

Commentaire de la décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007

Loi sur le dialogue social et la continuité du service public
dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

Le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs a été déposé sur le bureau du Sénat le 4 juillet 2007. Adopté par le Sénat le 19 juillet puis par l'Assemblée nationale le 1^{er} août, ce texte, sur lequel l'urgence avait été déclarée, a fait l'objet d'une commission mixte paritaire dont les conclusions ont été approuvées le 2 août. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante sénateurs et soixante députés. Le Conseil a rendu sa décision le 16 août. Après un rappel du cadre juridique dans lequel s'exerce le droit de grève puis du contenu de la loi, seront examinées, successivement, les réponses qui ont été apportées aux griefs présentés par les requérants.

I. Le cadre juridique du droit de grève

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose, en son alinéa 7, que : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Cette réglementation générale du droit de grève, annoncée en 1946, n'a jamais été prise. Seules des lois particulières, interdisant ou réglementant ce droit pour certaines catégories professionnelles, ont été votées. À l'occasion de l'examen de certaines d'entre elles le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence, qui encadre l'intervention largement reconnue du législateur.

1) Le cadre législatif

En premier lieu, divers textes de niveau législatif ont privé du droit de grève certains agents publics : les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité (loi du 27 décembre 1947), les autres personnels de la police nationale (loi du 28 septembre 1948) ou des services extérieurs de l'administration pénitentiaire (ordonnance du 6 août 1958), les magistrats de l'ordre judiciaire (ordonnance du 22 décembre 1958), les personnels du service des transmissions du ministère de l'intérieur (loi de finances rectificative du 31 juillet 1968), les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (loi du 17 juin 1971) et les militaires (lois du 13 juillet 1972 puis du 24 mars 2005).

En deuxième lieu, diverses lois ponctuelles ont posé des restrictions particulières visant à instaurer un service minimum dans les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision (lois du 26 juillet 1979 et du 30 septembre 1986), dans ceux qui détiennent des matières nucléaires (loi du 25 juillet 1980) ou encore dans le domaine de la navigation aérienne (loi du 31 décembre 1984). De manière analogue, l'article L. 6112-2 du code de la santé publique prévoit que les établissements assurant le service public hospitalier doivent concilier le droit de grève avec l'accueil des personnes dont l'état requiert leurs services ; ces règles s'appliquent également aux établissements privés de santé assurant une mission de service public.

En troisième lieu, à la suite de la grève des mineurs de 1963, a été adoptée la loi du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics. Cette loi a été codifiée en 1973 dans le code du travail et modifiée notamment par la loi du 13 juillet 1987.

Ces dispositions figurent aujourd'hui dans la section 2 du chapitre premier du titre II du livre V du code du travail, qui comprend les articles L. 521-2 à L. 521-6.

L'article L. 521-2 définit le champ de la section, lequel s'applique « aux personnels de l'État, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public ».

L'article L. 521-3 institue l'obligation du dépôt par un syndicat représentatif d'un préavis indiquant les motifs de recours à la grève, cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. L'article L. 521-4 interdit les grèves par roulement. L'article L. 521-5 prévoit que le non respect de ces dispositions entraîne l'application de sanctions disciplinaires. L'article L. 521-6 porte sur la retenue du traitement.

Ces dispositions ont été recodifiées par l'ordonnance du 12 mars 2007, non encore entrée en vigueur, aux articles L. 2512-1 à 5 du nouveau code.

À cette brève réglementation générale applicable aux services publics s'ajoutent des dispositions générales applicables à tous. D'une part, l'article L. 521-1 du code du travail dispose, en son 1^{er} alinéa, que : « La grève ne rompt pas le contrat de travail, sauf faute lourde imputable au salarié ». D'autre part, des dispositions générales concernant les procédures de règlement des conflits collectifs de travail s'appliquent au règlement de la quasi-totalité des conflits collectifs du travail (par référence aux professions visées à l'article L. 131-2 du code du travail). Sont ainsi prévus des mécanismes de conciliation, médiation et arbitrage.

Enfin, indépendamment de ces textes sur la grève, demeure celui sur le droit de réquisition par lequel le Gouvernement peut juridiquement contraindre des salariés en grève régulière à reprendre le travail en décidant, par décret, leur réquisition. Ces pouvoirs trouvent leur fondement dans la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, maintenue en vigueur par la loi du 24 février 1950 et complétée par l'ordonnance du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et services. Ces dispositions figurent désormais aux articles L. 2211-1 et suivants du code de la défense. La réquisition peut porter sur les personnes (art. L. 2212-1 et s. du même code) ou sur les biens (art. L. 2213-1 et s. du même code).

2) Le cadre constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion, à six reprises, de se prononcer sur la conformité de certaines des lois ordinaires réglementant le droit de grève ci-dessus présentées.

En premier lieu, le Conseil admet que la loi peut aller « jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service (public) dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays » (n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987). Il n'a cependant jamais eu l'occasion de préciser la notion de « besoins essentiels du pays ». En effet, aucune des lois postérieures à 1958 interdisant le droit de grève à certains agents publics ne lui a été soumise.

En deuxième lieu, le Conseil a posé de manière générale que le législateur peut apporter des « limites » au droit de grève. Le considérant de principe est issu de la décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 et a été repris sans modification depuis lors (n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987).

Le considérant en question est ainsi rédigé : « Considérant qu'aux termes du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par celui de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent » ; qu'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 ; que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ».

Ce considérant s'inspire de la décision Dehaene du Conseil d'État (Ass, 7 juillet 1950, Dehaene, Rec. p. 426) tout en allant au-delà. Le Conseil constitutionnel pose en effet d'abord le principe de la compétence du législateur pour « limiter » le droit de grève, notion que n'évoquait pas l'arrêt Dehaene. Puis, comme celui-ci, il relève que la loi doit opérer une conciliation entre le droit de grève et d'autres principes à valeur constitutionnelle. Pour le moment, le Conseil a eu l'occasion de se prononcer sur cette conciliation avec deux autres principes constitutionnels : d'une part, la loi peut édicter des limitations pour assurer la continuité du service public qui a aussi le caractère d'un principe à valeur constitutionnelle (n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987) ; d'autre part, la loi peut édicter des limitations pour assurer la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens (n° 80-117 DC du 22 juillet 1980).

Cette conciliation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle doit également s'opérer, non plus pour l'exercice du droit de grève, mais aussi pour les conséquences du droit de grève. C'est ce qui a conduit le Conseil à censurer comme contraire au principe d'égalité une disposition législative qui limitait la responsabilité civile des salariés et des organisations syndicales ouvrières en raison de dommages causés par une grève aux seules actions en réparation des dommages causés par une infraction pénale ou par des faits manifestement insusceptibles de se rattacher à l'exercice du droit de grève ou du droit syndical (n° 82-144 DC du 22 octobre 1982).

En troisième lieu, le Conseil reconnaît la compétence du législateur pour « définir les conditions d'exercice du droit de grève et tracer la limite séparant les actes et les comportements qui constituent un exercice licite de ce droit des actions et comportements qui en constitueraient un usage abusif » (n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987).

Dans ce cadre, le Conseil reconnaît que le législateur peut exiger le dépôt d'un préavis préalablement au déclenchement d'une grève dans un service public (n° 79-105 DC du 25 juillet 1979).

Dans le prolongement de cette jurisprudence relative aux limitations de l'exercice du droit de grève, le Conseil a reconnu au législateur le pouvoir de définir les conséquences pécuniaires d'une cessation concertée du travail (n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987). La loi peut alors prendre « en considération notamment les règles comptables de liquidation de la rémunération des intéressés ainsi que les contraintes d'ordre pratique inhérentes tant aux modalités de détermination de la cessation de travail qu'au décompte de la durée de la grève, ainsi que l'incidence des grèves d'une durée inférieure à une journée sur le fonctionnement des services publics ». Le Conseil a admis qu'une retenue plus que proportionnelle à la durée de la grève puisse, pour les personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif, contribuer à éviter le recours répété à des grèves de courte durée affectant anormalement le fonctionnement régulier des services publics.

Au total, le Conseil a pu se prononcer sur certaines des questions que pose la

réglementation sur le droit de grève. Il a aussi rappelé que, si le législateur décide de fixer des limites au droit de grève, il doit exercer pleinement sa compétence. Il peut certes déléguer au Gouvernement le soin de déterminer des modalités d'application des conditions d'exercice du droit de grève qu'il fixe (n° 79-105 DC du 25 juillet 1979). Mais il revient à la loi, sous peine d'incompétence négative, de déterminer le cadre de ces limitations.

II. Le contenu de la loi

Inspirée d'un rapport remis en 2004 par le Président Mandelkern au ministre chargé des transports, la loi est applicable aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique. Elle comporte deux volets consacrés, respectivement, à la prévention des conflits dans ces entreprises et, d'autre part, à l'organisation du service en cas de grève.

1) La prévention des conflits

La loi rend obligatoire l'engagement de négociations dans les entreprises de transport et dans les branches avant le 1^{er} janvier 2008. L'objectif est de parvenir à la signature d'un accord-cadre organisant « une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social ».

Cette orientation s'inspire directement, d'une part, du protocole d'accord sur l'alarme sociale signé à la RATP le 11 juin 1996 et renouvelé les 23 octobre 2001 et 20 février 2006 et, d'autre part, de l'accord sur la demande de concertation immédiate signé à la SNCF le 28 octobre 2004.

L'accord-cadre prévoira, dans chaque entreprise, les conditions de la négociation préalable. À défaut d'accord-cadre, les négociations pourront être définies par les partenaires sociaux au niveau de la branche. Trois branches professionnelles sont concernées : la branche des transports urbains, celle des transports interurbains et celle du transport ferroviaire. Les accords de branche s'appliqueront de plein droit dans les entreprises où aucun accord-cadre n'aura pu être signé. Faute d'accord-cadre ou d'accord de branche avant le 1^{er} janvier 2008, un décret en Conseil d'État fixera les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable à la grève.

Cet accord-cadre déterminera notamment : les conditions dans lesquelles un syndicat représentatif notifie à l'employeur les motifs pour lesquels il envisage de déposer un préavis de grève ; le délai, à compter de cette notification, pour que l'employeur réunisse les syndicats représentatifs ayant procédé à la notification (ce délai ne pouvant dépasser 3 jours) ; la durée de négociation préalable à la grève (celle-ci ne pouvant excéder 8 jours à compter de la notification) ; le déroulement de cette négociation, les informations transmises aux syndicats, l'information des travailleurs sur le conflit, etc.

La RATP, la SNCF et les autres entreprises de transport déjà dotées d'un accord de prévention des conflits devront avoir mis en conformité leurs procédures de prévention des conflits avec la loi, au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

Toujours pour prévenir les conflits, la loi cherche à mettre un terme à la pratique des « préavis glissants », qui consiste à déposer plusieurs préavis successifs.

2) L'organisation du service en cas de grève

Cette organisation est d'abord préparée, en amont d'une grève éventuelle, par la définition des priorités de desserte et des moyens de les assurer. Puis, en cas de grève, diverses modalités de déroulement de celle-ci sont précisées.

– En prévision d'une éventuelle grève, l'autorité organisatrice de transport (AOT)¹ doit

définir les dessertes prioritaires. Les conditions de desserte doivent comprendre, pour chaque niveau de service, les fréquences et les plages horaires. Le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée aux droits et libertés (aller et venir, accès aux services publics, travail, commerce et industrie). Ce niveau correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il doit également garantir l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examens nationaux. Ces priorités de desserte sont rendues publiques.

L'entreprise de transport élabore un « plan de transport adapté » à ces priorités de desserte, ainsi qu'un plan d'information des usagers. Ces plans sont approuvés par l'autorité organisatrice de transport.

Le représentant de l'État est tenu informé par l'AOT de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus, ainsi que de l'élaboration des plans. En cas de carence de l'AOT, et après une mise en demeure, le représentant de l'État arrête les priorités de desserte ou approuve les plans.

Ces priorités de desserte étant arrêtées, l'employeur et les syndicats doivent, dans les entreprises de transport, négocier, avant le 1^{er} janvier 2008, un « accord collectif de prévisibilité du service applicable » en cas de grève. Cet accord recense les catégories d'agents et leurs effectifs nécessaires pour assurer le « plan de transport adapté ». Il fixe les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible, l'organisation du travail est révisée et les personnels disponibles réaffectés afin de permettre la mise en œuvre du plan de transport adapté. À défaut d'accord, un plan de prévisibilité est défini par l'employeur.

– En cas de grève, les salariés relevant des catégories d'agents dont la présence est nécessaire pour assurer la réalisation du plan de transport adapté doivent informer le chef d'entreprise, au plus tard 48 heures avant, de leur intention d'y participer. Cette information, couverte par le secret professionnel, ne peut être utilisée que pour l'organisation du service durant la grève. Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié qui n'a pas informé son employeur de participer à la grève dans le délai de 48 heures.

– Dès le début de la grève, les parties peuvent décider de désigner d'un commun accord un médiateur. Au-delà de huit jours de grève, une consultation des salariés sur la poursuite du mouvement peut être décidée par l'employeur, un syndicat représentatif ou le médiateur. Son résultat n'affecte pas l'exercice du droit de grève.

– La loi rappelle le principe selon lequel les périodes de grève ne sont pas rémunérées (art. L. 521-6 du code du travail).

3) Le sort des usagers

La loi affirme un droit de l'utilisateur du service public de transport terrestre à une information précise et fiable sur le service assuré. Celle-ci doit intervenir au plus tard 24 heures avant le début de la perturbation.

Par ailleurs, l'utilisateur a droit au remboursement des titres de transport qu'il n'a pu utiliser du fait de la grève. S'il dispose d'un abonnement, il voit celui-ci prolongé pour la durée d'utilisation dont il a été privé. Ce coût est pris en charge par l'entreprise de transport « en cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transport adapté et du plan d'information des usagers... quand l'entreprise est directement responsable du défaut d'exécution ».

III. La conformité à la Constitution de la loi déferée

Les sénateurs mettaient en cause la conformité à la Constitution de tout ou partie des articles 2 à 5 de la loi. Les députés contestaient ses articles 2 à 6 et 9.

1) Articles 2 et 3

L'article 2 de la loi déferée est celui qui rend obligatoire l'engagement de négociations dans les entreprises de transport et dans les branches avant le 1^{er} janvier 2008, en vue de parvenir à la signature d'un accord-cadre organisant « une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social ». À défaut d'accord-cadre, les négociations pourront être définies par les partenaires sociaux au niveau de la branche. Faute d'accord-cadre ou d'accord de branche avant le 1^{er} janvier 2008, la loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État y suppléera. Les entreprises de transport déjà dotées d'un accord devront se mettre en conformité avec la loi nouvelle au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

L'article 3 cherche à mettre un terme à la pratique des « préavis glissants ».

Les requérants dénonçaient d'une part l'inconstitutionnalité du renvoi au décret, d'autre part l'atteinte excessive au droit de grève et enfin la violation de la liberté contractuelle

a) La compétence du législateur

Seule la loi peut, en application du Préambule de 1946 et de l'article 34 de la Constitution, réglementer le droit de grève. Pour autant la loi peut renvoyer à la fois à la convention collective et au décret.

D'une part, la loi peut, pour réglementer le droit de grève, renvoyer à la négociation collective. En effet le huitième alinéa du Préambule de 1946 dispose que « tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués à la participation collective des conditions de travail ». Dès lors le législateur doit concilier les 7^e et 8^e alinéas du Préambule. C'est ce que le Conseil constitutionnel juge par exemple quand il admet que la loi définisse les droits et obligations touchant aux conditions et aux relations de travail puis renvoie à la négociation collective le soin de préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de ces normes (n° 2004-494 DC du 29 avril 2004, n° 2005-523 DC du 29 juillet 2005).

D'autre part, la loi peut renvoyer au décret pour fixer ses modalités d'application. Cette orientation est conforme tant à la jurisprudence générale du Conseil constitutionnel sur le renvoi de la loi au décret qu'à la jurisprudence particulière sur cette question en matière de droit de grève. De manière générale, le Conseil exige que le législateur fixe lui-même les règles essentielles, pouvant pour le reste renvoyer au pouvoir réglementaire (n° 85-191 DC du 10 juillet 1985 ; n° 88-157 L du 10 mai 1988 ; n° 96-178 L du 5 septembre 1996). La loi ne peut, par exemple, renvoyer au décret « la détermination du champ d'application de la règle qu'elle pose » (n° 84-173 DC du 26 juillet 1984). Cette jurisprudence générale trouve notamment à s'appliquer en matière de droit de grève. D'une part, le Conseil constitutionnel censurerait une délégation au Gouvernement du « soin de réglementer l'exercice du droit de grève » (n° 80-117 DC du 22 juillet 1980). Mais, d'autre part, le Conseil juge conforme à la Constitution le renvoi au décret pour fixer les modalités d'application des conditions régissant le service minimum à la radio-télévision (n° 79-105 DC du 25 juillet 1979).

La loi déferée s'inscrit dans ce cadre. Le législateur réglemente le droit de grève et opère un renvoi à la négociation collective et, si aucun accord-cadre d'entreprise ou accord de branche n'est conclu, au décret. C'est en effet la loi déferée qui crée les principes de chacune des limitations à l'exercice du droit de grève et notamment, d'une part le délai d'un maximum de trois jours pour réunir les syndicats à compter de la notification de l'intention de dépôt d'un préavis et, d'autre part, le délai de négociation préalable d'au maximum huit jours. L'accord-cadre ou l'accord de branche et, à défaut, le décret ne bénéficient ainsi pas d'une grande marge de manœuvre. Ils doivent se contenter de mettre en œuvre les orientations fixées par la loi, dans des conditions strictement définies et sous le contrôle du juge administratif – juge de ce décret.

Le législateur n'a ainsi pas méconnu sa compétence et le Conseil constitutionnel a écarté le grief soulevé.

b) L'exercice du droit de grève

Les requérants reprochaient aux dispositions déferées de violer les exigences constitutionnelles en matière d'exercice du droit de grève en imposant un délai de négociation excessivement long et en ne limitant pas l'obligation de négocier aux seules revendications portant sur des questions internes à l'entreprise. Les sénateurs dénonçaient en outre le « monopole » des syndicats représentatifs pour le dépôt d'un préavis de grève.

– S'agissant du délai, les 8 jours, prévus par l'article 2 de la loi déferée, pour la négociation préalable, s'ajoutent aux 5 jours prévus par l'article L. 521-3 du code du travail. Ainsi, le délai maximum entre la notification des motifs pour lesquels un syndicat représentatif envisage de déposer un préavis, et le début effectif de la grève est porté par la loi à 13 jours. En effet, le délai de 3 jours maximum laissé à l'employeur pour convoquer la négociation, ainsi que le délai de 48 heures pour la déclaration individuelle imposée à certains salariés, s'imputent l'un sur le délai de 8 jours pour négocier et l'autre sur le délai de 5 jours de préavis.

Ce délai n'est pas apparu d'une durée disproportionnée au regard de sa double finalité : permettre d'une part une négociation effective, d'autre part la mise en place du plan de transport adapté.

– S'agissant des motifs de la grève, le Conseil a estimé qu'une grève fondée sur des revendications interprofessionnelles ne prive pas de tout objet l'obligation d'un dialogue social dans l'entreprise. Il ne peut dès lors être fait grief à la loi de ne pas avoir restreint l'obligation de négociation aux seules revendications « internes » à l'entreprise.

– S'agissant de la critique du « monopole syndical » pour le déclenchement de la grève, elle vise tout autant le droit existant que la nouvelle loi qui en renforce la portée dans le domaine des transports. Les requérants invitaient donc le Conseil constitutionnel à faire usage de son contrôle des lois déjà promulguées (n° 85-187 DC du 25 janvier 1985 ; n° 99-410 DC du 16 mars 1999). C'est en effet la loi du 31 juillet 1963, codifiée aux articles L. 521-2 et suivants du code du travail, qui confie, dans les services publics, un « monopole » aux syndicats représentatifs pour le dépôt des préavis de grève. De ce point de vue, la nouvelle loi ne fait que modifier la durée totale du préavis mais ne change pas l'orientation existante.

Toutefois, ce monopole syndical a été admis par le Conseil constitutionnel, ce qui montre l'étendue des limitations que la loi peut apporter au droit de grève (n° 86-217 DC du 18 septembre 1986). Il faut voir là un des éléments de proportionnalité entre l'exercice des droits de grève et les autres libertés constitutionnelles. Le monopole syndical prévient les grèves sauvages non représentatives, rend l'action collective plus maîtrisable et permet aux salariés d'être mieux organisés dans leur rapport avec l'employeur.

Une telle limitation de l'exercice d'un droit individuel est rendue possible par le 7^e alinéa du Préambule de 1946 et par la nature du droit de grève qui s'exerce collectivement. Il n'en va pas de même pour d'autres droits, par exemple celui du syndicat d'agir en justice au nom d'un salarié. Pour ce faire, le syndicat doit avoir mis à même, par une information adéquate et personnalisée, l'intéressé de « donner son assentiment en pleine connaissance de cause » et celui-ci doit « conserver la liberté de mettre un terme à cette action » (n° 89-257 DC du 25 juillet 1989). Faute de respect de cet assentiment individualisé, qui n'existe par exemple pas dans les mécanismes anglo-saxons « *d'opt-out* » dans les actions collectives, l'individu serait privé abusivement d'un droit en violation de la Constitution.

– S'agissant de la prohibition des « préavis glissants », le Conseil a confirmé sa

jurisprudence du 28 juillet 1987 (n° 87-230 DC, cons. 11) sur l'intérêt général qui s'attache à ce que le législateur édicte les mesures destinées à éviter le recours à des grèves de courte durée affectant anormalement le fonctionnement régulier des services publics.

c) La liberté contractuelle

La nouvelle loi vise à ce que les accords de prévention des conflits conclus antérieurement soient mis en conformité, c'est-à-dire essentiellement qu'ils rendent désormais obligatoires et non pas seulement facultatives les procédures de prévention des conflits. Dès lors elle ne remet pas en cause l'économie des conventions existantes mais tend à renforcer la continuité du service public que ces entreprises ont la charge d'assurer. L'atteinte à l'économie des contrats légalement conclus est donc justifiée par un intérêt général suffisant et le grief d'inconstitutionnalité doit être écarté (n° 98-401 DC du 10 juin 1998 ; n° 99-423 DC du 13 janvier 2000 ; n° 2002-465 DC du 13 janvier 2003).

2) Article 4

Afin de permettre les déplacements de la population en cas de grève ou d'autre perturbation prévisible du trafic, l'article 4 de la loi institue des obligations à l'égard des autorités organisatrices de transport et des entreprises de transports : les premières doivent définir des dessertes prioritaires et déterminer différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation ; les secondes doivent élaborer un plan de transport adapté aux priorités de dessertes et un plan d'information des usagers, qui seront intégrés aux conventions d'exploitation avant le 1^{er} janvier 2008. En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport et après une mise en demeure restée infructueuse, le représentant de l'État peut arrêter lui-même les priorités de dessertes ou approuver lesdits plans.

Les députés et sénateurs requérants présentaient plusieurs griefs contre ces dispositions : méconnaissance de la compétence que le septième alinéa du Préambule de 1946 réserve au législateur pour réglementer le droit de grève ; conciliation disproportionnée entre le droit de grève et « une multitude de droits, de principes ou d'objectifs n'ayant au demeurant pas tous valeur constitutionnelle » ; rupture d'égalité entre les usagers dès lors que les dessertes ne seraient pas définies de façon identique sur l'ensemble du territoire ; rupture d'égalité entre les entreprises de transport, à l'avantage des plus grandes d'entre elles ; atteinte à la libre administration des collectivités territoriales en instituant une tutelle du représentant de l'État.

Le Conseil constitutionnel a rejeté l'ensemble de ces critiques.

Il a constaté tout d'abord que les dispositions en cause n'avaient pas pour objet de réglementer le droit de grève mais de permettre la mise en place d'un service en cas de perturbations résultant non seulement de grèves mais aussi de travaux, d'incidents techniques, d'aléas climatiques. Il a, par suite, déclaré inopérants les griefs tirés de l'incompétence négative du législateur ou de l'atteinte au droit de grève.

Il a également rejeté les griefs tirés de la violation du principe d'égalité qui « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ».

Pour ce qui concerne les usagers, les dispositions visent plutôt à réduire les ruptures caractérisées d'égalité devant les services publics de transport terrestre puisqu'elles ont pour objet de garantir, par des dispositions appropriées, la continuité du service public sur l'ensemble du territoire national (n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, cons. 29 ; n° 2004-501 DC du 5 août 2004, cons. 19).

Pour ce qui concerne les entreprises, elles ne dérogent pas aux règles qui garantissent le

principe d'égalité devant la commande publique et ne portent pas, en elles-mêmes, atteinte au principe d'égalité (n° 2002-460 DC du 22 août 2002, cons. 6 et 7 ; n° 2002-461 DC du 29 août 2002, cons. 5). Le Conseil a rappelé qu'il appartiendra, en tout état de cause, aux autorités administratives et juridictionnelles compétentes de veiller au respect du principe d'égalité et de la libre concurrence en matière de conventions de délégation de service public et de contrats de marché passés avec des autorités organisatrices (n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, cons. 33 et 34).

Le dernier grief concernait une prétendue tutelle du représentant de l'État contraire à l'article 72 de la Constitution. Cependant les dispositions contestées n'instituent pas une tutelle mais un pouvoir de substitution qui est fondé sur le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution aux termes duquel : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Ce pouvoir a été reconnu conforme à cette disposition à plusieurs reprises et notamment en 1982 : le Conseil constitutionnel a alors jugé qu'il appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'État pour pourvoir, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois (n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, cons. 13 ; cf. aussi n° 87-241 DC du 19 janvier 1988, cons. 7 ; n° 2001-452 DC du 6 décembre 2001, cons. 10 et 11).

Par suite, l'article 4 a été déclaré non contraire à la Constitution.

3) Article 5

L'article 5 de la loi vise à la conclusion d'un accord collectif de prévisibilité du trafic. Il comprend l'obligation pour certains salariés de se déclarer grévistes 48 heures avant de participer à la grève.

Les requérants formaient quatre griefs à l'encontre de cette disposition : le législateur aurait méconnu sa compétence en laissant aux partenaires sociaux, et plus encore à l'employeur, le soin de désigner les agents « affectés à la nécessité de continuité du service public » ; l'obligation de déclaration préalable imposée à ces salariés porterait atteinte au droit de grève (les députés faisaient valoir, en particulier, que « des salariés qui voudraient rejoindre le conflit une fois que celui-ci a débuté ne pourraient plus le faire, faute de pouvoir respecter le délai de 48 heures » ; les sénateurs estimaient que, dans ce délai de 48 heures, l'employeur pourra exercer des pressions sur ses employés afin qu'ils renoncent à leur intention de faire grève) ; la sanction prévue en cas de participation à une grève sans déclaration préalable pouvant varier en fonction des entreprises, elle serait ainsi source d'inégalités entre les salariés ; l'obligation faite aux salariés de déclarer leur intention de faire grève méconnaîtrait le respect dû à leur vie privée.

1) Le premier grief (incompétence négative) a déjà été examiné à propos de l'article 2. Le législateur peut laisser aux employeurs et aux salariés le soin de préciser, notamment par la voie de la négociation collective, les modalités concrètes des normes qu'il édicte. Tel est le cas en l'espèce avec l'accord de prévisibilité qui a pour objet de recenser, « par métier, fonction et niveau de compétence ou de qualification », les catégories d'agents et les moyens matériels « indispensables » à l'exécution du service, et de fixer les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible, les personnels disponibles seront réaffectés et le travail organisé. En tout état de cause, il est de la responsabilité de l'entreprise chargée d'une mission de service public de recenser les moyens propres à assurer, en cas de conflit, le fonctionnement et par suite la continuité du service public dont la gestion lui a été confiée.

2) Le deuxième grief (atteinte au droit de grève) conduisait à s'interroger sur l'obligation

imposée à certains salariés de se déclarer grévistes 48 heures avant de participer à la grève. Cette obligation, qui fait apparaître un aspect individuel dans un conflit réputé collectif, est nouvelle dans notre droit.

La formule du Préambule de 1946 sur le droit de grève est elliptique. Elle ne définit pas la grève, ce à quoi le Conseil constitutionnel a remédié comprenant la grève comme une « cessation concertée du travail » pour la « défense des intérêts professionnels » (n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, n° 87-230 DC du 28 juillet 1987). Le Préambule de 1946 ne précise pas davantage qui sont les titulaires du droit de grève mais la Cour de cassation a posé le caractère individuel de ce droit (voir par exemple Ccass. 12 janvier 1999, Bull. n° 6) : les salariés sont « seuls titulaires du droit de grève ». Dès lors, si l'entreprise ne compte qu'un seul salarié, il y a bien grève lorsque celui-ci cesse le travail pour exprimer une revendication professionnelle (Ccass., Ch. Soc., 13 novembre 1996, Mme Direr/Bolard).

Dans ce cadre, l'article 5 n'apparaît pas disproportionné avec l'objectif poursuivi par le législateur et ne porte pas une atteinte excessive au droit de grève.

Au demeurant, on ne peut manquer de voir là une limitation moindre que celle qui voit l'exercice de leur droit de grève par les salariés du secteur public conditionné par le monopole syndical de déclenchement de celle-ci. Il en va de même si l'on compare la disposition nouvelle avec celle du trentième indivisible, analysée par certains comme défavorable aux salariés et rompant la proportionnalité entre la retenue et l'absence de service fait². D'ailleurs, dans les services publics comme en droit commun, cette réglementation sur les conséquences pécuniaires de la grève pour les grévistes implique déjà que ceux-ci fassent savoir individuellement s'ils sont en grève.

Le Conseil a tout d'abord relevé que l'obligation nouvelle de se déclarer gréviste ne concerne pas tous les salariés. Elle ne vise que ceux appartenant à une catégorie de salariés dont la présence détermine directement l'offre de services. La nouveauté est ainsi limitée et proportionnée à l'objectif poursuivi de continuité du service public.

Les sanctions disciplinaires prévues en cas de méconnaissance de cette obligation ne sont pas destinées à réprimer un exercice qui serait devenu illicite du droit de grève mais uniquement l'inobservation de la formalité procédurale prévue par le législateur. Elles ont vocation à conforter l'efficacité du dispositif afin de garantir la réaffectation des personnels disponibles et la mise en œuvre du plan de transport adapté.

En outre, contrairement à ce qu'affirmaient les requérants, le Conseil a relevé que, dans la version définitive de la loi, l'obligation de déclaration ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer, dès lors qu'il en informe son employeur au plus tard quarante-huit heures à l'avance.

En conclusion, le Conseil a rejeté le grief dirigé contre l'article 5. Sa décision pose cependant le principe selon lequel l'obligation de déclaration individuelle ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés. Elle n'est conforme à la Constitution que parce que la présence des salariés soumis à cette obligation détermine directement l'offre de services.

3) Le troisième grief (rupture d'égalité du fait des sanctions) a également été rejeté. C'est en effet le droit disciplinaire général qui va trouver à s'appliquer. D'une part, le règlement intérieur de l'entreprise fixe ces règles en application de l'article L. 122-34 du code du travail. D'autre part, l'application de ces règles s'opère sous le contrôle du juge.

4) Enfin le Conseil n'a pas relevé d'atteinte à la vie privée des salariés. Les informations issues des déclarations individuelles sont soumises aux règles du droit existant. D'une part, leur utilisation à d'autres fins est pénalement sanctionnée (art. 226-13 du code pénal). D'autre part, la loi du 6 janvier 1978 relative aux traitements de données à caractère personnel

s'applique.

4) Article 6

L'article 6 de la loi prévoit qu'après huit jours de grève les salariés peuvent être consultés sur la poursuite du mouvement.

Cette disposition est très différente de la loi anglaise (*Employment act de 1982*) qui impose pour qu'une grève soit déclenchée que cette décision ait été adoptée à la majorité par un vote par correspondance et à bulletin secret. Des projets analogues ont pu exister en France, notamment, au début du siècle dernier, le projet préparé par Alexandre Millerand.

La loi déferée ne met pas en place, en France, un mécanisme d'une telle nature. La consultation sur la poursuite de la grève demeure facultative (elle peut être organisée à l'initiative de l'employeur, d'un syndicat représentatif ou du médiateur désigné) ; elle est organisée dans des conditions assurant le secret du vote ; le résultat de la consultation ne conditionne pas la poursuite ou l'interruption de la grève ; elle ne confère aucun pouvoir de police à l'employeur.

Pour toutes ces raisons, le Conseil a rejeté les griefs dirigés contre l'article 6.

5) Article 9

L'article 9 institue le droit à remboursement des titres de transport que les usagers n'ont pu utiliser du fait de la grève. Il lui était reproché de porter atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit à ce grief. Il a constaté que le remboursement aux usagers de leurs titres de transports inutilisés en raison de la faute des entreprises de transport ne constituait que la mise en œuvre du principe de responsabilité qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789 (n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, cons. 1 à 10 ; n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, cons. 70).

[1] Est une « autorité organisatrice de transport » toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique. Dans la pratique, près de 90 % des AOT confient les services de transport public à une entreprise de statut privé.

[2] Jean-Jacques Dupeyrou, « Les lois peuvent-elles pénaliser financièrement l'exercice d'un droit ? », *Le Monde*, 30 juin 1987