N° 450313
Syndicat CGT de la société Cofiroute

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 7 mars 2022
Lecture du 5 avril 2022

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

C'est à la fin des années 1950 que fut véritablement lancée la construction du réseau autoroutier français¹. Par la loi du 18 avril 1955 (n° 55-435) portant statut des autoroutes, le législateur opta pour le modèle des concessions, lesquelles ne pouvaient alors être attribuées qu'à des personnes publiques – groupement de collectivités locales ou chambres de commerce – ou des sociétés d'économie mixte (SEM) dans lesquelles les intérêts publics étaient majoritaires. Il fallut attendre le décret du 10 mai 1970 (n° 70-398) pour que l'Etat soit autorisé à confier la construction et l'exploitation des autoroutes à des personnes privées. Dans cette perspective, quatre sociétés concessionnaires d'autoroutes furent créées entre 1970 et 1973, dont la Compagnie financière et industrielle des autoroutes (Cofiroute), constituée par huit entreprises du bâtiment et deux entreprises du secteur bancaire. Le 26 mars 1970, une convention de concession, approuvée par un décret en Conseil d'Etat du 12 mai suivant (JO, p. 4509), confia à Cofiroute la concession de la construction et de l'exploitation des autoroutes A 10, entre Paris et Poitiers, et A 11, entre Paris et Le Mans. Aujourd'hui société de Vinci Autoroutes, Cofiroute exploite un réseau autoroutier de plus de 1 200 km couvrant le centre-ouest de la France.

A la fin des années 1970, le Gouvernement, soucieux de prévenir les risques que pourraient entraîner les mouvements de grève des personnels des sociétés concessionnaires d'autoroutes, saisit le Conseil d'Etat de la question de l'autorité compétente pour réglementer le droit de grève des agents des services de sécurité de ces sociétés. Par un avis du 22 juin 1978, commenté aux grands avis du Conseil d'Etat², les sections des travaux publics et sociale réunies indiquèrent au Gouvernement que « *lorsque [le service public] est concédé, comme*

¹ La première étude portant sur la construction d'une autoroute à l'ouest de Paris remonte à 1921, mais les vingt premiers kilomètres d'autoroute ne furent finalement ouverts qu'en 1946, entre Saint-Cloud et Orgeval. Au même moment, un nouvel avant-projet d'autoroute du nord de la France est élaboré. En septembre 1951, la construction du premier tronçon est déclarée d'utilité publique et une première section de 19 km ouvre en 1954.

² GACE, 3^e éd., Dalloz, 2008, pp. 125-130

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

c'est le cas pour les autoroutes, à une entreprise privée, [le pouvoir de réglementer le droit de grève] appartient, sauf texte particulier, à l'autorité concédante ». L'avis précise ensuite que cette réglementation peut être prise soit par décret en Conseil d'Etat, soit par une autorité déléguée, au premier rang desquelles le ministre chargé des transports, à condition qu'une telle possibilité soit prévue dans le cahier des charges.

Suivant cet avis, le gouvernement modifia donc l'article 14 du cahier des charges de la société Cofiroute par un décret en Conseil d'Etat (comme le prévoit l'article 4 de la loi de 1955 aujourd'hui codifié à l'article L. 122-4 du code de la voirie routière) du 11 septembre 1980 (JO p. 8517), afin de prévoir que « *le ministre chargé de la voirie nationale arrêtera les dispositions du service minimum à assurer pour maintenir la permanence de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité en cas de grève des agents de la société concessionnaire* ».

C'est sur ce fondement que fut édictée le 26 septembre 1980 une « directive » relative au service minimum à assurer en cas de grève sur les autoroutes concédées. Ce document, qui doit être regardé comme émanant du ministre chargé des transports³, définit, en deux pages et demie, les fonctions essentielles que les sociétés concessionnaires sont tenues de maintenir en période de grève afin de garantir « *la sécurité des personnes et des biens* ».

Quarante ans plus tard, le syndicat CGT Cofiroute a demandé au ministre chargé des transports l'abrogation de ce document, ce que le ministre a implicitement refusé. Le syndicat vous demande aujourd'hui l'annulation de ce refus.

Précisons que le document litigieux, en dépit de son intitulé, ne constitue pas une « directive » au sens de votre jurisprudence *Crédit Foncier de France*⁴, c'est-à-dire, depuis le changement sémantique effectué par votre décision *Jousselin*⁵, des lignes directrices consistant, pour une autorité administrative, à mettre par écrit la doctrine qu'elle se fixe à elle-même ou qu'elle prescrit à ses subordonnés pour traiter de situations individuelles. Il faut y voir, nous y reviendrons, une circulaire réglementaire du ministre prise sur le fondement des dispositions précitées du cahier des charges issues du décret en Conseil d'Etat du 11 septembre 1980 dont il a été question. Quoiqu'il en soit, le document fait grief, et vous êtes compétents, en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du CJA, pour connaître en premier et dernier ressort du refus de l'abroger.

1. Par un premier moyen, le syndicat soutient, sur le fondement du septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 aux termes duquel « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* », que dès lors que le législateur est intervenu pour réglementer l'exercice du droit de grève dans les services publics, le ministre chargé des transports n'était pas compétent pour édicter la directive litigieuse.

³ Le document est signé par Michel Fève, à l'époque directeur des routes et de la circulation routière, et porte l'en-tête du ministère des transports.

⁴ CE, Section, 11 décembre 1970, n° 78880, A

⁵ CE, 19 septembre 2014, n° 364385, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.1. Il invoque à cette fin votre décision d'assemblée *Dehaene* du 7 juillet 1950⁶, par laquelle vous avez jugé que dans l'attente de l'encadrement par le pouvoir législatif du droit de grève, tel que prévu par le septième alinéa du Préambule de 1946, « *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 [des] limitations* » au droit de grève.

Cette solution a été dégagée sous le régime de la IV^e République, donc à une époque où, d'une part, la valeur juridique du Préambule était relativement incertaine⁷, d'autre part et surtout, où la répartition entre les domaines de la loi et du règlement n'était pas formalisée dans le texte constitutionnel.

Vous avez néanmoins maintenu cette solution telle quelle postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958⁸ et même après la décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971 élargissant le bloc de constitutionnalité au Préambule et aux normes auxquelles il renvoie⁹.

Or, on peut trouver aujourd'hui un peu déroutant le raisonnement sur lequel repose votre décision *Dehaene*, qui consiste à subordonner la compétence de l'autorité administrative pour réglementer le droit de grève à la condition que le législateur n'ait pas encadré de manière exhaustive ce droit. En effet, habituellement, en présence d'une liberté constitutionnellement garantie, vous raisonnez différemment, en reconnaissant au législateur, sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, une compétence pour fixer les règles concernant les « garanties fondamentales » de cette liberté, c'est-à-dire son noyau dur. Le reste ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire, à des titres divers (pouvoir d'exécution des lois, pouvoir de police, compétence *J...*, etc.), et sous réserve naturellement de ne pas méconnaître les dispositions législatives (voyez pour une illustration récente votre décision du 10 juin dernier relative au schéma national du maintien de l'ordre, qui clarifie, en retenant une telle approche, la répartition des compétences entre pouvoirs législatif et exécutif pour encadrer le droit de manifester¹⁰).

Il est difficile de dire si, comme il a pu être soutenu¹¹, votre jurisprudence est réellement contraire à celle du Conseil constitutionnel. Ce qui est sûr, c'est que votre voisin de l'autre aile du Palais Royal, depuis sa décision fondatrice du 25 juillet 1979¹², applique au

⁶ CE, ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, n° 01645, p. 110

⁷ Comme le soulignait François Gazier dans ses conclusions sur *Dehaene*, « *notre droit public ne regarde pas les dispositions formulées dans les déclarations des droits ou les préambules des constitutions comme des prescriptions juridiques de nature constitutionnelle ni même législative* »,

⁸ CE, ass., 4 février 1966, *Syndicat unifié des techniciens de la RTF*, p. 81

⁹ CE, Sect., 17 mars 1997, *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière*, n° 123912, A

¹⁰ CE, 10 juin 2021, *Syndicat national des journalistes et autres*, n°s 444849 et a., A

¹¹ v. not. L. Favoreu, RDP, 1979, p. 1705

¹² Cons. const., 25 juillet 1979, n° 79-105 DC

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

droit de grève sa grille d'analyse classique en reconnaissant au législateur une compétence pour « *apporter [au droit de grève] les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* ». Et il ne lit apparemment pas le 7^e alinéa du Préambule comme exigeant l'intervention d'une législation d'ensemble, sorte de « loi messianique »¹³ dont l'absence seule autoriserait l'administration à prendre le relais. Mais on ne saurait pour autant en déduire que le Conseil constitutionnel interdirait à l'autorité administrative toute intervention en la matière : juge de la loi, il se borne à encadrer l'intervention du législateur, sans avoir besoin de s'approprier explicitement votre jurisprudence sur la compétence des autorités administratives pour régler le droit de grève dans les services publics dont elles sont responsables¹⁴. Le Conseil constitutionnel a au demeurant toujours admis que le législateur renvoie au pouvoir réglementaire le soin « *de préciser les modalités d'application des règles fixées par lui pour l'exercice du droit de grève* », sous la réserve classique de l'incompétence négative¹⁵. Et à ce jour, aucune délégation n'a été jugée contraire à la Constitution.

Pour ce qui vous concerne, vous n'avez jamais censuré un acte réglementaire encadrant le droit de grève dans un service public au motif que le législateur aurait épuisé le sujet. Certes, depuis votre décision *Dehaene*, le législateur est intervenu à de nombreuses reprises pour régler le droit de grève dans les services publics : outre la loi générale du 31 juillet 1963 sur laquelle nous reviendrons, divers textes législatifs ont ainsi privé du droit de grève certains agents publics¹⁶ ou ont posé des restrictions particulières visant à instaurer un service minimum dans certains services publics¹⁷. Mais le degré d'exhaustivité requis par votre jurisprudence, laquelle exige aujourd'hui une « complète législation »¹⁸, n'a jamais été atteint, et il nous semble qu'il ne saurait en aller autrement, car on voit mal le législateur régler par le menu les conditions du droit de grève dans chaque service public, en déterminant lui-même avec précision les missions qui méritent d'être maintenues et les personnels nécessaires à cette fin.

¹³ B. Plessix, *Droit administratif général*, 2^e éd. n° 727

¹⁴ v. en ce sens, B. Genevois, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au droit de grève dans les services publics », *Droit social*, 1989, p. 800

¹⁵ v. not. Cons. const., 16 août 2007, n° 2007-556 DC, pt. 8

¹⁶ Il en va ainsi des fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité (loi du 27 décembre 1947), des autres personnels de la police nationale (loi du 28 septembre 1948) ou des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (ordonnance du 6 août 1958), des magistrats de l'ordre judiciaire (ordonnance du 22 décembre 1958), des personnels du service des transmissions du ministère de l'intérieur (loi de finances rectificative du 31 juillet 1968), des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (loi du 17 juin 1971) et des militaires (lois du 13 juillet 1972 puis du 24 mars 2005).

¹⁷ Il en va ainsi dans les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision (lois du 26 juillet 1979 et du 30 septembre 1986), dans ceux qui détiennent des matières nucléaires (loi du 25 juillet 1980) dans le domaine de la navigation aérienne (loi du 31 décembre 1984), dans les établissements assurant le service public hospitalier (art. L. 6112-2 du code de la santé publique), dans le service public des transports terrestres réguliers de voyageurs (loi du 27 août 2007), dans les écoles maternelles et élémentaires (loi du 20 août 2008) et dans les services de transport aérien (loi du 19 mars 2012).

¹⁸ CE, 11 juin 2010, *Syndicat Sud RATP*, n° 333262, A

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

De sorte que, outre qu'elle cadre mal avec votre jurisprudence générale relative à la répartition des compétences entre législateur et pouvoir réglementaire en matière de libertés publiques, la réserve de loi formulée par votre décision *Dehaene* sonne un peu faux ; et vous pourriez un jour – mais pas nécessairement à l'occasion de cette affaire et certainement pas dans cette formation de jugement – réinterroger la pertinence de cet aspect de votre jurisprudence¹⁹.

1.2. Quoi qu'il en soit, pour soutenir que l'acte litigieux est entaché d'incompétence, le syndicat requérant invoque les dispositions des articles L. 2512-2 à L. 2512-5 du code du travail relatives à l'exercice du droit de grève dans les services publics. Ces dispositions sont issues de la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités du droit de grève dans les services publics, adoptée à la suite de la grande grève des mineurs ayant eu lieu quatre mois plus tôt. Elles ont été codifiées, à droit constant, une première fois par la loi du 2 janvier 1973 (n° 73-4), puis une seconde, dans les articles du code du travail qui viennent d'être mentionnés, par l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007. Ces dispositions s'appliquent, comme le précise l'article L. 2512-1, notamment « *aux personnels des entreprises (...) chargés de la gestion d'un service public* », ce que sont bien les sociétés concessionnaires d'autoroute.

C'est donc *ab initio* que le ministre aurait été incompétent pour édicter l'acte litigieux au regard des dispositions de la loi de 1963²⁰. Ainsi appréhendé, le moyen s'écarte aisément. Vous avez en effet déjà jugé, par une décision d'assemblée du 4 février 1966, que la loi de 1963, laquelle se borne à imposer aux agents un préavis de cinq jours et interdit les grèves tournantes, « *ne saurait (...) constituer à elle seule l'ensemble de la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution* »²¹. Dès lors, le ministre était bien compétent pour

¹⁹ Sans doute la difficulté provient-elle, au moins en partie, de la rédaction du septième alinéa du Préambule de 1946. En effet, ces dispositions, plutôt que, comme il est d'usage s'agissant d'un droit fondamental, d'affirmer d'abord l'existence de ce droit avant de préciser que son exercice peut être limité pour des raisons d'intérêt général, ne retiennent que cette seconde étape. Cela s'explique par la genèse du Préambule. Le premier projet de Constitution prévoyait en effet, de manière plus classique, que « *le droit de grève est reconnu à tous dans le cadre des lois qui le réglementent* ». Les mots : « est reconnu à tous » furent supprimés par la seconde assemblée constituante pour des raisons purement conjoncturelles. En effet, au mois de mai 1946, les parlementaires adoptèrent une loi interdisant aux producteurs et aux paysans de « retenir les stocks » de marchandises produites, ce qui fut considéré à l'époque comme une interdiction à peine déguisée, pour les agriculteurs, de se mettre en grève (loi n° 46-1024 du 14 mai 1946). Ainsi, deux mois plus tard, au moment de rédiger le nouveau projet de Constitution, les parlementaires, par pudeur, décidèrent de ne retenir que le second membre de phrase, de sorte que « *ce qui était accessoire dans le principe initialement consacré - « [il] s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » - est devenu, au gré d'un changement de formulation, l'élément central du septième alinéa* » (P.-Y. Gahdoun, « Les aléas du droit de grève dans la Constitution », *Droit social*, 2014.349).

²⁰ Si l'argumentation avait été tirée de ce que l'acte était devenu illégal en raison de l'intervention postérieure d'une loi, le moyen d'incompétence aurait été, en application de votre jurisprudence *Américains accidentels* (Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s 424216 424217, A), regardé comme inopérant.

²¹ CE, ass., 4 février 1966, *Syndicat unifié des techniciens de la RTF*, p. 81

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

édicter l'acte litigieux, lequel, au demeurant, ne contient aucune disposition contraire à la loi de 1963.

1.3. Avant d'examiner le second moyen soulevé par le syndicat requérant, nous souhaiterions dire un mot sur la question, non soulevée mais d'ordre public, de la compétence, au sein du pouvoir réglementaire, du ministre chargé des transports pour régir les modalités du droit de grève au sein des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Comme l'ont rappelé les sections des travaux publics et sociale dans leur avis déjà mentionné de 1978, votre jurisprudence est en ce sens que l'autorité compétente pour fixer les limitations au droit de grève est celle qui détient le pouvoir de réglementer l'organisation du service en vue d'en assurer le fonctionnement régulier. Autrement dit, ce sont les pouvoirs d'organisation du service issu de la jurisprudence *J...*²² qui fondent et bornent la compétence reconnue à l'autorité administrative pour réglementer le droit de grève²³.

Surtout, par votre décision d'assemblée *Fédération Force Ouvrière Energie et Mines* de 2013²⁴, vous avez précisé que, « *dans le cas d'un organisme de droit privé responsable d'un service public, seuls leurs organes dirigeants, agissant en vertu des pouvoirs généraux d'organisation des services placés sous leur autorité, sont, sauf dispositions contraires, compétents pour déterminer les limitations à l'exercice du droit de grève* » (nous soulignons).

Comme le soulignaient vos chroniqueurs de l'époque, l'expression « responsables d'un service public », reprise de votre décision de Section de 2007 *Commune d'Aix-en-Provence*²⁵, « n'est pas neutre »²⁶. En effet, vous avez entendu par-là réserver la compétence de réglementer le droit de grève à la personne en charge du service public, et non étendre cette compétence à toute personne privée chargée de l'exécution d'une mission de service public, au sens de votre jurisprudence *APREI*²⁷. Or, comme le relevait déjà Léon Blum dans ses conclusions sur votre décision *Compagnie des tramways* de 1910, « *la concession représente une délégation, c'est-à-dire qu'elle constitue un mode de gestion indirecte, elle n'équivaut pas à un abandon, un délaissement. L'Etat reste garant de l'exécution du service vis-à-vis de l'universalité des citoyens* »²⁸. Ainsi, dans le cadre d'une concession de service public, le

²² CE, Sect., 7 février 1936, n° 43321, p. 172

²³ Cette compétence n'existe qu'aux fins de garantir la continuité du service public, ce qui explique, d'une part, qu'elle ne saurait être reconnue au chef d'une entreprise n'exécutant pas une mission de service public (v. Cass. soc., 15 déc. 2009, n° 08-43.603, qui juge que le salarié gréviste ne peut être sanctionné pour avoir refusé de participer au service minimum de sécurité prévu par le règlement intérieur de l'entreprise), d'autre part, et comme tout pouvoir *J...*, qu'elle est bornée par les « nécessités du bon fonctionnement du service », c'est-à-dire qu'elle ne saurait habiliter son détenteur à édicter des mesures allant au-delà de la finalité pour laquelle elle a été accordée.

²⁴ CE, Ass., 12 avril 2013, préc.

²⁵ CE, Sect., 6 avril 2007, n° 284736, A

²⁶ X. Domino et A. Bretonneau, « Pour que la lumière soit : de la possibilité pour EDF de limiter le droit de grève dans ses centrales nucléaires », *AJDA* 2013.1052

²⁷ CE, Sect., 22 février 2007, n° 264541, A

²⁸ Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative, vol. 1, LGDJ, 2015, p. 466.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

concessionnaire, s'il est bien chargé de l'exécution d'une mission de service public, n'est pas pour autant responsable de ce service, au sens de votre décision d'assemblée de 2013. Cette qualification doit être réservée à la personne publique concédante, laquelle, s'agissant des concessions d'autoroute, est l'Etat, et lui seul, donc le Premier ministre ou, en cas de délégation et comme au cas d'espèce, le ministre.

Vous pourriez ressentir un instant de gêne, et estimer que le dirigeant de la société est sans doute mieux placé, en pratique, pour réglementer en son sein l'exercice du droit de grève car cela implique d'identifier précisément les mesures à prendre aux fins d'assurer le fonctionnement du service. Mais l'objection ne saurait vous arrêter. D'une part, d'un point de vue juridique, et au-delà de nos développements précédents, les sociétés concessionnaires ne sont de toutes façons pas dotées d'une compétence en matière d'organisation du service public au sens de la jurisprudence *Epoux B...*²⁹, de sorte qu'elles ne sauraient, en l'absence de disposition en ce sens, édicter un règlement administratif touchant à l'organisation du service public. D'autre part, et en pratique, rien n'interdit au ministre, avant de réglementer l'exercice du droit de grève dans les sociétés concessionnaires et afin d'être pleinement éclairé, de réunir autour d'une table les dirigeants de la société et les syndicats.

En définitive, et c'est heureux, nous ne trouvons rien à redire à la solution retenue par l'avis des sections des travaux publics et sociale réunies de 1978. Et la présente affaire pourrait constituer l'occasion pour le Conseil d'Etat statuant au contentieux de la confirmer.

2. Par un second moyen, le syndicat soutient, en substance, que l'acte litigieux apporte des limitations trop générales au droit de grève, voire a pour effet de l'interdire.

Vous jugez, à l'instar du Conseil constitutionnel³⁰, que seules doivent être apportées au droit de grève des limitations « *en vue d'en éviter un usage abusif, ou bien contraire aux nécessités de l'ordre public ou aux besoins essentiels du pays* »³¹. Et vous exercez sur ce point un contrôle serré, de proportionnalité, tant sur les activités dont la nature justifie le maintien en cas de grève que sur la désignation du personnel nécessaire à cette fin. Il en résulte, comme l'exprimait Jacques-Henri Stahl à ce pupitre, que « *l'autorité publique ne peut, sous couvert de l'institution d'un service minimum, décider du maintien d'un service complet, ce qui serait une négation même du droit de grève* »³². Autrement dit, votre jurisprudence prend le contre-pied du rêve exprimé par un ancien président de la République d'un monde dans lequel « *quand il y a une grève, personne ne s'en aperçoit* »³³.

C'est précisément ce que le syndicat requérant reproche au document litigieux, qui aurait pour objet et pour effet de garantir un service normal en cas de grève, dès lors qu'il prévoit, nous citons, que « *les sociétés concessionnaires d'ouvrages autoroutiers sont tenues*

²⁹ TC, 15 janvier 1968, n° 01908, A

³⁰ v. not. Cons. const., 1^{er} août 2019, n° 2019-790 DC

³¹ CE, 25 septembre 1996, *Ministre du budget c/ Mme E... et autres*, n° 149284

³² Concl. sur CE, 9 décembre 2003, *Mme A... et a.*, n° 262186, A

³³ N. S..., discours du 5 juillet 2008 au Conseil national de l'UMP

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

de disposer en tous temps des moyens nécessaires à assurer en permanence, quelles que soient les circonstances, la continuité de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de commodité ».

L'argumentation ne nous convainc pas.

Ce passage de la circulaire, le seul sur lequel le syndicat cible ses critiques, est le premier paragraphe de l'acte litigieux, sorte d'entrée en matière, et se borne à rappeler aux sociétés concessionnaires leur obligation de garantir une « *continuité de la circulation dans de bonnes conditions de sécurité et de commodité* ». La phrase suivante précise d'ailleurs aussitôt que « *le principe du bon fonctionnement et de la continuité du service public nécessitent le maintien en période de grève, de certaines fonctions indispensables à la sécurité des personnes et des biens* », et non, contrairement à ce que soutient le syndicat, de l'ensemble de ces fonctions. L'acte poursuit en définissant, dans des termes généraux, les quatre types de fonctions qui doivent être maintenues : la circulation des informations relatives à la météo et à la sécurité, les interventions de sécurité (surveillance des chaussées en hiver, signalisation et enlèvement des obstacles), la surveillance de certains ouvrages tels que les tunnels, et la permanence des moyens d'intervention nécessaires à l'exécution des trois activités précédentes. Nous ne voyons aucune disproportion dans la définition de ces activités, de sorte que les critiques d'ordre général du syndicat ne portent pas.

Pour étayer ses reproches, le requérant invoque une note du directeur des ressources humaines de Cofiroute, transmise en 2008 aux membres du comité d'entreprise, et qui décline pour Cofiroute les principes posés par la directive de 1980. Cette note, dont la nature juridique est par ailleurs incertaine, mettrait en place, selon le syndicat, un système de réquisition privant purement et simplement de leur droit de grève une part importante des salariés, et aurait pour effet de maintenir l'activité de la société, comme si aucune grève n'avait lieu. Mais outre qu'elles sont peu étayées, ces allégations nous semblent inopérantes car, étonnamment d'ailleurs, ce n'est pas cette note qui est attaquée par le syndicat requérant. Et en l'absence d'argumentation en ce sens, nous ne pensons pas qu'il soit possible de vous interroger d'office sur le point de savoir si cette note attesterait de l'insuffisante précision de la directive attaquée, autrement dit sur le point de savoir si la directive serait entachée d'incompétence négative³⁴.

Dans un dernier mémoire en réplique, le syndicat soutient que le service public autoroutier n'existerait pas de manière autonome, car les autoroutes ne représentent qu'environ 1% du réseau routier français. Il en résulterait que seule compte la continuité du service public routier dans son ensemble, continuité qui ne serait nullement compromise en cas de fermeture des autoroutes.

L'argumentation ne convainc pas davantage.

³⁴ v. sur le point de savoir si l'incompétence négative soulevée par voie d'action est d'ordre public, concl. M. Vialettes sur CE, 17 novembre 2010, *SA Arthus Consulting*, n° 320827, B.

L'exploitation des autoroutes constitue bien un service public auquel votre jurisprudence reconnaît d'ailleurs un caractère administratif³⁵. De sorte que c'est la continuité de ce service public qui doit être garantie par son responsable, indépendamment du point de savoir s'il est possible aux usagers de se reporter sur le réseau de routes secondaires en cas de fermeture des autoroutes. D'autant qu'en pratique, et comme avait pu notamment le relever le Conseil de la concurrence en 2005, « pour la majeure partie des usages, la substituabilité entre un parcours autoroutier [et la route] pour rejoindre deux mêmes points » est relativement faible³⁶.

PCMNC au rejet de la requête.

³⁵ Avis, 6 juillet 1994, *SANEF*, n° 156708, A

³⁶ Avis n° 05-A-22 du 2 décembre 2005

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.