



...la proposition de loi visant à concilier la continuité du service public de transports avec l'exercice du droit de grève

DROIT DE GRÈVE / CONTINUITÉ DES SERVICES DE TRANSPORTS : DES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant les orientations du rapporteur **Philippe Tabarot**, a adopté le 3 avril 2024 la proposition de loi d'Hervé Marseille et plusieurs de ses collègues, visant à **concilier la continuité du service public de transports avec l'exercice du droit de grève, sous le bénéfice de 10 amendements**.

Ce texte propose de définir une période maximale de 60 jours par an au cours desquels **l'exercice du droit de grève dans les services publics de transport pourrait être suspendu**. Seraient ainsi **sanctuarisées certaines périodes** correspondant à de **grands départs**, pendant lesquelles les usagers auraient la **garantie** qu'une grève ne pourrait pas perturber **le bon fonctionnement des services de transports publics**.

Considérant que les grèves réalisées les jours d'afflux massifs de voyageurs portent une **atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir et à l'ordre public**, la commission a approuvé l'article unique, sous le bénéfice de **deux amendements** tendant notamment à **renforcer sa proportionnalité** et, partant, sa **constitutionnalité**.

Au-delà de la définition d'un cadre applicable aux journées de grands départs, la commission a entendu **garantir la continuité des services publics pour les mobilités du quotidien, en complétant le texte par quatre articles**. Les usagers empruntant chaque jour les transports collectifs pour **se rendre sur leur lieu de travail**, et *a fortiori* ceux qui ne peuvent pas télétravailler, sont en effet **ceux qui pâtissent le plus des conséquences des grèves**.

Enfin, **le droit de grève est un droit constitutionnel précieux**. Telle est la raison pour laquelle la commission a estimé essentiel de **lutter contre les détournements de son exercice**, que sont notamment le **recours abusif aux préavis « dormants »** et les **grèves de 59 minutes**. Elle a enrichi **le texte par deux articles** afin d'encadrer ces pratiques.

1. SANCTUARISER LES JOURS D'AFFLUX MASSIFS DE VOYAGEURS PAR UNE SUSPENSION DU DROIT DE GRÈVE



A. SUSPENDRE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE SUR CERTAINES PÉRIODES DE GRANDS DÉPARTS : UN DISPOSITIF DÉJÀ EN PLACE EN ITALIE

L'article unique de la proposition de loi prévoit la **possibilité de suspendre l'exercice du droit de grève** des personnels et agents concourant directement au fonctionnement et à la gestion des services publics de **transports terrestres et aériens** réguliers de personnes, pour des **périodes continues de 15 jours maximum, dans la limite de 60 jours par an**.

Ces **périodes** seraient **déterminées par décret**, publié au moins 90 jours avant la première concernée, et après 30 jours de **négociation préalable** avec les organisations syndicales patronales et salariales représentatives au niveau national.

Le manquement au respect de ces règles serait **puni** d'une **amende** de 15 000 euros, d'un an d'**emprisonnement** et d'une **peine complémentaire d'interdiction d'exercer** une activité professionnelle en lien avec un service public durant 5 ans.

Le dispositif proposé trouve sa source dans le **modèle italien en vigueur depuis plus de 30 ans**. Dans des termes analogues à ceux du bloc de constitutionnalité français, **l'article 40 de la Constitution italienne** prévoit que : « *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois*

qui le réglementent ». Aussi, la loi italienne du 12 juin 1990 permet, pour certains **services publics considérés comme essentiels** — et dont les **transports publics** font partie — de **prévoir l'abstention de grève des contingents de travailleurs strictement nécessaires à l'exécution des services**. Ces périodes d'exemption, au cours desquelles aucune grève ne peut être déclenchée, sont définies par l'**accord** conclu dans le secteur des transports ferroviaires en **1999** (modifié en 2021) entre l'**entreprise ferroviaire publique italienne** et les **syndicats de cheminots**.



B. RENFORCER LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF POUR ASSURER UNE CONCILIATION ÉQUILBRÉE ENTRE LE DROIT DE GRÈVE ET D'AUTRES DROITS ET LIBERTÉS CONSTITUTIONNELS



Le droit de grève est un **droit constitutionnel** : le septième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 énonce ainsi que « **Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent** ». Ainsi que l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 1979, « *en édictant cette disposition, les constituants ont entendu marquer que le droit de grève est un **principe de valeur constitutionnelle**, mais qu'il a des **limites** et ont habilité le **législateur** à tracer celles-ci en opérant la **conciliation** nécessaire*

*entre la défense des **intérêts professionnels**, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'**intérêt général** auquel la grève peut être de nature à porter atteinte* ».

Or, il apparaît que l'**exercice du droit de grève lors des jours de grands afflux de voyageurs** est de nature à porter une **atteinte disproportionnée à la continuité du service public, à la liberté d'aller et venir** ainsi qu'à la **préservation de l'ordre public**. En outre, la France s'est dotée d'**objectifs ambitieux de décarbonation du secteur des transports**, ce qui doit conduire à un **important report modal vers les transports collectifs** : or, ces mouvements de grève sont de nature à nourrir l'**incompréhension** et l'**insatisfaction** des usagers, qui, face à ces situations, se reportent **sur des modes plus fiables mais plus polluants** (voiture, avion).

« Le sujet des grèves et du manque de fiabilité est identifié comme un des principaux freins au développement du ferroviaire et participe à l'écart de compétitivité entre le rail et la route. »

Association française du rail

La proposition de loi entend répondre à cette difficulté en permettant de suspendre le droit de grève sur ces périodes. La commission **souscrit pleinement à cette évolution de notre droit**. Attachée à la sécurité juridique du texte, elle a veillé, à l'initiative du rapporteur, à en **renforcer la constitutionnalité (amdt)** pour :

- ➔ **restreindre** l'application de la suspension du droit de grève aux **seuls personnels** dont le **concours est indispensable** au fonctionnement des services de transport ;
- ➔ **préciser** les **périodes concernées** par ces suspensions (à la fois les **types de jours** concernés [jours fériés, vacances, élections, événements d'importance majeure], mais aussi les **plages horaires**, en les limitant aux heures de pointe) ;
- ➔ **diminuer le nombre maximum de jours concernés** par cette suspension (en les portant de **60 à 30 par an**, sur des **périodes de 7 jours continus maximum, plutôt que 15**) ;
- ➔ **remplacer les sanctions pénales par des sanctions disciplinaires, plus adaptées et plus proportionnées** à un manquement à une obligation professionnelle.

Cet amendement **précise** également le **champ d'application du dispositif**, en le **circonscrivant** aux seuls **services publics de transport terrestre régulier de personnes** et aux **services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs** (hormis les liaisons internationales), et en **excluant** le **secteur aérien**. Enfin, la commission a souhaité, à titre transitoire, réduire le délai entre la publication du décret et la première période de suspension, afin de permettre son application aux jeux Olympiques et Paralympiques à venir (**amdt**).

2. PROTÉGER LES MOBILITÉS DU QUOTIDIEN DES EFFETS EXCESSIFS DES MOUVEMENTS SOCIAUX

A. LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS : UNE INSUFFISANTE GARANTIE POUR RENDRE LE SERVICE PRÉVISIBLE

Dans les **services publics de transports terrestres** les opérateurs doivent, en cas de **grève**, assurer la **continuité du service** et la **prévisibilité** du trafic à travers la mise en œuvre d'un **plan de transport adapté**. Ce plan est conforme à des **priorités de dessertes** définies par l'autorité organisatrice de transports (AOT) et à des **niveaux de service** qui y correspondent.

Pour le mettre en œuvre, les opérateurs peuvent **revoir l'organisation du travail** dans les conditions définies par un **accord de prévisibilité** conclu avec les syndicats représentatifs, ou, à défaut, par un plan de prévisibilité fixé unilatéralement. Ils **réaffectent le personnel disponible** (personnel non gréviste). Les employeurs disposent, à cet effet, de **déclarations individuelles de participation à la grève** transmises par les salariés **48 heures en avance**. Ces derniers peuvent y renoncer dans un **délaï supplémentaire** de **24 heures**.

Cependant, ces **délais**, trop **courts**, ne donnent **pas** aux opérateurs le **temps nécessaire** pour **adapter l'offre de transport en conséquence**. Ils n'ont, en effet, en pratique, **pas** la **capacité** de **fournir aux usagers une information prévisible et fiable** en amont de la grève alors qu'ils ont l'obligation d'y procéder 24 heures avant le début du mouvement.

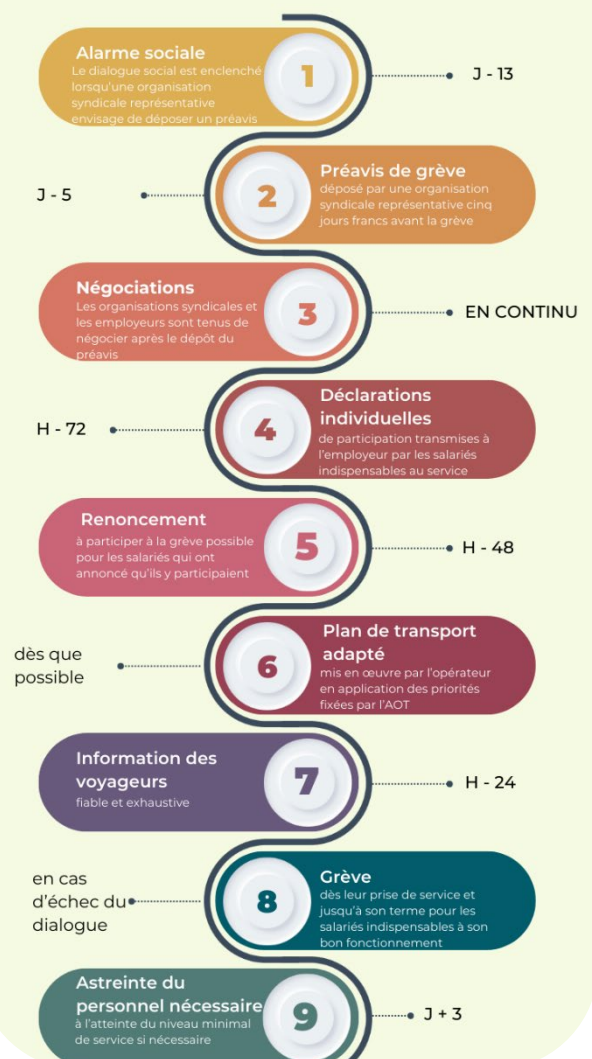
En outre, en cas de grève très suivie, les opérateurs sont tenus d'assurer un **niveau minimal de service** qui correspond à la couverture des **besoins essentiels** de la population. Pour autant, ils **ne disposent pas des moyens** pour le garantir, puisqu'ils n'ont **aucun pouvoir d'imposer** aux salariés nécessaires une **astreinte** qui leur permettrait de respecter cette obligation.

B. GARANTIR UN RÉEL SERVICE MINIMUM POUR LES USAGERS EN CAS DE GRÈVE

Le droit actuel n'assure **pas** une **protection adéquate** des **mobilités du quotidien**, et notamment des **trajets domicile-travail**. La commission a donc choisi d'**avancer de 24 heures** les délais de **déclaration individuelle (amdt)** : les grévistes devront désormais se signaler **72 heures en amont** du mouvement et pourront renoncer à y participer 48 heures en avance. Cette **évolution paramétrique** devrait permettre aux opérateurs d'**optimiser le service**, et d'assurer une **meilleure conciliation** entre l'exercice du droit de **grève** et la **liberté d'aller et venir**. Elle facilitera aussi l'**information des voyageurs** et sa fiabilité, et limitera ainsi les potentiels troubles à l'**ordre public** liés à l'accueil d'usagers venus en gare sur la base d'informations erronées.

La commission a également précisé que le **niveau minimal de service** couvre les besoins essentiels de la population, notamment aux **heures de pointe (amdt)**. Elle entend par ailleurs le transformer en un véritable **service minimum garanti** en ouvrant la possibilité aux AOT d'enjoindre aux entreprises de transport de réquisitionner **les personnels indispensables** pour assurer ce niveau minimal de service lorsqu'il n'est **pas observé trois jours de suite (amdt)**.

CHRONOLOGIE DES GRÈVES DANS LES SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT EN APPLICATION DU TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION



Par ailleurs, le **transport maritime de voyageurs** à destination des îles françaises ne bénéficie actuellement pas des mesures tendant à assurer la **prévisibilité du trafic** et l'information des voyageurs en cas de grève. Afin d'assurer la **continuité territoriale** et la **continuité du service public**, la commission a **corrigé** cette **anomalie** ([amdt](#)).

3. EN FINIR AVEC LES DÉTOURNEMENTS DU DROIT DE GRÈVE



A. DES DÉTOURNEMENTS TROP FRÉQUENTS DU DROIT DE GRÈVE PORTENT ATTEINTE AU DIALOGUE SOCIAL ET ONT DE LOURDES CONSÉQUENCES SUR LE TRAFIC

Dans les **services publics de transports**, les grèves ne peuvent avoir lieu que **5 jours francs** après le dépôt d'un **préavis**. En amont de ce dépôt, une procédure « **d'alarme sociale** » doit en outre être enclenchée. Ces dispositions tendent à **favoriser** le **dialogue social** afin que la **grève** n'ait lieu qu'en **dernier recours**, après son éventuel échec.

Or, certaines organisations syndicales déposent des **préavis** de grève de **longue durée**, voire illimités, ce qui conduit à **contourner** cette **période** de **dialogue social**. Il est en effet possible pour les agents de participer à une grève en s'appuyant sur un préavis déposé plusieurs mois plus tôt, appelé couramment « **préavis dormant** », de sorte que la **période de négociation** à laquelle sont tenues les parties prenantes ne joue **plus** son rôle de **prévention des conflits**. En outre, ces préavis permanents sont **parfois utilisés** par certains personnels pour des **raisons individuelles**, alors que la **grève** est un **droit collectif** et **revendicatif**.

Ils peuvent en outre servir de support aux grèves de courte durée ou « **grèves de 59 minutes** ». Certains salariés peuvent en effet faire **grève moins d'une heure**, à un **moment stratégique** de la journée, ce qui rend impossible leur réaffectation et a de **lourdes conséquences** sur le **trafic**. Celles-ci ne sont dans ce cas pas **proportionnées** au **coût assez faible** supporté par le salarié.

B. IL EST LÉGITIME D'Y METTRE FIN AFIN DE PRÉSERVER L'EXERCICE LICITE DE LA GRÈVE

La commission, sur la proposition du rapporteur, a prévu la **limitation à 30 jours** des **préavis** de grève dans les services publics de transport et la **caducité** de ceux qui n'ont **pas** été **utilisés** par au moins **deux agents** pendant une période de **quarante-huit heures** ([amdt](#)). Une telle disposition permet d'**empêcher** des **contournements** du **dialogue social** et des **détournements** du droit collectif de grève pour des **raisons individuelles**.

La commission a également précisé qu'en cas de **risque de désordre manifeste** à l'exécution du service public, les salariés devant déclarer individuellement leur participation à la grève seraient tenus d'**exercer** leur **droit de grève** uniquement au **début** de l'une de leurs **prises de service** et **jusqu'à son terme** afin de **ne pas causer** des **effets disproportionnés** ([amdt](#)).

POUR EN SAVOIR +

- Avis sur les crédits « Transports » du PLF 2024
- Dossier législatif de la loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social



Jean-François Longeot

Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Philippe Tabarot

Rapporteur
Sénateur des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

[COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE](#)

☎ 01 42 34 23 20

[Consulter le dossier législatif](#)

