Italie

Une nouvelle loi de réglementation de la grève dans les services publics

Udo REHFELDT

Une nouvelle loi de réglementation de la grève dans les " services publics essentiels " a été adoptée par le Parlement italien en avril 2000. Elle renforce la limitation du droit de grève par la loi de 1990, en élargissant le domaine d'application, en précisant les procédures à respecter ainsi qu'en renforçant les sanctions et le contrôle par la " Commission de garantie ". Le principe reste toutefois l'autoréglementation collective des professions concernées.

La situation au moment de la première loi de 1990

Comparé aux autres pays européens, le système italien des relations professionnelles a traditionnellement été marqué par un taux élevé de conflits du travail. Toutefois, depuis les années 80, cette conflictualité a fortement baissé, tout en gardant une certaine vivacité dans le secteur des services publics, notamment du transport ferroviaire et aérien [1]. Dans ce dernier secteur, les grèves s'étaient surtout multipliées à l'initiative de syndicats autonomes, puis de Cobas (Comités de base) qui ne reconnaissaient pas les accords collectifs négociés par les fédérations des trois syndicats confédéraux.

Le droit de grève étant garanti par la constitution (art. 40), le législateur avait longtemps hésité à intervenir et s'en était remis à l'autoréglementation promise par les trois confédérations syndicales. Celles-ci avaient adopté, à partir de 1986, une série de " codes d'autodiscipline " au niveau sectoriel qui proclamaient les principes d'un préavis obligatoire et de l'interdiction de la grève pendant certaines périodes de l'année. Les modalités d'un service minimum devaient être négociées entre les syndicats et les organisations d'employeurs. Ces tentatives d'autoréglementation collective butaient sur le problème d'absence de sanction et sur le non-respect des règles conventionnelles par les Cobas. Ces derniers, même s'ils n'étaient pas majoritaires dans les transports publics, arrivaient à paralyser le trafic, car ils disposaient d'un fort ancrage dans certaines

1. *Cf.* Catherine Sauviat, " Italie : Fin provisoire du conflit salarial *", IRES Chronique Internationale, 36, septembre 1995.*

professions stratégiques telles que les machinistes.

Devant cette efficacité limitée de l'approche purement conventionnelle, les trois confédérations s'étaient alors résignées, en 1988, à faire appel à une législation " de soutien " qui devait définir un cadre légal à l'autoréglémentation collective. Après un long parcours parlementaire, une première loi de réglementation de la grève fut adoptée en 1990 [1]. Elle définissait les limites de l'exercice du droit de grève dans les " services publics essentiels " considérés comme des droits de la personne " à la vie, à la santé, à la liberté et à la sécurité, à la liberté de circulation, à l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'instruction et à la liberté de communication ". Cette conception constituait un changement par rapport à la jurisprudence qui avait fréquemment arbitré les conflits d'intérêt entre les droits des usagers-citoyens et ceux des salariés en faveur de l'exercice du droit de grève.

Pour tous les services, la loi introduisait une obligation de préavis de grève de 10 jours, avec indication de durée de l'arrêt du travail. Les grèves sont désormais totalement interdites pendant les fêtes de Pâques, de Noël, ainsi que pendant les déplacements des vacances d'été. La définition des modalités du service minimum est dévolue à la négociation collective ou à des codes d'autoréglementation. Si la grève risque de porter un " préjudice grave et imminent " aux usagers, le gouvernement peut ordonner des réquisitions pour assurer un service minimum. Ces dernières peuvent être contestées devant les tribunaux aussi bien par les syndicats que par les salariés individuels concernés.

Une " Commission de garantie ", composée de neuf experts en relations professionnelles nommés par les présidents des deux Chambres, est chargée de surveiller l'application de la loi. Ses prérogatives sont essentiellement incitatives et consultatives. Elle évalue les accords et codes d'autoréglementation et fait, le cas échéant, des recommandations. A la demande des partenaires sociaux, elle peut également arbitrer des conflits.

Les sanctions encourues sont relativement modestes. Les organisations syndicales qui ne respecteraient pas les règles consenties risquent seulement une suspension des subventions publiques et l'exclusion temporaire de la participation à la négociation collective. Les sanctions disciplinaires pour les salariés en faute excluaient explicitement des licenciements ou mutations.

Une loi à efficacité limitée pour les transports

Si la loi de 1990 a contribué à diminuer la conflictualité dans certains secteurs, elle s'est montrée incapable de briser la dynamique des syndicats autonomes et Cobas dans les transports publics. L'analyse de la conflictualité dans ce secteur révèle les limites de la capacité publique de contrôle, d'arbitrage et de sanction que la loi avait voulu renforcer [2].

Certes, comparé à la décennie précédente, le nombre de conflits ainsi que le nombre de jours de grève ont diminué en moyenne pendant les années 90 dans les

1. *Cf.* Adelheid Hege, " Italie : Loi sur la grève dans les services publics ", *IRES Chronique Internationale, 5, juillet 1990.*
2. *Cf.* Gian Promo Cella et Roberto Pedersini, " Strikes in the transport sector analysed ", *EIROnline*, juillet 1997.

transports, tout comme dans l'ensemble des secteurs. La contribution du secteur des transports à la conflictualité générale est ainsi restée relativement stable, fluctuant dans les années 90 entre 15 et 18 % du nombre des conflits et entre 5 et 19 % des jours de grève de l'ensemble de l'économie italienne. Mais, cette contribution modeste cache une concentration " qualitative " des méthodes de grève les plus extrêmes dans ce secteur qui est révélée par l'Observatoire des conflits mis en place par la Commission de garantie. Environ deux tiers des décisions prises par la Commission entre 1990 et 1996 concernent le secteur des transports. L'Observatoire distingue trois sortes de violation des règles, concernant respectivement le préavis, la durée de l'arrêt du travail et la mise en place d'un service minimum. Dans les transports, les cas de violations des règles de préavis sont relativement rares et concernent seulement 26 % des conflits du secteur portés à la connaissance de la Commission pendant la période 1990-96 (contre 38 % pour l'ensemble des services publics essentiels). En revanche, pour la durée de la grève et pour le service minimum, le pourcentage des cas de non-respect dépasse le taux moyen des violations. Pour le secteur ferroviaire, les règles de service minimum ont même été violées dans 44 % des cas examinés.

Les statistiques publiées par l'Observatoire des conflits ne permettent pas de blâmer des syndicats autonomes ou les Cobas plus que les syndicats confédérés pour le non-respect des règles. Dans environ deux tiers des litiges, la Commission de garantie a relevé une implication des trois syndicats confédérés dans la violation des règles, soit un taux parfois supérieur à certains syndicats autonomes. Si les syndicats confédéraux ont tendance à ne pas respecter les règles de préavis, ils sont en revanche plus soucieux que les autonomes d'assurer un service minimum.

Ces statistiques ne permettent pas saisir un " pouvoir de nuisance " indirecte : l'annulation au dernier moment d'un préavis de grève permet de porter préjudice aux usagers qui ne peuvent pas en être informés à temps. Cet " effet d'annonce " explique pourquoi les syndicats autonomes sont si respectueux des périodes de préavis, car c'est précisément par cet " effet d'annonce " qu'ils sont capables de désorganiser le système des transports sans le moindre coût pour les grévistes [1].

L'accord tripartite sur les transports de décembre 1998

Pour remédier aux insuffisances de la réglementation, un " pacte " tripartite " sur la concertation et les nouvelles règles de relations professionnelles " dans le secteur des transports a été signé en décembre 1998 par le ministre des Transports, les trois confédérations syndicales et leurs fédérations des transports, deux confédérations de syndicats autonomes (CISAL et UGL), ainsi que les organisations d'employeurs, parmi lesquelles la Confindustria et sa fédération des transports, les chemins de fer et la Ligue des coopératives [2]. Cet accord

1. Selon les statistiques du ministère des Transports, en 1999, les grèves annulées au dernier moment dans ce secteur ont atteint un volume équivalent à un tiers des grèves annoncées par préavis (cit. in : Roberto Perdersini, " Parliament Approves Reform of Law on Strikes in Essential Public Services ", *EIROnline*, Avril 2000).
2. *Cf.* Roberto Pedersini, " Pact Signed on Concertation and the Right to Strike in Transport ", *EIROnline*, Janvier 1999.

s'inspire en partie de l'accord tripartite interconfédéral de juillet 1993 et met en place une concertation tripartite de la politique des transports, avec une forte référence à l'intégration européenne.

Sur le plan de l'exercice du droit de grève, l'accord prévoit que les accords collectifs doivent dorénavant comporter des procédures de " refroidissement " des conflits, en introduisant une période obligatoire de conciliation, voire des arbitrages facultatifs, avant le dépôt d'un préavis de grève. Parmi les procédures envisagées de prévention de conflits figure également le vote de consultation des salariés obligatoire avant tout appel à la grève.

L'annulation d'un préavis de grève doit avoir lieu au plus tard 3 jours avant l'arrêt de travail prévu. Entre la fin d'une grève et le dépôt d'un nouveau préavis doit s'écouler une période minimum de 10 jours. Cette disposition, qui ne s'applique pas à des syndicats dont la représentativité dépasse 50 %, vise à rendre impossible des grèves perlées suite à des appels successifs par différentes organisations syndicales.

Deux fois par an, le gouvernement organisera une consultation sur l'opportunité d'élargir les périodes d'interdiction de grève au-delà de la période des déplacements de vacances fixée par la loi.

Les partenaires sociaux sont invités à envisager, à titre expérimental, la possibilité d'une " grève virtuelle ", sans le moindre désagrément pour les usagers. Une telle grève consisterait pour les grévistes à ne pas arrêter le travail, mais à verser un pourcentage de leur salaire dans un fonds spécial, alimenté également par l'employeur.

L'accord tripartite a d'emblée eu une efficacité limitée, puisqu'il a été contesté aussi bien par certains syndicats autonomes de salariés, notamment celui des machinistes (COMU) que par des organisations d'employeurs telles que la Confai (petites et moyennes entreprises) et la Confetra (transport de marchandises).

Des juristes du travail ont rappelé qu'en Italie, le droit de grève est un droit individuel qu'on ne saurait limiter par l'obligation de référendums ou l'interdiction de grèves perlées. En revanche, on pourrait contourner ces difficultés juridiques en rendant obligatoires des procédures de conciliation et en renforçant les pouvoirs de la Commission de garantie. L'accord tripartite ne dispensait donc pas de la nécessité d'une nouvelle intervention législative.

Les modifications introduites par la loi de 2000

En mars 1999, le gouvernement centre-gauche D'Alema a présenté un projet de loi destiné à réviser la loi de 1990. La recrudescence des grèves dans les transports en mars-avril 2000 a provoqué une accélération du travail parlementaire et permis l'adoption du projet de loi en avril 2000. Voici les principales innovations par rapport à la loi de 1990.

La nouvelle loi s'applique non seulement aux salariés des grands services publics, mais aussi aux services essentiels assurés par des petites entreprises et des travailleurs indépendants. Cet élargissement vise notamment les avocats, les chauffeurs de taxis et les pompistes des stations-service.

Les règles procédurales doivent dorénavant être fixées par accord collectif ou code d'autoréglementation de la profession dans un délai de 6 mois.

La nouvelle loi ajoute l'obligation de fixer une période de " refroidissement " des conflits à travers une procédure de conciliation avant l'annonce d'un arrêt de

travail. Les services essentiels doivent maintenant garantir au moins 50 % des services normalement offerts, tout en utilisant au maximum un tiers du personnel. Les services intégralement offerts pendant certaines tranches horaires n'entrent pas dans le calcul de ces 50 %.

Les accords collectifs doivent prévoir des intervalles minima entre deux grèves pendant lesquels les services sont assurés intégralement. Une annulation d'un préavis de grève sans accord ou sans intervention soit de la Commission de garantie soit des pouvoirs publics est considérée comme une action déloyale et susceptible d'entraîner des sanctions au même titre que le non-respect des autres règles de procédure.

En ce qui concerne les sanctions, la loi ajoute des amendes pour les organisations syndicales non respectueuses des règles, calculées en fonction de leur nombre d'adhérents, mais avec un seuil minimum de 5 millions de lires (16 500 francs) et un maximum de 50 millions de lires (165 000 francs). Un manquement des employeurs peut également entraîner le paiement d'une amende.

Le rôle de la Commission de garantie est renforcé. En l'absence de transposition adéquate des règles légales par les partenaires sociaux ou les organisations professionnelles, elle peut maintenant édicter des codes de réglementation contraignants pour les secteurs concernés. La Commission peut dorénavant exercer sa surveillance de façon plus autonome et ne plus statuer uniquement sur des différends à la demande des parties.

Les réactions des acteurs sociaux et publics

La loi a été votée par la majorité de la coalition centre-gauche contre les voix de Rifondazione comunista et celles de la Ligue du Nord. Les partis de l'opposition de droite Forza Italia, CCD et Allianza nazionale se sont abstenus. Ils étaient favorables au renforcement de la limitation du droit de grève, mais hostiles à son extension aux professions libérales.. L'organisation patronale Confindustria s'est déclarée déçue par la loi qu'elle considère comme inefficace, car manquant de règles claires et contraignantes. Elle critique la nouvelle fonction de la Commission de garantie qui reste à mi-chemin entre une instance de contrôle et une instance de conciliation.

Les trois confédérations syndicales CGIL, CISL et UIL ont approuvé l'intervention législative. Elles ont fait remarquer que la nouvelle loi s'inspire en partie de l'accord tripartite de décembre 1998 sur les transports. Elles ont également rappelé la nécessité d'améliorer l'image de l'Italie durant les festivités de l'année du " Jubilé " 2000 [1].

Si la CISL souhaite compléter la loi sur les grèves par une participation au capital des entreprises et une représentation dans les conseils d'administration, la CGIL a formé le vœu que le Parlement vote maintenant avec la même célérité une loi fixant les règles de la représentation syndicale dans la négociation collective qui reste bloquée au Parlement depuis des années. Déjà, l'accord tripartite sur les relations professionnelles dans les transports a fixé comme principe de limiter la

1. Les trois confédérations ont signé en juillet 1999 un moratoire de conflits dans la capitale pendant la durée de l' année 2000.

participation à la négociation collective au niveau national aux organisations syndicales qui dépassent un seuil de 5 % des adhérents ou des votes dans le secteur. Cette règle s'inspire des nouvelles règles de représentativité appliquées dans l'administration. Une telle transposition suppose cependant la généralisation des représentations syndicales unitaires élues dans l'ensemble de l'économie.

Sources :

La Repubblica, *Rassegna sindacale*, EIROnline (www.eiro.eurofound.ie)