



**PROPOSITION DE LOI TENDANT À ASSURER L'EFFECTIVITÉ
DU DROIT AU TRANSPORT, À AMÉLIORER LES DROITS DES USAGERS
ET À RÉPONDRE AUX BESOINS ESSENTIELS DU PAYS EN CAS DE GRÈVE**

Commission des affaires sociales

Rapport de Mme Pascale Gruny, sénateur de l'Aisne

Rapport n° 280 (2019-2020)

**I. LE LÉGISLATEUR EST COMPÉTENT POUR DÉTERMINER LES LIMITES
INHÉRENTES AU DROIT DE GRÈVE**

A. Un droit constitutionnel qui connaît des limites

1. Un droit constitutionnel mais pas absolu

Le droit de grève, c'est-à-dire pour des travailleurs de cesser de manière concertée leur travail pour défendre des revendications professionnelles, **est garanti par le préambule de la Constitution de 1946.**

Ce droit n'est pour autant pas un droit absolu, et **le constituant a confié au législateur la tâche de déterminer le cadre dans lequel il s'exerce**, afin notamment d'en assurer la conciliation avec d'autres principes de valeur constitutionnelle tels que la continuité du service public.

2. Un encadrement qui peut aller jusqu'à l'interdiction de la grève

Dans le secteur public, le Conseil d'État (7 juillet 1950, Dehaene) a eu l'occasion de juger qu'en l'absence de cadre législatif, il appartient à l'administration de fixer les limitations qu'il convient d'apporter à l'exercice du droit de grève pour en éviter « *un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public* ».

Le législateur est ensuite intervenu pour fixer **des règles communes à l'ensemble des agents du service public**, notamment en conditionnant l'exercice du droit de grève au dépôt d'un préavis (art. L. 2512-2).

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 25 juillet 1979, que les limitations que le législateur peut apporter au droit

de grève « *peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales permet au préfet, en cas de menace imminente à l'ordre public, de réquisitionner tout service, public ou privé, et de requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service.

3. Un encadrement spécifique aux transports publics

Compte tenu des conséquences pour un grand nombre d'usagers que peut avoir l'exercice du droit de grève dans les services publics des transports, le législateur y a prévu un encadrement spécifique.

La loi « Bertrand » du 21 août 2007 a ainsi imposé une **obligation de négociation en amont** des conflits pouvant survenir et a visé à garantir aux usagers des transports publics, à défaut de service minimum, une certaine prévisibilité quant au service assuré. La loi « Diard » du 19 mars 2012 a en partie étendu ces dispositions au secteur du transport aérien.

Par ailleurs, un **dispositif d'alarme sociale et de déclaration préalable d'intention de faire grève**, inspiré des dispositions de la loi « Bertrand », a été mis en place s'agissant des enseignants des écoles maternelles et primaires par la loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves.

B. L'encadrement du droit de grève dans les transports publics est dicté par l'intérêt général

1. Des perturbations qui peuvent entraîner des troubles à l'ordre public

Lorsqu'une activité de transport relève d'un service public, le principe de valeur constitutionnelle de continuité du service public justifie en lui-même une intervention des pouvoirs publics.

Dans les territoires dont la population est particulièrement dépendante de l'offre publique de transport, un service fortement dégradé peut même conduire à limiter la liberté effective d'aller et venir.

Même lorsqu'il ne relève pas ou plus du service public, un service de transport peut concourir à la satisfaction d'un besoin essentiel de la population, ce qui peut justifier un encadrement du droit de grève.

La saturation des infrastructures de transport et des voies de circulation peut en outre poser des problèmes d'ordre public en créant des situations de danger et en réduisant la faculté des services de secours à intervenir rapidement.

2. Des conséquences économiques potentiellement importantes

La paralysie des transports publics peut avoir des conséquences économiques non négligeables.

Les usagers empêchés d'utiliser les transports publics peuvent avoir à supporter, outre la gêne occasionnée, des coûts liés à l'utilisation de moyens de transport plus onéreux, à des frais d'hébergement ou encore de garde d'enfant.

Enfin, un conflit social dur dans les transports peut pénaliser l'activité économique.

II. LA LOI DU 21 AOÛT 2007 A PERMIS D'AMÉLIORER LA PRÉVISIBILITÉ DU TRAFIC DANS LES TRANSPORTS MAIS SE HEURTE À DES LIMITES

A. Des améliorations réelles mais de portée limitée en cas de conflit dépassant le cadre de l'entreprise

1. Une conflictualité en baisse et une prévisibilité accrue

La loi du 21 août 2007, complétée par la loi du 19 mars 2012, a permis de réduire substantiellement les perturbations subies par les usagers des services publics de transport terrestre de voyageurs du fait de mouvements de grève.

La procédure d'« alarme sociale » qui doit être déclenchée avant tout dépôt de préavis de grève a ainsi permis, de l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés par le rapporteur, de diminuer la conflictualité et d'améliorer la qualité du dialogue social. Selon l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), près de 60 % des demandes de négociation préalable n'ont ainsi été suivies d'aucun préavis de grève en 2018.

En cas d'échec des négociations, l'obligation de **déclaration individuelle d'intention de faire grève** 48 heures à l'avance permet aux entreprises de transport de réorganiser le service pour assurer les dessertes définies comme prioritaires par l'autorité organisatrice et de fournir aux usagers une information fiable sur le service assuré.

2. Un dispositif inefficace en cas de conflit de grande ampleur extérieur à l'entreprise

Si elle a imposé aux autorités organisatrices de transport (AOT) de définir un niveau minimal de service correspondant aux besoins essentiels de la population (art. L. 1222-3 du code des transports), la loi de 2007 n'a pas prévu de dispositif permettant de garantir aux usagers ce niveau de service en cas de grève largement suivie.

Au demeurant, si le renforcement du dialogue social au sein des entreprises de transport a permis de réduire la conflictualité, il est sans effet lorsque le motif de la grève dépasse l'entreprise elle-même et vise des revendications que l'employeur ne peut satisfaire, comme ce fut le cas lors des perturbations importantes des transports.

B. Des pratiques visant à faire échec au dispositif créé en 2007

1. Le contournement de l'obligation de négociation par le dépôt de préavis de longue durée

Il arrive que des organisations syndicales déposent des **préavis de grève illimités ou de très longue durée** reposant sur des motifs larges et peu précis.

Dans pareil cas, l'alarme sociale et la négociation prévue pendant la durée du préavis n'ont lieu qu'une fois et tout salarié peut alors se mettre en grève à tout moment, avec la seule obligation de respecter l'obligation de déclarer son intention 48 heures à l'avance.

Il s'agit là d'un contournement de la loi de 2007 permettant aux organisations syndicales de s'affranchir des obligations de négociation prévues par le législateur.

2. La désorganisation du service par des mouvements de grève de très courte durée

Dans les services de transport, un arrêt de d'une durée inférieure à une heure d'un ou plusieurs agents peut conduire à une désorganisation du service pendant une période qui dépasse largement celle de la grève.

Il ressort des auditions du rapporteur que des préavis permettant de telles pratiques sont assez courants dans les entreprises de transport urbain. Il s'agit là d'un usage que l'on peut considérer comme abusif du droit constitutionnel de faire grève.

III. LA PROPOSITION DE LOI POSE LE PRINCIPE D'UN SERVICE GARANTI EN CAS DE GRÈVE

A. Un texte donnant aux entreprises de transport les moyens d'assurer un service minimum

1. Au cœur du dispositif, la possibilité de réquisition de salariés grévistes

La proposition de loi introduit **une exigence de service garanti en cas de grève égale au tiers du nombre de voyages assurés en service normal**, cette proportion pouvant être modulée par décision motivée de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transports. Les voyages assurés devraient être prioritairement concentrés durant deux « périodes de pointe » dans la limite du nombre de voyages assurés au cours de ces périodes en service normal (**article 3**).

Le texte autorise l'AOT à prévoir un niveau de service moindre (article 3) et lui impose de prévoir un niveau de service supérieur à un tiers si cela est nécessaire pour garantir la couverture des besoins essentiels de la population (**article 4**).

L'AOT pourrait autoriser un service moindre sur certaines liaisons, voire une interruption totale, et devrait (article 4) prévoir un niveau supérieur si cela était nécessaire pour garantir la couverture des besoins essentiels de la population.

Afin d'assurer le respect des fréquences fixées par l'AOT dans le cadre du service garanti, la personne publique ou l'entreprise chargée du service aurait la **possibilité de réquisitionner les catégories de personnel ou agents devant demeurer en fonction pour couvrir les besoins essentiels de la population**, dès lors que les personnels non-grévistes sont en nombre insuffisant.

En contrepartie, la proposition de loi permet à l'AOT d'infliger à l'entreprise une **amende administrative** en cas de non-respect des fréquences minimales (article 4).

2. La modification des modalités de remboursement des usagers en cas de défaut de mise en œuvre du service

La proposition de loi introduit une **présomption de responsabilité de l'entreprise** à l'égard des usagers si elle n'a pas fait usage de son pouvoir de réquisition pour assurer le service garanti (**article 6**).

Par ailleurs, le même article **supprime la possibilité d'un échange de titre de transport**, sauf en cas de voyage aller-retour si l'usager l'accepte.

3. L'applicabilité du dispositif au transport maritime et au transport aérien

La proposition de loi étend les dispositions de la loi du 21 août 2007 aux **transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises** (**article 1^{er}**). Elle prévoit en outre l'applicabilité à ce secteur du dispositif de réquisition.

Elle décline par ailleurs dans le **transport aérien de passagers** la notion de service garanti en confiant aux représentants de l'État les prérogatives dévolues à l'AOT pour le transport terrestre (**article 8**).

B. La position de la commission : sécuriser les dispositions du texte et lutter contre les abus du droit de grève

1. La sécurisation des dispositions centrales du texte

Suivant la position du rapporteur, la commission a cherché à **sécuriser le dispositif proposé** et à le rendre plus effectif.

La commission a premièrement considéré qu'il n'était pas souhaitable que le législateur fixe, de manière générale et absolue, un niveau de service minimal correspondant à un tiers du service normal.

En effet, un service équivalant à un train sur trois peut être supérieur à ce qui est nécessaire pour assurer les besoins essentiels d'un territoire rural. En outre, dans une aire urbaine dans laquelle plusieurs modes de transports publics existent, l'offre de transports doit être appréciée de manière globale.

Elle a préféré **laisser aux AOT**, territoire par territoire, **le soin de définir le niveau de service nécessaire** à la couverture des besoins de la population. Ce niveau aura vocation à différer d'une région à l'autre, voire d'un mode de transport ou même d'une ligne à l'autre en fonction de l'offre de transport existante et des besoins de la population. La définition de ce niveau minimal de transport ferait l'objet d'une délibération transmise au préfet qui pourrait, s'il l'estime nécessaire, la déférer au juge administratif.

En outre, confier un pouvoir de réquisition non pas à une autorité publique mais à une entreprise, le cas échéant privée, qui ne dispose pas de moyens de coercition, semble à la fois fragile juridiquement et peu opérant en pratique. Sur la proposition du rapporteur, **la commission a donc prévu que l'AOT puisse, dès lors que le niveau minimal de service n'aura pas été assuré pendant trois jours, enjoindre à l'entreprise de transport de requérir les salariés nécessaires.**

Un salarié requis qui refuserait de reprendre son travail s'exposerait à des **sanctions disciplinaires**, l'exercice illicite du droit de grève constituant une faute.

S'agissant du dédommagement des usagers en cas de défaut de mise en œuvre du service, la commission a prévu le principe d'un remboursement automatique pour les titres de transport payés par voie dématérialisée.

2. Une mesure plus circonscrite pour le transport aérien

L'application au transport aérien des instruments introduits par la proposition de loi pose d'importantes difficultés, le secteur étant largement libéralisé. Ces dispositions ont donc été limitées par la commission aux **liaisons aériennes soumises à des obligations de service public.**

Par ailleurs, **des précisions ont été apportées sur la finalité des déclarations individuelles d'intention de faire grève** de manière à rendre pleinement effectif le dispositif de la loi du 19 mars 2012.

3. La lutte contre les abus du droit de grève

La commission a enfin, sur proposition du rapporteur, cherché à compléter les dispositions de la proposition de loi en introduisant des mesures de nature à lutter contre les abus constatés dans l'exercice du droit de grève et à rendre plus effectifs les dispositifs introduits en 2007.

Elle a ainsi inséré un **article 9**, aux termes duquel **un préavis de grève devient caduc dès lors que, pendant cinq jours d'affilée, il est constaté qu'aucun salarié de l'entreprise n'a exercé son droit de grève.** On peut en effet considérer que, dès lors que plus aucun salarié ne suit les organisations syndicales ayant appelé à la grève, le conflit a pris fin. Une telle précision ne fait nullement obstacle à ce qu'une organisation syndicale dépose un nouveau préavis, y compris pour les mêmes motifs, à condition de déclencher à nouveau une procédure d'alarme sociale.

En outre, afin de lutter contre les grèves de très courte durée qui désorganisent de manière excessive le service, la commission a ajouté un **article 10** étendant aux salariés d'entreprises de transport chargées de la gestion d'un service public les dispositions de la loi du 6 août 2019 permettant aux collectivités territoriales d'**imposer à leurs agents souhaitant faire grève de le faire du début à la fin de leur service.**



Commission des affaires sociales
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>
15 rue de Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06
01 42 34 20 84 – contact.sociales@senat.fr

Pascale Gruny
Sénateur de l'Aisne
(Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 280 (2019-2020) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/19-280/19-280.html>