



**HAL**  
open science

## La situation sociale des railroadmen à l'aune de l'évolution du système ferroviaire américain

Stéphane Carré

► **To cite this version:**

Stéphane Carré. La situation sociale des railroadmen à l'aune de l'évolution du système ferroviaire américain. Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis / Revue d'histoire du droit / Legal History Review, 2006, 74, pp.355-385. halshs-01399672

**HAL Id: halshs-01399672**

**<https://shs.hal.science/halshs-01399672>**

Submitted on 15 Mar 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA SITUATION SOCIALE DES *RAILROADMEN* À L'AUNE DE  
L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME FERROVIAIRE AMÉRICAIN

par

STÉPHANE CARRÉ (Nantes)\*. \*\*

Loin des préoccupations contemporaines des citoyens américains, mais également de beaucoup d'européens, le "vieux continent" connaît actuellement une mutation radicale de son système ferroviaire. De la sorte, en France, une date historique est apparue aux regards des observateurs attentifs du monde des transports. Depuis le 15 mars 2003, d'autres opérateurs ferroviaires que la Société Nationale des Chemins de fer Français sont en droit d'assurer des transports internationaux de marchandises<sup>1</sup>. Cette date marque donc l'apparition d'une concurrence intra-modale sur les rails français. Mais ce mouvement est général en Europe car l'évolution est commandée par les textes communautaires. Le basculement opéré en mars 2003 s'insère effectivement dans une suite de réformes. Le point de départ doit être placé dans les dispositions de la directive communautaire n° 91/440 du 29-7-1991. L'application de ce texte entraîne notamment un changement fondamental: il est exigé des Etats membres qu'ils opèrent une séparation du moins comptable, sinon organique et institutionnelle, de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaire. Pour la première fois dans l'histoire de ce mode de transport, le principe d'une exploitation intégrée est remis en cause sur une grande échelle: les compagnies ferroviaires ne seront ni les propriétaires ni les utilisateurs exclusifs des rails sur lesquels elles font rouler leurs trains. Du coup, il devient en principe possible d'organiser une concurrence entre différentes compagnies sur une même ligne. Dans la foulée, cette directive a d'ailleurs autorisé la coexistence de différents exploitants.

Cette concurrence entre compagnies de chemin de fer, les Etats-Unis d'Amérique la connaissent depuis toujours<sup>2</sup>. Il est donc tout à fait instructif d'observer comment les Etats-Unis ont juridiquement organisé cette situation, notamment au regard de la situation des cheminots américains. C'est qu'en effet, une mise en concurrence des sociétés de transport ferroviaire entraîne notamment de redoutables problèmes de sécurité, compte tenu des caractéristiques propres

\* For a summary see below, p. 385.

\*\* L'auteur remercie tout particulièrement Sharon Morris, de la Eisenhower Library, Université Johns Hopkins, Baltimore, Maryland, grâce à qui il a pu collecter les informations nécessaires à cette étude.

1. Décret n° 2003-194 du 7-3-2003. Le transport intérieur de fret est libéralisé à compter de mars 2006.

2. Cette concurrence n'était d'ailleurs absente ni en Europe ni en France: de la sorte, avant la création de la S.N.C.F (1938), ce sont bien des compagnies privées qui exploitaient le réseau français.

aux trains les rendant potentiellement dangereux pour les travailleurs, les passagers et les riverains. L'apparition d'un secteur d'activité ouvert à une pluralité d'entreprises pose également la question de l'émergence d'un droit du travail commun aux entreprises ferroviaires<sup>3</sup>. Or, il s'avère qu'aux Etats-Unis cette question a toujours été cruciale car elle conditionne tout à la fois la sécurité, la compétitivité et la continuité de l'exploitation ferroviaire.

La question de la continuité du service ferroviaire fut si importante qu'elle emporta jadis une réglementation innovante, qui reste dérogatoire au droit commun du travail américain, mais qui fut néanmoins le modèle de celui-ci (I). Ce droit professionnel a très rapidement été confronté aux transformations successives du système ferroviaire américain (rachats de lignes, fusions entre compagnies ...), ce qui a entraîné tour à tour l'apparition de règles spécialement protectrices pour les cheminots (II) puis la perte de nombreux avantages pour une partie d'entre eux dès lors qu'une dérégulation du secteur fut décidée à l'orée des années mille neuf cent quatre-vingt (III).

#### I. – La continuité du service ferroviaire et l'émergence d'une réglementation du travail spécifique aux cheminots

Le développement des chemins de fer aux Etats-Unis pendant le XIX<sup>ème</sup> siècle est essentiellement le fait d'initiatives privées<sup>4</sup>. Cependant, dans ce vaste pays encore largement vide d'habitants, où le pouvoir fédéral est au surplus contesté par celui des Etats fédérés, la dépendance par rapport aux compagnies de chemin de fer va prendre une acuité toute particulière. La toute puissance des compagnies confine dès lors à l'anarchie (A) et c'est en réponse à cette dépendance, que de nombreux citoyens américains jugent insupportable, qu'une régulation publique va progressivement se mettre en place. Cet étroit contrôle de l'Etat, a priori anachronique dans ce pays de la libre entreprise, porte d'abord sur l'aspect commercial de l'activité des chemins de fer (B). Mais, il va également se développer sur l'aspect social de l'emploi cheminot. En effet, les conditions de travail déplorables des *railroadmen* aboutissent à des conflits sociaux majeurs entraînant la paralysie du système ferroviaire américain. Or, il apparaît primordial d'assurer la continuité du service.

Dans un premier temps, l'effort va porter principalement sur l'amélioration

3. L'Europe ferroviaire s'est effectivement constituée sous la forme d'une mosaïque d'entreprises publiques ayant chacune un monopole sur son territoire national. Dès lors, il n'y avait pas véritablement un droit social applicable aux cheminots mais plutôt des règles d'entreprise recevant, le cas échéant, l'onction de l'Etat.

4. En Europe également, ce sont des capitaux privés qui vont permettre en partie la construction des lignes nouvelles. C'est particulièrement le cas de la Grande-Bretagne, proche en cela du modèle américain. C'est, mais dans une bien moindre mesure, une situation que l'on retrouve en Europe continentale et en France. Ainsi, la loi du 11-6-1842 fixant le régime des chemins de fer français instaure un partage des responsabilités et des charges entre l'Etat et les compagnies privées. L'Etat finance la construction des infrastructures et il est le propriétaire des terrains servant à l'assiette de la voie. Les compagnies privées financent la mise en place de la superstructure, notamment les voies, dont elles sont propriétaires.

de la sécurité et des conditions de travail de ceux qui participent directement à l'exploitation ferroviaire, notamment les roulants (C). Dans un second temps va être voté le "Railway Labor Act" (1926) dont l'objectif est, au travers de procédures de négociations contraignantes, d'éviter la survenance de grèves au sein des chemins de fer américains (D).

A. – *Puissance et anarchie du système ferroviaire américain au XIX<sup>ème</sup> siècle*

La première charte permettant la construction d'une ligne de chemin de fer fut accordée au "Baltimore and Ohio Railroad" en 1827. Durant la plus grande partie du XIX<sup>ème</sup> siècle, ce sont les Etats qui accordèrent seuls le droit d'engager la construction de nouvelles voies ferrées, le pouvoir fédéral n'intervenant pas. Le réseau américain va donc s'étendre au gré de la constitution de compagnies privées, très souvent à l'aide de capitaux européens<sup>5</sup>. Dans les chartes constitutives de ces lignes, les Etats accordent de nombreux droits aux compagnies nouvellement constituées. Pour obtenir les terrains nécessaires, les chartes octroient pour le moins un droit d'usage et de jouissance sur les terres traversées, sinon la propriété pleine et entière de ces terres, moyennant l'indemnisation des anciens propriétaires. Vers l'ouest du pays, afin de favoriser la construction de lignes au travers de terres encore vierges, les Etats accordent aux compagnies de larges bandes de terrains tout au long de la ligne à construire, à charge pour ces sociétés de les valoriser ou de les revendre pour financer notamment la construction de l'ouvrage. En général, les compagnies constituées bénéficient d'importantes exemptions fiscales<sup>6</sup>. Le réseau qui se constitue ne possède à l'origine aucune homogénéité. Dans une même ville, les réseaux ne correspondent pas nécessairement. Les gabarits divergent. L'écartement des voies n'est pas non plus nécessairement le même<sup>7</sup>. Cependant, les chemins de fer américains vont pourtant acquérir au XIX<sup>ème</sup> siècle une puissance rarement égalée.

D'abord, dès le départ existe un mouvement de concentration entre compagnies. Certaines d'entre elles prennent une dimension qui dépasse rapidement les frontières des Etats<sup>8</sup>. Ensuite, dans un pays encore largement rural, ces compagnies vont rapidement devenir les organisations capitalistes les plus puissantes<sup>9</sup>.

5. Cependant, les Etats du sud du pays n'hésitèrent pas à entrer au capital des entreprises ferroviaires et les autorités locales (comtés, villes) participèrent couramment à la constitution de compagnies: J.W. Ely, *Railroads and American law*, Lawrence (Kansas) 2001, p. 19 et s., p. 30. Cet apport des collectivités publiques fut cependant rétrocedé plus tard au secteur privé: F.N. Wilner, *Railroad mergers: history analysis insight*, Omaha 1997, p. 3.

6. J.W. Ely, *op. cit.* (*supra*, n. 5), p. 32.

7. *Ibid.*, p. 13.

8. Ce brassage favorise la cohésion croissante du réseau et va donc permettre au système ferroviaire d'atteindre une dimension nationale. Par comparaison, on peut souligner l'hétérogénéité du réseau ferré européen, morcelé en autant de systèmes nationaux, ainsi que l'existence de réglementations étatiques toujours disparates dans le secteur routier américain, ce qui a gêné le développement du camionnage sur longue distance dans ce pays.

9. Au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, la valeur en capital du secteur des chemins de fer représente un septième de la richesse du pays: J.W. Ely, *op. cit.* (*supra*, n. 5), p. 225.

Aussi, au centre et à l'ouest du pays, les communautés locales étalées sur ce vaste territoire, que seules les voies ferrées sont à même de relier efficacement, vont se trouver totalement dépendantes des compagnies ferroviaires. Les sociétés de chemins de fer sauront user et abuser de cette dépendance. Des localités nouvellement construites le long des voies disparaissent du jour où la compagnie décide de ne plus les desservir. Afin de s'obtenir les bonnes grâces des autorités locales et ne serait-ce que pour faciliter l'octroi de nouvelles chartes nécessaires à la construction des lignes, il existe une pratique généralisée: celle de ne jamais faire payer le coût de leur trajet aux personnalités utilisant les services des chemins de fer<sup>10</sup>. Enfin, les compagnies seront rapidement accusées, dans le Middle West, d'acculer les fermiers à la faillite par les tarifs prohibitifs qu'elles vont leur imposer, tandis que les mêmes entreprises accordaient de nombreux rabais à leurs plus gros clients<sup>11</sup>.

Ces deux derniers éléments vont prendre une importance considérable dans l'évolution économique des chemins de fer américains. Ils vont être en effet à l'origine d'un mouvement populaire puissant à l'encontre des chemins de fer et plus généralement des puissances d'argent et d'un pouvoir politique supposé corrompu. Ce courant d'opinion, celui des "grangers" (les "fermiers"), et plus largement celui du "progressive movement", va aboutir à une première et importante tentative d'encadrement de l'activité économique des chemins de fer américains. Surtout, il y avait là plus globalement le premier indice d'une importante évolution culturelle et juridique. Car cette régulation initiée par l'Etat remettait en cause une tradition bien ancrée: celle de la liberté du commerce et l'idée que le contrat est tout, que les sociétés commerciales sont des personnes comme les autres, dont le patrimoine et la liberté doivent être protégés, y compris contre les réglementations attentatoires à leurs droits<sup>12</sup>.

10. S.B. Goddard, *The epic struggle between road and rail in the American century*, N.Y. 1994, p. 9; J.W. Ely, *op. cit.* (supra, n. 5), p. 89.

11. En effet, l'incessant mouvement de concentration entre compagnies réduisait la concurrence entre celles-ci. Le quart des sociétés de chemins de fer fut ainsi racheté entre 1880 et 1888. Par ailleurs, les compagnies prirent souvent pour habitude de s'entendre sur les tarifs applicables, tel le "gentlemen's agreement of 1889", cartel tarifaire mis en place à l'initiative de J.P. Morgan, ou le pacte conclu en mai 1901 au Metropolitan Club de New York: S.B. Goddard, *op. cit.* (supra, n. 10), p. 18 et 27. Sur cette question, cf. également D.M. Warner, *To hells on the railroads: why our technology and the law encourage a degrading culture*, *Transportation Law Journal*, 26 (1999), p. 375.

12. Aux Etats-Unis, la liberté contractuelle était perçue au XIX<sup>e</sup> siècle comme un droit découlant de la propriété privée, elle-même considérée comme un droit naturel. La propriété était comprise de façon très extensive, puisque constituée de tout ce qui pouvait avoir une valeur d'échange, y compris les revenus que l'on pouvait espérer tirer de cette propriété au travers des contrats. Dans la première partie du XIX<sup>e</sup> siècle, le principe de la libre entreprise semble certes avoir pu combattre des droits acquis sur le fondement d'un contrat (ainsi que le montre l'arrêt *Charles River Bridge / Warren Bridge* (36 U.S. 420 (1837), 5, 10), où la Cour suprême fit prévaloir la liberté d'installation d'une entreprise à la protection d'une concession précédemment accordée). Mais, à compter des années mille huit cent quatre-vingts, l'extension de la valeur accordée à la "due process clause" inscrite au 14<sup>e</sup> amendement de la Constitution américaine, comme fondant la protection des droits antérieurement acquis et ceux raisonnablement espérés sur la base d'un contrat ou d'une acquisition, allait donner une force considérable à la protection de la liberté contractuelle et de la propriété privée, notamment à l'encontre des réglementations d'Etat limitant l'exercice de la libre entreprise.

B. – *La mise en place d'une régulation de l'activité des compagnies par les autorités publiques*

Quoiqu'il n'existe à l'origine aucune régulation générale par la puissance publique fédérale de l'activité des chemins de fer, un potentiel encadrement de celle-ci existe au travers des chartes. Une caractéristique essentielle des droits accordés par les Etats aux sociétés de chemins de fer est que l'infrastructure ferroviaire, bien qu'appartenant à une entreprise privée, est considérée comme une voie publique, au même titre qu'une route ou un canal<sup>13</sup>. Si la compagnie ferroviaire propriétaire des rails est certes en droit d'y faire circuler ses trains, c'est aussi à condition d'y laisser passer d'autres convois appartenant à des compagnies extérieures, moyennant un péage (*trackage rights*)<sup>14</sup>. Cependant, la résistance des sociétés de chemins de fer à une telle éventualité<sup>15</sup>, les moyens rudimentaires de contrôle de l'espacement des trains sur une voie, ainsi que l'absence d'un régulateur général et impartial, vont empêcher toute mise en œuvre de cette potentialité, sinon à la marge pour les échanges entre compagnies.

La mise en œuvre d'une concurrence entre sociétés de chemins de fer par le partage public d'une même infrastructure s'avérant donc impossible, c'est sur la question des tarifs pratiqués par les compagnies ferroviaires, notamment vis-à-vis des produits agricoles, qu'une régulation de l'activité des chemins de fer va une première fois prendre de l'ampleur. Afin d'obliger les compagnies de chemins de fer à réduire leurs tarifs envers les agriculteurs, l'Etat de l'Illinois vota en 1871 une loi obligeant celles-ci à établir des prix maximaux "raisonnables". Le législateur s'appuyait sur la Constitution de l'Etat qui déclarait les voies ferrées ouvertes à tous (*public highways*) et donc soumises au principe de l'intérêt général. La loi fut invalidée par la Cour suprême de l'Etat en 1873, qui admit cependant qu'il ne pouvait y avoir de tarifs discriminatoires<sup>16</sup>. L'Etat de l'Illinois mis alors en place une agence publique chargée de contrôler les tarifs ferroviaires, les sociétés de chemins de fer devant faire la preuve du caractère "raisonnable" des prix pratiqués en cas de litige. L'Iowa, le Minnesota et le Wisconsin imitèrent rapidement l'initiative de l'Illinois<sup>17</sup>.

Sur ces questions: B. Schwartz, *Le droit aux Etats-Unis, une création permanente*, Paris 1979, p. 51 et s., p. 97 et s.; L.M. Friedman, *A history of American law*, N.Y. 1985 (1ère éd. 1973), p. 177 et s., p. 511 et s. et du même auteur, *Law in America*, N.Y. 2002, p. 35 et s.; M.J. Horwitz, *The transformation of American law, 1870-1960*, N.Y. 1992, p. 9 à 167; *The historical foundations of modern contract law*, Harvard Law Review, 87 (1974), p. 917; *The Legacy of 1776 in legal and economic thought*, Journal of law and economics, 19 (1976), p. 621.

13. M.F. Jahanshahi, *The U.S. railroad industry and open access*, Journal of transportation law, logistics and policy, 65 (1997), p. 22.

14. Certaines chartes des débuts du chemins de fer prévoyaient également que les Etats pussent racheter les compagnies de chemins de fer, passés certains délais: J.W. Ely, *op. cit.* (*supra*, n. 5), p. 77.

15. A.T. Lewis, *Toward market-driven rail open access*, Journal of transportation law, logistics and policy, 70 (2002), p. 36.

16. La notion anglo-saxonne de *common carrier* oblige en effet le transporteur public à ne pas faire de discrimination entre chargeurs ou voyageurs.

17. J.W. Ely, *op. cit.* (*supra*, n. 5), p. 80.

Les compagnies contestèrent notamment que des législations d'Etat puissent limiter leur liberté et donc interférer avec le principe de la liberté du commerce inscrit à la Constitution américaine<sup>18</sup>. Dans ce long conflit des *granger cases*, la Cour suprême des Etats-Unis donna tort dans un premier temps aux compagnies<sup>19</sup>. Puis, elle jugea, en 1886, que la réglementation des Etats interférait avec le principe fédéral de la liberté du commerce et que seule une réglementation fédérale avait autorité pour réguler le commerce entre les Etats<sup>20</sup>. En 1890, elle décida enfin que le caractère "raisonnable" des tarifs fixés par les Etats pût être contesté devant les cours fédérales<sup>21</sup>. Cependant, l'heure d'un contrôle par le pouvoir fédéral de l'activité des chemins de fer avait sonné car l'arrêt de 1886 mettait en lumière un vide juridique.

Sachant que l'essentiel du trafic s'effectuait entre Etats, il fallait donc, puisqu'une réglementation était demandée par l'opinion publique, qu'elle provienne du pouvoir fédéral. En 1887 fut mis en place l'*Interstate Commerce Commission* (ICC). Cet organisme fédéral allait prendre par la suite un poids considérable, faisant du secteur des chemins de fer l'un des seuls étroitement contrôlé par les pouvoirs publics. Mais l'ICC, qui apparaît d'abord comme un corps étranger dans un ordre juridique et politique dominé par la libre entreprise et la faiblesse du pouvoir fédéral, est évidemment le signe précurseur d'une montée de la puissance publique<sup>22</sup>.

Au départ, l'ICC n'a que de faibles pouvoirs. Son action se limite à mener des enquêtes et rendre des avis, notamment sur les questions tarifaires<sup>23</sup>. De plus, les avis rendus par l'ICC sont couramment contestés par les tribunaux. Le "Sherman Antitrust Act" (1890), importante législation visant à lutter contre la constitution des monopoles, va ainsi avoir du mal à trouver une solide application dans le secteur des chemins de fer<sup>24</sup>. L'ICC va cependant voir ses pouvoirs régulièrement

18. "Commerce clause", art. 1er, section 8 de la Constitution des Etats-Unis.

19. *Munn / Illinois*, 94 U.S. 113 (1876).

20. *Wabash, St. Louis and Pacific railway / Illinois*, 1118 U.S. 557, 577 (1886).

21. La Cour suprême avait déjà jugé que le Congrès avait compétence à réglementer les relations commerciales aux Etats-Unis (*Gibbons / Ogden*, 1824). L'arrêt majeur de 1890 permet que soit contestée la législation des Etats devant les cours fédérales, sur le fondement de la Constitution américaine, notamment à partir des *bills of right* (*Chicago, Milwaukee and St-Paul Railway / Minnesota*, 134, U.S. 418 (1890)). Sur cette question: R.C. Cartner, *The iron horse and the Constitution*, Westport, Conn. 1993.

22. L'ICC va progressivement devenir l'autorité de mise en œuvre d'une politique de coordination entre les modes de transport, notamment après le "Motor Carrier Act of 1935" qui fait entrer de larges pans du transport routier de marchandises sous la tutelle de l'ICC. D'autres agences fédérales de régulation apparaîtront également par la suite, comme la *Federal Trade Commission* (1914) ou la *Securities and Exchange Commission* en matière boursière. L'importance croissante de ces administrations permettra finalement la constitution d'un droit administratif autonome. Sur cette question: M.J. Horwitz, *op. cit. (supra, n. 12)*, p. 213 et s.; L.M. Friedman, *op. cit. (supra, n. 12)*, p. 439 et s.

23. F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 17.

24. Le "Sherman Act" vise la constitution d'ententes ou des fusions entre entreprises. Mais à la fin du XIXème, l'ICC n'a pas encore le pouvoir de contrôler les rachats entre entreprises de chemins de fer. Elle pouvait cependant, sur la base du "Sherman Act", intervenir en cas d'ententes tarifaires. Pourtant, sur seize décisions prises par l'ICC durant les années 1890, contestant des accords entre sociétés de chemins de fer, quinze seront renversées par la Cour suprême des Etats-Unis: S.B. Goddard, *op. cit. (supra, n. 10)*, p. 26; R.D. Stone /

renforcés à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle, jusqu'à une complète régulation du secteur. En 1903 est voté l'"Elkins Act", entraînant un contrôle plus étroit des rabais. Surtout, l'"Hepburn Act" (1906) autorise l'ICC à imposer des méthodes comptables uniformes aux compagnies de chemins de fer. Cette loi leur interdit de transporter elles-mêmes les produits des entreprises d'autres secteurs d'activité qu'elles contrôlent<sup>25</sup>. Enfin, elle rend les décisions de l'ICC obligatoires et limite les recours juridictionnels à leur encontre. Si les compagnies restent encore libres de fixer leurs tarifs, ceux-ci peuvent être contestés, la commission se réservant alors le droit de déterminer *the just and reasonable rate*<sup>26</sup>.

Cette liberté tarifaire va d'ailleurs être rapidement rognée. En 1910 est voté le "Mann-Elkins Act". Il autorise l'ICC à modifier les tarifs des compagnies, sans qu'aucune plainte ne soit déposée devant la commission. Elle peut également suspendre temporairement un nouveau tarif, à charge pour la société de chemins de fer de prouver le caractère raisonnable de celui-ci. Fait nouveau, par toute une série de décisions, la Cour suprême des Etats-Unis va valider les nouveaux pouvoirs de l'ICC. Elle va notamment juger que les décisions de l'ICC priment toute réglementation d'un Etat en matière tarifaire, alors même qu'en l'espèce cette réglementation ne visait que des transports internes à l'Etat du Texas<sup>27</sup>.

C'est dans ce contexte général d'un contrôle de plus en plus étroit de l'activité des chemins de fer qu'il faut replacer l'apparition de règles protectrices au bénéfice des cheminots américains. A l'émergence d'un droit dérogatoire en matière économique dans ce secteur d'activité répond l'apparition de règles sociales exorbitantes du droit commun.

### C. – *L'amélioration des conditions de travail comme premier palliatif aux conflits interrompant le service ferroviaire*

Prendre le train et, plus encore, participer directement à l'exploitation ferroviaire comportent un grand risque au XIX<sup>ème</sup> siècle. Aux alentours des années 1890, approximativement six mille personnes sont tuées chaque année par le fait d'accidents de trains tandis que quarante mille autres sont blessées<sup>28</sup>. Toujours à la même époque, on compte 3,4 décès brutaux pour 1000 cheminots, dus aux accidents du travail. Mais ce taux monte à 9/1000 pour le personnel d'exploitation des trains (chauffeurs, chefs de train ...) et culmine à 17,4/1000 pour les *brakemen*<sup>29</sup>.

M. Landry, *The decline and rise of the Interstate Commerce Commission: a history lesson*, Journal of transportation law, logistics and policy, 70 (2002), p. 64.

25. Notamment des mines de charbon. Cette disposition légale interdisant la constitution de conglomerats contrôlés par les compagnies de chemins de fer n'a été abrogée que par le "Termination Act" (1995), loi qui entraîne la disparition de l'ICC et l'apparition d'un nouvel organisme de régulation: le *Surface Transportation Board*.

26. Sur l'ICC, cf. aussi M. Douet / E. Gouvernal, *L'intermodalité aux Etats-Unis*, Arcueil 2004, p. 30 et s.

27. *Houston, East and West Texas Railway Company / United States*, 234 U.S. 342 (1914). Cet important arrêt est plus connu sous le titre de *Shreveport Rate Case*.

28. J.W. Ely, *op. cit.* (*supra*, n. 5), p. 211.

29. A l'origine, les "serre-freins" devaient manipuler les volants de freins sur chaque wagon. Pour cela, ils couraient de wagon en wagon par les toits ou ses rebords latéraux, d'où le nombre très élevé d'accidents: M. Aldrich, *Safety first*, Baltimore-Londres 1997, p. 14.



Mais là encore le pouvoir fédéral s'interdit d'intervenir durant pratiquement tout le XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>30</sup>. Cependant, et alors même que l'opinion publique reproche de plus en plus aux compagnies de chemins de fer leur omnipotence, les conditions de travail déplorables des *railroadmen* vont aboutir à des conflits sociaux extrêmement durs.

Dans les années 1860 se constituent les premières organisations ouvrières de cheminots. En 1863, est créé le *Brotherhood of Locomotive Engineers*, afin de défendre les intérêts professionnels des mécaniciens et des chauffeurs de train<sup>31</sup>. En 1869, apparaissent les *Knights of Labor* (les "Chevaliers du travail"), confrérie qui va rapidement regrouper sept cent mille adhérents et sera à l'initiative de nombreuses grèves dans les chemins de fer. C'est ainsi qu'en 1877, à la suite de baisses de salaires, éclata la première grande grève d'ampleur nationale aux Etats-Unis. Devant l'incapacité des forces de l'ordre à réprimer celle-ci, il fallut faire appel à l'armée régulière<sup>32</sup>. En 1894, intervint une seconde grève d'ampleur nationale, la *Pullman strike*. Les employés de cette société de voitures-salons s'étant mis en grève<sup>33</sup>, le récent syndicat de l'"American Railway Union", qui avait réussi à fédérer des cheminots de tout métier, engagea le boycott de toutes les compagnies qui acceptaient de prendre dans leurs convois les voitures de la Pullman. Il s'ensuivit un blocage général du réseau et, derechef, l'envoi de l'armée à la suite de décisions judiciaires<sup>34</sup>.

Mais à vrai dire, cette période fut marquée par de nombreux autres conflits, certes d'une moindre importance (1885, 1886, 1888...). Le scénario de la répression, y compris par l'armée, était alors courant. La raison juridique invoquée par les tribunaux pour faire cesser par la force ces grèves est à chaque fois précise: ces grèves entraînent l'interruption du trafic et donc remettent en cause le principe de la liberté du commerce, inscrit à la Constitution<sup>35</sup>.

Une première réponse, indirecte, à ces dysfonctionnements fut d'améliorer la sécurité au travail pour les cheminots. L'Etat fédéral va donc intervenir pour

30. Seuls les Etats interviennent, fixant parfois des règles de sécurité ou créant des commissions d'enquêtes: M. Aldrich, *op. cit. (supra, n. 29)*, p. 26.

31. Le BLE est aujourd'hui le plus ancien syndicat cheminot des Etats-Unis et fédère la grande majorité des conducteurs de locomotives. Parmi le personnel d'exploitation (chef de train, aiguilleurs...), la seconde organisation syndicale est l'United Transportation Union.

32. Lors des affrontements avec l'armée et la police, plus d'une centaine de cheminots perdirent la vie: D.M. Warner, *op. cit. (supra, n. 11)*, p. 379; D.R. Papke, *The Pullman case: the clash of labor and capital in industrial America*, Lawrence (Kansas) 1999.

33. La société Pullman avait décidé unilatéralement de baisses de salaires alors que, par ailleurs, elle était le bailleur des logements de ses employés, à qui elle maintenait les mêmes loyers.

34. Cet épisode est dominé par la personnalité d'Eugène Debs. Ce militant syndical réussit d'abord à constituer le premier syndicat interprofessionnel dans les chemins de fer, l'ARU (1893), alors que le syndicalisme de métier domine aux Etats-Unis. A la suite de la grève perdue de 1894, E. Debs fut emprisonné pour outrage à une décision de justice et déchu de la nationalité américaine. Plus tard réhabilité, il devait se présenter deux fois, mais en vain, à la présidence américaine, à la tête du parti socialiste américain.

35. Ainsi, dans le procès qui s'engagea à la suite de la grève de 1894, la Cour suprême affirma que le pouvoir fédéral avait autorité "to brush away all obstructions to the freedom of interstate commerce or the transportation of the mails" (*In re Debs*, 158 U.S. 564, 582 (1895)) et valida la pratique des injonctions judiciaires pour obliger à la reprise du travail: L.M. Friedman, *op. cit. (supra, n. 12)*, p. 557.

obliger progressivement les sociétés de chemins de fer à respecter certaines normes de travail. Ces premières lois ne doivent pas forcément être perçues comme des lois de protection sociale. En sécurisant le travail des cheminots, on vise à réduire des accidents de chemins de fer qui remettent en cause la continuité du service. Mais plus globalement, ces nouvelles règles sont à replacer dans le mouvement social critiquant ouvertement la toute puissance des compagnies. Enfin, certaines de ces lois sont objectivement des règles sociales en ce qu'elles vont améliorer non seulement la sécurité au travail mais réduire drastiquement la pénibilité des tâches.

D'abord, apparaissent des règles obligeant les compagnies à modifier les équipements techniques sur le matériel roulant. Le "Safety Appliance Act" est ainsi voté en 1893, qui oblige les sociétés de chemins de fer à doter leurs matériels de mains-courantes et d'échelles ainsi qu'à les équiper du frein automatique continu à air comprimé de même que de l'attelage automatique<sup>36</sup>. De nombreuses autres réformes sont votées par le Congrès à la suite de celle-ci: l'"Ashpan Act" (1908), réformant les procédures de nettoyage du foyer des locomotives à vapeur, l'"Electric Headlight Act" (1910), améliorant l'éclairage de nuit, le "Boiler Inspection Act" (1911), qui permet de mettre à la ferraille de nombreuses vieilles locomotives<sup>37</sup>. Les compagnies de chemins de fer entreprirent par ailleurs de réformer elles-mêmes, et de préciser par écrit, l'ensemble de leurs procédures d'exploitation dans un objectif de sécurité: le coût de l'insécurité au travail et des accidents de chemins de fer devenait effectivement de plus en plus important sous l'influence de différentes réformes touchant au droit de la responsabilité<sup>38</sup>.

Une deuxième série de mesures vise en effet à réformer les règles en matière d'accidents du travail. Durant le XIX<sup>ème</sup> siècle, ce sont les règles générales de la *common law* qui s'appliquent en la matière. Celles-ci rendent très difficile l'indemnisation du travailleur victime d'un accident du travail. La philosophie qui les traverse est que chacun est responsable de soi-même. Mais ces règles sont aussi une illustration de la faveur qui entoure dorénavant toute activité productive, et qu'il convient de protéger, en ne rendant responsable l'entrepreneur que s'il commet, seul, une faute<sup>39</sup>.

36. Le frein automatique continu permet au conducteur de la locomotive d'actionner le freinage des wagons, entraînant la disparition progressive des serre-freins. L'attelage manuel, toujours en vigueur en Europe, était spécialement dangereux puisque l'agent devait se placer entre les wagons pour les accrocher l'un à l'autre, souvent à l'instant même où ils se rejoignaient.

37. Le problème était celui de l'explosion des chaudières à vapeur, qui entraîna la mort de 265 cheminots entre 1905 et 1910 et en blessa 3536 autres. Cette loi donna autorité à l'ICC pour mener directement des inspections sur la sécurité de ces chaudières. Il en résulta une baisse des accidents de 75% entre 1912 et 1939: M. Aldrich, *op. cit. (supra, n. 29)*, p. 186. L'ICC intervint d'ailleurs de plus en plus souvent sur les questions de sécurité, notamment après le "Transportation Act of 1920". C'est elle qui imposera progressivement des systèmes de contrôle automatique des trains et la signalisation automatique le long des voies.

38. Des *safety committees* sont progressivement mis en place dans les grandes sociétés de chemins de fer pour analyser toutes les sources d'insécurité ainsi que de sensibiliser les agents d'exploitations et les cadres à ces questions. Ces comités de sécurité prirent pour modèle les expériences pilotes menées à partir de 1910 par R.C. Richards au sein du "Chicago and North Western Railroad": M. Aldrich, *op. cit. (supra, n. 29)*, p. 188 et s.

39. Jusqu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle, les règles de responsabilité civile en *common law* ne met-

Schématiquement, trois règles rendent très aléatoire tout recours judiciaire contre l'employeur. Premièrement, la *fellow servant rule* rend irresponsable l'employeur d'une faute commise par l'un de ses salariés, faute ayant causé un préjudice corporel sur un autre travailleur de l'entreprise. En deuxième lieu, les tribunaux considèrent qu'un travailleur accepte, par le contrat de travail qu'il conclut, les risques inhérents à sa tâche. En troisième lieu, les juges décident que toute participation du salarié à la survenance d'un accident rend l'employeur irresponsable, combien même celui-ci aurait également facilité sa réalisation par sa négligence<sup>40</sup>. Fortes des règles de la *common law*, les compagnies préfèrent donc développer une politique systématique d'opposition à tout règlement amiable et, pour cela, entretiennent des relations étroites avec des cabinets d'avocats chargés de les défendre en cas de procès. Cependant, à partir du début des années 1890, les sociétés de chemins de fer acceptent de plus en plus souvent de couvrir, au moins partiellement, les risques du travail<sup>41</sup>. Elles imposent alors aux salariés de cotiser à des fonds de solidarité et leur interdisent, par des clauses fixées au contrat de travail, tout recours devant les tribunaux<sup>42</sup>.

Mais, en 1908, le "Federal employer's Liability Act" abroge la *fellow servant rule*, rend possible un recours du salarié même quand il a contribué par son imprudence à la survenance du dommage et limite la présomption de responsabilité du salarié qui accepte les risques d'une tâche. Cette loi n'est applicable qu'aux entreprises de chemins de fer<sup>43</sup>. Elle constitue néanmoins un jalon important de l'histoire sociale des Etats-Unis puisque, pour la première fois, se trouvent écartées par la loi fédérale les règles de common law applicables en ces circonstances<sup>44</sup>.

tent pas au centre de leur dispositif la notion de faute. Cette exigence n'apparaît qu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle, rendant plus difficile la mise en cause d'un entrepreneur occasionnant un préjudice du fait de son activité: B. Schwartz, *op. cit. (supra, n. 12)*, p. 53. On peut également faire une remarque congruente en matière contractuelle. Il faut attendre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle pour que les juges anglo-saxons fassent prévaloir la force de la parole donnée, et donc la sécurité des termes commerciaux de l'échange, sur le caractère équitable du contrat. Cette évolution juridique concorde avec l'apparition d'une économie de marché dans laquelle les conventions n'ont plus tant pour objet l'échange de biens définis que d'arrêter un prix qui varie d'abord en fonction de la concurrence: M.J. Horwitz, *The historical foundations of modern contract law*, Harvard Law Review, 87 (1974), p. 917.

40. M. Beethé, *Railroads suing injured employees*, University of Missouri at Kansas City Law Review, 4 (1996), p. 236.

41. W.G. Thomas, *Lawyering for the railroad*, Baton Rouge 1999, p. 140 et s.

42. En 1898, l'"Erdman Act" défend aux sociétés de chemins de fer d'obliger leurs salariés à cotiser à de tels fonds. Par ailleurs, certains Etats avaient fait voter des lois interdisant aux compagnies mettant en place des fonds de solidarité de les conditionner à l'interdiction de tout recours judiciaire en responsabilité: J.W. Ely, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 216.

43. Le FELA est une première fois voté par le Congrès en 1906. La loi est pourtant déclarée anticonstitutionnelle par la Cour suprême des Etats-Unis parce qu'interférant avec la législation des Etats. Une seconde loi est alors décidée en 1908, applicable aux seuls transporteurs par voie ferrée participant au commerce inter-étatique. Ce sont ensuite les Etats qui progressivement abrogeront les règles de common law sur les accidents du travail, l'Etat du Mississippi fermant la marche en 1948: L.M. Friedman, *op. cit. (supra, n. 12)*, p. 683; P.V. Fishback / S.E. Kantor, *The adoption of workers' compensation in the United States, 1900-1930*, Journal of law and economics, 41 (1998), p. 305.

44. Sur le FELA: J.A. Squires, *Regulating safety culture in the railroad industry: the*

Une troisième série de mesures consiste enfin à améliorer les conditions de travail pour des raisons de sécurité. Sur ce sujet, les organisations syndicales militèrent dès le début des années 1890<sup>45</sup>. La question essentielle, et la plus controversée, était celle du temps de travail. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, les "roulants" américains, notamment les conducteurs et les chauffeurs de locomotive ne sont pas rémunérés au temps. Ils sont rémunérés "à la course", en général selon le nombre de miles parcourus. Ils sont donc intéressés à effectuer les trajets les plus longs ou à les enchaîner, quitte à atteindre les limites de l'épuisement. Mais limiter le temps de travail, c'est prendre le risque de voir la rémunération baisser.

Toutefois, l'Interstate Commerce Commission était habilitée depuis 1901 à mener des enquêtes en cas d'accidents ("Accident Report Act of 1901") et, fort des informations qu'elle avait en sa possession, milita pour la limitation du temps de travail dans les chemins de fer. Une proposition de loi fut présentée au Congrès en 1906, interdisant des journées de travail supérieures à seize heures pour l'ensemble des équipages de train, mais à seulement neuf heures par jour pour les aiguilleurs et les agents du télégraphe. Du coup, les équipages de train exigèrent d'être placés sur un pied d'égalité. Mais, ignorant la demande des équipages, le Congrès vota le 4 mars 1907 la "Hours of Service Law"<sup>46</sup>. Cette loi de sécurité ferroviaire allait devenir l'un des fondements du statut de l'ensemble des cheminots affectés directement à l'exploitation des convois<sup>47</sup>.

Malgré tout, les conflits sociaux s'envenimèrent rapidement durant la première guerre mondiale. Les organisations syndicales exigèrent que les cheminots ne

*time has come for broader horizons*, Transportation Law Journal, 27 (2000), p. 93 et s.; M. Beethe, *op. cit. (supra, n. 40)*, p. 231 et s.; C.M. Shields, *Striking an equitable compromise between the interests of labor and management regarding FELA liability for work related stress*, Villanova Law Review (1994), p. 197 et s.

45. Les locomotives devenant de plus en plus puissantes (apparition notamment des locomotives articulées *mallet*), les chauffeurs fournissaient un effort croissant pour nourrir le foyer de la locomotive: M. Aldrich, *op. cit. (supra, n. 29)*, p. 171.

46. Malgré les limitations du temps de travail quotidien posées ultérieurement par la loi (cf. *infra*), la notion d'un salaire à la course subsiste. Ainsi, dans le "Schedule Agreement" entre le "Norfolk & Western Railway" et le BLE, applicable au 15-12-1980 et toujours en vigueur, les équipages sont encore rémunérés, au départ, soit sur la base de huit heures de travail, soit sur la base d'une tranche de 100 miles parcourus, puis au prorata du kilométrage supplémentaire. Sur cette question, cf. M.E. Klehm, *Collective bargaining in the railroad industry*, U.S. depart. of labor, bur. of labor stat., report 519, 1/1978.

47. Moyennant quelques adaptations, elle est aujourd'hui toujours en vigueur. Cette législation interdit aux équipages d'être au travail plus de douze heures. Le repos quotidien subséquent doit être alors de dix heures. La loi impose par ailleurs un repos minimal de huit heures entre deux journées de travail aux équipages et aux services de l'exploitation (cf. notamment l'art. § 21103 USC 49 et le "Code of Federal Regulations", CFR 49, chap. II, part..228, "Hours of service of railroad employees").

Toute une législation des Etats fédérés est venue compléter ces règles fédérales. De la sorte, à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, ont été érigées de nombreuses *full crew laws* obligeant les chemins de fer à garantir l'effectif des équipages conduisant un train, de même que furent votées des *trains limit laws*, limitant la longueur des convois: M. Aldrich, *op. cit. (supra, n. 29)*, p. 174; J.W. Ely, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 261. Ces règles légales sont souvent venues légitimer ou soutenir des pratiques et des accords conclus entre les dirigeants et les organisations syndicales fixant de façon pointilleuse toutes les règles d'exploitation: ces *featherbeddings* ("litées de plumes"), sous couvert d'assurer une sécurité sans faille de l'exploitation ferroviaire, permirent en réalité d'améliorer les conditions de travail des cheminots.

travaillent en principe que huit heures par jour, à moins qu'il ne s'agisse d'heures supplémentaires. Aussi, devant l'impossibilité de mettre d'accord les partenaires sociaux, le Congrès vota l'"Adamson Act" (1916) accordant effectivement ce droit. Loi de circonstance visant à mettre un terme aux grèves, elle n'est applicable qu'aux salariés ayant effectivement conduit les arrêts de travail, c'est-à-dire les cheminots de l'exploitation, notamment les conducteurs et chauffeurs de locomotive<sup>48</sup>.

Cette réforme fut immédiatement attaquée devant les tribunaux, comme contraire à la Constitution: ne remettait-elle pas ce texte en cause car s'opposant à la liberté du commerce et à la liberté contractuelle? Mais la Cour suprême valida la loi sur le fondement même de la *commerce clause*: il était dans le pouvoir du Congrès de légiférer "*to compulsorily arbitrate the dispute between the parties...*"<sup>49</sup>. Autrement dit, afin d'éviter toute interruption du commerce inter-étatique, l'Etat fédéral était en droit de trancher autoritairement un conflit social que n'avaient su faire cesser par eux-mêmes les partenaires sociaux. C'est qu'en effet, à la suite de la *Pullman strike*, il fut érigé progressivement en principe l'obligation pour le patronat de négocier toutes les conditions de travail et l'ensemble des avantages sociaux en contre-partie d'une paix sociale garante de la continuité du service ferroviaire. L'"Adamson Act" était donc tout à la fois la sanction de l'incapacité des parties à s'entendre et l'illustration qu'il fallait contraindre encore plus les partenaires sociaux à la négociation.

D. – *L'obligation de négocier comme solution aux conflits sociaux interrompant le service*

Les premières réformes visant à faciliter un dialogue social sont basées sur le seul volontariat des partenaires sociaux. Ainsi, à la suite d'une grève, il fut décidé que les parties pourraient recourir volontairement à l'arbitrage afin de résoudre un conflit social ("*Arbitration Act of 1888*")<sup>50</sup>. La voie de la répression continua cependant de prévaloir, les tribunaux voyant dans chaque grève une obstruction à la liberté du commerce et admettant au surplus la validité des clauses contractuelles interdisant au salarié de se syndiquer ("*yellow-dog contract*"). La grande grève de 1894 fut néanmoins à l'origine de la première loi protégeant l'action syndicale, l'"Erdman Act" (1898), qui ne s'appliquait qu'au personnel d'exécution du secteur des chemins de fer. Cette loi interdit les *yellow-dog contracts* ou la constitution de listes noires d'employés syndiqués<sup>51</sup>. Elle autorise l'Interstate

48. La journée de huit heures sera accordée en 1918 par le gouvernement fédéral à l'ensemble des cheminots dans le cadre des mesures sociales prises afin d'éviter toute interruption du service pendant la période de guerre. Le droit du travail applicable aux cheminots apparaît là, une fois de plus, tout à fait particulier: aujourd'hui encore aucune loi fédérale applicable à l'ensemble des travailleurs ne vient limiter la durée légale du travail sur la journée. Seule existe une durée légale du travail sur la semaine, fixée à quarante heures, en vertu du "*Fair Labor Standards Act*" de 1938.

49. *Wilson / New*, 243 U.S. 332, 347 (1917).

50. Certains Etats avaient cependant ouvert la voie dès 1878, comme le Maryland: C.M. Rehmus et alii, *The Railway Labor Act at fifty*, Washington DC 1977, p.4.

51. Le "*Clayton Act*" (1914) est venu par ailleurs limiter le pouvoir d'injonction des

Commerce Commission à tenter une médiation ainsi qu'à proposer un arbitrage, en cas de conflit social. Le "Newlands Act of 1913" crée des bureaux permanents de médiation.

Face à l'échec de ces procédures volontaires, un pas supplémentaire vers l'obligation de négocier est franchi avec le "Transportation Act of 1920". La loi prévoit des *adjustment boards* pour résoudre les litiges portant sur l'interprétation des normes conventionnelles. Elle impose également le recours à un bureau d'arbitrage en cas d'échec des négociations<sup>52</sup>. Les sentences de cet organe n'ont cependant pas d'effet exécutoire. De plus, ces institutions sont rapidement débordées par le flux massif des affaires qui s'y présentent<sup>53</sup>. Aussi, suite à de nouvelles grèves ainsi qu'à de nouvelles condamnations des grévistes, notamment au regard de la continuité du commerce inter-étatique<sup>54</sup>, fut finalement voté le "Railway Labor Act" (20-5-1926)<sup>55</sup>. Cette loi, toujours en vigueur, est le prototype de toute la législation américaine sur la négociation collective, dont on sait l'importance dans le droit du travail des Etats-Unis<sup>56</sup>. Elle n'en reste pas moins une législation dérogatoire qui s'éloigne, en certains points, de la législation du travail de droit commun fixée plus tard au "National Labor Relations Act" de 1935<sup>57</sup>.

Le mécanisme général du RLA vaut d'être mentionné. Le RLA distingue d'abord deux types de différends, sans les définir: les "*major disputes*" et les "*minor disputes*"<sup>58</sup>. Les premiers concernent la remise en cause d'un accord. Les seconds visent l'interprétation d'une règle d'entreprise. Le principe général

tribunaux envers les organisations syndicales. Mais cette évolution légale ayant été battue en brèche par la Cour suprême, qui utilisait la législation anti-trust du "Sherman Act" à l'encontre de l'activité syndicale (la Cour y voyait une entente entre salariés, remettant en cause le libre fonctionnement du marché de l'emploi), il fallut attendre le "Norris-La Guardia Act of 1932" pour que l'action syndicale fut réellement protégée.

52. Mais la loi n'impose pas précisément une obligation préalable de négocier: *Pennsylvania Railroad Company / Railroad Labor Board*, 261 U.S. 72 (1923).

53. C.M. Rehmus et alii, *op. cit. (supra, n. 50)*, p. 7.

54. J.W. Ely, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 258.

55. Le RLA a été, pour l'essentiel, rendu applicable au secteur des transports aériens en 1936.

56. Les dispositions légales fixant des règles matérielles protectrices des travailleurs sont peu nombreuses aux Etats-Unis. Les dispositions protectrices existent principalement au travers de conventions collectives d'entreprises, lorsque des organisations syndicales ont réussi à s'implanter.

57. Le NLRA a cela de commun avec le RLA qu'il a été institué afin de faciliter la paix sociale nécessaire à la continuation du commerce: "protection by law of the right of employees to organize and bargain collectively safeguards commerce from injury, impairment or interruption, and promotes the flow of commerce..." (NLRA, § 1er). Mais les procédures que mettent en place les deux législations ne sont pas strictement identiques. De plus, en cas de différend sur l'obligation de négocier ou d'appliquer un accord dans le respect des procédures légales, le "National Médiation Board" institué par le RLA n'ayant pas le pouvoir d'obliger les parties à respecter la législation, le litige sera tranché par les tribunaux fédéraux. Il en est de même en cas de non-respect du statu quo: D.L. Leslie et alii, *The Railway Labor Act*, Washington DC 1998 (2ème éd.), p. 7, p. 244).

58. La Cour suprême est intervenue plusieurs fois pour préciser la distinction entre *major disputes* et *minor disputes*: cf. notamment *Elgin, Joliet and Eastern Railway / Burley*, 325 U.S. 711 (1945). Cette distinction reste l'objet d'un important contentieux: H.A. Risseto, *Labor developments in the transportation industry*, *Transportation Law Journal*, 28 (2001), p. 291.

est d'interdire tout recours à la grève avant que l'ensemble des procédures de négociation ou de médiation ne soit achevé. Mais les dispositions du RLA sont telles que les procédures de négociation peuvent presque durer indéfiniment.

Concernant les *major disputes*, toute dénonciation d'un accord commence par la communication d'un avis. Les partenaires doivent alors entrer en pourparlers et en fixer les délais tandis qu'est établi un statu quo sur la règle à modifier. Si aucun accord n'est trouvé, chacune des parties peut saisir le "National Mediation Board". Mais le NMB peut également prendre l'initiative d'une médiation. C'est qu'en effet, si aucun des partenaires sociaux ni le NMB n'agit en vue d'une médiation, employeur et syndicat sont autorisés à recourir au *self help*, c'est-à-dire à la grève ou à une modification unilatérale de la règle dénoncée.

Si donc une médiation s'engage, le NMB a le pouvoir de la mener avec une grande liberté, y compris quant aux délais. En cas d'échec, le NMB peut proposer aux parties un arbitrage. Si ces derniers refusent, ils ont derechef droit à recourir au *self help*, mais jamais avant une période de latence de 30 jours après le constat officiel de l'échec de la médiation. Cependant, les conflits de grande ampleur risquent de ne jamais s'achever de la sorte. En effet, en cas de menace d'une interruption grave du commerce inter-étatique, le NMB peut saisir le chef de l'Etat qui a la possibilité de mettre en place une commission d'urgence (*emergency board*), laquelle entendra les parties et cherchera à les concilier. Ce n'est qu'en cas d'échec et après publication d'un rapport public que les parties pourront de nouveau recourir à des mesures unilatérales, encore qu'un nouveau délai de latence de 30 jours soit requis<sup>59</sup>.

Concernant les *minor disputes*, le RLA dispose également d'une période de statu quo<sup>60</sup>. L'employeur n'a cependant pas une obligation de renégocier la règle puisqu'il ne s'agit que d'interprétation de l'existant. Les parties doivent cependant rentrer en négociation pour préciser l'application de la règle. Puis, il est possible de saisir un "*adjustment board*" qui agit comme une instance d'arbitrage<sup>61</sup>. Celle-ci peut être saisie par une organisation syndicale de même que par un salarié agissant isolément. En pratique, il fut créé des *adjustment boards* locaux et, plus tard (1934), un *National Railroad Adjustment Board* permanent<sup>62</sup>. Ainsi oblige-t-on employeurs et salariés à la paix sociale, les objectifs de la loi étant de limiter les grèves qui interrompent le commerce entre Etats et qui sont, de ce fait, jugées contraire à l'intérêt général<sup>63</sup>.

59. Si le différend entre les partenaires sociaux menace la continuité de l'exploitation d'un service de banlieue, la période de statu quo est portée à cent vingt jours à compter de la mise en place de l'*emergency board*.

60. D'où, une fois encore, l'interdiction d'engager une grève comme de modifier unilatéralement l'application d'une règle durant tout le temps de la procédure: cf. *Railroad Trainmen / Chicago River and Indiana Railroad*, 353 U.S. 30 (1957).

61. Contrairement aux procédures d'arbitrage mises en place par la loi de 1920, les sentences peuvent faire l'objet de procédures d'exécution forcée devant les tribunaux.

62. Le NRAB est divisé en quatre chambres d'arbitrage formées de représentants du patronat et des syndicats: la première concerne le personnel d'exploitation, la seconde: le personnel d'atelier, la troisième: l'ensemble des autres cheminots, la quatrième: les employés des compagnies de chemins de fer travaillant sur des navires.

63. *Virginian Railroad Company / System Fédération* ..., 300 U.S. 515, 81 (1937).

Mais il s'agit également d'une loi qui donne une entière confiance à la négociation collective pour résoudre les conflits sociaux. Elle fut de la sorte votée par le Congrès avec le soutien des syndicats parce qu'il existait la conviction, nouvelle à l'époque, que la négociation permettrait de résoudre l'essentiel des conflits du travail. Pourtant, l'existence d'une négociation pérenne entre employeurs et représentants syndicaux pouvait se trouver à chaque fois détruite quand survenait une restructuration, notamment par rachat de compagnies ferroviaires. L'entreprise nouvelle se trouvait-elle dans l'obligation d'accepter les organisations syndicales et les règles conventionnelles des anciennes compagnies? Le congédiement des cheminots excédentaires n'était-il pas une question échappant au RLA?

Or, l'histoire économique des chemins de fer nord-américains étant essentiellement constituée d'une suite de concentrations entre réseaux ferrés, ce processus va, à compter du XX<sup>ème</sup> siècle, être sévèrement encadré par les pouvoirs publics.

## II. – La régulation par les pouvoirs publics des restructurations et la protection de l'emploi des cheminots

Pour prendre la mesure du mouvement général des restructurations touchant le système ferroviaire nord-américain, il est loisible d'observer le nombre et la répartition des compagnies de chemins de fer tout au long de son histoire. En 1880, on compte 1 174 compagnies de chemins de fer. Leur nombre augmente jusqu'en 1910 (2 196), puis baisse régulièrement: 1 785 en 1920, 1 096 en 1940, 621 en 1960, 480 en 1980, 530 en 1995. Ces sociétés de chemins de fer sont cependant de tailles très différentes. À côté d'une multitude de petites compagnies ("*class III*" communément dénommées "*short lines*"), existe des compagnies régionales ("*class II*") et de grandes compagnies ("*class I*", dénommées les "*majors*"). En 1920, on dénombrait 186 *class I*. Elles sont 131 en 1940, 106 en 1960, 39 en 1980, 11 seulement en 1995<sup>64</sup>. Le système ferroviaire américain est donc aujourd'hui constitué de quelques très grandes compagnies. Autour gravite une multitude de petites entreprises. Par ailleurs, au début des années 1970, le secteur des chemins de fer regroupe encore 590 200 salariés, mais il n'y en a plus que 300 400 en 1986<sup>65</sup>. Les transformations récurrentes du système ferroviaire prennent enfin de nombreuses formes: constitution de holdings coiffant des sociétés qui restent juridiquement distinctes, fusions entre compagnies, absorptions d'un réseau par

64. La baisse du nombre total de compagnies ferroviaires est partiellement due au fait que ne sont plus décomptés dans ces statistiques les *switching and terminal railroads*, après 1910. Ces très petites compagnies ont pour mission d'assurer seulement l'interconnexion entre réseaux plus importants ou d'assurer la desserte des embranchements particuliers: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 70. En 1995, on comptait également 32 *class II*: S.B. Goddard, *op. cit. (supra, n. 10)*, p. 239.

65. *Technological change and its labor*, U.S. depart. of labor, Labor statistics, déc. 1988, bull. 2316. Cf. également G. Yochum et G.S. Rhiel, *Employment and changing technology in the postwar railroad industry*, Industrial Relations, 30 (1991), p. 116 et s.



un autre, reprises en location de lignes, constitutions de filiales, obtentions de droits de circulation et, bien entendu, abandons de lignes ou de services.

Lors des débuts de la régulation du secteur des chemins de fer, la politique du pouvoir fédéral, relayée en cela par l'action de l'ICC, est de limiter étroitement la constitution de groupes empêchant l'épanouissement d'une libre concurrence<sup>66</sup>. Cette politique est également mise en œuvre en matière de concurrence intermodale<sup>67</sup>. Cependant, à compter des années 1920, le rail se trouve confronté à l'émergence de nouveaux moyens de transport<sup>68</sup>. Il entre alors en déclin relatif. La stratégie du pouvoir politique comme des compagnies sera de compenser ce déclin par des économies d'échelle en favorisant la concentration entre entreprises. Le regroupement des compagnies en réseaux de plus en plus grands doit notamment permettre des économies de personnel. Toutefois, immédiatement, va se poser la question de l'acceptation par les cheminots de telles restructurations. Afin d'éviter une nouvelle fois des grèves perturbatrices de la liberté du commerce, vont apparaître des règles protectrices des conditions d'emploi des salariés. Elles forment un droit commun longtemps applicable à la plupart des cheminots (A).

Néanmoins, ces règles doivent également être replacées dans le contexte du *New Deal* et de la rupture qu'il constitue dans l'histoire sociale et économique des Etats-Unis. Le principe du *laissez-faire*, dont les limites apparaissent progressivement, comme en témoigne la mise en place des agences fédérales, les lois de sécurité ferroviaire ou la négociation obligatoire dans le cadre du "Railway Labor Act", restait jusqu'alors le principe. La Cour suprême et les tribunaux n'admettaient qu'avec une extrême réticence toute réglementation sociale. Il fallut donc la grave crise économique de 1929 et toute l'influence de l'administration Roosevelt pour que soit admise d'un point de vue juridique l'idée d'une intervention massive de l'Etat dans l'économie et la mise en place du "*welfare*", l'Etat-providence<sup>69</sup>. C'est dans la lignée de cet interventionnisme

66. Le "Clayton Act" (1914), importante législation anti-trust complétant le "Sherman Act", donne compétence à l'ICC (§.11 de la loi) afin de contrôler les prises de participation entre compagnies et les interdire si elles réduisent la compétition ou entraînent la constitution d'un monopole.

67. Le "Panama Canal Act of 1912" interdit aux compagnies de chemins de fer d'acquérir des sociétés de transport maritime. Le "Motor carrier Act of 1935" n'autorise l'achat de transporteurs routiers que dans des circonstances spécifiques, dûment autorisées par l'ICC: R.D. Stone, *The Interstate Commerce Commission and the railroad industry*, N.Y. 1991, p. 156.

68. La concurrence nouvelle provient principalement de la route, qui ne fait l'objet d'aucune régulation jusqu'au "Motor carrier act of 1935" alors que les tarifs des chemins de fer, sous le contrôle de l'ICC, ne peuvent évoluer librement. Sur cette question: S.B. Goddard, *The epic struggle between road and rail in the American century*, op. cit. (supra, n. 10), 1996.

69. Les réformes engagées dans le cadre du *New Deal* sont au départ couramment invalidées par la Cour suprême, à l'image de beaucoup de lois sociales jusqu'à cette période, à moins qu'elles ne soient perçues comme des lois de police. Ces réformes remettaient en cause soit la liberté contractuelle, soit le principe que l'Etat ne pouvait déléguer que de façon étroite son pouvoir à l'administration afin qu'elle puisse intervenir sur l'économie: L.M. Friedman, op. cit. (supra, n. 12), p. 560 et s. et du même auteur, *Law in America, a short history* (supra, n. 12), p. 135; B. Schwartz, op. cit. (supra, n. 12), p. 129. Ce n'est qu'à compter d'avril 1937,

que, la crise financière des compagnies ferroviaires s'aggravant dans les années 1970, les pouvoirs publics vont, en première étape, accentuer leur immixtion dans le secteur ferroviaire. Dans le cadre d'une action régulatoire maintenue, le pouvoir fédéral va notamment prendre en main directement la restructuration du système ferroviaire, décidant à l'occasion de nouvelles règles protectrices pour certains cheminots (B).

A. – *L'avènement d'un droit commun de la protection de l'emploi*

Suite à l'entrée en guerre des Etats-Unis, en avril 1917, l'ensemble du système ferroviaire américain fut mis sous la tutelle de l'Etat fédéral pour une durée de vingt-six mois ("Army Appropriation Act" du 26-12-1917). Cette unique expérience d'une "nationalisation" des chemins de fer resta sans lendemain, mais non sans conséquences. En effet, alors que la tutelle de l'Etat sur les chemins de fer s'achevait, il apparut qu'un réseau unifié avait de multiples avantages<sup>70</sup>. Aussi, le "Transportation Act of 1920" posa notamment la règle que, si l'Interstate Commerce Commission approuvait une quelconque opération entraînant une concentration entre réseaux, aucune disposition anti-trust ne pourrait être invoquée<sup>71</sup>. La réforme de 1920 donnait également pour mission à l'ICC d'élaborer un plan d'ensemble aboutissant à la constitution d'un nombre limité de puissants réseaux. Ce plan d'ensemble n'allait jamais aboutir. Dans les années vingt et trente, l'ICC n'autorisa, au coup par coup, qu'un nombre restreint d'opérations<sup>72</sup>. L'Etat décida cependant d'accompagner la tendance récurrente des compagnies à s'allier ou à se fondre, contrairement à l'esprit du "Sherman Act" et du "Clayton Act" et à l'inverse des idées portées par les "grangers" et le "progressive movement".

La réforme de 1920 ne comportait aucun volet social afin d'accompagner les restructurations et l'échec du plan d'ensemble ne le rendit pas nécessaire. Mais la

alors que l'administration Roosevelt cherchait en vain à modifier la composition d'une Cour suprême qui lui était hostile, que cette juridiction commença à valider systématiquement les réformes en cours (arrêts "Social security Act").

70. Les organisations syndicales, qui avaient obtenu d'importantes prérogatives lors de cette parenthèse militèrent activement pour le maintien de la nationalisation des chemins de fer, mais en vain. La nationalisation des chemins de fer rendit en effet impuissante la direction des compagnies face aux cheminots. L'Etat fédéral mit en place une administration centralisée du travail avec, à sa tête, un ancien syndicaliste du "Brotherhood of locomotive engineers", W.S. Carter: D.L. Leslie et alii, *op. cit. (supra, n. 57)*, p. 26.

71. Cette exemption juridique (*immunity*), notamment vis-à-vis du "Clayton Act", sera de nouveau affirmée par le "Transportation Act of 1940" et perdue aujourd'hui, le "Termination Act of 1995", mettant fin aux fonctions de l'ICC, ne remettant pas en cause ce principe. A compter des années 1970, l'ICC, puis le STB, ont cependant reçu pour mission de contrôler étroitement les effets sur la concurrence des opérations de concentration qu'ils instruisent: F.L. Wood, *An antitrust regime for railroad mergers: is it time to give a decent burial to special treatment?*, *Journal of transportation law, logistics and policy*, 64 (1997), p. 150.

72. Certaines versions de ce plan visaient à la constitution d'une seule entreprise privée ou même publique. Certaines projections prévoyaient le licenciement du tiers des cheminots. Mais, en réalité, seuls trois importants holdings allaient se constituer par le regroupement de différents réseaux: le "New York, Chicago & St. Louis", en 1923, le "Duluth, Missabe & Iron Range", en 1938 et le "Gulf, Mobile & Ohio", en 1939. L'ICC va cependant accepter des abandons massifs de lignes: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 31 à 64, p. 75.

crise de 1929 allait changer totalement la donne. Face à une situation financière devenue critique<sup>73</sup>, le Congrès vota l'“Emergency railroad Transportation Act of 1933”. Cette loi donnait temporairement mission à l'ICC de mettre en œuvre et de faciliter une réorganisation du réseau, notamment par la suppression de routes parallèles ou d'interconnexions coûteuses entre réseaux<sup>74</sup>. Afin de faciliter fusions et prises de participations entre compagnies, la réforme de 1933 fixait également, à titre provisoire, une importante disposition sociale: aucune des sociétés de chemins de fer parties prenantes à une concentration ne pourrait congédier de ce fait des cheminots pendant un délai de trois ans. Les organisations syndicales apportèrent dès lors leur soutien<sup>75</sup> à ce volet ferroviaire du *New Deal*<sup>76</sup>.

Cependant, pour éviter la disparition de cet avantage temporaire, les organisations syndicales et patronales entrèrent en négociation. En effet, les syndicats de cheminots pesaient de tout leur poids auprès des parlementaires afin de rendre permanentes ces dispositions légales alors que le patronat redoutait une telle éventualité. Un important accord social, conclu par vingt des vingt et une organisations syndicales les plus importantes et la plupart des grandes compagnies ferroviaires en résulta en 1936<sup>77</sup>. Le “Washington Job Protection Agreement”<sup>78</sup> fixe ainsi un délai de 90 jours, à compter de l'opération de concentration, pendant lequel emplois et conditions de travail se trouvent gelés. Durant ce laps de temps, les partenaires sociaux doivent entrer en négociation pour fixer d'un commun accord les nouvelles conditions d'emplois (notamment les avantages résultant de l'ancienneté). Des arbitrages peuvent être imposés à la diligence de l'une ou l'autre des parties. De plus, le “Washington Job Agreement” accorde à tout cheminot subissant les conséquences négatives d'une quelconque opération de fusion, prise de participation ou location entre réseaux, une protection de ses droits durant au plus cinq ans<sup>79</sup>.

73. Les compagnies qui se placèrent sous la protection des lois en matière de faillite représentèrent rapidement 31% du kilométrage des lignes: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 60.

74. 84% du temps de trajet d'un wagon était en réalité passé en attente dans les gares d'interconnexion entre réseaux: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 72. Sur les réformes de 1920 et 1933, cf. aussi R.D. Stone, *op. cit. (supra, n. 67)*, p. 20 et s.

75. F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 72.

76. Dans le cadre du *New Deal*, le Congrès vota aussi en 1934 le “Railroad Retirement Act”. En 1935, cette loi sur les retraites fut invalidée par la Cour suprême des États-Unis, en ce qu'elle était attentatoire au droit de propriété et à la liberté contractuelle (*Railroad Retirement Board / Alton Railroad Company*, cité par J.W. Ely, *Railroads and American law, op. cit.*, p. 272). La politique de la Cour suprême ayant évolué à partir de 1936, une nouvelle loi fut votée en 1937, accordant là encore aux cheminots un régime dérogatoire au droit commun. L'actuelle législation sur la retraite des cheminots date du “Railroad Retirement Act of 1974” (§ 231 et s., USC 45).

77. W.G. Mahoney, *The Interstate Commerce Commission / Surface Transportation Board as regulator of labor's rights and deregulator of railroads' obligations*, *Transportation Law Journal*, 24 (1997), p. 252; H.R. Northrup, *Railroad labor protective programs in mergers: generous public policy for a favored few*, *Transportation Law Journal*, 23 (1995), p. 178.

78. 80 Cong. Rec. 7661-62, may, 21, 1936.

79. Il s'agit d'une protection des droits des cheminots plutôt que de leur emploi, en tant que tel, ce qu'autorisait au contraire l'“Emergency railroad Transportation Act of 1933”. Concrètement, cela signifiait, par exemple, le versement de 60% du salaire au cheminot

L'ICC allait donner toute sa mesure à cet accord social en ne donnant son aval aux restructurations en cours qu'à la condition qu'elles respectent pour l'essentiel le "Washington Job Agreement"<sup>80</sup>. En 1939, liant la condition sociale des cheminots à la nécessité d'un système ferroviaire efficient, capable d'assurer la continuité du commerce inter-étatique, la Cour suprême soutint de plus l'action de l'ICC<sup>81</sup>. Mais finalement, le "Transportation Act of 1940" allait transcrire dans la législation fédérale les exigences du "Washington Job Agreement"<sup>82</sup>. Forte de l'arrêt *Lowden* et du "Transportation Act of 1940", l'ICC allait par la suite préciser les conditions de mise en œuvre de ces protections sociales, exorbitantes des procédures fixées à la RLA et applicables à différents cas particuliers.

Dès 1944, L'ICC posa ainsi les "Oklahoma Conditions", qui seront par la suite renforcées des "New Orleans Conditions" (1948) en cas d'accords entre compagnies pour la reprise d'installations communes, telle une gare ou la reprise conjointe d'une ligne<sup>83</sup>. Elle précisa également, dans les "Burlington Conditions" (1944) ce qu'elle attendait en matière sociale des sociétés de chemins de fer en présence d'abandons de lignes<sup>84</sup>. Elle indiqua, dans les "North Western Conditions" (1946) comment devaient être appliquées les protections sociales, lors d'une opération de concentration, quand les conséquences sociales de cette restructuration n'apparaissent pas immédiatement<sup>85</sup>.

licencié durant cinq années à la suite de la restructuration. Si un cheminot était muté sur un poste moins rémunéré, il devait recevoir une indemnité compensatrice pendant au plus cinq ans. Globalement, jusqu'au seuil des cinq ans, les indemnités étaient versées en proportion de l'ancienneté du travailleur, un salarié n'ayant qu'une année d'ancienneté recevant les indemnités compensatrices durant également un an.

80. Mais, dès 1934, l'ICC imposa des dispositions conventionnelles protectrices lors de restructurations, suivant en cela les exigences de l'"Emergency railroad Transportation Act of 1933": H.R. Northrup, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 178. Le "Washington Job Agreement", qui n'a pas été dénoncé, est toujours en vigueur.

81. Bien qu'aucune loi ne donna alors autorité à l'ICC pour imposer de telles conditions lors d'une transaction: *U.S. / Lowden*, 308 U.S. 225, 233-234 (1939).

82. Pour prendre l'exacte mesure de ces protections, il faut indiquer qu'aujourd'hui encore le droit commun du travail américain ne prévoit pas le maintien d'une convention collective lors d'un transfert d'entreprise ni même la continuation des contrats de travail, en application du principe de l'effet relatif des contrats: E. Courtois-Champenois, *Le droit du travail américain, un droit de l'entreprise*, Aix-en-Provence 2002, p. 171.

83. "Oklahoma Conditions": 257 ICC 177 (1944). "New Orleans Union Passenger Terminal Conditions": 267 ICC 763 (1948), modif. 282 ICC 271 (1952).

84. "Burlington Conditions": 257 ICC 700, (1944).

85. L'une des conséquences de l'application des "New Orleans Conditions" et des "North Western Conditions" (261 ICC 672) est d'admettre l'existence d'effets sociaux négatifs postérieurs à la date de la restructuration et ainsi de faire débiter les protections à la date d'apparition de ces effets négatifs et non pas au jour de l'opération en cause. Une autre conséquence importante des "New Orleans Conditions", imposées par la suite à d'autres types d'opérations, est d'obliger les compagnies à conclure un accord sur la situation sociale des cheminots avant que la transaction commerciale ne soit finalisée, donnant ainsi un poids considérable aux organisations syndicales lors des négociations et obligeant le reprenneur à accepter des dispositions conventionnelles antérieures au transfert d'entreprise en vertu d'une clause inscrite à la transaction commerciale.

B. – *La régulation de crise des années mille neuf cent soixante-dix*

Après la seconde guerre mondiale, les réseaux de chemins de fer entrent dans une période très active de concentrations. En effet, le "Transportation Act of 1940" autorise l'Interstate Commerce Commission à admettre de telles opérations sans qu'il faille démontrer que la transaction aille dans l'intérêt général<sup>86</sup>. De plus, les réseaux et le pouvoir fédéral voient dans le regroupement des compagnies la réponse la meilleure aux difficultés économiques persistantes des chemins de fer par les économies d'échelle qu'il permet et compte tenu de l'absence de remise en cause de la politique de régulation tarifaire<sup>87</sup>.

La situation financière des compagnies de chemins de fer va cependant s'aggraver. En effet, outre l'impossibilité d'adaptations commerciales rapides du fait des contrôles tatillons de l'ICC, les chemins de fer sont confrontés dorénavant au développement irrésistible des transports routier et aérien<sup>88</sup>. Les services de voyageurs notamment, exploités comme de purs services commerciaux par les compagnies privées et ne bénéficiant donc d'aucune subvention publique sont, dans les années soixante, très lourdement déficitaires<sup>89</sup>. Par ailleurs, le coût financier des mesures sociales accompagnant les restructurations du réseau ferré pèse sur les comptes de compagnies.

D'une part, dans le cadre du "Railway Labor Act", les sociétés de chemins de fer vont devoir négocier avec les syndicats les conséquences sociales d'évolutions technologiques majeures. D'abord, dans les années cinquante, le remplacement accéléré du parc moteur à vapeur par des locomotives diesels supprime de nombreux emplois, notamment celui des chauffeurs alimentant le foyer des machines<sup>90</sup>. Ensuite, le développement de techniques de contrôle automatique

86. Le "Transportation Act of 1920" posait cette exigence au travers du plan d'ensemble qui aurait dû être élaboré. L'intérêt général supposait que l'ICC favorise "a safe, adequate, economical and efficient service" en fonction de ce plan. Le "Transportation Act of 1940" n'exige plus que la démonstration de la pertinence de chaque opération prise isolément au travers de quatre critères: les effets attendus sur la qualité de l'exploitation, les effets de la concentration en matière de concurrence entre réseaux, les économies d'échelle prévues, l'impact social de l'opération: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 77.

87. A partir des années soixante cependant, l'ICC devint plus réticente à admettre les fusions entre compagnies, constatant qu'elles ne résolvaient pas entièrement les difficultés financières des entreprises. Par ailleurs, c'est à compter du milieu des années cinquante que va apparaître au niveau de l'Etat fédéral, notamment au sein du Département des Transports, une critique de la politique de régulation et le souhait, de plus en plus ouvertement affirmé, d'une libéralisation du secteur: R.D. Stone, *op. cit. (supra, n. 67)*, p. 49 et s. Rien d'essentiel ne sera pourtant décidé en ce sens avant 1980.

88. De la sorte, alors que la part de marché des services ferroviaires interurbains de voyageurs étaient de 77% en 1929, elle n'était plus que de 7,5% en 1970, l'aérien ayant à cette date 73% des parts de marché: F. Hubbard, *Encyclopedia of north American railroading*, 1981, à *Amtrak*; J.A. Dunn Jr., *Driving force*, Washington 1998, p. 112 et s.

89. Entre 1970 et 1980, de nombreuses compagnies, essentiellement au nord-est des Etats-Unis, vont se placer sous la protection des lois en matière de faillite: le "Boston & Maine", le "Lehigh Valley" et surtout le "Penn Central" en 1970, le "Reading" en 1971, le "Erie Lackawanna" en 1972, le "Chicago, Rock Island & Pacific" en 1975, le "Chicago, Milwaukee, St-Paul & Pacific" en 1977. Sur les difficultés économiques de cette période, cf. notamment F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 180 et s.

90. La dieselisation du parc moteur des chemins de fer américains a débuté avant la

de l'intégrité des convois va progressivement remettre en cause l'existence des *cabooses*, ces wagons de queue dans lesquels prenait place une équipe de surveillance<sup>91</sup>. D'autre part, dans le cadre du mouvement de restructuration autorisé par l'ICC, les mesures sociales imposées par la Commission ont tendance à s'alourdir. De la sorte, l'Interstate Commerce Commission va imposer à partir de 1966, à l'occasion de la constitution du "Penn Central", des protections sociales à vie pour les cheminots affectés par cette opération. Elle va réitérer cette exigence en 1967 lors de la constitution du "Norfolk & Western", ainsi que pour d'autres transactions<sup>92</sup>.

Pourtant, la réponse qui sera donnée dans les années soixante-dix à cette crise financière se présente comme l'évolution paroxysmique d'une même politique. L'Etat va brusquement accroître son engagement et accélérer le mouvement de concentration entre compagnies, obtenant la paix sociale auprès des cheminots par des mesures de sauvegarde spécialement protectrices<sup>93</sup>. Le "Rail Passenger

seconde guerre mondiale. Mais les chauffeurs obtiendront d'être intégrés dans les équipes de conduite des nouvelles locomotives. Il faut attendre différents accords sociaux, notamment en juillet 1972 (entre l'UTU et le National Railway Labor Conference), pour que les compagnies obtiennent une réduction des équipes sur les locomotives de route et parmi le personnel spécialisé au garage des engins (les "hostlers", i.e. les "garçons d'écurie"): *Technological change and its labor*, U.S. depart. of labor, Labor statistics, déc. 1988, bull. 2316, p. 21; C.M. Rehmus et alii, *op. cit. (supra, n. 50)*, p. 174, 180. Cette réduction des équipages ne sera totalement achevée qu'au début des années 1990: P.C. Morrow / M.R. Crum / F.J. Dooley, *Employee morale in the U.S. class I railroad industry*, Journal of transport law logistics and policy, 65 (1997), p. 439.

91. *Technological change and its labor (supra, n. 90)*, p. 15. D.M. McCabe, *The crew consist dispute in the railroad industry*, Transportation Practitioners Journal, 52 (1985), p. 370 et s.

92. Les protections sociales qui furent négociées en 1966 lors de la constitution du "Penn Central" sont connues sous le nom de "Luna-Saunders lifetime income protection agreement". Mais ainsi que nous le verrons, la faillite de cet important réseau quatre années plus tard, va s'avérer comme l'événement emblématique de la période: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 155 et s.; H.R. Northrup, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 180.

93. La raison invoquée pour justifier de tels avantages fut, comme précédemment, la continuité du service. On invoqua également le fait que de nombreux métiers, propres aux chemins de fer, ne permettaient pas une réinsertion facile dans d'autres secteurs d'activité. Cette situation n'est pas sans rappeler celle des dockers et des marins navigant sous pavillon américain. Là encore, la position centrale de ces professions a pu justifier l'excellence de leur statut. De la sorte, si le commerce international par mer aux Etats-Unis est aujourd'hui largement le fait de navires sous pavillon étranger ou de complaisance, il n'en n'est pas de même pour le trafic intérieur. En effet, pour des raisons notamment stratégiques, certains trafics maritimes internes aux Etats-Unis sont réservés aux navires battant pavillon américain ("Passenger Ship Act of 1886", "Jones Act of 1920"): C.T. Jones, *The practical effects on labor of repealing American cabotage law*, Transportation Law Journal, 22 (1995), p. 403. Les équipages sont alors de nationalité américaine, en particulier quand des subventions sont allouées à l'armateur. Comme les cheminots, les marins américains bénéficient d'une loi fédérale sur les accidents du travail ("Longshore and Harbor Workers' compensation Act of 1927"). Depuis 1961, ils bénéficient pour l'essentiel de la "Fair Labor Standards Act" (1938), notamment en matière de salaire minimal. Par contre, il est à noter que les chauffeurs routiers, malgré la puissance syndicale qui était la leur dans les années soixante-dix, n'obtinrent jamais les conditions de travail et la protection d'emploi accordées aux cheminots: H.R. Northrup, *The failure of the teamsters' union to win railroad-type protection for mergers or deregulation*, Transportation Law Journal, 22 (1995), p. 365 et s.

Service Act" du 30 octobre 1970 autorise les compagnies de chemins de fer à transférer leur service de voyageurs auprès d'une entreprise publique nouvellement créée, "Amtrak", moyennant le versement de compensations financières à cette dernière. Pratiquement tous les réseaux vont alors abandonner ces services de voyageurs. Ils ne seront plus que des transporteurs de marchandises. Amtrak exploite dès lors une partie des services transférés grâce à l'obtention de droits de circulation sur les voies appartenant aux compagnies privées.

La loi a pour objectif de maintenir un service public de transport ferroviaire de voyageurs de la manière la plus efficace possible, ce qui appelle une coopération étroite entre l'ensemble des parties (L'Etat, Amtrak, les compagnies privées...), notamment avec les organisations syndicales, afin de justifier des subventions versées par l'Etat fédéral<sup>94</sup>. La loi prévoit que les partenaires sociaux doivent trouver un accord sur les conditions de travail des cheminots transférés vers Amtrak, reprenant en cela des dispositions similaires à celles du "Urban Mass Transportation Act of 1964", lorsqu'il avait fallu résoudre la crise sociale née de l'effondrement des sociétés privées de transport urbain<sup>95</sup>.

Cependant, les partenaires sociaux ne s'entendirent pas alors que la loi donnait mission à l'Etat de favoriser un tel accord. Dès lors, le Secrétaire d'Etat au transport intervint pour imposer une solution plus favorable aux cheminots (usuellement appelé l'"Appendix C-1" et "C-2") que n'aurait pu le faire l'ICC en l'occurrence<sup>96</sup>.

Cette même politique va être mise en place lors de la faillite du "Penn Central" en 1970. Le pouvoir fédéral va alors imposer la constitution d'un grand réseau dans le quart nord-est des Etats-Unis, la compagnie "Conrail"<sup>97</sup>, et annexer à la loi permettant cette vaste réorganisation, le "Regional Rail Reorganization Act" (1973), les protections sociales à vie<sup>98</sup> qui avaient été imposées en 1966 par l'ICC lors de la création du "Penn Central". Enfin, les mesures sociales fixées lors de la création d'Amtrak vont être reprises au profit des cheminots d'autres compagnies assurant le transport de marchandises lors du "Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act of 1976". Comme à son habitude, l'ICC précisera et

94. 49 U.S.C., § 24101 (1998).

95. W.G. Mahoney, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 255; Leslie D.L. et alii, *op. cit. (supra, n. 57)*, p. 350.

96. Les protections sociales accordées aux cheminots affectés par la création d'Amtrak (C-1) ainsi qu'à ceux affectés par des interruptions ultérieures de services voyageurs (C-2) sont portées à six ans contre cinq ans en vertu des dispositions antérieures, notamment le "Washington Job Agreement": F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 188; W.G. Mahoney, *op. cit. (supra, n. 95)*, p. 257; W.E. Thoms / F.J. Cooley / D.D. Tolliver, *Railroad spinoffs, labor standoffs and the P & LE*, *Transportation Law Journal*, 18 (1989), p. 64.

97. "Conrail" sera l'appellation donnée ultérieurement à la "Consolidated Rail Corporation", elle-même chapeauté par l'"United States Railway Association", organismes publics chargés de mener à bien la réorganisation des compagnies ferroviaires en faillite du quart nord-est des Etats-Unis. Il y a donc à cette époque une mise sous tutelle par l'Etat fédéral d'un large pan du système ferroviaire du pays. Le "Northeast Rail Service Act" (1981) allait par la suite préparer la revente de "Conrail" au secteur privé en imposant notamment certaines modifications dans les conditions de travail des cheminots (par exemple, la réduction de la taille des équipages) et en soulageant l'entreprise du poids financier des protections sociales à vie auparavant accordées: F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 281.

98. § 502 (b) Regional Rail Reorganization Act.

mettra en œuvre de façon extensive ces dispositions protectrices dans les "New York Dock Conditions", statuant notamment que les conditions de travail et les accords collectifs antérieurs aux opérations de restructuration ne pourront être remis en cause à l'occasion de celles-ci<sup>99</sup>. Le vent de l'histoire allait pourtant tourner, au détriment des cheminots.

### III. – Le statut social des cheminots au prise avec la libéralisation du secteur ferroviaire

Jusqu'en 1976, le pouvoir de l'Interstate Commerce Commission sur le secteur des transports ferroviaires reste entier<sup>100</sup>. Néanmoins, le "Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act" autorise déjà certains assouplissements au niveau tarifaire de même qu'il permet l'accélération des procédures en matière d'abandon de lignes<sup>101</sup>. Mais la rupture va intervenir en 1980, sous l'impulsion du président démocrate J. Carter, pour qui la suppression du carcan de la régulation entre dans le cadre d'une politique consumériste (A)<sup>102</sup>. Cette évolution va fragiliser la situation sociale des cheminots, notamment par l'accentuation de la scission du secteur en deux grandes catégories de compagnies, les *short lines* et les *majors* (B), seules ces dernières continuant d'être pleinement sous l'empire de conventions collectives négociées dans le cadre du RLA. Ce nouvel équilibre apparaît de plus instable (C).

#### A. – Le tournant du "Staggers Rail Act"

Le 14 octobre 1980 est voté le "Staggers Rail Act", ce qui entraîne une libéralisation décisive du secteur ferroviaire, celui-ci restant néanmoins un secteur régulé sous la tutelle de l'Interstate Commerce Commission<sup>103</sup>. L'objectif principal de la loi est de permettre une liberté d'exploitation accrue aux entreprises du secteur en desserrant l'étau de la régulation. La loi n'aborde quasiment pas l'aspect des

99. "New York Dock Conditions", 360 ICC, 84 & 99 (1979). Des dispositions similaires, en application de la réforme de 1976, seront décidées par l'ICC en présence d'accords en matière de droits de circulation ("Norfolk and Western Railway Company Conditions", 354 ICC, finance docket n°28387, 1978), en cas de mise à disposition d'une ligne ("Mendocino coast railway Conditions", 360 ICC 653, 1980, WL 14120), en présence d'abandon de ligne ("Oregon short line railroad Conditions", 360 ICC 666, 1980, WL 14121).

100. Le "Transportation Act of 1958" retire même le droit aux Etats de s'opposer à la suppression de services voyageurs pour l'accorder à l'ICC. Mais cette évolution est déjà annonciatrice des transformations futures en ce qu'il s'agit d'autoriser justement de telles suppressions qu'aucun Etat n'était prêt à accepter.

101. S.R. Wild, *A history of railroad abandonments*, Transportation Law Journal, 22 (1995), p. 7.

102. La liberté d'exploitation rendue aux compagnies ferroviaires et la libre concurrence admise sans entrave entre ces compagnies et vis-à-vis des autres modes de transport doivent profiter in fine aux consommateurs américains: R.D. Stone, *op. cit.* (*supra*, n. 67), p. 78.

103. Cette réforme intervient dans le contexte plus général d'une libéralisation des transports qu'autorisent le "Motor Carrier Act of 1980" (transport routier de marchandises), le "Household Goods Transportation Act of 1980", le "Bus regulatory Reform Act of 1982".



relations sociales dans le secteur ferroviaire, quoiqu'elle affirme avoir pour objectif le maintien de salaires équitables et de bonnes conditions de travail<sup>104</sup>. Les dispositions sociales en cas de restructuration, notamment celles mises en place par le "Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act of 1976" restent donc en principe applicables.

Mais les conséquences économiques de la réforme de 1980 furent multiples<sup>105</sup>. Les compagnies ferroviaires recouvrèrent une grande liberté tarifaire. Elles purent négocier des tarifs particuliers avec leurs clients, favorisant les chargeurs les plus importants tandis qu'elles procédaient ailleurs à des augmentations de leurs prix<sup>106</sup>. Elles purent avantager leurs propres itinéraires au dépens d'itinéraires souvent plus courts mais nécessitant la coopération de plusieurs compagnies et la fixation de tarifs communs étroitement contrôlés par l'ICC. L'attribution de droits de circulation entre compagnies fut dérégulée en dehors des cas où ils restaient imposés par l'ICC en contre-partie d'une concentration d'entreprises ferroviaires. L'obligation générale de prendre en charge les wagons d'autres compagnies et de les restituer s'en trouva allégée, ce qui favorisa les plus grandes compagnies aux dépens des petits réseaux, des chargeurs et des loueurs, propriétaires de leurs propres wagons<sup>107</sup>.

Le "Staggers Act" accéléra également la recomposition du réseau ferré. En 1974, on comptait encore 56 *Class I*. Il y en avait plus que 21 en 1986, par l'effet des opérations de concentration. De fait, entre 1980 et 1986, l'ICC n'a interdit qu'une seule importante fusion, celle entre le "Santa Fe" et le "Southern

104. Les objectifs visés sont: "to allow (...) competition (...) to establish reasonable rates (...) to minimize the need of federal regulatory control (...) allowing rail carriers to earn adequate revenues (...) effective competition among rail carriers (...) to maintain reasonable rate where there is an absence of effective competition (...) to reduce regulatory barriers to entry and to exit from the industry (...) to rely on individual rate increases (...) to encourage fair wages and safe and suitable working conditions (and to) avoid undue concentrations of market" (§ 10101 -a-, 49 USC). Le titre V de la loi comporte cependant des dispositions sociales particulières à destination de la compagnie "Conrail". Surtout, le § 227 de la loi fixe certaines règles sociales protectrices en cas d'abandon de lignes.

105. Sur le "Staggers Act": F.R. Birrkholz, *The Staggers Act of 1980, deregulation and reregulation: a railroad perspective*, The Forum, 17 (1982), p. 850; J.M. Mac Donald, *Railroad deregulation, innovation and competition: effects of the Staggers Act on grain transportation*, Journal of law and economics, 32 (1989), p. 63; F.J. Dooley / W.E. Thoms, *Railroad law: a decade after deregulation*, Wesport 1994.

106. La réforme de 1976 ayant déjà autorisé une relative liberté tarifaire, des changements annonciateurs du "Staggers Act" eurent en réalité lieu dès 1978 à l'initiative de l'ICC, dont la direction avait été totalement renouvelée à l'arrivée au pouvoir de J. Carter. L'ICC accorda, au profit des compagnies, plusieurs augmentations sensibles des tarifs maximaux de fret, permettant aux sociétés de chemins de fer de fixer plus librement les prix réellement consentis à leurs clients. De même, l'ICC décida de déréguler dès 1978 les transports ferroviaires de denrées périssables ainsi qu'une partie du transport intermodal: R.D. Stone, *op. cit. (supra, n. 67)*, p. 92 et s.; M. Douet / E. Gouvelal, *op. cit. (supra, n. 26)*, p. 43. Finalement, les tarifs moyens, après avoir augmenté jusqu'en 1982, vont fortement diminuer ensuite.

107. L'obligation antérieure d'accepter les wagons d'autres propriétaires avaient pour corollaire celle de les restituer après qu'ils aient circulé, souvent à vide, durant le voyage retour. L'ICC cherchait par ailleurs à influencer l'échange des wagons entre compagnies par l'instauration de barèmes obligatoires. Mais dès 1979, elle commença à desserrer son contrôle sur cette question: R.D. Stone, *op. cit. (supra, n. 67)*, p. 98 et s., p. 154.

Pacific<sup>108</sup>. Cette recomposition et la concentration du trafic sur les plus gros clients et quelques grands corridors va permettre une importante augmentation de la productivité<sup>109</sup>. A partir de 1983, les compagnies de chemins de fer vont enfin pouvoir progressivement acquérir ou prendre des participations dans d'autres entreprises de transport, routières, fluviales ou maritimes, devenant ainsi de véritables organisations intermodales.

Cependant, parmi l'ensemble des évolutions permises par le "Staggers Act", l'une doit être observée avec une particulière attention du fait des incidences sociales qu'elle a eues. Il s'agit de la liberté nouvelle donnée aux compagnies de chemins de fer d'abandonner les lignes sous-utilisées.

#### B. – Le développement d'un secteur inorganisé: les short lines

Le "Staggers Act" autorise en effet les sociétés de chemins de fer à cesser plus librement l'exploitation d'une ligne jugée insuffisamment rentable. Durant la période d'après-guerre, la procédure d'abandon d'une ligne pouvait durer plusieurs années et s'avérait aléatoire du fait du contrôle exercé par l'ICC<sup>110</sup>. La réforme de 1980 et les pratiques nouvelles de l'ICC entraînent un raccourcissement des procédures et la possibilité de se défaire de lignes dont le retour sur investissement est trop faible, quoique positif. Le "Staggers Act" permet également le subventionnement d'une ligne (§10905, USC. 49) ou la modification unilatérale par l'ICC des termes d'un rachat quand aucun accord définitif n'intervient entre le repreneur et l'entreprise cédante<sup>111</sup>. La tendance a donc été, quand cela était possible, de vendre les tronçons considérés non rentables à de nouvelles compagnies, plutôt que d'abandonner complètement toute exploitation ferroviaire. Plus de deux cents *shorts lines* seraient ainsi apparus après 1980<sup>112</sup>.

Mais la question des protections sociales à accorder aux cheminots concernés par ces opérations financières se posa avec acuité. D'une part, le "Staggers Act" n'avait en rien modifié les lois antérieures imposant des protections sociales en présence d'une restructuration et l'ICC avait toujours assimilé la vente d'une ligne à une fusion. Elle imposait donc ces protections tout en laissant les partenaires sociaux convenir d'un accord<sup>113</sup>. Mais si la loi imposait des protections

108. Sur le bilan controversé des opérations de concentrations entre compagnies, après le "Staggers Act": H.A.S. Winner, *Are all railroad mergers in the public interest?*, *Transportation Law Journal*, 1997, p. 414; K. Dobie / J. Grant, *The changing face of U.S. transportation: the railroad industry*, *Journal of transportation law, logistics and policy*, 68 (2000), p. 63.

109. D.E. Davis / W.W. Wilson, *Deregulation, mergers and employment in the railroad industry*, *Journal of regulatory economics*, 15 (1999), p. 5 et s.

110. 410 jours en moyenne dans les années 1960: S.R. Wild, *op. cit. (supra, n. 101)*, p. 7; cf. également W.G. Mahoney, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 262.

111. S.R. Wild, *op. cit. (supra, n. 101)*, p. 9.

112. W.E. Thoms / F.J. Dooley / D.D. Tolliver, *op. cit. (supra, n. 96)*, p. 58. Concernant les *short lines*: C. Moors Toth, *The movement to a competitive railroad industry*, *Catholic Univ. Law Review*, 39 (1990), p. 1081; P.S. Dempsey / W.G. Mahoney, *The U.S. short line railroad phenomenon: the other side of the track*, *University of Toledo Law Review*, 24 (1993), p. 425.

113. La loi pose que "The Interstate Commerce Commission shall require the carrier to provide a fair arrangement at least as protective of the interest of employees who are affected

aux salariés en cas de restructurations ou de fusions entre entreprises, l'ICC ayant vocation à autoriser ces opérations, nulle part il était inscrit que la commission puisse ajouter aux dispositions de la loi. Elle agissait pourtant ainsi en posant des conditions nouvelles, généralement à la suite d'arbitrages<sup>114</sup>.

A dater de 1982, l'ICC changea de politique<sup>115</sup> et cette volte-face doit être replacée dans un contexte politique caractérisé par l'arrivée de R. Reagan à la présidence des Etats-Unis, implacable censeur du "welfare" et héraut d'un retour au "laissez-faire"<sup>116</sup>. En effet, l'ICC refusa d'imposer à l'acquéreur d'un tronçon de ligne les protections sociales qui étaient auparavant requises. Elle fit valoir pour la première fois une disposition légale (§ 10901, 49 USC.) par laquelle ces protections n'étaient pas obligatoires lorsqu'une ligne était vendue à une société qui n'avait pas encore le statut de transporteur<sup>117</sup>. Cette nouvelle orientation fut appliquée à la vente de réseaux entiers, dès lors que ces réseaux étaient acquis par une société n'ayant pas le statut de transporteur. Dès lors, des sociétés (à l'exemple de la holding "Railtex") montèrent des filiales *ad hoc* dont la seule destination était d'accueillir les réseaux ainsi acquis, ne devenant donc transporteur qu'une fois la vente réalisée. De nombreux emplois auraient été ainsi sauvés<sup>118</sup> mais au prix d'une nette dégradation des conditions de travail des cheminots concernés<sup>119</sup>.

by the transaction. (...) The arrangement and the order approving the transaction must require that the employees of the affected rail carrier will not be in a worst position related to their employment as a result of the transaction during the four years ..." (49 USC, §11347 {1988}; stat. at large: § 5 (2) (f), 1940: ch 722, 54 stat 898, 906-07); cf. également 49 USC, §11343 de l'époque, aujourd'hui §11323 et §11326.

114. Certains auteurs soulignent que l'ICC était en droit d'ajouter à la loi puisque le "Transportation Act of 1940" lui donnait pouvoir de fixer des dispositions sociales protectrices en cas de restructuration: E. Thoms / F.J. Dooley, / D.D. Tolliver, *op. cit. (supra, n. 96)*, p. 62. D'autres constatent que l'ICC prenait des libertés qui ne lui étaient pas explicitement conférées par la loi, quand elle définissait les conditions subséquentes d'une mise en œuvre: W.G. Mahoney, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 261.

115. Sur cette évolution majeure et controversée de la politique de l'ICC: W.G. Mahoney, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 241; W.G. Mahoney, *The future of railroad labor management relations as an industrie of five, or three or two mega railroads enter the next millenium*, *Transportation Law Journal*, 26 (1999), p. 341; F.N. Wilner, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 260 et s.; P. Michalopoulos, *Rail line transactions under the ICC Termination Act of 1995*, *Journal of Transportation law, logistics and policy*, 1996, p. 311 et s.; H.R. Northrup, *op. cit. (supra, n. 77)*, p. 175; E. Thoms / F.J. Dooley / D.D. Tolliver, *op. cit. (supra, n. 96)*, p. 58; T.A. Newman, *A suggested approach to applying the National Mediation Board's railroad merger procedures*, *The Labor Lawyer*, 15 (2000), p. 495.

116. Sur les incidences sociales du libéralisme économique et du retour à un Etat fédéral simplement préoccupé de ses fonctions régaliennes: C. Collomp / M. Debouzi / S. Le Bars, *Les salariés dans l'Amérique de Reagan*, Nancy 1987; F. Leseman, *La politique sociale américaine*, Montréal 1988.

117. *Knox & Kane Railroad - Gettysburg Railroad - Petition for Exemption*, 366 ICC 439, 443 (1982).

118. Rapport d'auditions, Sénat, Committee on labor and human resources, *Labor implications of railroads sales*, 1994, Sheridan Library, JHU, Baltimore.

119. Cette évolution doit être rapprochée de celle, plus générale, ayant concerné l'évolution de l'emploi aux Etats-Unis à compter des années soixante-dix. Alors que le pays se désindustrialise, le secteur des services crée massivement des emplois, mais faiblement qualifiés, mal rémunérés et sans protection conventionnelle: G.W. Loveman / Chr. Tilly, *Des emplois, certes, mais lesquels?*, *Revue internationale du travail*, 1988, p. 667.

Les organisations syndicales tentèrent de s'opposer à cette évolution. Elles firent valoir qu'en n'obligeant pas les compagnies à négocier au préalable une protection au profit des cheminots affectés par la vente, l'entreprise cédante modifiait unilatéralement les conditions de travail négociées entre partenaires sociaux, violant ainsi le RLA. Elles n'obtinrent qu'une victoire à la Pyrrhus. La Cour suprême jugea en effet que les partenaires sociaux devaient négocier sur les effets sociaux d'une vente commerciale. Mais la vente elle-même, étant hors du cadre du RLA, ne pouvait être ni négociée ni retardée par les pourparlers. Tout ce qui n'avait pu être négocié avec succès devait être renvoyé à des procédures d'arbitrage<sup>120</sup>. La nouvelle orientation de l'ICC allait être officialisée et renforcée par le Congrès en 1995 dans l'"ICC Termination Act". Les § 10901 et § 10902 (49 USC) furent alors amendés.

Dorénavant, non seulement un repreneur qui n'est pas transporteur est exempté des protections sociales auparavant dues, mais un chemin de fer de *class III* peut également bénéficier de cette exemption quand il acquiert une ligne d'une quelconque compagnie. Les compagnies régionales (*class II*) bénéficient d'une exemption partielle puisque les protections sociales sont alors limitées à un an. Seules les *majors* doivent respecter la règle ancienne de protections sociales valables plusieurs années.

#### C. – L'équilibre instable du système ferroviaire américain contemporain

Les profondes transformations initiées par le "Staggers Act" font aujourd'hui apparaître deux secteurs ferroviaires apparemment bien différenciés. Le secteur morcelé et socialement inorganisé des *short lines* et le secteur traditionnel des grandes compagnies<sup>121</sup>. Ces grandes sociétés de chemins de fer sont aujourd'hui peu nombreuses. Au nombre de quatre depuis 1998, dont deux seulement à l'ouest du Mississippi, elles forment donc un oligopole<sup>122</sup>. Ces grandes compagnies semblent perpétuer l'image habituelle des chemins de fer américains en matière sociale: elles maintiennent des relations sociales serrées avec leurs employés alors que seul 10% des salariés américains sont encore couverts par des conventions collectives d'entreprise.

120. *Pittsburg & Lake Erie / Railway Labor Executives Association*, 491 U.S. 490 (1989).

121. Ce schéma doit être cependant relativisé. D'abord, il y a toujours eu de petites compagnies. Ensuite, les petites compagnies locales, qui n'ont souvent pour débouché qu'une ligne principale appartenant à une *major*, sont sous l'étroite dépendance de ces grandes compagnies. Enfin, nous avons déjà souligné que certaines petites compagnies ne sont en réalité que les filiales d'un holding amalgamant de nombreuses *short lines*. Par ailleurs, il apparaît que les deux tiers des cheminots travaillant dans une compagnie de classe III bénéficient aussi d'une représentation syndicale (J. Callagher, *Short lines, labor and safety*, Journ. of Com., 29-7-2002), même si les conditions d'emploi ne sont évidemment pas celles des grandes entreprises. La situation actuelle se caractérise donc surtout par l'extrême concentration du secteur des grandes compagnies alors que les plus petites compagnies de *class I*, ainsi que les *class II*, ont fortement régressé.

122. Ces quatre grandes *majors* sont le "Burlington Northern & Santa Fe", l'"Union Pacific", le "CSX" et le "Norfolk Southern". Cinq autres *class I* existent encore, dont les deux grandes compagnies canadiennes, qui possèdent des lignes au nord des Etats-Unis.

Cependant, le droit social applicable aujourd'hui aux cheminots, qui fut donc le prototype de la législation américaine du travail, présente des signes de faiblesse. D'abord, la situation sociale des cheminots employés par les grandes compagnies peut apparaître comme fragilisé dans un contexte général ayant mis à mal la puissance syndicale et favorisé le retour d'un libéralisme économique triomphant<sup>123</sup>. Ensuite, de façon plus spécifique, la législation de sécurité ferroviaire, base fondatrice de la culture cheminote, a pour corollaire une tendance à l'immuabilité. De la sorte, les dispositions du "Federal Employer's Liability Act" (1908) sont aujourd'hui en retrait par rapport au droit commun du travail américain en ce qu'elles exigent toujours de faire la preuve d'une faute de l'employeur, si minime soit-elle, en présence d'un accident du travail<sup>124</sup>.

Le "Railway Labor Act" a connu après la seconde guerre mondiale une mise en œuvre souvent chaotique tandis que la multiplication des *short lines* après 1980 en réduisait de fait l'application. Mises en place en 1926 afin d'éviter si possible le recours à la grève et permettre ainsi la continuation du commerce inter-étatique, les procédures de négociation du RLA n'ont pas empêché une augmentation régulière des arrêts de travail jusqu'en 1971<sup>125</sup>. L'existence de conventions collectives à durée indéterminée, et donc à tout moment dénonçables, a longtemps facilité la conflictualité<sup>126</sup>. Aussi, dans les faits, le RLA a souvent été contourné par le gouvernement ou le Congrès à partir des grandes grèves de novembre 1941 afin d'éviter la survenance de conflits sociaux interrompant le service ferroviaire<sup>127</sup>.

123. Outre une désyndicalisation massive, les difficultés économiques des années soixante-dix et quatre-vingt ont obligé les syndicats à des concessions (accords "donnant-donnant") tandis que les employeurs mettaient en œuvre des stratégies de contournement syndical: X. Blanc-Jouvan, *La négociation collective d'entreprise, l'expérience des Etats-Unis*, Droit Social, 1990, p. 638; M.G. Mitchnick, *L'évolution récente en matière de syndicalisation obligatoire*, Revue internationale du travail, 4 (1993), p. 503.

124. M. Beethe, *op. cit. (supra, n. 40)*, p. 231 et s.

125. La conflictualité a été particulièrement intense entre 1964 et 1971. Cette dernière période est marquée par des conflits nationaux alors que les années 1940 et 1950 se caractérisent principalement par des conflits locaux: *Collective bargaining in the railroad industry*, 1978, U.S. depart. of labor, Washington DC.

126. A partir des années soixante-dix, les conventions collectives du secteur des chemins de fer vont plus souvent être négociées pour une durée déterminée, avec des clauses de paix sociale, ce qui est à l'image de la pratique conventionnelle américaine. Cette nouvelle tendance va empêcher la survenance de conflits inopinés et faciliter les cycles de négociation. Par ailleurs, dans les conventions à durée indéterminée, apparaissent plus souvent des "moratorium clauses", qui empêchent toute renégociation d'une stipulation conventionnelle avant l'écoulement d'un délai fixé à la convention: C.M. Rehmus et alii, *op. cit. (supra, n. 50)*, p. 177.

127. Cette intervention directe de l'Etat, d'abord à l'initiative des présidents Roosevelt et Truman, puis à l'initiative du Congrès à compter des années soixante, semble avoir eu des effets pervers. En effet, l'action de l'Etat a certes lieu parce que "l'emergency board" se trouve incapable de trouver un terrain d'entente entre les partenaires sociaux. Cependant, cette instance ultime de médiation est finalement marginalisée dès lors que syndicats et patronat savent que, en dernier recours, l'Etat interviendra: C.M. Rehmus et alii, *op. cit. (supra, n. 50)*, p. 164, 170. Le Congrès imposera notamment des arbitrages obligatoires (par exemple, en 1963, 1991, 1992) afin de résoudre certains conflits et avant que les salariés ne soient en droit de recourir à la grève: J.W. Ely, *op. cit. (supra, n. 5)*, p. 260.

Enfin, sans remettre en cause la règle accordant aux cheminots des grandes compagnies les protections sociales auxquelles ils ont droit en cas de restructurations, l'Interstate Commerce Commission a progressivement infléchi sa position. Elle a notamment considéré que, si une restructuration avait antérieurement eu lieu, une entreprise n'avait pas à justifier d'un nouvel accord de la Commission pour modifier derechef les conditions de travail, les "New Orleans Conditions" ou les "New York Dock Conditions" protégeant les salariés lors de la première restructuration étant alors une contrepartie suffisante quand la décision de l'employeur se justifiait d'un point de vue économique<sup>128</sup>.

Malgré tout, la situation sociale des *railroadmen* des grandes compagnies reste l'une des plus enviables au sein de la classe ouvrière américaine<sup>129</sup>. L'une des particularités du secteur des chemins de fer est de connaître une négociation en partie centralisée, certains points (comme les salaires) étant discutés entre une organisation représentative des grandes compagnies, le National Railway Labor Conference, et un collectif d'organisations syndicales, ce qui autorise une certaine homogénéité des conditions de travail entre entreprises concurrentes<sup>130</sup>. Des accords d'entreprise, conclus avec des organisations syndicales seules habilitées à représenter telle ou telle catégorie de travailleurs, viennent en principe compléter de manière minutieuse ces accords nationaux et suppléent à l'absence de règles matérielles d'origine légale, protectrices des salariés. Pour le personnel d'exploitation, ces conventions collectives viennent également préciser les conditions de circulation des convois et ajoutent ainsi à la "Hours of Service Law" ou à d'autres règles de sécurité ferroviaire<sup>131</sup>.

Mais au terme d'une évolution riche en rebondissements, les cheminots américains devront-ils s'adapter à d'autres transformations du secteur des chemins de fer?

128. Ce serait aux salariés de prouver le lien entre la restructuration et l'évolution de leurs conditions de travail, les "New Orleans Conditions" ... ne protégeant que ceux concernés par la restructuration autorisée et non ceux qui seraient affectés par d'autres évolutions (*Atlantic Richfield Co. & Anaconda & Pac. RR Co. & Tooele Valley R. Co.*, Finance Docket n° 28490, arbitration review, 2-3-1988; *CSX Corp.-Control-Chessie System, Inc.* etc., Finance Docket n° 28905, arbitration review, 7-12-1995; *CSX Corp-control-Chessie System, Inc. and Seaboard Coast Line Indus., Inc.*, Finance Docket n° 28905, arbitration review., 25-9-1998). Sur ces questions: W.G. Mahoney, *op. cit. (supra, n. 115)*, p. 354 et s.

129. P.C. Morrow / M.R. Crum / F.J. Dooley, *op. cit. (supra, n. 90)*, p. 439.

130. En pratique, aux Etats-Unis, prédomine très largement une négociation d'entreprise, l'employeur rencontrant un interlocuteur syndical unique, représentant les salariés de l'entreprise ou seulement une catégorie d'entre eux. Cependant, le NRLC a été constitué en 1963 afin de faciliter la conclusion d'accords nationaux de branche. A partir de 1973, les principaux syndicats de cheminots se sont présentés collectivement à la négociation avec le NRLC. Cette organisation regroupe en 2004 trente-deux compagnies, dont les treize plus importantes, et concerne donc la grande majorité des cheminots.

131. Ainsi, l'accord conclu en décembre 1980 entre la région est ("Eastern Region") de la compagnie "Norfolk & Western" et le "Brotherhood of Locomotive Engineers" est long de 190 pages. Cet accord fixe minutieusement les règles de rémunération en distinguant les services voyageurs, marchandises de route et les services locaux (en distinguant divers cas particuliers en fonction des lieux). Il fixe également de façon précise les délais de prévenance des équipes, les changements d'affectation sur les trains à assurer, les annulations de trains, le contenu des opérations à la charge du conducteur, la limite d'exploitation des locomotives selon les gares, les procédures d'enquête et disciplinaires en cas d'incident ...

De fait, un mouvement se dessine qui, s'il est poursuivi, pourrait de nouveau métamorphoser le rail américain. En effet, sur un aspect du moins, le système ferroviaire des Etats-Unis a atteint un palier qui ne peut guère être dépassé. C'est celui du degré de concentration atteint par les grandes compagnies puisque, ainsi que nous l'avons signalé, seules quatre *majors* subsistent à l'issue de l'inlassable processus de rachat entre entreprises. Dès lors, la concurrence entre ces sociétés de chemins de fer apparaît comme illusoire tandis que les industriels, les Etats, les collectivités locales, les réseaux secondaires mettent en exergue la situation de dépendance dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis des grandes compagnies. Aussi, quoique nous ne soyons plus à l'époque du mouvement des *grangers*, bien que le chemin de fer n'ait plus la même importance économique qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, un débat similaire sur la toute puissance des grands réseaux est réapparu.

Il s'agit cependant, non de limiter la liberté commerciale des chemins de fer en tissant de nouveau l'appareil réglementaire surgit avec la création de l'ICC et tout juste distendu lors du "Staggers Act", mais de permettre au contraire à la concurrence de s'exprimer. La solution serait d'imposer aux différents réseaux la présence de convois appartenant à d'autres compagnies par l'obtention de droits de circulation. Ces *trackage rights* sont consubstantiels à l'édification du réseau au XIX<sup>ème</sup> siècle puisque les chartes des Etats autorisant la construction de lignes assimilaient les voies ferrées à des *public highways*, soit des voies publiques ouvertes à tous moyennant le versement d'un péage<sup>132</sup>. A la marge, ces droits de circulation ont d'ailleurs toujours existé pour faciliter l'échange des convois entre compagnies. De même, la circulation d'une partie des convois voyageurs d'Amtrak ne peut avoir lieu que grâce aux droits de circulation obtenus des transporteurs ferroviaires de marchandises propriétaires des voies. Enfin, les dernières opérations de concentration n'ont été acceptées par l'ICC que moyennant d'importantes contre-parties en termes de droits de circulation, afin justement qu'aucune région ne soit à la merci d'une seule compagnie, notamment dans l'ouest des Etats-Unis<sup>133</sup>.

Ce débat d'outre-Atlantique<sup>134</sup> trouve évidemment une résonance en Europe puisque les instances européennes tentent de briser le monopole des opérateurs ferroviaires historiques par une généralisation des droits de circulation et l'instauration d'une nette séparation entre gestionnaires d'infrastructures et

132. Cf. *La mise en place d'une régulation de l'activité des compagnies par les autorités publiques*. (supra, B).

133. F.N. Wilner, *op. cit.* (supra, n. 5), p. 300.

134. La discussion est intense: L.S. Thompson, *Railroad mergers: the end of history?*, postface à l'ouvrage de F.N. Wilner, *op. cit.* (supra, n. 5), p. 338; H.A.S. Winner, *op. cit.* (supra, n. 108), p. 413; M.F. Jahanshahi, *op. cit.* (supra, n. 13), p. 22; W.B. Tye, *Achieving competitive neutrality in rail competitive access disputes*, *Journal of transportation law, logistics and policy*, 65 (1998), p. 343; M. Massa, *Injecting competition in the railroad industry through access*, *Transportation Law Journal*, 27 (2000), p. 1; A.T. Lewis, *op. cit.* (supra, n. 15), p. 34; J.E. Nilsson, *Towards a welfare enhancing process to manage railway infrastructure access*, *Transport Research*, 2002, p. 419; P.H. Reistrup, *Passenger trains on freight railroads: a view from both sides of the tracks*, *Journal of transportation law, logistics and policy*, 70 (2002), p. 57; J.D. Bitzan, *Railroad costs and competition: the implications of introducing competition to railroad networks*, *Transport economics and policy*, 37 (2003), p. 201.

exploitants ferroviaires. Certes les différences entre les réseaux nord-américain et européen restent très importantes. Les chemins de fer américains demeurent des entreprises intégrées où l'exploitant est également le propriétaire des rails. Les Etats-Unis ont abandonné la majeure partie de leur trafic voyageurs à la route et à l'avion pour se concentrer sur le transport de marchandises alors que l'Europe ferroviaire développe sans cesse son activité "voyageurs", au risque d'étouffer son trafic de marchandises. Le réseau nord-américain est aujourd'hui parfaitement homogène malgré la multiplicité des compagnies alors que l'Europe garde un réseau hétérogène, héritage de sociétés nationales de chemins de fer.

Mais la libéralisation des chemins de fer européens et la question des droits de circulation aux Etats-Unis engagent un rapprochement entre les deux réseaux. Par exemple, des concentrations d'entreprises apparaissent en Europe. Les chemins de fer allemands ont ainsi racheté la branche *marchandises* des chemins de fer néerlandais et danois. A l'inverse, des opérateurs locaux sont apparus, exploitants des *short lines* en Suède, en Allemagne, aux Pays-bas et en Italie ... Afin de permettre une concurrence entre compagnies, les instances européennes ont mis en place une licence de transporteur ferroviaire et des certificats de sécurité attestant de la capacité de l'exploitant à faire circuler des convois sur des trajets déterminés. Ces règles devraient autoriser l'entrée de nouveaux exploitants et permettre un accès général au réseau. Des normes d'interopérabilité rendront progressivement le réseau européen plus homogène<sup>135</sup>. De plus, aux confins du droit social, une licence européenne de conducteur apparaît qui fixe les règles minimales de sécurité pour la conduite des trains. Une agence ferroviaire européenne est chargée de superviser cette politique<sup>136</sup>.

### Summary

#### The railroadmen's social condition and the evolution of the American railroad system

While Europe is committing itself to operating its railway network more freely, the United States have been living since the beginning under competition in that branch. This situation brought about the development of hard working conditions for its employees at first. Yet, since the companies were compelled to operate on a high security level as well as to imperiously allow anybody to have access to this service, they were quickly subdued to stringent control restricting the way they were working and granting social advantages far beyond the rights of the employment law to their railroadmen. This set of rules was implemented by a specific federal organisation, the "Interstate Commerce Organisation", as well as by a special law, the "Railway Labor Act", building a tight frame when industrial disputes break out in that branch. The "Staggers Act", if loosening these rules, didn't aim at questioning them.

135. Cf. notamment la dir. 2004/49/CE du 29-4-2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaire et modifiant la dir. 95/18/CE et 2001/14/CE; la dir. 2004/50/CE sur l'interopérabilité et modifiant la dir. 96/48/CE et la dir. 2001/16/CE; la dir. 2004/51/CE du 29-4-2004, modifiant la dir. n° 91/441/CCE.

136. Régl. CE n° 881/2004 du 19-4-2004.