TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Transports et communication

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉ

Direction générale du travail

Service des relations
et des conditions de travail

Sous-direction des relations individuelles
et collectives du travail

Bureau des relations collectives du travail

Circulaire DGT n° 11 du 30 novembre 2007 relative à 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

NOR : *MTST0710761C*

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Résumé : la présente circulaire précise les modalités d'intervention du représentant de l'Etat pour la mise en œuvre 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.

Mots clés : transports terrestres réguliers de voyageurs, dialogue social, continuité du service public, prévention des conflits, perturbation prévisible du trafic, organisation du service, priorités de dessertes, information des usagers, évaluation de la loi.

Textes de référence : code du travail, 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, loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

Le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité ; le secrétaire d'Etat aux transports à Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département.

Cette circulaire est disponible sur le site http://www.travail-solidarite.gouv.fr.

SOMMAIRE

I. – LES OBJECTIFS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007
1. Prévenir les conflits et faciliter les procédures de négociation préalable
2. Organiser le service en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic en termes de dessertes
3. Garantir aux usagers des droits qui vont d'une information de qualité sur les services assurés au remboursement, le cas échéant, du titre de transport

II. – RÔLE DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT
1. Accompagnement de la négociation relative au dialogue social
2. Appui et facilitation de la mise en œuvre de la loi par les acteurs locaux
3. Suivi de la mise en œuvre des plans
4. Substitution en cas de carence des autorités organisatrices de transports
5. Evaluation de la loi – coordination du recueil d'informations pour le rapport au Parlement

FICHE N° 1 : CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007
1. Champ d'application de la loi
2. Les définitions posées par la loi
2.1. Définitions
2.1.1. Entreprise de transport
2.1.2. Autorités organisatrices de transport
2.2. Structures de consultation des usagers
2.3. Définition d'une perturbation prévisible

FICHE N° 2 : PRÉVENTION DES CONFLITS ET FACILITATION DES PROCÉDURES DE NÉGOCIATION PRÉALABLE (l'accompagnement par le représentant de l'Etat de la négociation relative au dialogue social dans le secteur des transports publics de voyageurs)
1. Le dispositif prévu par la loi
2. Cadre général de l'intervention du représentant de l'Etat
3. Mode opératoire : une mission d'observation et d'appui technique
4. Condition d'efficacité
5. Entreprises concernées par l'obligation de négocier
6. Objectif poursuivi par la loi
7. Condition et objet de la négociation de l'accord-cadre
7.1. Notification de la demande de négociation préalable
7.2. Délai de mise en place de la négociation préalable
7.3. Durée de la négociation préalable
7.4. Informations ou documents à transmettre par l'employeur
7.5. Conditions matérielles de la négociation
7.6. Modalité de clôture de la négociation préalable
7.7. Information des salariés

FICHE N° 3 : L'ORGANISATION DU SERVICE EN CAS DE GRÈVE OU DE PERTURBATION PRÉVISIBLE DU TRAFIC EN TERMES DE DESSERTES (l'intervention du préfet en cas de carence des autorités organisatrices de transport au regard de la continuité du service)
1. Le dispositif prévu par la loi
2. Conditions de la substitution du représentant de l'Etat à une autorité organisatrice de transports
3. L'action du représentant de l'Etat d'ici au 31 décembre 2007 en matière de définition des priorités de desserte
3.1. Principe général d'intervention : une fonction avant tout supplétive
3.2. Mode opératoire : une mission d'appui technique
3.3. Condition d'efficacité
4. Condition et modalités de définition des priorités de desserte

FICHE N° 4 : COORDINATION DE L'ÉVALUATION DE LA LOI
1. Evaluation de la loi prévue à l'article 11
2. Rapport sur l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs prévu à l'article 13

*
* *

La loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs a été adoptée le 2 août 2007 par le Parlement. Par décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel en a intégralement validé les dispositions. Promulguée le 21 août 2007 et portant le n° 2007-1224, elle a été publiée au *Journal officiel* du 22 août 2007.

La loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs concilie les principes constitutionnels de continuité des services publics et du droit de grève, et introduit des aménagements proportionnés à son exercice, pour mieux assurer le fonctionnement des services de transports terrestres de voyageurs dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays.

Cette loi poursuit trois grands objectifs :
– prévenir les conflits et faciliter les procédures de négociation préalable ;
– organiser le service en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic en termes de dessertes ;
– garantir aux usagers des droits qui vont d'une information de qualité sur les services assurés, au remboursement, le cas échéant, du titre de transport.

Si cette loi accorde une très large place au dialogue social et à la négociation collective, il vous appartient d'en assurer le suivi et la mise en œuvre au niveau de la région et du département, eu égard notamment aux responsabilités particulières de l'Etat et de son représentant.

I. – LES OBJECTIFS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

1. **Prévenir les conflits et faciliter les procédures de négociation préalable**

Le premier volet tend à assurer un meilleur dialogue social. Il porte sur la prévention du déclenchement des conflits collectifs dans les entreprises concernées et prévoit les modalités selon lesquelles se déroule une procédure de négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève. La procédure de prévention des conflits est définie par un accord-cadre au sein de l'entreprise ou un accord de branche dont le législateur a encadré le contenu, en prévoyant notamment un délai de huit jours de négociations avant l'intervention du préavis de grève.

2. **Organiser le service en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic en termes de dessertes**

Le deuxième volet de la loi traite de l'organisation de la continuité du service en cas de grève ou de toute autre perturbation prévisible du trafic. Si la loi ne pose pas d'exigence de service normal, en revanche, elle attribue à l'autorité organisatrice de transport (AOT) la charge de définir les différents niveaux de service, les priorités de desserte en fixant la fréquence et les plages horaires correspondantes, ainsi qu'un niveau minimal destiné à assurer les besoins essentiels de la population. Il revient à l'entreprise de transports d'établir un plan de transport adapté (PTA) et un plan d'information des usagers (PIU).

Le législateur confie aux partenaires sociaux le soin de signer un accord collectif de prévisibilité qui recense les fonctions nécessaires pour assurer les différents niveaux de service ainsi que l'organisation du travail en cas de grève. Le représentant de l'Etat, est constamment tenu informé des différents plans (PTA, PIU...) et accords de prévisibilité, et doit, en cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, constatée au 31 décembre 2007, définir, en substitution, les priorités de desserte et approuver un plan de transport adapté et un plan d'information des usagers.

3. **Garantir aux usagers des droits qui vont d'une information de qualité sur les services assurés au remboursement, le cas échéant, du titre de transport**

Le dernier volet du texte reconnaît les droits des usagers il s'agit :

– d'un droit d'information préalable, en cas de grève ou de perturbation prévisible ;
– d'un droit à remboursement quand l'entreprise de transport est directement responsable du défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transport adapté ou du plan d'information des usagers.

La présente circulaire vise à préciser les modalités de l'intervention du représentant de l'Etat, en amont des conflits dans les transports terrestres de voyageurs, en tant que facilitateur de l'application de la loi par les acteurs concernés et en substitution de ces acteurs, en cas de carence de ceux-ci à remplir leurs obligations légales.

II. – RÔLE DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT

Le législateur a souhaité placer le préfet au cœur du dispositif en tant que facilitateur des relations entre partenaires sociaux, et par un rôle substitutif en cas de carence des autorités organisatrices de transport à assurer leurs obligations.

1. **Accompagnement de la négociation relative au dialogue social**

Pour la mise en œuvre de l'article 2 de la loi, votre rôle consiste en une mission d'observation et d'appui technique auprès des partenaires sociaux concernés.

2. **Appui et facilitation de la mise en œuvre de la loi par les acteurs locaux**

Il vous appartient de contribuer à l'information et à l'appui des acteurs locaux concernés, qui seront identifiés, notamment pour appuyer les autorités organisatrices de transport (AOT), sur lesquelles portent essentiellement les nouvelles obligations légales et afin d'adapter les conventions entre acteurs locaux aux objectifs de la loi.

L'appui de l'ensemble des services de l'Etat et notamment des services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables, en charge de l'équipement, des DDTEFP et DRTEFP, des directions régionales du travail des transports pourra donc être sollicité tant en soutien technique que pour faciliter le dialogue social au sein des entreprises, dans le cadre de la négociation des accords-cadres et de prévisibilité.

3. **Suivi de la mise en œuvre des plans**

Vous devez veiller à être informé « par l'autorité organisatrice de transport de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus, ainsi que de l'élaboration des plans visés au II et de leur intégration aux conventions d'exploitation », c'est-à-dire les plans de transports adaptés (PTA) et plans d'information des usagers (PIU), selon l'article 4 de la loi.

L'accord (de prévisibilité) ou le plan (de prévisibilité) doit vous être notifié ainsi qu'à l'autorité organisatrice de transport, selon l'article 5 de la loi (cinquième alinéa du I). Cet accord de prévisibilité est négocié entre partenaires sociaux, et à défaut d'accord conclu à la date du 1er janvier 2008, le plan de prévisibilité est défini par l'employeur.

4. **Substitution en cas de carence des autorités organisatrices de transports**

En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, et après une mise en demeure, il vous appartient d'arrêter les priorités de desserte ou d'approuver les plans visés au II de l'article 4, c'est-à-dire les plans de transports adaptés (PTA) et plans d'information des usagers (PIU) en cas de perturbation (art. 4).

5. **Evaluation de la loi. – Coordination du recueil d'informations pour le rapport au Parlement**

Vous veillerez à faciliter les procédures d'évaluation prévues par la loi. Cette mission induira un exercice de veille, d'ici à la fin de l'année 2007, sur les conditions de négociation, dans les entreprises concernées par la conclusion d'un accord avant le 1er janvier 2008. Devant être rendu au Parlement avant le 1er octobre 2008, le rapport d'évaluation de la loi présentera notamment l'état des accords-cadres et accords de branche signés, des procédures de dialogue social mises en œuvre et de leur impact au regard de l'objectif de prévention des conflits, des actions de substitution du représentant de l'Etat éventuellement intervenues en application de l'article 4, des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers élaborés par les entreprises de transport, des accords collectifs ou des plans de prévisibilité mis en place par ces entreprises ; enfin, du remboursement des titres de transport aux usagers.

Nous vous demandons de veiller personnellement à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions et de nous signaler toutes difficultés que vous seriez amené à rencontrer.

Nous savons pouvoir compter sur vous pour que l'intervention de l'Etat, préventive et supplétive, contribue à assurer la continuité des services de transports terrestres de voyageurs et la réussite du dialogue social dans ce secteur.

Le ministre du travail,
des relations sociales et de la solidarité,
XAVIER BERTRAND

Le secrétaire d'Etat aux transports,
DOMINIQUE BUSSEREAU

Les fiches ci-après précisent :

1. Le champ d'application et les définitions de la loi du 21 août 2007.
2. L'accompagnement par le représentant de l'Etat de la négociation relative au dialogue social dans le secteur des transports publics de voyageurs.
3. L'intervention du préfet en cas de carence des autorités organisatrices de transport au regard de la continuité du service.
4. Coordination de l'évaluation de la loi.

FICHE No 1

CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 (ART. 1er DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007)

1. **Champ d'application de la loi**

La loi du 21 août 2007 est applicable au seul secteur des transports terrestres réguliers de personnes. Ce secteur comprend les services de transport ferroviaire de personnes (services par train, métro, tramways) ainsi que les services de transport routier réguliers de personnes (services routiers offerts à la place dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance).

Les activités de transport visées doivent donc correspondre à une demande publique, à la satisfaction d'un intérêt général reconnu par une personne publique et non commerciale.

A noter : les entreprises de transport scolaire, bien que non spécifiquement visées par la loi du 21 août 2007, n'en ont pas moins clairement vocation à entrer dans son champ d'application. En effet, la volonté du législateur qui, dans l'intérêt des usagers, n'a souhaité exclure aucune entreprise de transport de l'application de la loi, a été de ne faire aucune distinction entre les entreprises à raison de l'objet du transport considéré. En l'occurrence, les transports scolaires, qui sont des services réguliers publics de voyageurs au sens de l'article 29 de la LOTI, entrent dans le champ d'application de la loi.

2. **Les définitions posées par la loi**

2.1. *Définitions*

2.1.1. Entreprise de transport

Sous ce terme, sont visées toutes les entreprises chargées par une collectivité publique d'une mission de service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique. Ces entreprises peuvent être gérées directement par la collectivité, donc en régie ; elles peuvent avoir aussi la forme d'établissements publics (SNCF et RATP) ou de sociétés privées délégataires ou concessionnaires de services publics ; elles sont, dans ce cas, liées à la collectivité publique par une convention d'exploitation.

2.1.2. Autorités organisatrices de transport (AOT)

En région Ile-de-France, la loi s'applique au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), établissement public compétent pour la région Ile-de-France, et aux collectivités locales (ou à leurs groupements) compétentes par délégation du STIF, dénommées autorités organisatrices de proximité.

Hors de la région Ile-de-France, la loi s'applique aux collectivités publiques et aux groupements de collectivités publiques qui exercent la compétence d'organisation des transports, y compris si cette compétence leur a été déléguée.

Les autorités organisatrices de transport sont :

– les communes, les groupements de communes (SIVU, SIVOM), les établissements publics de coopération intercommunale (communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes) dans la limite du périmètre de transports urbains (PTU), pour les transports collectifs urbains ;
– le département ou, par délégation du département, les communes ou leurs groupements, pour les transports collectifs interurbains (essentiellement le transport scolaire) ;
– la région ou, par délégation de la région, les départements, pour les transports d'intérêt régional routiers et ferroviaires ;
– le cas échéant, les syndicats mixtes compétents en matière de transports publics, pour les transports collectifs urbains et/ou interurbains selon les cas.

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « LOTI ») a fait des transports publics réguliers de voyageurs un service public relevant de la compétence exclusive de ces collectivités. La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie, puis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi dite « SRU ») ont élargi ensuite les missions de ces « autorités organisatrices de transport ».

Le rôle des AOT est multiple, puisqu'elles sont chargées de définir l'offre de transport et les tarifs, de choisir le mode d'exploitation (en régie ou convention avec une entreprise de transport), de financer le service et d'en assurer le contrôle.

2.2. *Structures de consultation des usagers*

Dans son article 4, la loi prévoit que les usagers sont consultés par l'autorité organisatrice de transport lorsqu'il existe une structure les représentant.

Ces structures peuvent être :

– les comités de ligne, définis à l'article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, pour ce qui concerne le transport ferroviaire ;
– les comités des partenaires, hors Ile-de-France, définis à l'article 27-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;
– le comité des partenaires du transport public en Ile-de-France, défini à l'article 2-1 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France ;
– toute autre association dont les statuts font référence, directement ou indirectement, à la défense ou à la représentation des intérêts des usagers des services publics de transport terrestres de voyageurs.

2.3. *Définition d'une perturbation prévisible*

La loi, dans son article 4, précise que les perturbations sont réputées prévisibles quand elles résultent :

– de grèves ;
– de plans de travaux ;
– d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;
– d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;
– de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transport par le représentant de l'Etat, l'autorité organisatrice de transport ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.

FICHE N° 2

PRÉVENTION DES CONFLITS ET FACILITATION DES PROCÉDURES DE NÉGOCIATION PRÉALABLE

L'accompagnement par le représentant de l'Etat de la négociation relative au dialogue social dans le secteur des transports publics de voyageurs (art. 2 de la loi du 21 août 2007)

1. **Le dispositif prévu par la loi**

L'article 2 fixe les conditions dans lesquelles les entreprises doivent négocier avant le 1er janvier 2008, avec les organisations syndicales de salariés, un accord de prévention des conflits prévoyant l'organisation préalable d'une négociation avant le dépôt de tout préavis de grève. Une négociation pourra avoir lieu soit de manière concomitante, au niveau de la branche professionnelle et de l'entreprise, soit à l'un de ces deux niveaux seulement. Le niveau de la branche est le seul pertinent pour les entreprises dépourvues de délégués syndicaux. Il est rappelé à ce propos que la négociation d'entreprise n'est possible qu'en présence de délégués syndicaux (soit, en principe, dans les entreprises comptant au moins cinquante salariés).

2. **Cadre général de l'intervention du représentant de l'Etat**

La mission du préfet, dans ce cadre, a vocation à être moins directement opérationnelle qu'au regard de la mission que lui confie l'article 4 de la loi.

Il convient en effet de rappeler que la loi du 21 août 2007 n'a pas prévu, en matière de négociation collective, d'intervention de l'autorité préfectorale. Elle n'a prévu que l'intervention supplétive d'un décret en Conseil d'Etat en cas de défaillance du processus conventionnel.

3. **Mode opératoire : une mission d'observation et d'appui technique**

L'autorité préfectorale ne devra pas, sur cette question, courir le risque de l'ingérence dans le processus conventionnel. Il lui appartiendra néanmoins, dans ce cadre, de veiller à ce que les enjeux de la loi soient largement connus des partenaires sociaux.

Dans ce cadre, le représentant de l'Etat devra essentiellement poursuivre l'objectif de recensement des entreprises engagées localement dans le processus de négociation sur le dialogue social et, si nécessaire, les entreprises qui éprouveraient des difficultés à ouvrir de telles négociations. Il convient de relever que, si le gouvernement a voulu donner aux partenaires sociaux la liberté de déterminer ensemble les conditions du dialogue social dans le secteur des transports terrestres, son contenu est expressément détaillé par la loi. Le rôle de l'autorité préfectorale, dans ce cadre, pourra consister à anticiper le risque de voir ces négociations échouer. Sa fonction consistera notamment à nourrir la réflexion sur ce sujet sensible et, le cas échéant, à accompagner au mieux les partenaires dans leur travail conventionnel.

4. **Condition d'efficacité**

Pour atteindre ces objectifs, le représentant de l'Etat devra également pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des services de l'Etat. Dans ce cadre, devront lui apporter un concours actif tant les services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables en charge de l'équipement déjà évoqués que les directions départementales et régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, notamment sur les aspects ayant trait à la négociation collective.

5. **Entreprises concernées par l'obligation de négocier**

Sont concernées par cette négociation les entreprises de transport visées à l'article 1er de la loi et les organisations syndicales représentatives.

Celles-ci engagent des négociations en vue de la conclusion d'un accord avant le 1er janvier 2008. La date du 1er janvier 2008 n'est pas celle avant laquelle la négociation doit commencer, mais bien celle avant laquelle la conclusion de l'accord doit avoir lieu.

6. **Objectif poursuivi par la loi**

Cette négociation a pour objet la signature d'un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. La notion d'accord-cadre a été choisie parce qu'elle présente l'avantage de mettre l'accent sur la spécificité de ces accords : les accords ainsi négociés ont vocation à poser les règles qui, elles-mêmes, serviront de cadre à la négociation d'autres accords à l'occasion d'un litige donné, dans une entreprise donnée. L'accord-cadre négocié et conclu au niveau de l'entreprise, est le moyen le plus efficace d'organiser la prévention des conflits en prenant en compte les particularités d'une entreprise et des usagers d'un secteur donné.

A noter : il convient de noter que la loi n'a aucunement entendu exclure de son champ d'application les conflits de niveau national. Il faut en effet relever qu'une telle option aurait fait perdre de sa portée au texte. Elle aurait, pratiquement, rendu délicate la détermination de l'autorité habilitée à distinguer les conflits collectifs de niveau interprofessionnel des conflits propres à l'entreprise pour décider si, ensuite, une négociation préalable se déroule ou non. Du reste, les conflits interprofessionnels ont, le plus souvent, un motif qui présente une relation avec l'entreprise au sein de laquelle l'exigence de négociation ne sera pas sans portée. Ainsi serait-ce le cas pour un conflit généralisé sur les salaires : les participants au mouvement collectif pourraient, au sein de leur entreprise, conduire une négociation.

En toute hypothèse, le dernier alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail prévoit d'ores et déjà que pendant la durée du préavis, « les parties intéressées sont tenues de négocier », sans distinguer selon les caractéristiques des conflits.

L'accord-cadre a pour objet de fixer les conditions de la négociation en cas de conflit, entre l'employeur et les organisations syndicales représentatives de l'entreprise. Seules les organisations syndicales représentatives « qui envisagent de déposer le préavis » sont parties à la négociation.

Il convient de préciser que cette négociation intervient préalablement au dépôt du préavis de grève. Le gouvernement, relayé par le législateur considère, en effet qu'« en renforçant le dialogue social dans les entreprises de transport, les grèves pourront être pour une large part évitées ».

7. **Condition et objet de la négociation de l'accord-cadre**

La loi a fixé, s'agissant de cet accord-cadre, un contenu impératif auquel les partenaires sociaux sont tenus de se conformer. La loi précise qu'à défaut d'un tel accord, « un décret en Conseil d'Etat, pris après consultation des organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés des secteurs d'activité concernés, fixe les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable ».

Il apparaît donc nécessaire de rappeler et de préciser le contenu impératif de l'accord-cadre.

7.1. *Notification de la demande de négociation préalable*

Lorsqu'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives envisagent de déposer un préavis de grève, conformément à l'article L. 521-3 du code du travail, il leur appartient de notifier à l'employeur les motifs pour lesquels elles envisagent de déposer ce préavis par lettre recommandée avec avis de réception ou tout autre moyen donnant date certaine au dépôt. Le décompte des délais commence à compter du lendemain du jour de cette notification.

A noter : les « organisations syndicales représentatives » visées par la loi ne sont pas les seules organisations figurant sur la liste des organisations syndicales les plus représentatives au plan national figurant sur l'arrêté du 31 mars 1966. L'expression employée par le législateur couvre, en outre, les organisations qui sont représentatives dans l'entreprise.

7.2. *Délai de mise en place de la négociation préalable*

L'employeur, saisi de cette notification, est tenu de réunir la ou les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à ladite notification dans un délai maximal de trois jours.

A noter : le délai dans lequel, à compter de la notification par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives des motifs pour lesquels elles envisagent de faire grève, l'employeur est tenu de réunir celles-ci, ne peut dépasser trois jours et, d'autre part, la durée dont l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent pour conduire la négociation préalable ne peut excéder huit jours francs à compter de cette notification.

Le délai de trois jours prévu à l'article 2-II (2°) se situe donc à l'intérieur de celui de huit jours mentionné au 3° de ce même article, dès lors qu'ils s'ouvrent tous les deux à compter de la notification.

Le préavis légal de cinq jours prévu par les dispositions de l'article L. 521-3 du code du travail est donc déposé, au maximum, à l'issue des huit jours francs de négociations, si ces dernières ont échoué. Le délai total maximal qui sépare l'ouverture des négociations, le jour de la notification, du début effectif d'un éventuel mouvement de grève, confirmé par le dépôt du préavis cinq jours avant son commencement, est ainsi fixé à treize jours.

7.3. *Durée de la négociation préalable*

L'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent, pour conduire la négociation préalable, d'une durée de huit jours francs à compter de cette notification.

A noter : les plafonds fixés par le législateur pour la détermination des délais de négociation répondent ainsi aux exigences devant être conciliées : prévoir, d'un côté, une durée suffisante pour que s'instaure une réelle négociation et, de l'autre, éviter le contournement de ce temps de négociation et maintenir l'urgence d'aboutir.

Le caractère « franc » porte la période de négociation préalable au dépôt du préavis de huit à dix jours, ce qui doit permettre aux partenaires sociaux de bénéficier d'un délai suffisant pour négocier au sein de l'entreprise, sans que ne soient décomptés les dimanche et jours fériés. Cette précision permet d'aligner les règles de computation du délai applicables à la négociation préalable à celles applicables au dépôt du préavis, en application de l'article L. 521-3 du code du travail.

Comme a pu le constater le Conseil constitutionnel, le délai total de treize jours prévu par le législateur, qui n'est qu'un délai maximal, apparaît comme raisonnable et comme ne portant pas une atteinte excessive au droit de grève.

7.4. *Informations ou documents à transmettre par l'employeur*

L'employeur transmet aux organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification, les informations ou documents permettant d'engager un processus de négociation en rapport avec les motifs de la grève envisagée. Ces documents doivent être transmis aux organisations syndicales dans le délai mentionné par l'accord.

A noter : les informations communiquées aux organisations syndicales de salariés devront permettre la communication des éléments nécessaires à une négociation en toute connaissance de cause.

7.5. *Conditions matérielles de la négociation*

L'employeur informe les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification des date, lieu et heure de la première réunion de négociation. Il doit donner toute facilité aux organisations syndicales de salariés ainsi invitées pour préparer et assister à cette réunion. Le calendrier de négociation est arrêté, au cours de la première réunion, par l'employeur et les organisations syndicales représentatives invitées.

7.6. *Modalité de clôture de la négociation préalable*

Un relevé de conclusions de la négociation préalable est élaboré conjointement par l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification. Ce relevé de conclusions doit rappeler les motifs ayant conduit à envisager le dépôt d'un préavis de grève et la nature des informations transmises par l'employeur relatif à ces motifs. Il contient par ailleurs les positions finales des parties à la négociation. A cet égard, il liste les points d'accord et de désaccord constatés au terme de la négociation préalable.

A noter : il apparaît notamment nécessaire que soient clairement connus l'objet de la négociation et les termes contradictoires de la discussion. Doivent être impérativement contenues dans le relevé de conclusions final « les positions contradictoires, énonçant les points d'accord ou de désaccord ». La loi précise également que « Ce document est nécessairement communiqué à tous les salariés. »

7.7. *Information des salariés*

Les organisations syndicales représentatives informent par voie d'affichage les salariés des motifs pour lesquels elles envisagent de déposer un préavis de grève. Au terme de la négociation préalable, un exemplaire du relevé de position conforme au 6° est remis par l'employeur à chaque salarié de l'entreprise. Il fait par ailleurs l'objet d'un affichage au sein de chaque établissement de l'entreprise.

FICHE N° 3

L'ORGANISATION DU SERVICE EN CAS DE GRÈVE OU DE PERTURBATION PRÉVISIBLE DU TRAFIC EN TERMES DE DESSERTES

L'intervention du préfet en cas de carence des autorités organisatrices de transport au regard de la continuité du service (art. 4 de la loi du 21 août 2007)

1. **Le dispositif prévu par la loi**

L'article 4 de la loi du 21 août 2007 demande au préfet de suppléer les autorités organisatrices de transport (AOT) au regard de la continuité du service (définition des priorités de desserte) uniquement si celles-ci ne remplissent pas les obligations prévues au I de l'article 4 de la loi, qui sont au premier chef de leur responsabilité. L'article 4 prévoit en l'occurrence qu'il incombe au préfet, dans le cadre de l'organisation de la continuité du service public en cas de grève ou autre perturbation prévisible du trafic, dans l'hypothèse d'une carence de l'autorité organisatrice de transport, et après mise en demeure, d'arrêter les priorités de desserte ou d'approuver les plans visés au II dudit article, c'est-à-dire le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

L'objectif de la loi consiste à ce que la mise en œuvre des dispositions de l'article 4 soit préparée de manière active, ce qui explique notamment le délai fixé, par le III de l'article 4, au 1er janvier 2008 pour la modification des conventions en cours.

Le représentant de l'Etat est, en vertu du premier alinéa du IV de l'article 4, tenu informé par les autorités organisatrices de transport de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus, ainsi que de l'élaboration des plans visés au II et de leur intégration aux conventions d'exploitation. Il lui appartient, si nécessaire, de s'informer de l'état des travaux auprès des autorités organisatrices concernées.

2. **Conditions de la substitution du représentant de l'Etat à une autorité organisatrice de transports**

Le représentant de l'Etat doit pouvoir se substituer à une autorité organisatrice de transport défaillante afin de déterminer les priorités de desserte en cas de perturbation prévisible. Ces priorités constituent le cadre qui permet aux entreprises délégataires d'un service public de transport terrestre de voyageurs d'élaborer le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

A cet égard, l'information du représentant de l'Etat sur les priorités de dessertes fixées par l'autorité organisatrice de transport et la possibilité de substitution en cas de carence de cette autorité sont essentielles : le représentant de l'Etat doit pouvoir s'assurer que les AOT remplissent les obligations de la loi et pallier leur carence afin d'assurer l'effectivité des dispositions de ce texte.

En revanche, le représentant de l'Etat ne saurait être chargé de se substituer aux entreprises qui manqueraient à l'obligation d'établir les plans de transport adapté et d'information des usagers. Seule l'entreprise dispose en effet de la connaissance approfondie de son fonctionnement interne et de son réseau nécessaire à l'établissement de ces plans.

De même, la loi ne prévoit pas que le représentant de l'Etat se substitue aux employeurs dans l'obligation d'établir un plan de prévisibilité dont l'élaboration nécessite une connaissance très fine des modes de fonctionnement de l'entreprise. En cas d'échec du dialogue social, il appartiendra, le cas échéant, à l'employeur d'établir ce plan unilatéralement, faute de quoi l'AOT sera fondée à en tirer les conséquences en constatant que son exploitant ne remplit pas ses obligations contractuelles.

3. **L'action du représentant de l'Etat d'ici au 31 décembre 2007 en matière de définition des priorités de desserte**

3.1. *Principe général d'intervention : une fonction avant tout supplétive*

La loi a, à tous égards, pris le parti de placer les acteurs du secteur des transports terrestres au cœur du dispositif qu'elle a prévu. Elle n'a prévu l'intervention de l'Etat qu'à titre supplétif. Tel est précisément le cas s'agissant de la définition de priorités de desserte : l'Etat n'a vocation à intervenir qu'en cas de carence de l'autorité organisatrice de transport. Pour autant, il n'y a pas lieu de considérer que l'Etat et son représentant sur le territoire ont vocation à rester inactifs pendant ce temps réservé aux acteurs locaux.

L'implication du représentant de l'Etat auprès des acteurs locaux, pendant le temps qui leur est réservé pour mettre en œuvre les dispositions de la loi, doit lui permettre d'anticiper une éventuelle carence de l'autorité organisatrice et ainsi de se substituer à cette dernière afin de respecter l'échéance du 1er janvier 2008 fixée par la loi.

3.2. *Mode opératoire : une mission d'appui technique*

Il vous appartiendra, pendant le temps réservé aux opérateurs locaux, de développer une mission d'accompagnement permettant de prendre ensuite le relais si nécessaire. Cette mission, qui vise à sensibiliser les acteurs locaux sur la nécessité d'adapter leurs conventions aux objectifs poursuivis par la loi, peut être distinguée selon le processus suivant :

– la mission première du représentant de l'Etat est d'abord d'identifier les acteurs du dispositif et, en premier lieu les autorités organisatrices de transports. L'établissement d'une liste exhaustive de ces acteurs est en effet, la condition première d'un maillage efficace du dispositif prévu par la loi. Il est en effet nécessaire que les usagers des transports soient tous placés, en cas de grève ou de toute autre perturbation prévisible du trafic, dans une situation d'égalité au titre de l'accès aux transports publics de voyageurs ;
– passée cette phase d'identification, il appartiendra au représentant de l'Etat de se rapprocher des autorités organisatrices de transports ainsi recensées afin d'examiner avec elles les modalités d'élaboration des documents de nature à permettre la définition des priorités de desserte. L'intervention du représentant de l'Etat dans ce cadre doit être comprise comme relevant d'une aide à la mise en application de la loi. Il appartiendra au représentant de l'Etat de faire connaître aux acteurs locaux, par tous moyens (circulaire, réunion d'information, etc.) l'offre de service qu'il est susceptible d'apporter.

3.3. *Condition d'efficacité*

Dans ce cadre, eu égard à l'extrême complexité des outils à mettre en place ou à adapter, le représentant de l'Etat devra pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des services de l'Etat susceptibles d'épauler localement son action auprès des acteurs impliqués.

4. **Condition et modalités de définition des priorités de desserte**

La loi, dans son article 4, précise que la définition des dessertes prioritaires s'accompagne :
– de la détermination des différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation ;
– et, pour chacun de ces niveaux de service, de la détermination des fréquences et plages horaires de desserte.

Elle dispose en outre que le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires. Il 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. Il prend en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite.

Il convient de partir de l'existant pour définir les dessertes prioritaires. En effet, sur de nombreux réseaux, les dessertes prioritaires sont d'ores et déjà identifiées comme telles et assurées en partie en situation perturbée.

Dans le cas où les dessertes prioritaires ne seraient pas définies, le représentant de l'Etat devra déterminer les dessertes indispensables à la vie des bassins de population desservis. La définition de ces dessertes n'a pas pour but d'assurer un service normal, elles doivent être définies dans le respect du principe de proportionnalité garantissant un juste équilibre entre exercice du droit de grève et continuité des services publics. Par conséquent, le représentant de l'Etat devra distinguer parmi les déplacements quotidiens, voire saisonniers, ceux répondant à des besoins essentiels. Ces derniers peuvent varier selon les spécificités locales mais correspondent, en général :

– aux déplacements domicile-travail et domicile-études le matin et le soir ;
– à la desserte des établissements de santé ;
– à la desserte des services administratifs et sociaux ;
– à la desserte des points d'accès à d'autres modes de transport ;
– aux déplacements domicile-lieux d'examen nationaux.

Ces dessertes doivent permettre de couvrir les besoins essentiels de la population, avec une attention particulière portée sur les besoins des personnes à mobilité réduite.

Pour déterminer les dessertes prioritaires, le représentant de l'Etat pourra s'appuyer sur les compétences techniques de la direction départementale de l'équipement et sur l'entreprise de transport qui a une connaissance approfondie des caractéristiques de la demande sur le réseau qu'elle exploite (axes les plus fréquentés, heures de pointe, fréquences nécessaires...).

Il pourra, s'il le juge nécessaire, consulter les associations représentant les usagers, s'il en existe, qui connaissent bien les besoins des populations.

La démarche de définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service ne doit pas négliger les contraintes liées à d'autres perturbations que les grèves. Ainsi, les aléas climatiques peuvent nécessiter une approche spécifique en fonction de la viabilité des réseaux. La viabilité hivernale, par exemple, peut nécessiter une coordination avec les services d'entretien des routes.

En général, trois à quatre niveaux de service pourront utilement être définis, depuis le niveau de desserte le moins élevé (correspondant à la perturbation la plus forte) jusqu'au niveau de desserte le plus élevé (correspondant à la perturbation la moins forte).

Par exemple, on fixera un niveau 1 si la perturbation est forte, qui permet de desservir les écoles, les hôpitaux, le cas échéant, des bassins d'emplois à forte densité de population, les services administratifs, les gares SNCF, voire routières. Si la perturbation est moins forte on fixera un niveau 2 en ajoutant telle ou telle ligne de bus ou métro aux heures de pointe, et ainsi de suite pour des niveaux 3 ou 4.

Les fréquences et les plages horaires seront définies en fonction, là encore, de la force de la perturbation. En cas de perturbation forte ou très forte, les plages horaires pourraient se concentrer sur les périodes journalières du matin et du soir les plus critiques pour les usagers, avec une amplitude qui devra également être précisée. De même, les fréquences qui seront associées à chaque niveau de service pourront varier en fonction du niveau de service, mais également en fonction des plages horaires.

Enfin, le préfet devra transmettre de manière formelle à l'opérateur de transport les dessertes prioritaires ainsi que les niveaux de service associés, afin que ce dernier élabore le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

Ces dessertes prioritaires et niveaux de service associés devront être rendus publics.

FICHE N° 4

COORDINATION DE L'ÉVALUATION DE LA LOI (ART. 11 ET 13 DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007)

La loi du 21 août 2007 prévoit diverses mesures d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité de la loi ainsi votée (art. 11) et d'envisager, le cas échéant les conditions de son extension à d'autres modes de transports (art. 13). Eu égard à la complexité des recensements auquel il conviendra de procéder, la coordination sera confiée au représentant de l'Etat à l'échelon local.

1. **Evaluation de la loi prévue à l'article 11**

L'Assemblée nationale a adopté un article 11 prévoyant qu'avant le 1er octobre 2008, un rapport d'évaluation sur l'application de la présente loi a vocation à être adressé par le Gouvernement au Parlement.

Cette évaluation, portant sur les accords passés en matière de dialogue social autant que sur la continuité du service public en cas de grève, devra être organisée, sur le plan administratif, de telle sorte que la remontée d'information puisse être effective et efficace. De ce fait, c'est à l'autorité préfectorale, la mieux à même d'apprécier la réalité de la négociation ainsi engagée, que revient la charge de réaliser, par région, l'évaluation prévue à l'article 11. Cette évaluation a vocation à être transmise au ministère chargé du travail, à qui reviendra la responsabilité d'en réaliser la synthèse, ainsi que, pour information, au ministère en charge des transports.

2. **Rapport sur l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs prévu à l'article 13**

L'article 13 de la loi prévoit qu'un rapport adressé par le Gouvernement au Parlement avant le 1er mars 2008 établit un état des lieux de l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs autres que les transports terrestres réguliers et de l'impact de celle-ci sur l'amélioration de la continuité du service public.

Pour les raisons précédemment évoquées, la procédure de recensement – concours de l'autorité préfectorale – exposée pour l'évaluation de la loi (*cf.* art. 11 ci-dessus) doit pouvoir trouver à s'appliquer également dans ce cadre.