

# **Le droit de grève des fonctionnaires : la France comme modèle d'amélioration pour le Japon ?**

**Nagisa TAKIZAWA**

## **Introduction**

Récemment, le gouvernement japonais a reçu une recommandation de l'OIT (l'Organisation Internationale du Travail) lui demandant d'accorder aux fonctionnaires le droit de grève en disant que l'état actuel n'est pas suffisant pour assurer les droits de l'homme de ces travailleurs.

Depuis cette recommandation, ce problème est en débat et il y a un mouvement pour améliorer la situation actuelle. Plusieurs organisations font des recherches sur le système de pays étrangers pour avoir un modèle de nouveau système et souvent celui de la France est pris comme exemple.

Dans ce rapport, je vais montrer la différence entre le Japon et la France pour mieux comprendre les mérites et les défauts du système de ces deux pays. Puis, je vais montrer l'évolution du droit du travail pour savoir comment on pourra changer le système du Japon en adoptant les mérites de celui de la France.

## **I. L'actualité du droit de grève : comparaison entre la France et le Japon**

### **A. En France**

#### **a) La situation**

Le droit de grève est reconnu par le Préambule de la Constitution de 1946, et ce droit est repris dans la Constitution de 1958 qui fonde les bases de la V<sup>e</sup> République. En ce qui concerne le droit de grève des fonctionnaires, la grève dans les services publics est licite, dans le respect du principe de la continuité nécessaire de cette mission en mettant de côté certaines catégories d'agents publics pour lesquels la grève est interdite (police, magistrature, personnel des services pénitentiaires, armée).

Certaines catégories de personnel ont l'obligation d'assurer, même en période de grève, un service minimum ; cela concerne, par exemple, les agents hospitaliers et les agents de la navigation aérienne. Dans les écoles maternelles et élémentaires, si l'enseignant est absent, un service d'accueil des élèves doit être mis en place par la commune ou les services de l'éducation nationale.

### **Continuité nécessaire des services publics**

Une conciliation doit être recherchée entre la défense des intérêts professionnels manifestée par la grève, et le respect de l'intérêt général qu'assure le service public. Cette exigence a été énoncée par le Conseil d'Etat en 1950 (avec la reconnaissance du droit de grève dans les services publics). Elle a été reprise par le Conseil constitutionnel, selon lequel, tant la continuité du service public que la liberté de faire grève sont des principes à valeur constitutionnelle. Afin d'assurer cette conciliation, il convient de prévoir une réglementation légale définissant les modalités d'organisation du

service public en cas de grève. A cet égard, le législateur s'est montré peu bavard ; mise à part la réquisition, aucune loi générale ne porte sur l'organisation d'un service minimum. Le Conseil d'Etat a estimé qu'il appartenait alors au pouvoir réglementaire d'en fixer lui-même les modalités, sous le contrôle du juge administratif.

### **Limitation du droit de grève des fonctionnaires par l'autorité administrative**

Le Conseil d'Etat a permis à l'autorité administrative de réprimer le droit de grève des fonctionnaire en 1950 avec l'arrêt Dehaene. Cet arrêt est du nom d'un chef de bureau de la préfecture d'Indre-et-Loire qui s'était pourvu devant le Conseil d'État pour contester la sanction infligée par le préfet : une suspension. Cette sanction prise par le préfet avait suivi une grève qui dura une semaine à compter du 13/07/1948 ; elle était faite à l'encontre de chefs de bureaux qui n'avaient pas respecté l'ordre intimé par le ministre de l'Intérieur de rester à leur poste. Le Conseil d'État statua ainsi : *« en l'état actuel de la législation, (c'était en 1950, il en est de même aujourd'hui) 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. 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. Dès lors, le Gouvernement a légalement pu faire interdire et réprimer la participation des chefs de bureau de préfecture à la grève de juillet 1948. »*



### **Réglementation du droit de grève des fonctionnaires**

La loi du 31 juillet 1963 a néanmoins réglementé l'exercice du droit de grève dans les services publics sur deux points.

1) L'organisation syndicale représentative doit manifester sa motivation cinq jours avant la grève. Le préavis est censé permettre d'assurer la continuité du service public. Depuis la loi du 19 octobre 1982, il a aussi pour finalité de favoriser le règlement du conflit par la négociation, à la charge « des parties intéressées », ce que vient démentir la brièveté du délai.

2) Les grèves tournantes sont prohibées<sup>1</sup>. L'heure de cessation et de reprise du travail ne peuvent être différentes pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnel intéressé. Des arrêts de travail affectant par échelonnement successif ou par roulement concerté les divers secteurs ou les diverses catégories professionnelles d'un même établissement ou service, ou différents établissements, ou les services d'une même entreprise ou d'un même organisme ne peuvent avoir lieu.

b) Les problèmes

### **Le coût de grèves dans les services publics et leur influence sur la société française**

L'impact économique des grèves dans les services publics peut être considérable. Par exemple, le coût des grèves de fin 1995 faites successivement par les syndicats de la SNCF et les syndicats des fonctionnaires, s'élève à 533 millions d'euros rien que pour la SNCF, la RATP et la Poste. La grève d'octobre-novembre 2007 aurait coûté 300 millions d'euros à la SNCF, soit 30 % à 40 % du résultat annuel. A cela s'ajoutent les pertes conséquentes pour les entreprises privées qui pour certaines ont vu leur chiffre d'affaire baisser de 25 % sur la même période. En plus, les grèves des fonctionnaire pourraient décourager le tourisme et l'implantation des entreprises étrangères en France comme cela paralyse la bonne marche de la vie sociale.

### **Le grand pouvoir du parlement**

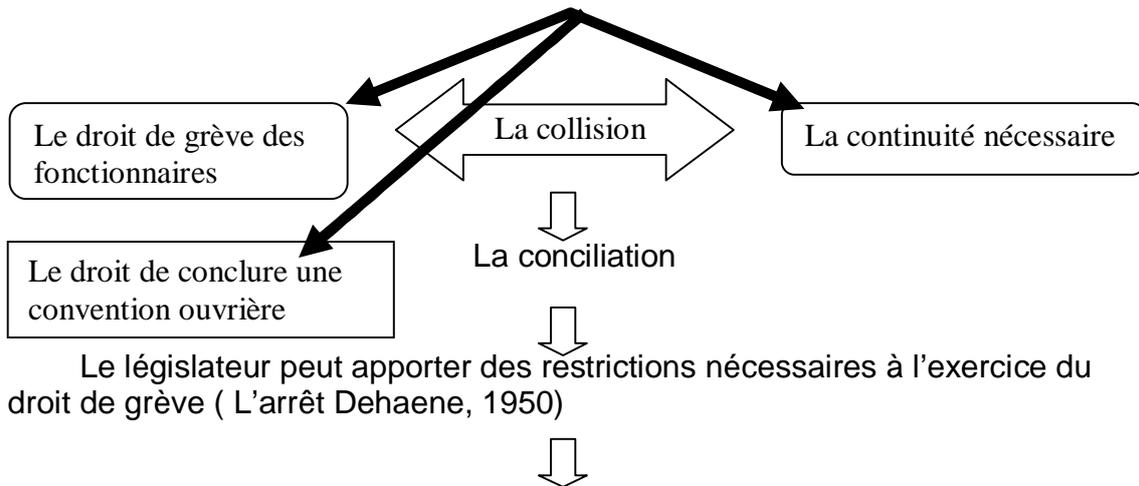
On dit que la France accorde le droit de grève aux fonctionnaires. Mais ce n'est pas exact. La Constitution française stipule que le droit de grève s'exerce « dans le cadre des loi qui la réglementent ». Le Conseil d'Etat reconnaît que le droit de grève est un des principes à valeur constitutionnelle d'un côté. D'un autre côté, il considère qu'il ne faut pas l'admettre sans limite vis-à-vis de la conciliation avec la continuité nécessaire des services publics et qu'il ne faut pas l'interdire totalement. Alors, le législateur peut restreindre cette liberté suivant son bon vouloir.

Pourtant, en pratique, aucun loi générale n'a été prise par le législateur. Le droit de grève français est formé par le Conseil d'Etat avec ses jurisprudences. C'est un droit très faible.

---

<sup>1</sup> Un grève tournante est un grève concertée entre tous ou une partie des salariés qui se relaient pour faire la grève de façon à ce que les effectifs de travail ne soient jamais au complet sans trop de pertes de salaire.

## Les principes à valeur constitutionnelle



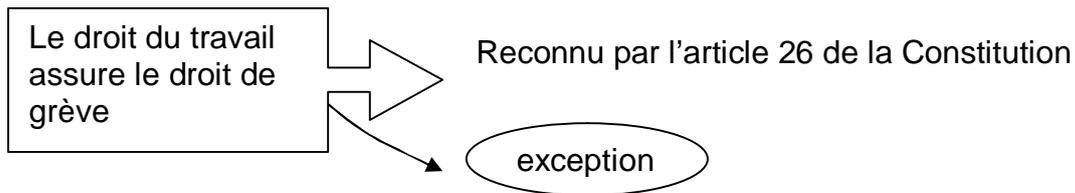
Le législateur peut apporter des restrictions nécessaires à l'exercice du droit de grève ( L'arrêt Dehaene, 1950)

- Une jurisprudence sans loi (il y a pas de loi générale)
- Interdiction de grève aux fonctionnaires des éléments du service public (police, magistrature, personnel des services pénitentiaires, armée).
- La loi du 31 juillet 1963 demande un préavis de 5 jours et l'interdiction de grèves tournantes

### B. Au Japon

#### a) La situation

Au Japon, le droit de grève n'est accordé à aucun fonctionnaire en raison du caractère public de leurs services dans la pratique alors que le droit de grève est reconnu premièrement par l'article 28 de la Constitution de 1946 comme un des droits du travail, et le droit du travail est relatif même aux fonctionnaires en principe. En effet, pour la restriction du droit de grève des fonctionnaires par la loi, le fondement constitutionnel n'est pas clair. Ainsi, le fondement constitutionnel de la restriction est en débat et la jurisprudence ne cesse de changer. Jusqu'à ce jour, il y a plusieurs théories s'opposant sur ce sujet. Une se fonde sur les mots « au service de tous » de l'article 15 de la Constitution, l'autre se fonde sur la reconnaissance de la relation spéciale entre fonctionnaires et Etat telle que définie par la Constitution (art.15, 73(4) etc).



La relation spéciale entre l'Etat et les fonctionnaires (reconnue par l'article 15, 73)

- Le droit de grève est interdit aux fonctionnaires par la loi
- Le droit de conclure une convention ouvrière n'est pas accordé

b) Les problèmes

### **Manque de garantie de droit fondamental**

Le grève est interdite aux fonctionnaires au Japon par une loi. Pour remplacer le rôle de la grève, une institution a été fondée. C'est l'Administration centrale de la fonction publique. L'Administration centrale de la fonction publique est une institution autonome de service public qui est formée de trois conseillers. Elle est compétente pour l'administration du personnel comme les concours de recrutement, les sanctions et la protection de l'intérêt des fonctionnaires.

Le système permettant de remplacer la grève est le suivant : les fonctionnaires demandent d'améliorer leur condition de travail au Conseil de la fonction publique. L'Administration centrale de la fonction publique remet une recommandation au gouvernement. Mais le gouvernement n'est pas obligé d'y répondre. Pour cette raison, ce système est dit formel. Il est le premier problème.

Le deuxième problème est que le droit de conclure une convention ouvrière n'est pas accordé aux fonctionnaires. Une convention ouvrière est un accord entre des organisations d'employeurs et des syndicats de salariés reconnus obtenu comme un résultat de négociation collective. Donc les fonctionnaires n'ont pas de moyen pour laisser sur papier le résultat de leur négociation avec leur employeur malgré le fait que se syndiquer et négocier collectivement sont des droits reconnus par la Constitution.

Ainsi, les fonctionnaires japonais n'ont pas le droit de conclure une convention collective, ni le droit de grève, considéré comme un droit fondamental, sans système pour les compenser effectivement.

## **II. L'avenir du droit de grève au Japon**

### **A. L'information générale**

#### **La définition**

La grève est une cessation collective et concertée du travail destinée à appuyer des revendications professionnelles. C'est une définition commune entre la France et le Japon. Mais il y a une différence à la conception de grève entre ces pays. En France, le sujet qui l'exerce est l'individu. Au Japon, c'est le syndicat. Le clef pour comprendre cette différence est la relation entre le droit syndical et le droit de grève. En France, la « liberté »

de grève est reconnue plus tôt que le droit syndical parce que l'individualisme économique a dénié l'existence d'un niveau intermédiaire entre l'Etat et les individus. L'individualisme économique considère que le salaire doit être décidé dans la négociation entre l'employeur et l'employé individu et cette idée a été reprise dans la loi Le Chapelier en 1791. Mais au Japon le droit de grève a été premièrement reconnu pratiquement sous la Constitution actuelle par rapport au droit syndical qui était déjà accordé sous la Constitution de Meiji. La différence de la conception vient de cette histoire différente.

### **Histoire**

Sous la Constitution de Meiji, le gouvernement impérialiste réprimait les libertés fondamentales des citoyens sous prétexte de « réserve légale ». La liberté d'association n'était pas reconnue, par conséquent, le droit syndical n'était pas reconnu non plus. Cependant, le mouvement ouvrier existait quand même. Le mouvement ouvrier japonais moderne s'est constitué à partir de 1897, avec la naissance de l'Association pour la création des syndicats. Différents syndicats furent créés sous son impulsion. Le mouvement ouvrier était actif à la fin du 19ème siècle, et utilisait les grèves. En 1900, le pouvoir public a établi une loi répressive qui limitait le droit syndical et le droit de grève. Cette loi, en vigueur jusqu'en 1945, a affaibli le mouvement ouvrier.

Toutefois, la participation du Japon à la première guerre mondiale a amené une prospérité sans précédent au capitalisme japonais. Comme conséquence directe le nombre d'ouvriers d'usines a augmenté considérablement, et le mouvement ouvrier a repris une grande vigueur, influencé aussi bien par la Révolution Russe de 1917. En plus, les crises économiques de 1918, 1927 et 1929 ont causé plusieurs grèves dans le pays. Du milieu de l'ère Taishô au début de l'ère Shôwa, le parlement n'est pas arrivé à conclure son débat sur ce problème, mais l'Incident de Mandchourie en 1931 a ouvert une période de répression à l'égard du mouvement ouvrier. Avec la généralisation de la guerre en Chine en 1937, la Fédération générale japonaise du travail a déclaré « suspendre les grèves pendant la durée des événements ». Quant aux autres syndicats, ils avaient fait l'objet de mesures de dissolution de la part du gouvernement. En 1938, le gouvernement a introduit des associations patriotiques dans les industries clés du pays. Tous les travailleurs étaient obligés d'y adhérer, et ces associations ont forcé les ouvriers à la collaboration à la guerre et au travail pénible. Elles sont restées en vigueur jusqu'à leur dissolution à la fin de la guerre par le Commandement suprême des forces alliées (SCAP).

## **B. La possibilité et la nécessité d'accorder le droit de grève**

### **1. La possibilité**

Est-ce que c'est possible d'accorder le droit de grève aux fonctionnaires dans la situation actuelle du Japon? Premièrement, je vais examiner si la Constitution actuelle l'accepte. En effet, le droit de grève peut être reconnu dans la Constitution actuelle. Les fonctionnaires pouvaient faire grève légalement jusqu'en 1948. Cette année-là, le décret n°208 a été exécuté

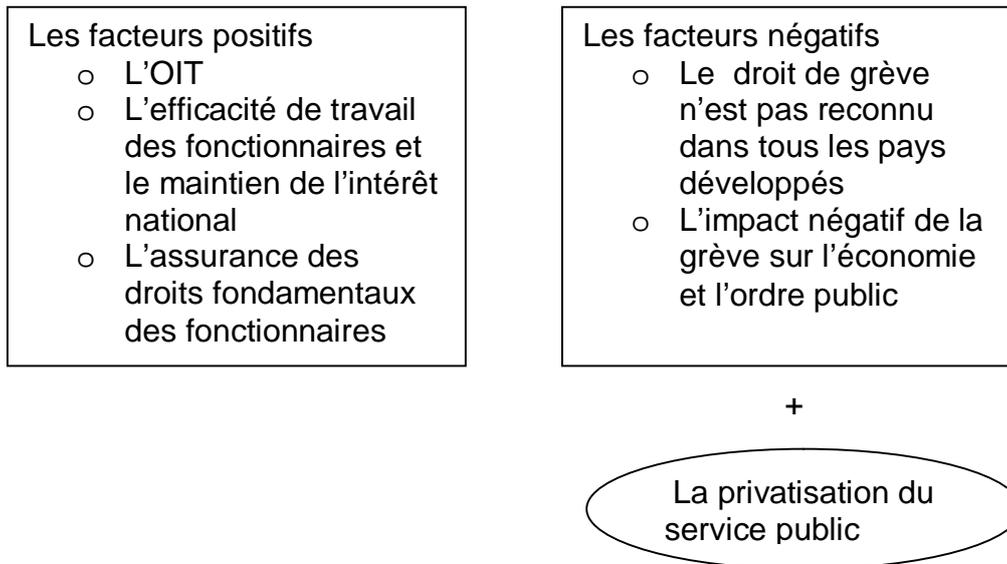
suite à la demande du SCAP d'interdire la grève des fonctionnaires comme dans leur pays, les Etats-Unis. En effet, le SCAP a craint que les grèves des fonctionnaires causent du désordre social. Désormais, la grève est considérée interdite aux fonctionnaires. La Constitution n'interdit pas clairement la grève aux fonctionnaires mais les décrets et les lois l'interdisent. C'est une question d'interprétation. Théoriquement, il est possible d'accorder le droit de grève sous la Constitution actuelle.

De plus, la Cour suprême a une fois reconnu le droit de grève aux fonctionnaires malgré un changement rapide d'attitude. Le droit de grève des fonctionnaires est légal ; c'est une question qui est en discussion au Japon depuis longtemps même dans les jurisprudences.

## **2. La nécessité**

Deuxièmement, je vais examiner si accorder le droit de grève aux fonctionnaires est nécessaire ou pas. Premièrement, au Japon, que les fonctionnaires n'aient pas de moyen d'améliorer leur condition de travail est un problème. On pourrait dire que cette situation est un manque de garantie des droits fondamentaux. C'est un point critiqué par l'OIT. En voyant ce point, cela paraît nécessaire de l'admettre. Deuxièmement, en admettant le droit de grève, l'efficacité du travail devrait être maintenue. Si les fonctionnaires sont obligés de travailler dans des conditions insatisfaisantes sans l'espoir de changement, ils travailleront inefficacement. De plus, comme on en a eu l'expérience à Paris à la fin de l'année 2009, la grève peut être exercée pour garder l'intérêt national d'une politique inappropriée.

Pourtant, la grève des fonctionnaires peut apporter une perte grave à l'économie, et causer le désordre parce que leur travail touche à l'essentiel de la vie sociale. Pour cette raison, même des pays développés comme les Etats-Unis et l'Allemagne ne permettent pas aux fonctionnaires d'Etat de faire grève. De plus, comme la privatisation du service public avance beaucoup au Japon, la plupart des services restés publics sont essentiels et indispensables pour maintenir la vie quotidienne normalement, en France des services pouvant être privatisés comme la Poste et les moyens de transports sont toujours publics. Alors, on devra garantir aux fonctionnaires le droit de se défendre en ce qui concerne leur condition de travail. Mais la grève apportera une grande perte économique à la société. De plus tous les pays développés ne l'accordent pas. Alors, si on peut apporter aux fonctionnaires un autre moyen que la grève pour leur garantir de travailler dans une bonne condition, cela serait préférable.



### C. Le plan de substitution

Il n'est pas forcément nécessaire d'admettre le droit de grève aux fonctionnaires. Alors, comment garantir aux fonctionnaires de travailler dans une condition appropriée qui est normalement le rôle de l'exercice du droit de grève?

En se souvenant que le droit de conclure des conventions collectives n'est pas accordé non plus aux fonctionnaires. Malgré qu'au Japon le droit de négociation collective est accordé aux fonctionnaires, ils n'ont pas de moyen de faire entrer en vigueur le résultat de leur négociation. Sous le système actuel, l'Administration centrale de la fonction publique reçoit des demandes des fonctionnaires d'améliorer la condition du travail. L'Administration centrale de la fonction publique remet au gouvernement leurs demandes à titre de recommandation. Mais le gouvernement n'est pas obligé de suivre cette recommandation. Alors, ce système n'a pas de sens pour protéger les fonctionnaires. En France, le droit de conclure une convention collective est reconnu pour les fonctionnaires. Après la négociation du syndicat avec le ministre, le ministre doit proposer une convention au parlement. En suivant les usages, les lois concernées seraient modifiées selon la convention.

La négociation collective est une façon de garantir aux employés un travail dans une condition appropriée comme la grève, mais une façon qui est plus calme. Alors, il faudrait d'abord garantir aux fonctionnaires cette étape.

### Conclusion

Pour chercher la direction que le Japon devra suivre concernant le droit de grève pour les fonctionnaires, j'ai comparé le Japon avec la France, le pays qu'on prend souvent comme un modèle. En France, le droit de grève et le droit de conclure une convention collective sont accordés aux fonctionnaires. Actuellement, le droit de grève est exercé par eux particulièrement par la Poste et les agences de transports en commun. Les fonctionnaires sont capables de

participer à la décision de leur propre condition de travail. Pourtant, ce droit du travail s'exerce seulement dans le cadre des lois qui le règlent et ce droit est sur ce point très faible par rapport au Japon qui le permet sans ce genre de limite. Ensuite, la grande perte économique et le désordre social s'ensuivent chaque fois qu'une grève a lieu. Les grèves des fonctionnaires ont une grande influence sur la société par cette caractéristique commune de leur travail. Pour cette raison, le système qui permet la grève des fonctionnaires n'est pas forcément souhaitable.

D'autre part, la grève des fonctionnaires est interdite par la loi de la fonction publique malgré qu'elle ne soit pas clairement interdite par la Constitution actuelle. En échange de la grève, il y a l'Administration centrale de la fonction publique et la garantie spéciale de l'identité pour les fonctionnaires. Cependant, le système de l'Administration centrale de la fonction publique ne fonctionne pas aussi bien qu'on pourrait le souhaiter. Alors, il est devenu clair qu'il faut établir un nouveau système remplaçant la grève pour les fonctionnaires ou légaliser la grève des fonctionnaires s'il n'y a pas de propositions convenables.

D'abord, il y a la question de savoir si la loi peut accorder le droit de grève aux fonctionnaires sous la Constitution actuelle. Et la réponse est oui. Ainsi, nous pouvons le légaliser sans avoir la difficulté de la modification de la Constitution. Ensuite, il y a la question de savoir si accorder le droit de grève aux fonctionnaires est vraiment nécessaire, c'est-à-dire, si l'accorder apporte plus de mérites que de démérites. La réponse est non. L'influence négative sur la société mentionnée ci-dessus en est la raison. De plus, tous les pays développés n'accordent pas ce droit. Cela signifie que la grève des fonctionnaires est considérée apporter plus de démérites que de mérites.

Alors, que va devenir le droit de grève japonais dans le futur ? Il faudrait laisser la grève interdite et accorder le droit aux fonctionnaires de conclure une convention collective avec le ministre concerné et rendre le ministre obligé de la proposer au parlement. La condition de travail des fonctionnaires est bien stipulée dans la loi, et le ministre n'a pas le pouvoir de la modifier. Mais le gouvernement peut proposer un projet de loi.

## **La Bibliographie**

芦部信喜, 憲法, 岩波書店, 2007

芦部信喜, 憲法 III 人權 ( 2 ), 有斐閣, 1994

大和田敢太, フランス労働法の研究, 文理閣, 1995

財団法人日本 ILO 協会, 欧米の社会労働事情, 財団法人日本 ILO 協会, 2005

菅野和夫, 労働法, 弘文堂, 2008

日本労働研究機構, フランスの労働事情, 日本労働研究機構, 2001

水町勇一郎, 労働社会の変容と再生 : フランス労働法制の歴史と理論, 有斐閣, 2001

村松岐夫, 公務員制度改革 : 米・英・独・仏の動向を踏まえて, 学陽書房, 2008

労働省労政局労働法規課, フランスの労使関係法制, 日本労働研究機構, 1992

Antoine MAZEAUD, *Droit du travail*,

service-public, « <http://www.service-public.fr/> »