



**AVIS DE Mme LAULOM,
AVOCATE GÉNÉRALE**

Arrêt n° 132 du 5 février 2025 (B) – Chambre sociale

Pourvoi n° 22-24.601

Décision attaquée : Cour d'appel de Paris du 3 novembre 2022

la société Keolis

C/

la fédération nationale des syndicats de transports CGT

La question soulevée par la première branche du pourvoi porte sur le champ au sein duquel doit être appréciée la représentativité d'une organisation syndicale, l'autorisant à déclencher une alarme sociale, avant le dépôt d'un préavis de grève. Une organisation syndicale représentative au sein d'une branche est-elle habilitée à engager un conflit collectif alors qu'elle n'est pas représentative au sein de l'entreprise, employeur des salariés dont elle porte les revendications?

La question se noue lorsque la fédération nationale des syndicats de transport CGT a notifié à la société Keolis SA, société mère du groupe Keolis, une alarme sociale avec l'intention de déposer un préavis de grève, pour les 200 salariés cadre mis à disposition de la société Keolis [Localité 3], qui emploie plus de 4500 salariés et qui exploite le réseau de transport Lyonnais dans le cadre d'une délégation de service public. La délégation s'achève en 2022 et le projet de l'appel d'offre, visant à confier le marché en plusieurs lots et à des entités différentes, suscite un mouvement de protestation au sein de la société Keolis [Localité 3], où plusieurs syndicats déposent un préavis de grève le 18 janvier 2022. C'est dans ce contexte que la société Keolis

SA conteste la validité de l'alerte sociale déposé par la CGT au motif que celle-ci n'est pas une organisation syndicale représentative au niveau de l'entreprise.

Le 18 mars 2022, la CGT, en vertu d'une ordonnance sur requête rendue le 17 mars 2022, a fait citer Keolis SA à comparaître devant le juge des référés, qui par décision du 14 avril 2022 l'a débouté de ses demandes.

Par arrêt du 3 novembre 2022, la cour d'appel de Paris a infirmé en toutes ses dispositions l'ordonnance de référé du 14 avril 2022 du président du tribunal judiciaire de Paris, décidé que le préavis de grève du 1 mars 2022 était valide et décidé que les salariés de la société Keolis mis à disposition de l'entreprise Keolis [Localité 3], étaient libres de se joindre, le cas échéant, au mouvement de grève.

1. La condition de représentativité

Si dans le secteur privé, le déclenchement d'une grève n'est soumis à aucune procédure particulière, il n'en est pas de même dans les entreprises gérant un service public, où le dépôt d'un préavis de grève par les organisations syndicales représentatives est nécessaire, depuis la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963, relative à certaines modalités de la grève dans les services publics, applicables notamment aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes ou établissements sont chargés de la gestion d'un service public.

La loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs est venue encadrer, de manière beaucoup plus détaillée, l'exercice du droit de grève dans le secteur des transports publics. Désormais, « *le dépôt d'un préavis de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'employeur et la ou les organisations syndicales représentatives qui envisagent de déposer le préavis* » (art. 2-I). Les modalités procédurales de cette négociation sont déterminées par accord-cadre d'entreprise ou, à défaut, par accord de branche ou, à défaut encore, par décret en Conseil d'Etat. Dans cette dernière hypothèse, l'organisation syndicale représentative notifie à l'employeur les motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève conformément à l'article L. 2512-1 du code du travail, les catégories d'agents et les services ou les établissements concernés par ces revendications. L'employeur doit alors réunir les représentants dans les trois jours et organiser la négociation préalable. L'employeur et les organisations syndicales représentatives disposent d'une durée de huit jours francs à compter de la notification pour mener à son terme la négociation préalable (article R. 1324-1 à R. 1324-6 du code des transports).

La loi s'inspire sur ce point des mécanismes d'alarme sociale qui avaient été négociés dans certaines entreprises de transport et notamment à la RATP et à la SNCF.

L'objectif du législateur en 2007 est très clair il s'agit "*de garantir aux usagers, en cas de grève, un service réduit mais prévisible. Il comporte deux volets: l'un consacré à la prévention des conflits dans les entreprises de transport, l'autre traitant de l'organisation du service en cas de grève ou d'autre perturbation*

prévisible du trafic. Il repose sur l'idée "qu'en renforçant le dialogue social dans les entreprises de transport, les grèves pourront être pour une large part évitées. Pour autant, il fixe le cadre dans lequel le service de transport public doit être organisé en cas de grève ou, de manière plus générale, de perturbation prévisible du trafic"¹.

Désormais ce ne sont donc pas 5 jours mais 13 jours qui peuvent être imposés entre le moment où l'organisation syndicale notifie à l'employeur les motifs pour lesquels elle envisage un mouvement collectif et le début d'un éventuel mouvement de grève. Ce délai doit être mis à contribution par les parties pour négocier et le législateur a organisé cette obligation de négocier.

Les titulaires du droit de déclencher l'alarme sociale sont nécessairement les mêmes que ceux habilités à déposer le préavis de grève. Ainsi, selon l'article R1324-2 du code des transports, applicable comme c'est le cas ici à défaut d'accord cadre ou d'accord de branche organisant une procédure de prévention des conflits, l'organisation syndicale représentative notifie à l'employeur les motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève conformément à l'article L. 2512-2 du code du travail.

Selon ce dernier article, issu de la loi du 31 juillet 1963, "*Lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 2512-1 exercent le droit de grève, la cessation concertée du travail est précédée d'un préavis. Le préavis émane d'une organisation syndicale représentative au niveau national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.*

Il précise les motifs du recours à la grève.

Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il mentionne le champ géographique et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.

Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier."

La condition de représentativité est ainsi expliquée au cours des débats parlementaires de 1963 par le secrétaire d'état P. Dumas, qui présente la loi au Parlement: "*Il faut bien insister sur le caractère traditionnel et souple de la référence à la notion d'organisations syndicales les plus représentatives, puisque le texte que j'ai mission de défendre devant vous charge ces organisations les plus représentatives de donner un préavis. La notion d'organisations professionnelles est habituelle au droit français. Réserver à ces organisations le soin de donner un préavis a le mérite de ne permettre à aucune organisation syndicale de déclencher des suspensions de travail dans les services publics que dans la mesure où ces organisations bénéficient effectivement de l'audience² de salariés intéressés. Cette référence est préférable à l'exigence d'une consultation par voie de référendum en vue de la grève. En outre, la notion d'organisation syndicale la plus représentative ne fait pas obstacle à la pluralité des actions syndicales et notamment à la pluralité des préavis. C'est ainsi que la compétence de donner préavis est reconnue à tous*

¹ Exposé des motifs de la loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

² Le terme d'audience ne renvoie pas à l'audience électorale tel que nous l'entendons maintenant, mais plutôt au soutien dont le syndicat bénéficie auprès de salariés et dont témoigne la condition de représentativité.

les niveaux, au niveau national (confédération, fédération) au niveau de l'entreprise, de l'organisme ou du service public, dans le cadre de la catégorie professionnelle elle-même. Aucun groupe de salariés, qu'il s'agisse des membres d'une entreprise ou seulement d'une catégorie professionnelle de cette entreprise n'est ainsi privé du droit de grève, dès lors qu'une organisation syndicale représentative estime que les circonstances justifient qu'on recoure à ce droit, c'est-à-dire à cet argument suprême³.

L'appréciation de la représentativité se fait selon les critères habituels, même si ceux-ci ont évolué depuis 1963. Ainsi, pour les entreprises et établissements soumis aux règles de la représentativité définies par le Code du travail, la représentativité sera appréciée selon les termes de l'article L. 2121-1 du code du travail et selon les différentes règles applicables selon le niveau où il conviendra d'apprécier cette représentativité (entreprise, catégorie professionnelle, groupe, branche, professionnelle). S'agissant des agents publics, il faut tenir compte des règles propres au droit de la fonction publique et à ses différentes composantes. Depuis la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, il y a lieu de tenir compte des dispositions nouvelles transférées dans le Code général de la fonction publiques aux articles L. 221-3 et L. 221-4⁴.

2. Dans quel champ apprécier la condition de représentativité ?

Le champ dans lequel il convient d'apprécier la représentativité des organisations syndicales a fait l'objet de quelques interrogations⁵. Après l'adoption de la loi de 1963, on s'est demandé, parce que l'énumération de l'article L.2512-2 débutait par le niveau national, si seules les organisations syndicales affiliées à une organisation syndicale représentative à ce niveau étaient dépositaires de ce droit⁶. Les travaux parlementaires excluent pourtant une telle limitation. La question ne semble cependant pas avoir soulevée beaucoup de contentieux ni beaucoup de débats, mais il est vrai que la présomption de représentativité réduisait sensiblement ce risque⁷.

Par exemple, dans un arrêt du 4 février 1976, le Conseil d'Etat admet le dépôt d'un préavis de grève par une section syndicale d'un établissement hospitalier, mais ce point n'apparaît pas discuté dans l'arrêt qui porte essentiellement sur la régularité

³ JO Sénat, 24 juillet 1963, p. 1810.

⁴ Ch. Radé, *Droit des conflits collectifs du travail*, LexisNexis, 2023, § 397: Avant 2010, le Conseil d'Etat pouvait prendre en considération l'étendue du secteur professionnel dans lequel les organisations professionnelles exercent leur influence (CE, 21 juillet 1972, Féd. Syndicale chrétienne des travailleurs des P et T: Lebon T., p. 1134), de la catégorie professionnelle (CE 29 juillet 1983, Synd nat. Des travailleurs de la recherche scientifique affiliée à la CGT: Lebon p. 885); de l'échelon géographique pertinent (CE, 15 oct. 1969, Féd. Syndicale chrétienne des travailleurs des P et T: Lebon p. 436).

⁵ F. Petit, "Le droit de grève dans les services publics: un puzzle à recomposer?", *Droit social*, 2017, p. 503. Ph. Terneyre, Rép. Dalloz Travail, "La grève dans les services publics", janvier 2024, § 121 et suivants.

⁶ Ph. Terneyre, Rép. Dalloz Travail, "La grève dans les services publics", janvier 2024, § 123.

⁷ CE 7 février 1976, n° 97685, Section syndicale CFDT, Lebon p. 970

des mesures prises par la direction au cours de la grève. Dans un arrêt du 8 janvier 1992⁸, le Conseil d'Etat considère le préavis irrégulier, car le syndicat en cause, en l'espèce le syndicat national indépendant des gardiens d'immeubles et de concierges, *“ne constituait pas, à l'époque des faits et dans la catégorie professionnelle, l'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national seules habilitées à déposer un préavis de grève”*. Le commissaire du gouvernement, P. Pochard, dans ses conclusions, conditionne le dépôt d'un préavis à une représentativité appréciée au niveau national: *“Pour ce qui est de la première question nous n'avons guère de doute. D'une part, il résulte des pièces du dossier et notamment des documents émanant du ministère du travail, que le SNIGIC n'a jamais été considéré comme représentatif au plan national pour le secteur des organismes privés d'HLM et cette absence de représentativité nous paraît concerner également le secteur des organismes publics d'HLM; or une grève, dans le secteur public, ne peut être légale, en application de l'article L. 521-3 du Code du travail que si elle a été précédée d'un préavis émanant d'une des organisations syndicales les plus représentatives au plan national, sujétion qui s'impose sans conteste aux gardiens d'immeuble ceux-ci participant directement au fonctionnement des services publics gérés par les offices dont ils sont les employés”*. Le Conseil d'Etat a également pu retenir la représentativité d'organisations syndicales à un autre niveau que le niveau national, mais les arrêts cités, relativement anciens, ne concernent pas directement la question de la titularité du droit de déposer un préavis⁹.

Aujourd'hui, il apparaît peu contestable qu'une organisation syndicale représentative à un autre niveau que national puisse déposer un préavis de grève.

La question qui se pose, comme c'est le cas en l'espèce est *“de savoir s'il faut nécessairement un syndicat représentatif au niveau de l'entreprise ou de l'établissement concerné pour que le dépôt du préavis se fasse de manière régulière”*¹⁰.

Pour F. Petit, *“La lettre de l'article L. 2512-2 du code du travail ne semble pas l'exiger; de toute façon, l'invocation de la liberté de grève, constitutionnellement reconnue, est de nature à ouvrir la possibilité de faire grève aux agents appartenant à un établissement dépourvu de syndicat représentatif à ce niveau, dès lors qu'un préavis déposé à un niveau supérieur, notamment au niveau national, a pris le relais”*¹¹.

Selon B. Teyssié en revanche, il serait plus *“logique (et plus conforme à la pratique professionnelle) d'accepter que la représentativité soit déterminée à l'échelle du*

⁸ CE 8 janvier 1992, (n°90634, Publié au recueil Lebon)

⁹ Voir les arrêts cités à la note 4.

¹⁰ F. Petit, “Le droit de grève dans les services publics: un puzzle à recomposer?”, *Droit social*, 2017, p. 503. Voir également, Ph. Terneyre, Rép. Dalloz Travail, “La grève dans les services publics”, janvier 2024, § 121 et suivants.

¹¹ F. Petit, “Le droit de grève dans les services publics: un puzzle à recomposer?”, *Droit social*, 2017, p. 503. Ph. Terneyre, Rép. Dalloz Travail, “La grève dans les services publics”, janvier 2024, § 121 et suivants.

*conflit envisagé c'est-à-dire, selon le cas, sur le plan national, dans la catégorie professionnelle, la branche, l'entreprise ou le service intéressé*¹².

Faut-il, comme le pourvoi le suggère, limiter le droit de déclencher cette alarme sociale aux seules organisations syndicales représentatives dans l'entreprise?

Selon le pourvoi, la loi de 2007 doit se lire en tenant compte de la réforme de la représentativité intervenue en 2008. La reconnaissance d'une obligation de négocier préalable au dépôt du préavis de grève supposerait que seules les organisations syndicales habilitées à négocier au niveau où se situe le conflit et donc représentatives à ce niveau puissent déposer ce préavis. Il ne s'agirait au final que d'une application du principe de concordance selon lequel la représentativité d'une organisation syndicale doit s'apprécier dans le cadre que vise la disposition dont l'application est en cause, et donc ici de l'obligation de négocier.

Selon moi, une telle interprétation ne doit pas être retenue et il faut admettre que toute organisation syndicale, dès lors qu'elle est représentative, doit pouvoir déposer un préavis de grève, sans qu'une condition particulière soit posée quant au champ de cette représentativité.

Plusieurs arguments militent en faveur de cette interprétation.

Le premier est textuel. Nous l'avons vu, ni l'article L. 1324-2 du code des transports, ni l'article L. 2512-2 du code du travail ne mentionnent une telle condition. S'agissant de règles qui mettent en oeuvre le droit de grève, constitutionnellement garanti, une autre interprétation conduirait à ajouter une condition au texte, ce que seul le législateur a la compétence de faire.

Le second tient au décalage qui peut exister entre l'obligation de négocier et la nature des revendications. La loi de 2007 n'a ainsi évidemment pas remis en cause la possibilité pour les salariés des entreprises de transport de participer à des mouvements collectifs dont les revendications dépassent le champ de l'entreprise. Dans ces hypothèses, l'absence de corrélation entre l'obligation de négocier et les revendications qui peuvent être nationales ne rend pas le dépôt de l'alarme et du préavis irrégulier. Cela a été explicitement consacré par le Conseil constitutionnel. Saisi de la constitutionnalité de la loi du 21 août 2007, par des députés et des sénateurs qui faisaient valoir que l'obligation de recourir à une négociation préalable avant le dépôt d'un préavis de grève limitait excessivement l'exercice de ce droit compte tenu de la durée de négociation imposée et de l'absence de prise en considération de la nature des revendications à l'origine de la grève, le conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de la loi, les limites étant nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public. Pour le Conseil constitutionnel, le délai

¹² B. Teyssié, *JurisClasseur Travail Traité - Encyclopédies - Fasc. 70-30 : Conflits collectifs – Grève dans le secteur public -*, mise à jour 2022 § 11. Pour Ph. Waquet, ("La grève dans les services publics", *RJS* 2003): "Seul un syndicat représentatif est habilité à délivrer un préavis de grève. Il semble que la représentativité doit s'apprécier à un double niveau:

- celui du conflit envisagé: au plan national, dans la branche professionnelle, dans l'entreprise ou dans l'établissement ou le service;
- celui de l'objet du conflit: un syndicat catégoriel ne peut déposer un préavis de grève pour appuyer des revendications générales à tous les salariés".

de négociation imposée est destiné à permettre d'abord une négociation effective susceptible d'éviter la grève puis, le cas échéant, la mise en place d'un plan de transport adapté afin d'assurer la continuité du service public. Surtout ajoute le Conseil constitutionnel, "le fait qu'un mouvement collectif soit fondé sur des revendications interprofessionnelles ne prive pas de tout objet l'obligation d'un dialogue social interne à l'entreprise ; que, dès lors, le grief tiré de ce que l'obligation de négociation préalable à la grève n'est pas réservée aux seuls mouvements collectifs fondés sur des motifs propres à l'entreprise doit être écarté ; qu'en égard à la nature particulière du droit de grève, le législateur peut, comme il l'a déjà fait, confier à des organisations syndicales représentatives des prérogatives particulières relatives au déclenchement de la grève ; que ce rôle reconnu à ces organisations pour le dépôt d'un préavis de grève laisse entière la liberté de chaque salarié de décider personnellement de participer ou non à celle-ci".

Le 3^{ème} argument renvoie à la nature du droit de grève qui est soulignée par la décision du Conseil constitutionnel. Le droit de grève reste, en France, un droit individuel qui s'exerce collectivement, ce qui a des conséquences importantes. Le déclenchement de l'alarme sociale, comme le dépôt d'un délai de préavis, s'il a effectivement pour objet d'enclencher une négociation afin d'éviter le conflit collectif, doit être lu, d'abord, comme l'acte qui va permettre aux salariés de faire grève et que c'est à l'aune du droit de grève et des salariés et non du droit de négocier que l'on doit apprécier la condition de représentativité posée par le législateur. En d'autres termes, le droit de déclencher l'alarme sociale et le droit de déposer un préavis de grève voient s'affronter un conflit de logiques entre le droit collectif de la négociation collective et le droit individuel de grève où la logique du droit de grève doit prévaloir, car le déclenchement de l'alarme sociale et le dépôt du préavis conditionnent l'exercice pour les salariés de leurs droits individuels de grève. C'est la raison pour laquelle la condition de représentativité ne doit pas être appréciée au regard du cadre de la négociation à intervenir. Certes, il sera des hypothèses, comme l'admet le Conseil constitutionnel, où la négociation n'aura qu'une portée très limitée, mais l'objectif de cette période est également de permettre à l'employeur de prendre les mesures nécessaires pour organiser le service pendant la grève.

Enfin un dernier argument pratique peut être avancé. C'est un lieu commun que de dire que l'organisation des entreprises est complexe, comme le montre d'ailleurs le contexte dans lequel s'inscrivait ce conflit. Les salariés mis à disposition par la société Keolis SA risquent d'être affectés par la réorganisation à venir au sein de la société Keolis [Localité 3], réorganisation liée à la politique d'appel d'offre du réseau de transport de voyageurs TCL à [Localité 3],. Dans un tel contexte, un niveau d'appréciation de la représentativité supérieur à celui de l'entreprise peut être, pour les salariés, tout aussi pertinent, qu'un niveau décentralisé. A cet égard, la cour d'appel a relevé qu'il résultait de la notification adressée par la CGT à la société Keolis SA que les motifs invoqués concernaient aussi bien la société Keolis SA que l'entreprise Keolis-[Localité 3],. Exiger une représentativité dans ces deux structures conduirait ainsi à poser une condition qui peut être très difficile à remplir.

Quant à l'appréciation de la représentativité au regard de l'objet des revendications, il faut en délimiter la portée. Elle intervient nécessairement pour déterminer si l'organisation syndicale qui a déposé le préavis est bien représentative des salariés (d'une entreprise, d'une catégorie, d'une branche). Un syndicat représentatif au sein d'une entreprise pourra déposer un préavis de grève dans cette entreprise. Au-delà,

n'autoriser que les organisations syndicales représentatives d'une entreprise à déposer un préavis de grève, si les revendications ne concernent que cette entreprise, ne me semblent pas pertinent. Le contrôle des revendications existe pour déterminer si les revendications sont bien professionnelles, sachant que des revendications mixtes sont tout à fait possibles. Un contrôle supplémentaire au regard du niveau de ces revendications: établissement, entreprise, groupes, site, branche, interprofessionnel, etc. pourrait dans bien des cas s'avérer complexe et superflu.

3. Conclusion

La cour d'appel a relevé que la CGT est bien représentative tant au niveau de la branche professionnelle qu'au niveau interprofessionnel, par conséquent elle pouvait conclure que le dépôt d'un préavis de grève par cette organisation dans le champ de la société Keolis était recevable, peu important qu'elle ne soit pas représentative au niveau de l'entreprise Keolis-[Localité 3],.

Je rejoins la proposition de rejet non spécialement motivé du rapport concernant la deuxième branche. Par ailleurs, le dépassement des délais invoqué par la société Keolis n'est pas opposable au syndicat (3^{ème} et 4^{ème} branches).

Je conclus au rejet du pourvoi.

Avis de REJET