

# Chronique des thèses\*

## Sous la responsabilité de :

Martin COLLET, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II),  
Xavier DUPRÉ DE BOULOIS, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I),  
Norbert FOULQUIER, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris I),  
et Frédéric ROLIN, Professeur à la Faculté Jean Monnet (Université Paris-Sud)

**Marie Courrèges**, *Le principe de continuité du service public confronté au droit de grève. Émergence de la notion de service essentiel*, Thèse soutenue à l'Université de Savoie le 12 décembre 2014, sous la direction du professeur David Bailleul, Anne Rideau éditions, Coll. Mazarine, 2015, 433 p.

Madame Courrèges propose une réflexion sur l'articulation entre droit de grève et principe de continuité du service public. Comme souvent, la justification de la recherche conduit d'abord l'auteure à entonner le refrain de la crise. Ou plutôt des crises. Crise du modèle français en ce qu'il valoriserait à l'excès le droit de grève des agents publics aux dépens des usagers. De ce point de vue, son travail n'est pas sans évoquer une autre thèse chroniquée dans cette revue<sup>1</sup>. Crise également du système juridique français en ce qu'il donne à voir un cadre juridique morcelé, cet éclatement étant lié au silence de la loi et au couple *Dehaene/Jamart*. Il serait tentant à ce stade d'opposer à Madame Courrèges à la fois la baisse de la conflictualité au sein de l'administration et le pragmatisme qu'autorise la « délocalisation » de la réglementation du droit de grève pour interroger lesdites justifications. Mais le recours au registre de la crise est probablement un passage obligé alors que la thèse – son dernier titre en particulier – constitue un véritable plaidoyer en faveur d'une réforme d'ampleur. Le travail de Madame Courrèges appartient en effet à la catégorie des thèses qui entendent inspirer les politiques publiques. Son point de départ ne peut donc être que l'existence d'un problème à résoudre imposant une mise à l'agenda. Et on saura gré à l'auteure d'avoir su conserver un certain équilibre dans sa réflexion sur un sujet très dépendant des sensibilités politiques.

L'essentiel de la thèse de Madame Courrèges est consacrée à une analyse particulièrement fouillée de l'émergence du principe de continuité et du droit positif. On retiendra en particulier ses développements sur la mise en œuvre de l'exigence de continuité par le juge judiciaire. Mais l'intérêt de son travail se niche surtout dans son dernier titre (p. 311 s.) : à l'instar d'un rapport administratif ou parlementaire, l'auteure avance toute une série de propositions afin d'assurer une conciliation plus équilibrée entre droit de grève des agents et droits des usagers. Elle s'ordonne autour de trois idées.

## Au-delà de l'ordre public

La thèse de Madame Courrèges permet d'abord de réaffirmer une évidence parfois oubliée : le pouvoir de réglementation du droit de grève dévolu au législateur et, de manière subsidiaire, à l'autorité administrative relève de la police. La continuité du service public a d'abord été définie comme un moyen d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et, au-delà, de pourvoir aux nécessités de l'ordre public<sup>2</sup>. Elle n'est donc pas directement orientée vers la satisfaction des besoins des usagers du service public. Madame Courrèges en déduit qu'une meilleure prise en compte de l'utilisateur implique une extension de la définition du principe de continuité appliqué au droit de grève des agents publics. Pour ce faire, elle promeut un enrichissement des finalités du pouvoir de réglementation du droit de grève à travers la référence à la notion de service essentiel. La continuité du service public doit alors s'entendre de l'accès des usagers aux services essentiels. En réalité, elle entend par là systématiser des prémisses à l'œuvre dans les jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel depuis une trentaine d'années. Dans sa fameuse décision de 1979, le Conseil constitutionnel a estimé que les limitations au droit de grève établies par la loi « peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays »<sup>3</sup>. De son côté, le Conseil d'État estime désormais que l'autorité administrative est en droit de restreindre l'exercice du droit de grève en vue de pourvoir aux besoins essentiels du pays<sup>4</sup>. Madame Courrèges s'efforce de préciser ce que sont lesdits services essentiels. Son approche de la catégorie est plutôt permissive : elle y agrège non seulement les services publics régaliens mais aussi les services de la propriété, les établissements de santé, les établissements détenant

(2) X. Dupré de Boulois, « Retour sur la jurisprudence *Dehaene*. Réflexions autour de l'arrêt d'assemblée du 12 avril 2013, *Fédération Force ouvrière énergie et mines* », RDLF 2013, chron. n° 15.

(3) Cons. const., 25 juill. 1979, n° 79-105 DC, *Grève à la radio et à la télévision*, Rec.Cons. const. p. 33.

(4) CE, 25 sept. 1996, n° 149284, *Emard*, Lebon p. 355 ; D. 1996. 248 ; CE, 30 nov. 1998, n° 183359, *Mme Rosenblatt*, D. 1999. 21 ; CE, ass., 12 avr. 2013, n° 329570, *Fédération Force Ouvrière Énergie et Mines*, AJDA 2013. 766 ; *ibid.* 1052, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; Dr. soc. 2013. 608, note P.-Y. Gahdoun ; RFDA 2013. 637, concl. F. Aladjidi ; *ibid.* 663, chron. A. Roblot-Troizier et G. Tusseau.

\*Les thèses susceptibles de faire l'objet d'une chronique peuvent être adressées à Norbert Foulquier, professeur de droit public, Université Panthéon-Sorbonne (Paris I), 12 place du Panthéon, 75005 Paris.

(1) L. Boyer-Capelle, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Thèse Limoges, 2009, v. RFDA 2011. 183.

des matières nucléaires, les services de transport et les grands services publics en réseau (poste, télécommunication, etc.). La portée de cette proposition doit être bien comprise. Elle ne nous semble pas marquer de véritable rupture avec le droit positif quant à l'étendue des services publics au sein desquels l'exercice du droit de grève par les agents connaît des limitations. De ce point de vue, elle a surtout le mérite de faciliter la remise en ordre conceptuelle du droit positif. Dès lors qu'est en cause un service essentiel, une réglementation du droit de grève s'impose. Il n'est toutefois pas seulement question de systématisation « à droit constant ». Madame Courrèges propose en effet d'intégrer au sein des services essentiels des activités gérées par des personnes privées et qui ne constituent pas des services publics. Cette piste lui est suggérée par le contentieux des réquisitions préfectorales prises sur le fondement de l'article L. 2215-1 CGCT. Il en ressort que le préfet peut réquisitionner les salariés grévistes d'une entreprise privée lorsqu'est en cause une activité nécessaire à la satisfaction des besoins essentiels du pays<sup>5</sup>. Les services publics n'épuisent pas les services essentiels. L'auteure propose donc d'ériger ce type d'activité en service essentiel et suggère par voie de conséquence que l'exercice du droit de grève par leurs salariés soit désormais soumis à un régime spécifique et restrictif de même nature que celui à l'œuvre dans les services publics.

### Haro sur la jurisprudence Dehaene

Madame Courrèges étant en quête d'unité et de cohérence, elle ne goûte guère l'éclatement de la réglementation du droit de grève dans les services publics que donne à voir le droit positif. On sait qu'en la matière cohabitent une loi d'application générale mais d'objet limité (loi du 30 juill. 1963), des lois sectorielles (en dernier lieu, loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative au transport aérien de voyageurs) et une multitude de règlements administratifs pris par des chefs de service sous le double sceau des arrêts *Dehaene* et *Jamart*. Là encore, elle promeut une remise en ordre qui passe par l'éviction du pouvoir réglementaire. Elle envisage l'adoption d'une loi d'application générale qui instaurerait un régime spécial du droit de grève dans les services essentiels dont elle suggère même la structure (§ 159). Surtout, elle considère que la voie conventionnelle doit être privilégiée pour assurer la mise en œuvre de cette loi. Elle s'inspire donc clairement des lois sectorielles récentes qui ont opéré un renvoi massif à la négociation et à l'accord pour leur application, telle la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007. Cette ambition se heurte en partie au problème de la valeur juridique des accords au sein de la fonction publique. Par ailleurs, l'auteure n'exclut pas l'intervention du pouvoir réglementaire à titre subsidiaire, en particulier en cas d'échec des négociations collectives. Plus originale est la proposition visant à la création, sur le modèle canadien, d'une autorité administrative indépendante en charge de favoriser la bonne application du cadre législatif (§ 140). Pour ce faire, elle se verrait doter de tout le panel des prérogatives reconnues de manière variable à ce type d'entités : pouvoir réglementaire, pouvoir de sanction, pouvoir d'injonction. « Au hasard », on verrait bien un conseiller d'État en assurer la présidence...

### Le salut par les procédures

Le souci de Madame Courrèges de renforcer la prise en compte de l'usager dans la réglementation du droit de grève passe surtout par les procédures. Il s'agit pour elle de généraliser les règles mises en place à l'occasion des trois lois adoptées sous la présidence Sarkozy. Il en est ainsi de la procédure de négociation préalable obligatoire, des dispositions sur le service garanti, de même que la déclaration individuelle préalable des grévistes. Elle propose également de réduire la durée de préavis de 5 jours à 72 heures pour l'adapter à l'existence d'une procédure de négociation obligatoire. Elle suggère un encadrement plus important de la pratique des préavis en cascade. Surtout, elle envisage un renforcement du contrôle des motifs de la grève par le juge. On perçoit bien les risques d'une telle proposition. Alliée au développement des procédures de référés, elle signifierait que l'exercice du droit de grève dans les services essentiels serait subordonné à une sorte d'autorisation juridictionnelle préalable, le juge des référés étant en mesure de se prononcer sur la licéité de la grève avant même son déclenchement. Il n'est pas indifférent que cette proposition s'inscrive dans la continuité de la jurisprudence « libérale » *Viking et Laval* de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>6</sup>, jurisprudence contestée par une partie de la doctrine travailliste en son temps<sup>7</sup>.

On l'aura donc constaté, la thèse de Madame Courrèges repose sur une conviction, la nécessité de renforcer l'encadrement du droit de grève des agents publics et des salariés des entreprises privées en charge de services essentiels. Dans cette perspective, elle s'inspire largement des règles adoptées en matière de transport et d'enseignement entre 2007 et 2012. Il n'est pas sûr pourtant, au regard en particulier de certaines décisions récentes de la Cour de cassation<sup>8</sup>, que ce modèle soit à même de garantir la continuité du service public.

XAVIER DUPRÉ DE BOULOIS

**Maxime Chambon**, *Le conflit de lois dans l'espace et le droit administratif*, Thèse soutenue à l'Université de Lorraine le 28 novembre 2013 sous la direction du professeur Benoît Plessix, éd. Mare et Martin 2016.

Il est de notoriété que le droit international privé constitue en droit privé un des domaines dans lesquels la sophistication conceptuelle peut se développer avec la plus grande liberté, fournissant à la doctrine l'occasion de produire ses plus belles pages en rediscutant des concepts et des notions du droit interne.

Manifestement, il en va de même lorsque le droit international privé se préoccupe de droit administratif – ou vice versa – et la thèse de M. Chambon, après celles de Matthias Audit<sup>9</sup>, et de M. Laazouzi<sup>10</sup>, en fournit une nouvelle illustration.

La réflexion de Maxime Chambon, dans cet univers doctrinal, vise à s'interroger sur les conditions et les limites de la jurisprudence par laquelle le Conseil d'État a progressivement adapté

(5) CE, ord., 27 oct. 2010, n° 343966, *Lefebvre*, AJDA 2011. 388, note P. S. Hansen et N. Ferré ; *ibid.* 2010. 2026.

(6) CJCE, 11 déc. 2007, aff. C-438/05 et C-341/05

(7) Par ex., E. Dockès, « L'Europe antisociale », RDT 2009. 145.

(8) Soc., 30 juin 2015, n° 14-10.764, AJDA 2015. 1346 ; D. 2015. 1493.

(9) *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ 2002.

(10) *Les contrats administratifs à caractère international*, LGDJ 2008.

## ● Bibliographie

Collectif, *Dictionnaire des réglementations* : LexisNexis, 2016  
 M. Courrèges, *Le principe de continuité du service public confronté au droit de grève*, préf. D. Bailleul : Anne Rideau éditions, 2015  
 B. Faure, A. Hastings-Marchadier, *La décentralisation à la française* : LGDJ, coll. Systèmes, 2015

N. Hutin, J.-F. Struillou (dir.), *Les servitudes environnementales* : Cahiers du Gridauh, n° 28/2015

G. J. Guglielmi, J. Martin (dir.), *Le droit constitutionnel des collectivités territoriales – Aspects de droit public comparé* : Berger Levrault, 2015

B. Stirn, *Les libertés en questions*, vol. 1 et 2 : LGDJ, Clefs, 9<sup>e</sup> éd., 2015

P. Thieffry, *Le droit de l'environnement de l'Union européenne* : Bruylant, 3<sup>e</sup> éd., 2015

B. Thomas-Tual, *Droit de la fonction publique* : Larcier, Paradigme, 2015

M. Ubaud-Bergeron, *Droit des contrats administratifs* : LexisNexis, 2015

## ● Veille des textes → du 11 novembre au 13 décembre 2015

INTITULÉ	DATE	TITRE ET RÉSUMÉ
ADMINISTRATION	JO 11 déc. 2015, p. 22852	<p><b>Ord. n° 2015-1628, 10 déc. 2015 relative aux garanties consistant en une prise de position formelle, opposable à l'Administration, sur l'application d'une norme à la situation de fait ou au projet du demandeur</b></p> <p>Ce texte prévoit, dans un certain nombre d'hypothèses, la possibilité de demander à l'Administration de prendre position sur un projet donné. On relèvera surtout les dispositions applicables à la cession des titres domaniaux. L'article L. 2122-7 du Code général de la propriété des personnes publiques est ainsi modifié : 1° Après le premier alinéa, il est inséré un deuxième alinéa ainsi rédigé : « Le titulaire de l'autorisation d'occupation temporaire peut demander à l'autorité qui a délivré le titre de lui indiquer si, au vu des éléments qui lui sont soumis à ce stade et sous réserve d'un changement ultérieur dans les circonstances de fait ou de droit qui l'obligeraient à revenir sur sa décision, elle délivrera l'agrément à une personne déterminée qui lui sera substituée, pour la durée de validité du titre restant à courir, dans les droits et obligations résultant de ce titre. Toutefois, ces dispositions ne sont pas applicables aux autorisations d'occupation du domaine public qui ont été délivrées après une procédure de publicité et de mise en concurrence ».</p> <p>JCl. Administratif, Fasc. 406-12</p>
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	JO 13 déc. 2015, p. 23035	<ul style="list-style-type: none"> <li>● D. n° 2015-1655, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Antony</li> <li>● D. n° 2015-1656, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Meudon</li> <li>● D. n° 2015-1657, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Nanterre</li> <li>● D. n° 2015-1658, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Gennevilliers</li> <li>● D. n° 2015-1659, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Saint-Denis</li> <li>● D. n° 2015-1660, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Aulnay-sous-Bois</li> <li>● D. n° 2015-1661, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Romainville</li> <li>● D. n° 2015-1662, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Noisy-le-Grand</li> <li>● D. n° 2015-1663, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Champigny-sur-Marne</li> <li>● D. n° 2015-1664, 11 déc. 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Créteil</li> <li>● D. n° 2015-1665, 11 déc. 2015, relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Vitry-sur-Seine</li> </ul> <p>Mise en place d'une série d'établissements publics territoriaux dans le cadre de la métropole du Grand Paris.</p> <p>JCl. Administratif, Fasc. 129-15</p>
	JO 28 nov. 2015, p. 22091	<p><b>D. n° 2015-1546, 27 nov. 2015, modifiant les conditions de reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement</b></p> <p>Ce décret a pour objet de permettre aux communes et aux groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, à la métropole de Lyon, aux métropoles, aux régions, aux départements, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique, à la collectivité de Saint-Barthélemy, à la collectivité de Saint-Martin et aux communes de la Nouvelle-Calédonie d'obtenir dans des cas exceptionnels l'autorisation conjointe des ministres en charge du budget et des collectivités territoriales de reprendre en section de fonctionnement l'excédent d'investissement.</p> <p>JCl. Administratif, Fasc. 127-10</p>