablement que peu de lois aient été adoptées en la matière et qu'elles concernent toutes des catégories spécifiques de personnels, comme les CRS ou la police.

Ainsi, le droit de grève est-il applicable dans le cas où les lois prévues n'interviendraient pas ? Dans ce cas, soit l'on considère que ce droit s'exerce pleinement, mais de façon anarchique. Soit l'on juge qu'il est suspendu jusqu'à l'intervention du législateur, ce qui constitue une solution choquante au regard des intentions progressistes des constituants. Confrontée à deux solutions, toutes deux inacceptables, le Conseil d'Etat suit une troisième voie qui le conduira à poser l'un de ses arrêts les plus remarquables.

2 – L'audace du Conseil d'Etat

Pour que le droit de grève puisse s'exercer et qu'il ne s'exerce pas de façon anarchique, le Conseil d'Etat décide, alors, qu'en cas d'absence de loi, c'est « au gouvernement responsable du fonctionnement des services publics de fixer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue des limitations qui doivent être apportées au droit de grève en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ». Par ce considérant, le Conseil d'Etat reconnaît, d'abord, implicitement, que le droit de grève concerne aussi bien les agents du service public que ceux du secteur privé. Mais, il pose surtout comme principe que le gouvernement est compétent pour réglementer le droit de grève, si le législateur n'est pas intervenu. Ainsi, c'est une construction jurisprudentielle audacieuse qu'opère le Conseil d'Etat, car, là où la Constitution prévoit des lois et l'intervention du législateur, le juge administratif accepte l'intervention du Gouvernement et de la réglementation administrative. Il y a là l'un des plus bel exemple de réalisme et de pragmatisme dont ait su faire preuve le juge administratif. Il faut, enfin, noter que c'est au Conseil d'Etat, et non au Conseil constitutionnel qu'il reviendra de contrôler la validité de cette conciliation, ce qu'il fait en l'espèce.

Si le Gouvernement est l'autorité compétente en la matière, ce pouvoir appartient aussi à tous les chefs de service en application de la jurisprudence *Jamart* sur le pouvoir réglementaire des chefs de service (CE, 7/02/1936). Selon cette jurisprudence, ces derniers peuvent prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité, et ce, même en l'absence de dispositions législatives leur attribuant un pouvoir réglementaire. Il faut dorénavant considérer que la réglementation du droit de grève entre de cette catégorie de mesures. En l'espèce, le Conseil d'Etat reconnaît que seuls les organes dirigeants de la RATP pour prendre cette réglementation en vertu des pouvoirs généraux d'organisation des services placés sous leur autorité. Dès lors, en s'abstenant de prendre une mesure imposant un service minimum au sein de ce service public, la présidente directrice générale de la RATP est-elle restée en-deçà de ce qu'elle devait faire.

II – Continuité et service minimum à la RATP

Il résulte des termes de l'arrêt et des conclusions du commissaire du Gouvernement que l'instauration d'un tel service aurait été, en droit, possible (A). Rien, cependant, n'impose que la direction de la RATP instaure un service minimum (B).

A – La possibilité juridique d'un service minimum

Le service minimum implique que le droit de grève soit retiré à certains agents. Il importe, dès lors, de relever les conditions permettant un tel retrait (1), et d'analyser la situation de la RATP.

1 – Les conditions du retrait du droit de grève

Le retrait du droit de grève, tout comme la réquisition d'agents, constitue une mesure extrême. Il ne peut donc y être procédé que lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins essentiels du pays. Ainsi, le juge administratif admet que le droit de grève soit supprimé aux agents de la direction générale de l'aviation civile qui occupent des fonctions d'autorité ou des fonctions devant être assurées sans discontinuité (CE, 13/11/1992, Syndicat national des ingénieurs de l'aviation civile). A cette hypothèse s'ajoute celle des agents participant à l'action gouvernementale, de agents assurant les liaisons indispensables à l'action gouvernementale, et des agents devant rester à leur poste en raison des nécessités de l'ordre public.

Il faut préciser que seule la satisfaction des besoins essentiels du service, et non son fonctionnement normal, justifie qu'il soit porté atteinte au droit de grève. La RATP remplit-elle ces conditions ?

2 – RATP et besoins essentiels

La situation de la RATP se rapproche de celle de la SNCF. Comme elle, il s'agit d'assurer l'effectivité de la liberté de circulation et de la liberté du travail. Le juge a, d'ailleurs, déjà admis, s'agissant de la SNCF, que des limitations pouvaient être apportées au droit de grève. Il ne fait pas de doute, alors, que la présidente directrice générale de la RATP aurait pu limiter le droit de grève de certains agents afin d'assurer un service minimum. Si cela était juridiquement possible, il n'y avait, en revanche, aucune obligation à prendre une telle décision.

B - L'absence d'obligation de mise en place d'un service minimum

Le Conseil d'Etat fonde sa décision sur l'absence d'atteintes aux besoins essentiels du pays (1) et sur le fait qu'il existe d'autres moyens d'assurer la continuité du service public (2), deux des conditions posés par le commissaire du Gouvernement pour considérer l'instauration d'un service minimum comme obligatoire.

1 – L'absence d'atteintes aux besoins essentiels du pays

C'est la première condition posée par le commissaire du Gouvernement. Pour rendre obligatoire l'instauration d'un service minimum, il faudrait que le réseau de la RATP connaisse des perturbations suffisamment répétées et importantes pour que l'on puisse considérer que les besoins essentiels de transports collectif en Ile-de-France ne sont pas satisfaits.

En l'espèce, le Conseil d'Etat note que le nombre de jours de grève a considérablement limité du fait de l'instauration du système dit de « l'alarme sociale ». Ainsi, ce nombre a été diminué par cinq en dix ans. C'est ce constat qui a poussé le commissaire du Gouvernement à juger que les grèves qu'a connu la RATP ces dix dernières années ne constituaient pas une atteinte aux besoins essentiels en matière de transports collectifs dans la région parisienne. De plus, les moyens dont dispose le Gouvernement, notamment la réquisition, sont suffisants pour éviter toute atteinte aux besoins essentiels de la région parisienne. Ces considérations démontrent aussi que la RATP peut assurer la continuité de ce service public par d'autres moyens que le service minimum.

2 – L'existence d'autres moyens garantissant la continuité des services publics

Pour que l'instauration d'un service minimum soit rendue obligatoire, il faudrait, de plus, que l'instauration de ce service soit le seul moyen de satisfaire les exigences de la continuité du service public. Le juge considère, en l'espèce, qu'il existe d'autres moyens permettant d'atteindre ce résultat.

Le premier est le dispositif contractuel d'alarme sociale. Celui-ci impose aux syndicats, avant tout dépôt d'un préavis de grève, d'adresser une demande de négociation à la direction. Grâce à ce dispositif, seulement 5 % de ces demandes sont suivis d'une grève.

La RATP peut aussi recourir à la réquisition d'agents « lorsque la continuité du service public des transports collectifs est durablement et gravement affectée ».

Au final, aucune des deux conditions ne sont remplies. Les grèves à la RATP ne sont pas d'une gravité suffisante et il existe d'autres moyens d'assurer la continuité du service public. La présidente directrice générale de ce service public pouvait donc légalement, sans méconnaître le principe de continuité, rejeter la demande de Mr. Onesto demandant l'instauration d'un service minimum.

Précisions, pour terminer, que dorénavant la question de la grève dans les services publics de transports terrestres est réglée par la loi le 21 août 2007. Cette loi prévoit l'obligation de négocier au niveau de l'entreprise ou de la branche en vue de la conclusion d'un accord organisant une procédure de prévention des conflits. Aussi, une négociation doit obligatoirement avoir lieu avant tout dépôt de préavis de grève. Si cette négociation n'aboutit pas, un préavis de grève peut être déposé et un service garanti doit être mis en place. Par ailleurs, des informations précises doivent être adressées aux usagers. Précision enfin que la loi du 20 août 2008 institue un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

CE, 8/03/2006, Onesto

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 25 mars et 25 mai 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Gabriel X, demeurant ..., M. Steve Y, demeurant ..., M. Pierre Z, demeurant ..., M. Michel A, demeurant ..., M. Edouard B, demeurant ..., M. Paul C, demeurant ..., M. David D, demeurant ..., M. Jean-Luc E, demeurant ..., M. Pierrick F, demeurant ..., M. Gérard G, demeurant ... ; M. X et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 25 janvier 2005 par laquelle la présidente-directrice générale de la régie autonome des transports parisiens (RATP) a refusé de faire droit à leur demande du 9 juillet 2003 tendant à l'instauration d'un service minimum et à la modification, à cette fin, du règlement de la RATP régissant les statuts du personnel en tant qu'il ne prévoit pas de réglementation du droit de grève ;

2°) d'enjoindre au conseil d'administration de la RATP, en application des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative, d'insérer dans les statuts de son personnel des règles instituant un service minimum garantissant le fonctionnement du service des transports les jours de grève des agents, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard ;

3°) de mettre à la charge de la RATP la somme de 400 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Sur l'intervention de l'association Contribuables associés :

Considérant qu'il ressort des statuts de l'association Contribuables associés, et notamment de leur article 2, que cette association a pour but la défense des intérêts des citoyens en tant que contribuables, et non en tant qu'usagers des transports publics ; qu'ainsi, cette association ne justifie pas d'un intérêt qui lui soit propre lui permettant d'intervenir à l'appui d'une demande émanant de requérants qui arguent de leur qualité d'usagers des transports publics et tendant à ce que soit instauré un service minimum à la régie autonome des transports parisiens (RATP) ; que, dès lors, l'intervention de l'association Contribuables associés n'est pas recevable ;

Sur les conclusions de la requête de M. X et autres :

Sur les conclusions aux fins d'annulation et d'injonction :

Considérant qu'en indiquant, dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel se réfère le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, 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 l'une des modalités et la sauvegarde de l'intérêt général, auquel elle peut être de nature à porter atteinte ; qu'en l'absence de la réglementation ainsi annoncée par la Constitution, 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 ;

Considérant que si, en l'état de la législation, il appartient au Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, la nature et l'étendue de ces limites pour les services placés sous son autorité, seuls les organes dirigeants d'un établissement public, agissant en vertu des pouvoirs généraux d'organisation des services placés sous leur autorité, sont, sauf dispositions contraires, compétents pour déterminer ces limitations pour les services publics dont ils sont chargés ;

Considérant que M. X et autres demandent l'annulation de la décision du 25 janvier 2005 par laquelle la présidente-directrice générale de la régie autonome des transports parisiens (**RATP**) a rejeté leur demande tendant à l'instauration d'un service minimum et à la modification, à cette fin, du règlement de la **RATP** régissant les statuts de son personnel en tant qu'il ne prévoit pas de réglementation du droit de grève ;

Considérant que, s'il appartient aux organes dirigeants de la **RATP** de garantir, indépendamment de l'obligation de préavis résultant de l'article L. 521-3 du code du travail, l'effectivité du principe fondamental de la continuité du service public des transports collectifs dans l'agglomération parisienne qu'assure la **RATP** et de prendre toutes les mesures, permanentes ou temporaires, nécessaires à cette fin, il ne résulte pas de ce principe qu'ils seraient tenus d'édicter à tout moment une réglementation du droit de grève ; qu'eu égard, d'une part, aux mesures prises par la **RATP**, en particulier au dispositif contractuel d'alarme sociale, en vue de limiter le recours à la grève, lesquelles ont produit des résultats en termes de nombre de jours de grève par an, d'autre part, aux pouvoirs, notamment en matière de réquisition, dont dispose l'Etat, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, lorsque la continuité du service public des transports collectifs est durablement et gravement affectée, la présidente-directrice générale de la **RATP** n'a, en s'abstenant de prévoir une réglementation du droit de grève des agents de la régie ou de saisir le conseil d'administration aux mêmes fins, ni méconnu le principe de continuité du service public, ni entaché sa décision d'erreur d'appréciation ;

Considérant que la décision attaquée ne se fonde pas sur les dispositions de l'article L. 521-2 du code du travail ; que par suite, le moyen tiré de l'inexacte application de ces dispositions est inopérant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. X et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision attaquée ; que leurs conclusions aux fins d'injonction doivent, en tout état de cause, être rejetées par voie de conséquence ;

DECIDE :

Article 1er : L'intervention de l'association Contribuables associés n'est pas admise.

Article 2 : La requête de M. X et autres est rejetée.