

Le droit de grève face au principe de continuité du service public au Maroc : vers un équilibre normatif et institutionnel

The Right to Strike and the Principle of Continuity of Public Services in Morocco: Toward a Normative and Institutional Balance

SADIKI Abdelali

Docteur affilié au Laboratoire de recherche Droit - Sciences Juridique et Politiques.

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Université Chouaib

Doukkali, El Jadida, Maroc.

Mail : lawsadiki@gmail.com / sadiki.a@ucd.ac.ma

Résumé : Le droit de grève, garanti par la Constitution marocaine de 2011, se situe au cœur des libertés publiques et du dialogue social. Pourtant, son exercice demeure entouré d'incertitudes, en raison de l'absence prolongée d'une loi organique d'application. L'adoption récente du projet de loi n°97.15 ravive le débat sur la conciliation entre liberté syndicale et continuité du service public, principe fondamental du droit administratif. Cet article met en lumière les tensions normatives et institutionnelles qui traversent cette dualité et propose une approche d'équilibre fondée sur la proportionnalité, la concertation et la responsabilité. En s'appuyant sur les standards de l'OIT, les expériences comparées et les dynamiques nationales de dialogue social, il soutient que la régulation du droit de grève ne peut être efficace que si elle s'inscrit dans une gouvernance démocratique du désaccord, où la négociation devient le véritable moteur de la stabilité institutionnelle.

Mots-clés : Droit de grève – Loi organique 97.15 – Continuité du service public – Libertés fondamentales – Dialogue social.

Abstract : The right to strike, guaranteed by the 2011 Moroccan Constitution, lies at the heart of public freedoms and social dialogue. Yet its exercise remains fraught with uncertainty due to the prolonged absence of an implementing organic law. The recent adoption of Draft Law No. 97.15 has rekindled the debate on reconciling trade union freedom with the continuity of public services, a fundamental principle of administrative law. This article highlights the normative and institutional tensions underlying this duality and proposes a balanced approach grounded in proportionality, consultation, and accountability. Drawing on ILO standards, comparative experiences, and national dynamics of social dialogue, it argues that effective regulation of the right to strike can only be achieved within a framework of democratic governance of disagreement, in which negotiation becomes the true driving force of institutional stability.

Keywords: Right to strike - Organic Law No. 97.15 - Continuity of public services - Fundamental freedoms - Social dialogue.

Introduction

Le droit de grève occupe une place singulière dans les démocraties contemporaines, à la fois instrument essentiel de la liberté syndicale et facteur potentiel de perturbation des services collectifs. Au Maroc, cette tension s'inscrit désormais dans un cadre constitutionnel explicite. La Constitution de 2011 garantit les libertés de réunion, d'association et d'action syndicale, et précise que « le droit de grève est garanti » ; elle renvoie toutefois à une loi organique la définition des conditions et modalités de son exercice¹.

Cette disposition constitutionnelle témoigne d'un double impératif : reconnaître la grève comme manifestation d'un droit fondamental tout en permettant au législateur de définir des garanties susceptibles d'assurer la protection des intérêts collectifs, notamment la continuité du service public. Le principe de continuité du service public constitue, en droit administratif, une règle structurante garantissant la permanence et la qualité des prestations publiques. Il fonde des obligations tant pour l'administration que pour les agents et les organisations syndicales lorsqu'il s'agit de services jugés essentiels (santé, éducation, sécurité, transports, etc.). La tension entre ces deux pôles - liberté collective de contestation et exigence de permanence des services publics - compose le nœud problématique de la présente étude².

Sur le plan législatif, l'adoption et la discussion du projet de loi organique n°97-15, destiné à encadrer l'exercice du droit de grève, ont replacé la question au cœur du débat public et juridique au Maroc. Ce projet, examiné récemment par les institutions compétentes et faisant l'objet d'avis et d'auditions (notamment au Conseil économique, social et environnemental), entend clarifier les conditions procédurales (préavis, modalités de notification), prévoir des mécanismes de préservation des services essentiels et poser des limites et sanctions en cas d'abus. La mise en œuvre de ce texte soulève cependant des interrogations sur l'équilibre entre garanties procédurales, prévention des abus et respect des standards internationaux en matière de libertés syndicales.

L'enjeu n'est pas uniquement national, il s'inscrit aussi dans un dialogue entre normes internationales et pratiques internes. Le Maroc, partie à plusieurs instruments internationaux relatifs au travail et au dialogue social, se trouve confronté à l'exigence de concilier ses engagements avec les réglementations nationales. À cet égard, la ratification de certaines conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) et les observations des organisations internationales constituent des repères utiles pour penser une régulation conforme aux standards internationaux sans pour autant vider la norme nationale de sa capacité de régulation pragmatique.

Parallèlement, l'institutionnalisation du dialogue social - formalisée par des initiatives nationales telles que la Charte pour le dialogue social et l'accord social de 2022 - illustre la

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, B.O. N°5964 Bis, du 30 juillet 2011, p.1902.

² Loi organique n°97-15 fixant les conditions et modalités d'exercice du droit de grève.

recherche d'instruments non juridictionnels de prévention et de gestion des conflits collectifs. Ces dispositifs visent à promouvoir la négociation et la médiation comme méthodes privilégiées pour réduire la conflictualité et limiter les effets des mouvements sociaux sur la continuité des services. Ils constituent des leviers essentiels pour dépasser l'opposition binaire entre répression légale et permissivité totale.

La présente contribution se place dans cet espace analytique, elle vise d'abord à préciser les assises juridiques et les limites du droit de grève et du principe de continuité du service public au Maroc, puis à interroger les instruments - législatifs, jurisprudentiels et institutionnels - susceptibles d'établir un équilibre démocratique et fonctionnel entre ces deux exigences. L'hypothèse qu'on défend est que la conciliation durable entre droit de grève et continuité du service public ne peut reposer uniquement sur des mécanismes punitifs ou sur des interdictions catégoriques ; elle exige une articulation intelligente entre encadrement légal clair, recours effectif au dialogue social et garanties procédurales respectueuses des standards internationaux. Pour rendre cette hypothèse opératoire, l'étude adoptera une méthode juridique combinant analyse textuelle des normes, examen comparatif des solutions étrangères et recours à la jurisprudence et aux pratiques institutionnelles marocaines.

I. Les tensions juridiques entre le droit de grève et le principe de continuité du service public

1. La consécration constitutionnelle du droit de grève et ses fondements juridiques

Le **droit de grève** constitue, au Maroc, une liberté publique expressément garantie par la **Constitution du 1er juillet 2011**, dont l'article 29 dispose que « le droit de grève est garanti » et qu'« une loi organique en fixe les conditions et les modalités d'exercice »¹.

Cette reconnaissance constitutionnelle marque une avancée majeure : elle élève la grève au rang de **liberté fondamentale** aux côtés de la liberté syndicale et du droit d'association. Toutefois, l'absence persistante de loi organique d'application — plus d'une décennie après la Constitution — crée une insécurité juridique notoire. Le Maroc reste dans une situation où la grève est reconnue en droit, mais encadrée par des pratiques administratives et des règles jurisprudentielles.

Sur le plan international, le Maroc est partie à plusieurs **conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT)**. Notamment, la **Convention n° 87 (1948)** sur la liberté syndicale et la **Convention n° 98 (1949)** sur le droit d'organisation et de négociation collective². Ces textes, ratifiés respectivement le 20 mai 1957 et le 15 juin 1957,

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, B.O. N°5964 Bis, du 30 juillet 2011, p.1902.

² Consultable sur la base NORMLEX de l'OIT : <https://www.ilo.org/normlex>.

constituent les fondements de la protection internationale du droit de grève. L'OIT considère d'ailleurs que ce droit découle directement de la liberté syndicale¹.

Sur le plan comparatif, la doctrine et la jurisprudence françaises ont profondément influencé la conception marocaine. Le **Conseil d'État français**, dans l'arrêt *Dehaene* du 7 juillet 1950², a reconnu que l'exercice du droit de grève peut être limité afin de garantir la continuité du service public. Cette position jurisprudentielle a inspiré le législateur marocain, qui cherche encore à articuler la liberté syndicale et les obligations professionnelles dans les services publics.

Dans ce cadre, la **loi organique n°97.15** sur le droit de grève³, tente de combler le vide normatif en introduisant des règles procédurales, telles que le préavis, la désignation d'un représentant syndical et la préservation du service minimum dans certains secteurs essentiels.

2. Le principe de continuité du service public : un impératif d'ordre public

Le **principe de continuité du service public** constitue une pierre angulaire du droit administratif, aussi bien en France qu'au Maroc. Il garantit que les services publics - qu'ils concernent la santé, l'éducation, la justice ou la sécurité - fonctionnent de manière régulière et ininterrompue pour répondre aux besoins collectifs des citoyens.

En droit marocain, même s'il n'est pas expressément formulé dans la Constitution, ce principe découle du **Préambule de la Constitution du 2011**, qui engage l'État à « garantir l'égal accès des citoyens aux services publics ». Le juge administratif marocain y fait souvent référence pour justifier la limitation proportionnée de certains droits collectifs, notamment le droit de grève.

La jurisprudence française, à travers l'arrêt **Winkell** du 7 août 1909⁴, a posé les bases de cette exigence, en déclarant que les agents publics ne pouvaient se mettre en grève sans compromettre la continuité du service. Ce principe a ensuite été nuancé, notamment par l'arrêt *Dehaene* (1950) et la décision du **Conseil constitutionnel français n°79-105 DC du 25 juillet 1979**.

En droit administratif marocain, la continuité est donc comprise comme une **obligation d'ordre public**. Elle s'impose non seulement à l'administration, mais aussi aux agents et aux organisations syndicales. Comme le souligne Jean-Marie Auby, « la continuité

¹ Comité de la liberté syndicale, *Recueil de décisions du Conseil d'administration de l'OIT*, Genève, 2018, p. 125.

² Recueil Lebon, p. 426, consultable sur <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-7-juillet-1950-dehaene>.

³ Dahir N° 1.25.34 du 17 Ramadan 1446 (18 Mars 2025) portant promulgation de la Loi organique N° 97.15 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de grève, B.O. N°7389 du 24 mars 2025, p. 1848 (version arabe).

⁴ Conseil d'Etat, du 7 août 1909, 37317, publié au recueil Lebon, consultable sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007631281/>.

du service public est une exigence de l'intérêt général, et non une simple commodité administrative »¹.

3. Les zones de conflit et les limites du compromis juridique

C'est dans les **services publics essentiels** - tels que la santé, l'éducation et la justice - que les tensions entre droit de grève et continuité apparaissent le plus vivement. Une grève des enseignants ou du personnel hospitalier, par exemple, soulève la question du droit des usagers à bénéficier d'un service continu.

La **loi organique n°97.15** tente de résoudre ce conflit en introduisant des mécanismes de régulation : un **préavis obligatoire de dix jours**, la **désignation d'un service minimum**, et la possibilité de **sanctions disciplinaires** en cas de manquement. Cependant, plusieurs acteurs sociaux, dont l'Union marocaine du travail (UMT) et la Confédération démocratique du travail (CDT), ont dénoncé le risque d'une atteinte disproportionnée au droit constitutionnel de grève².

Le **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, dans son *avis relatif au projet de loi sur le droit de grève*, appelait à un équilibre fondé sur la proportionnalité et la concertation. Le Conseil recommandait de « préciser la liste des services essentiels » et de « renforcer le dialogue social pour prévenir les conflits collectifs avant le recours à la grève ».

Sur le plan doctrinal, la littérature juridique internationale insiste sur cette approche équilibrée. Le juriste français **Jean Rivero** rappelle que « la grève, droit fondamental, ne peut être supprimée sans motif impérieux d'intérêt général »³, tandis que **René Chapus** estime que la continuité ne saurait « dégénérer en immobilisme autoritaire »⁴. Ces analyses confortent l'idée qu'une **conciliation dynamique** entre liberté syndicale et service public constitue la seule voie démocratique durable.

II. Vers un équilibre normatif et institutionnel entre droit de grève et continuité du service public

1. Le nécessaire renforcement du cadre législatif : vers une conciliation de principe

L'absence d'une **loi organique sur l'exercice du droit de grève** était l'un des principaux obstacles à la stabilité du système marocain de relations professionnelles. Depuis la Constitution de 2011, l'article 29 garantit ce droit mais renvoie à une loi organique jamais adoptée. Ce vide normatif qui favorisait les interprétations divergentes et les conflits répétés, notamment dans les secteurs publics vitaux, a été comblé par l'adoption de la loi organique 97.15.

Le texte prévoit un **préavis obligatoire de dix jours**, l'établissement d'un **service minimum** et l'obligation de recourir d'abord à la **conciliation**. Ces dispositions s'inspirent

¹ *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°27, 2010, p. 6.

² Voir *Communiqué de la CDT*, 2023, consultable sur www.cdtmaroc.ma

³ RIVERO, J., *Libertés publiques*, Dalloz, 1973, p. 420.

⁴ CHAPUS, R., *Droit administratif général*, Montchrestien, 2011, p. 527

des standards internationaux, notamment ceux de l'**Organisation internationale du travail (OIT)**, qui reconnaît la possibilité de restreindre la grève dans les secteurs essentiels « dont l'interruption mettrait en danger la vie, la santé ou la sécurité des personnes »¹.

Cependant, la logique de restriction doit rester **proportionnée** et **transparente**. Le **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**, a recommandé d'inscrire explicitement dans la loi « les garanties procédurales destinées à prévenir les abus tant du côté de l'administration que des salariés ». L'objectif est de dépasser l'approche punitive pour fonder une véritable **culture de régulation négociée**.

Sur le plan comparatif, la **loi française du 21 août 2007** sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports a établi un cadre de concertation préalable avant tout mouvement de grève. Ce modèle de *service minimum négocié* montre qu'il est possible de concilier la liberté syndicale et la continuité des missions publiques sans porter atteinte au droit fondamental de grève.

Ainsi, au Maroc, le renforcement du cadre normatif devrait viser non seulement la définition des obligations des grévistes, mais aussi la **garantie du droit à la négociation collective** avant tout conflit, afin d'assurer une conciliation dynamique entre les deux principes constitutionnels.

2. Le dialogue social comme instrument de régulation des conflits collectifs

Au-delà du cadre légal, la conciliation entre droit de grève et continuité du service public repose sur l'effectivité du **dialogue social institutionnalisé**. Celui-ci constitue le levier principal de prévention des conflits collectifs dans les démocraties modernes.

Le Maroc a connu, depuis 1996, plusieurs cycles de dialogue social réunissant le gouvernement, les syndicats et les organisations patronales. L'**Accord social du 30 avril 2022**, a marqué une étape importante, il a institué des **commissions mixtes** par secteur, renforcé les **mécanismes de conciliation** et confirmé la création d'un **Observatoire national du dialogue social**.

Selon le **rapport de l'OIT**, ces dispositifs ont permis une baisse significative du nombre de grèves dans les entreprises structurées, mais leur impact demeure limité dans la fonction publique. L'enjeu est donc d'étendre ces mécanismes au secteur public, notamment par la mise en place d'une **médiation sociale obligatoire avant tout mouvement de grève**.

Dans cette perspective, le Maroc gagnerait à renforcer l'autonomie du **Conseil économique, social et environnemental (CESE)** et du **Médiateur du Royaume**, afin d'en faire de véritables acteurs de la prévention des conflits collectifs. Ces institutions pourraient jouer un rôle d'**arbitre neutre**, garantissant à la fois la continuité des services publics et le respect des droits syndicaux.

3. Pour une gouvernance équilibrée du conflit social : propositions et perspectives

¹ OIT, *Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale*, Genève, 2018, pp. 578-581.

Le véritable équilibre entre le droit de grève et la continuité du service public exige une **transformation de la gouvernance** des relations professionnelles. Ce n'est pas uniquement une question de loi, mais de culture démocratique.

Trois axes d'action peuvent être identifiés :

→ **Institutionnaliser le service minimum négocié**, non pas comme une contrainte imposée, mais comme un résultat d'accord entre les partenaires sociaux. Ce modèle permettrait d'adapter les obligations de continuité aux spécificités de chaque secteur (santé, éducation, justice) tout en garantissant la légitimité de la grève.

→ **Créer un "Conseil national de conciliation et de continuité du service public"**, chargé de coordonner les interventions de médiation et d'assurer un suivi annuel des grèves dans le secteur public.

→ **Former les cadres syndicaux et administratifs** aux techniques de médiation et de négociation collective, conformément aux recommandations du **Pacte mondial pour l'emploi** de l'OIT.

L'objectif ultime est d'instaurer un **équilibre fonctionnel et démocratique** : garantir le droit de grève comme liberté fondamentale tout en protégeant les droits des citoyens-usagers. Ainsi, le conflit social, lorsqu'il est régulé, devient un indicateur de vitalité démocratique et non de désordre institutionnel.

Conclusion

Le droit de grève, consacré par l'article 29 de la Constitution de 2011, constitue sans doute l'une des libertés publiques les plus emblématiques du Maroc contemporain. Il symbolise la maturation démocratique du système juridique national et la reconnaissance des travailleurs comme acteurs à part entière du dialogue social. Mais cette consécration n'a pas dissipé la tension historique qui oppose, dans toutes les démocraties, la **liberté d'action syndicale** et l'**exigence de continuité du service public**. Au contraire, l'absence d'un cadre normatif clair et d'une régulation institutionnelle stable a souvent ravivé les contradictions entre l'État garant de l'intérêt général et les corps intermédiaires porteurs de revendications professionnelles.

L'analyse menée dans cet article a montré que le système marocain se situe encore à un **stade transitoire**, le droit de grève y est garanti en principe, mais son exercice demeure incertain faute d'une loi organique effective. Cette situation entretient une zone grise juridique qui fragilise à la fois la légitimité des mouvements sociaux et la stabilité des services publics.

En définitive, la conciliation entre droit de grève et continuité du service public n'est ni un compromis faible, ni une solution imposée : c'est une **méthode de gouvernance démocratique**. Elle s'inscrit dans la vision d'un État social marocain, moderne et responsable, où les libertés syndicales ne sont pas perçues comme une menace pour l'ordre public, mais comme un **moteur d'équilibre institutionnel et d'efficacité administrative**.

Cette approche, conforme aux principes universels de l'OIT et aux orientations du **Nouveau Modèle de Développement (2021)**, ouvre la voie à une refondation du service public marocain, un service public à la fois **continu dans son fonctionnement** et **ouvert à la revendication sociale**.

L'enjeu, à terme, est de faire du droit de grève non pas un facteur de blocage, mais un **indicateur de vitalité démocratique**. Car c'est bien dans la capacité d'un État à organiser pacifiquement le désaccord que se mesure la maturité de son ordre juridique.

Bibliographie :

- *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°27, 2010.
- CHAPUS, R., *Droit administratif général*, Montchrestien, 2011.
- Comité de la liberté syndicale, *Recueil de décisions du Conseil d'administration de l'OIT*, Genève, 2018.
- Dahir N° 1.25.34 du 17 Ramadan 1446 (18 Mars 2025) portant promulgation de la Loi organique N° 97.15 fixant les conditions et les modalités d'exercice du droit de grève, B.O. N°7389 du 24 mars 2025, (version arabe).
- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, B.O. N°5964 Bis, du 30 juillet 2011.
- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, B.O. N°5964 Bis, du 30 juillet 2011.
- Loi organique n°97-15 fixant les conditions et modalités d'exercice du droit de grève.
- *OIT, Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale*, Genève, 2018.
- Recueil Lebon, Conseil d'Etat, du 7 août 1909, 37317.
- RIVERO, J., *Libertés publiques*, Dalloz, 1973.