



N° 1703

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à garantir la libre expression du droit syndical par la mise à disposition et la protection des bourses du travail et des locaux permettant l'exercice du droit syndical à titre gracieux aux organisations syndicales afin d'assurer l'effectivité du droit,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Karen ERODI, Mme Mathilde PANOT, Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Sérgolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Arnaud BONNET, M. Idir BOUMERTIT, Mme Soumya BOUROUAHA, M. Louis BOYARD, M. Philippe BRUN, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Alexis CORBIÈRE, M. Jean-

François COULOMME, M. Hendrik DAVI, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR, M. Denis FÉGNÉ, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Marie-Charlotte GARIN, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Tristan LAHAIS, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Jean-Paul LECOQ, M. Aurélien LE COQ, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, M. Benjamin LUCAS-LUNDY, Mme Élisa MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Marcellin NADEAU, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, M. Stéphane PEU, M. Sébastien PEYTAVIE, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Pierre PRIBETICH, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Jean-Claude RAUX, Mme Sandra REGOL, Mme Mereana REID ARBELOT, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Sandrine ROUSSEAU, M. François RUFFIN, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, M. Nicolas SANSU, Mme Danielle SIMONNET, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER, M. Jiovanny WILLIAM,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

« En permettant aux revendications ouvrières de se manifester librement, scientifiquement et légalement, la Bourse du travail donnera au gouvernement républicain le moyen non pas d'étouffer les revendications, mais de les comprendre et de travailler à un état social plus conforme à la justice »

Raymond Lavigne.

Véritable symbole de l'organisation ouvrière, les bourses du travail désignent à la fois le rassemblement des syndicats d'un même territoire et l'édifice qui les accueille⁽¹⁾. À l'origine, l'idée de bourse du travail est conceptualisée par l'économiste libéral Gustave Molinari, qui imagine une bourse susceptible d'accueillir les « transactions des travailleurs », se distinguant des « bourses de valeurs » capitalistes. Cependant, loin de cette conception libérale, les bourses du travail commencent à se structurer en France à la fin du XIX^e siècle, dans un contexte de forte industrialisation et de montée en puissance des mouvements ouvriers.

Ces institutions sont conçues pour structurer la classe ouvrière autour de l'activité syndicale. Leur objectif est de servir de centres de coordination de l'action syndicale, de lieu de formation et d'éducation populaire et de plateforme de lutte contre le chômage ouvrier. La première bourse du travail trouve son origine à Paris en 1887, sous l'impulsion de militants syndicaux et de personnalités politiques socialistes, telles que Fernand Pelloutier. D'autres bourses du travail vont alors émerger dans les autres grandes villes françaises qui vont ensuite se structurer en 1892 sous la forme d'une « Fédération des bourses du travail », qui sera ensuite progressivement remise en cause par l'organisation départementalisée du syndicat majoritaire de l'époque, à savoir la Confédération générale du travail (CGT) en 1913.

(1) *Les syndicats en leurs murs, Bourses du Travail, Maison du Peuple, Maison des syndicats, 2024.*
Danielle Tartakowsky

Inspirés par ce modèle, des modèles alternatifs vont également émerger en Belgique avec la création du « *Vooruit* » Belge qui servira de source d'inspiration pour la création de Maison du peuple et de Maison des syndicats, en particulier dans le Nord de la France. Ces structures ressemblent en tout point aux bourses du travail, mais sont organisées de manière plus coopérative et instituées principalement par les partis politiques de gauche à savoir le Parti socialiste et le Parti communiste.

Entre 1913 et 1944, les bourses du travail jouent un rôle central dans l'organisation du mouvement ouvrier et dans le développement de l'éducation populaire. Dans l'entre-deux-guerres, les scissions au sein du mouvement syndical en 1921, entre la CGT qui prend un tournant réformiste et la Confédération générale du travail unitaire (CGT-U), syndicat révolutionnaire et les autres forces révolutionnaires adeptes de l'anarcho-syndicalisme, fragilisent l'unité des bourses du travail. Ces divisions sont alors exploitées par certaines municipalités, de droite, qui cherchent à fragiliser les idées révolutionnaires en conditionnant ou en tarifiant l'utilisation des bourses du travail. Le patronat et les municipalités vont également encourager la création de bourse dite « bourse jaune » pour les syndicats alliés du patronat à l'instar de la CFTC. Le Front Populaire de 1936 marquera cependant le retour à l'unité syndicale face aux idées fachistes.

Pendant l'Occupation, certaines bourses vont servir de lieux de rencontre clandestins pour les militants antifascistes et les réseaux de résistants. Après la guerre, de nouvelles bourses vont émerger dans des nouvelles municipalités nouvellement ouvrières comme dans le département de la Seine-Saint-Denis. Néanmoins, le mouvement syndical français, autrefois au cœur des luttes sociales, connaît un déclin progressif pendant les 30 glorieuses. Dans les années 1970, la désyndicalisation s'accélère, aboutissant à un taux de syndicalisation historiquement bas d'environ 10 % aujourd'hui. Ce déclin des bourses sera renforcé par la régionalisation syndicale à partir des lois Deferre en 1982, et la création des Maisons régionales des syndicats.

Le déclin de l'activité syndicale amène alors les municipalités à transformer progressivement ces lieux. Les bourses du travail et les maisons des syndicats deviennent progressivement des lieux d'accueils pour les associations, de résidence pour les artistes ou de lieux d'accueils et d'hébergements pour les sans domicile fixe ou les migrants. À Paris, la bourse du travail accueille notamment le Collectif Coordination des

Sans Papiers 75 et permet la coordination du mouvement de Nuit Debout en 2016

Pendant l'épisode des gilets jaunes, les bourses du travail et maisons du peuple connaissent un renouveau en tant que symboles de la lutte sociale. À Saint Nazaire, les gilets jaunes lancent un appel à « *créer des Maisons du Peuple partout* ». L'Appel de Commercy, lancé par des Gilets jaunes dans la Meuse appelle à « *créer partout en France des comités populaires, qui fonctionnent en assemblées générales régulières* », ainsi que des « *maisons du peuple* » en rappelant que ces maisons ne sont pas « *qu'un bâtiment, mais un concept mobile qui suit le mouvement de lutte* »².

Cette dynamique nouvelle donne une nouvelle vie et une nouvelle raison d'être aux bourses du travail et maison du peuple en étendant leurs champs d'action à l'accueil de collectifs en lutte et de soutien aux populations vulnérables. À Caen, les gilets jaunes prônent un lieu d'organisation capable d'accueillir les sans domicile fixe (SDF) et les migrants. À Nantes, les gilets jaunes font de la bourse du travail un espace géré « *par les sans-abris, pour les sans-abris* ». À Montpellier, la bourse du travail devient un centre d'action sociale autogéré, vecteur de toutes les luttes sociales. Ces nouvelles réappropriations d'usage participent d'un renouveau de l'esprit initial des bourses du travail, entre organisation syndicale et éducation populaire.

Cependant, ces changements d'usages s'accompagnent d'un glissement taxonomique, qui en vient à diminuer le rôle et l'héritage historique des organisations syndicales dans la structure des bourses du travail. Les bourses du travail et maisons des syndicats deviennent alors : Maison des syndicats et des associations ; Maison des associations ; Maison de la vie citoyenne, des associations et des syndicats ; Maison de la mutualité et des syndicats ; Maison de la démocratie et même Ruche des citoyens à Rives de Giers.

Même si ce glissement taxonomique peut d'apparence sembler anodin, il participe à la confiscation du rôle historique des syndicats dans les bourses du travail. De plus, le terme de bourse du travail s'accompagne d'un cortège de principes coutumiers comme le droit à la gratuité d'usage des bourses. D'où le fait que les organisations syndicales d'Agen aient plaidé pour le maintien de la dénomination de « bourse du travail », lors du déménagement de leurs bourses en 2004.

(2)^o *Les syndicats en leurs murs, Bourses du Travail, Maison du Peuple, Maison des syndicats, 2024.*
Danielle Tartakowsky.

Néanmoins, le glissement taxonomique n'est que la partie immergée de l'iceberg. Dans de nombreuses municipalités, principalement de droite, les syndicats sont expulsés par les maires qui ne conservent que la façade extérieure du bâtiment et transforment l'intérieur des bourses en théâtre, en cinéma, en logements sociaux ou même en musée. Pour des raisons budgétaires, certains maires vont encore plus loin en cédant le bien à des personnes privées ou en détruisant le patrimoine bâti pour créer des stades ou des immeubles. Ces procédures d'expulsion sont d'ailleurs particulièrement violentes, à l'instar de l'expulsion dans la ville de Le Mans où les syndicats apprennent leurs expulsions dans la presse locale. Les organisations syndicales sont alors souvent relogées en périphérie de ville dans des espaces, sans histoire, qui ne représente aucune centralité. Certains ne sont pas relogés du tout. Dans certaines municipalités comme à Castres, l'absence de rénovation des bourses contribue sur le long terme à fragiliser la pratique syndicale et le patrimoine immobilier et symbolique des bourses du travail. Aujourd'hui, seules une trentaine de bourses du travail et de maisons du peuple, datant d'avant-guerre existent encore.

Cette volonté de destruction du patrimoine historique des bourses du travail et des maisons des syndicats est constitutive d'une volonté de destruction de l'univers mémoriel de la gauche, du syndicalisme et du mouvement ouvrier. Ces bâtiments incarnent la mémoire vivante des luttes syndicales et mettent en avant les figures historiques de la gauche comme Jean Jaurès ou Louise Michel.

La préservation du patrimoine architectural des bourses ne doit pas se faire aux dépens de la préservation du patrimoine immatériel et symbolique des bourses du travail comme lieu d'organisation et de lutte syndicale. La reconnaissance de cette valeur patrimoniale par des institutions, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation (UNESCO), pourrait être une voie pour protéger ces lieux emblématiques de l'histoire syndicale. Il est également possible de protéger ces bâtiments en les inscrivant sur la liste des immeubles classés. De fait, nombre de bâtiments et immeubles historiques de bourses du travail, de maisons des syndicats et de maisons du peuple présentent déjà des caractéristiques architecturales pertinentes pour les classer comme monuments historiques.

Alors que les procédures d'expulsion se multiplient en France, cette proposition de loi est un plaidoyer pour sanctuariser les bourses du travail et les maisons des syndicats comme lieux d'organisation de la lutte syndicale. Cette proposition de loi propose de classer les bourses du travail, les maisons du peuple et les maisons des syndicats pour préserver à la fois

la valeur architecturale de ces lieux, mais aussi le patrimoine symbolique et historique de l'histoire syndicale.

Depuis la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels dite loi Waldeck Rousseau, le droit syndical est l'un des piliers de la démocratie française. Le Préambule de la Constitution de 1946, à valeur constitutionnelle depuis la décision 71-44 DC du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel, affirme dans son article 6 que « tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix. ». Le droit syndical est donc un droit à valeur constitutionnelle.

Afin de respecter ce principe constitutionnel, l'État doit garantir la capacité d'exercer le droit syndical en mettant à disposition des locaux aux syndicats. Cependant, si l'article L. 1311-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent mettre des locaux à la disposition des organisations syndicales, lorsque ces dernières en font la demande », il n'en résulte aucune obligation pour les collectivités. De fait, nombre de syndicats n'ont pas accès à un local pour pouvoir se réunir et échanger sur leurs modes d'actions.

À l'inverse, les municipalités continuent d'expulser massivement les syndicats de leurs locaux, en particulier des bourses du travail. À Aubervilliers, la municipalité demande l'expulsion des syndicats de la bourse du travail devant le tribunal judiciaire de Bobigny. Le tribunal a d'ailleurs statué qu'il était incomptént pour traiter de l'expulsion, au motif que certains éléments du fonctionnement de la Bourse du travail étaient caractéristiques d'une « mission de service public ». Cette proposition de loi vise également à entériner le principe selon lequel les bourses exercent des missions de service public.

Par ailleurs, l'article L. 1311-18 du CGCT dispose que les collectivités déterminent « les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés de la collectivité ou de l'établissement, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. » Or, la notion d'ordre public est bien trop floue et large, et permet potentiellement à des collectivités de reprendre aux syndicats les locaux sans que cela ne soit justifié. Par exemple dans des périodes de tensions sociales, entre syndicats et autorités politiques.

L'article institutionnalise également le principe de paiement d'une contribution financière, de la part des organisations syndicales. Celle-ci est

fixée « en tant que de besoin » par l'organe délibérant de la collectivité. Or, il est d'usage que les collectivités doivent mettre à disposition les locaux des syndicats à titre gracieux. Depuis la loi Waldeck Rousseau de 1884, le subventionnement au fonctionnement syndical est pourtant un principe de droit coutumier. Quand bien même de nombreuses municipalités refusent déjà, à l'époque, de subventionner les bourses du travail pour pouvoir contrôler l'activité syndicale³.

En 2015, toutes les organisations syndicales (de la CGT à la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et la Confédération française démocratique du travail (CFDT)) avaient alerté le ministre du travail sur la remise en cause progressive de cette gratuité par les collectivités territoriales, pour des raisons politiques ou financières. Ce changement de paradigme met à mal la liberté syndicale et rend plus difficile l'action territoriale des syndicats, notamment le dialogue social avec les pouvoirs publics et les acteurs économiques locaux.

Dans un rapport⁽⁴⁾ publié en janvier 2010, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) recommandait aux décideurs publics de « *consolider l'usage de la mise à disposition des locaux dans la loi selon les principes suivants : les collectivités (communes, groupements de communes, départements, régions) pourvoient au logement des syndicats interprofessionnels (affiliés à une confédération ou une union nationale) qui en font la demande.* » L'IGAS ajoute par ailleurs : « *les frais, loyers et charges donneraient lieu pour l'occupant à la gratuité ou exonération.* »

Au regard de la disparition progressive de l'héritage historique des bourses du travail, cette proposition de loi vise à redonner aux bourses du travail leurs fonctions de lieu d'organisation de la lutte syndicale et à obliger les collectivités territoriales à octroyer des locaux à l'ensemble des organisations syndicales. Le Nouveau Front Populaire doit se montrer à la hauteur de l'héritage historique du Front Populaire de 1936, en donnant les moyens aux syndicats d'organiser la lutte, et en faisant converger luttes politiques et luttes syndicales. Comme disait un représentant syndical de la CGT : « *Les bourses du travail sont notre bien commun, défendons-les.* »

L'**article 1^{er}** de la proposition de loi instaure l'obligation, pour les collectivités territoriales, de mettre des locaux à la disposition des organisations syndicales qui en font la demande. Les communes de moins

(3) *Les syndicats en leurs murs, Bourses du Travail, Maison du Peuple, Maison des syndicats, 2024.*
Danielle Tartakowsky.

(4) *Les syndicats et les collectivités locales : clarifier les relations, consolider l'usage de la mise à disposition des locaux, 2010, IGAS.*

de 1 000 habitants en sont exemptées et celles de moins de 3 500 habitants peuvent l'être à la condition que leur Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) réponde favorablement à la demande. Par ailleurs, cet article supprime la référence au maintien de l'ordre public dans l'établissement des conditions dans lesquelles les locaux peuvent être utilisés pour protéger l'action syndicale. Enfin, il restaure et entérine le principe de gratuité des locaux qui était coutumier depuis la fin du XIX^e siècle.

L'**article 2** de la proposition de loi instaure l'obligation pour les collectivités territoriales et leurs groupements de mettre à disposition les bâtiments historiques ayant accueilli les bourses du travail, les maisons du peuple et les maisons des syndicats aux organisations syndicales. Dans l'objectif de redonner aux syndicats la mainmise sur ses établissements, cet article pérennise la mise à disposition de ces lieux en consentant un bail de manière perpétuel.

L'**article 3** octroie aux regroupements d'organisations syndicales, un rôle de participation, **non obligatoire**, à la mission publique d'emploi, à l'image de la fonction historique des bourses du travail de la fin du XIX^e siècle. Cet article vise ainsi à entériner dans le droit, le fait que les syndicats et les bourses du travail effectuent une « mission de service public », déjà caractéristique de la Bourse du travail de Paris, depuis un décret paru en 1970.

L'**article 4** vise à classer l'architecture dans le code du patrimoine des immeubles et les bâtiments historiques ayant accueilli une bourse du travail, une maison du peuple ou une maison des syndicats, afin de les prévenir de potentielles démolition ou transformation souhaitée par les autorités organisatrices. D'un point de vue plus philosophique, l'article vise à inscrire les bourses dans le patrimoine symbolique de l'histoire syndical.

L'**article 5** garantit la recevabilité financière de la proposition de loi et permet d'accompagner financièrement les collectivités, dans la mise en place des dispositions des différents articles.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 1311-18 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) Les mots : « peuvent mettre » sont remplacés par le mot : « mettent » ;
- ④ b) Sont ajoutées deux phrases ainsi rédigées : « Les communes de moins de 1 000 habitants sont exemptées de cette obligation. Les communes de moins de 3 500 habitants au moment du dépôt de la demande sont exemptées de cette obligation si un établissement public de coopération intercommunale auquel elles appartiennent répond favorablement à la demande dans un délai de deux mois après le dépôt de celle-ci. » ;
- ⑤ 2° À la fin du deuxième alinéa, les mots : « , du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public » sont remplacés par les mots : « et du fonctionnement des services » ;
- ⑥ 3° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑦ « Les locaux mentionnés au premier alinéa sont mis à disposition à titre gracieux. »

Article 2

- ① La section 4 du chapitre unique du titre I^{er} du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un article L. 1311-20 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1311-20.* – Les collectivités territoriales ou leurs groupements mettent les locaux historiques ayant accueilli une bourse du travail, une maison du peuple ou une maison des syndicats, à disposition des organisations syndicales, de leurs unions et des associations de salariés.
- ③ « Les locaux historiques ayant accueilli une bourse du travail, une maison du peuple ou une maison des syndicats, sont mis à disposition des bourses du travail de manière perpétuelle.

- ④ « Un décret en Conseil d’État précise les modalités d’application et le périmètre du présent article. »

Article 3

- ① L’article L. 5311-4 du code du travail est complété par un 4° ainsi rédigé :
- ② « 4° Les regroupements d’organisations syndicales. »

Article 4

- ① L’article L. 621-1 du code du patrimoine est complété par un c ainsi rédigé :
- ② « c) Les immeubles ou bâtiment historiques ayant accueilli une bourse du travail, une maison du peuple ou une maison des syndicats. »

Article 5

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.