

TRANSPORTS PUBLICS LOCAUX

L'organisation du service minimum

L'ESSENTIEL

■ Depuis le 1^{er} janvier...

La loi sur le service minimum dans les transports concerne directement les collectivités locales, autorités organisatrices de transports urbains, interurbains et ferroviaires de voyageurs à vocation non touristique.

■ Volet préventif

Le texte n'apporte pas d'élément concret qui permettrait aux collectivités de fixer des dessertes prioritaires. Chaque entreprise de transport contractante doit élaborer un plan de transport adapté (PTA) et un plan d'information des usagers (PIU).

■ Protection des usagers

En sus du volet préventif, la loi investit également les collectivités locales, autorités organisatrices, de responsabilités en cas de réalisation de la perturbation, qui deviennent ainsi garantes de la protection des usagers, notamment pour leur indemnisation.

UNE ANALYSE DE
Mathieu HEINTZ,
chef du service juridique,
conseil général de l'Isère

Fruit d'une promesse de la campagne présidentielle, le Parlement a adopté la loi du 21 août sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Ce texte, également appelé « loi sur le service minimum dans les transports », a pour objet de garantir aux usagers, en cas de grève, un service réduit mais prévisible. A cette fin, la loi s'articule principalement autour de deux piliers.

Le premier, relatif à la prévention des conflits dans les entreprises de transport, pose le principe d'une négociation obligatoire dans ces entreprises. Elle devait aboutir, en principe, à la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord-cadre prévoyant une procédure de négociation préalable organisée avant le dépôt d'un préavis de grève (art. 2).

Le second concerne l'organisation du service en cas de grève ou autre perturbation prévisible du trafic. A ce titre, les autorités organisatrices de transport doivent, après

consultation des usagers, définir les priorités de desserte et, parmi elles, celles auxquelles l'accès constitue un besoin essentiel de la population.

Les collectivités locales, autorités organisatrices de transport (1), sont directement impactées par le second volet de la loi. Concernant les transports urbains, ce sont les communes, ou dans la plupart des cas les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui sont compétents pour sa mise en œuvre (2). Pour les transports interurbains, ce sont les départements qui sont concernés ou les régions lorsque les liaisons se situent hors du département (3).

Le champ d'application de la loi (art. 1^{er}) se limite cependant aux transports terrestres réguliers de voyageurs, secteur certes déjà conséquent. Par référence aux définitions données dans la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, dite « Loti », ce texte est uniquement applicable aux transports urbains, interurbains et ferroviaires de voyageurs à vocation non touristique. Exit les autres modes de transport, c'est-à-dire maritime et aérien. Les collectivités locales gestionnaires d'aéroport ou de port ne sont pas concernées par la mise en œuvre de cette loi. En outre, seuls les services réguliers sont touchés, auxquels les transports scolaires sont assimilés, c'est-à-dire ceux pour lesquels les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

La loi prévoit des délais très brefs, puisque les dispositifs devaient être adoptés au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

Les collectivités doivent préalablement consulter les usagers (I) avant de définir les dessertes prioritaires (II). Ensuite, concernant les contrats publics de transport en cours, les entreprises devront traduire les priorités arrêtées par les collectivités dans des

RÉFÉRENCES

■ 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, JO du 22 août 2007.

■ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relative à l'organisation intérieure des transports, JO du 31 décembre 1982.

accords internes (III). En dernier lieu, et dès lors qu'une perturbation a eu lieu, les autorités organisatrices sont les garantes de la protection des usagers (IV).

I. Consultation préalable des usagers

La loi prévoit expressément que la définition des dessertes prioritaires se fasse après consultation des usagers lorsqu'une structure les représentant existe. La notion d'usager est cependant assez imprécise. Il semblerait, en outre, que l'intention du gouvernement ne soit pas de la limiter aux seules associations d'usagers des transports publics (5). Enfin, le Sénat a souhaité que la consultation ne puisse se faire que s'il existe une ou plusieurs structures représentatives, afin de tenir compte des réalités locales, les grandes associations de consommateurs ne pouvant se substituer à elles, faute de connaissance de la situation sur le terrain.

Pour les collectivités locales, il semble que le cadre approprié soit celui de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Pour rappel, la création de cette commission est obligatoire pour les régions, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération

À NOTER
La commission consultative des services publics locaux constitue le cadre de négociation le plus approprié en cas de DSP ou de gestion en régie autonome.

intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Cette commission, outre la présence de membres de l'assemblée délibérante de la collectivité, associe également des associations locales, qui représentent bien souvent des usagers.

À NOTER
La loi concerne les services réguliers, auxquels les transports scolaires sont assimilés, c'est-à-dire ceux pour lesquels les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

Cependant, la commission consultative des services publics locaux n'est compétente que pour émettre des avis sur les services publics gérés dans le cadre d'une convention de délégation ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Tous les services de transport ne sont donc pas concernés, et notamment ceux confiés par les collectivités dans le cadre de marchés publics de service.

Toutefois, les travaux parlementaires ouvrent d'autres pistes quant à la notion d'usager. Ainsi, est également évoquée la possibilité de consulter le conseil économique et social régional, les comités de ligne, voire des associations agréées de consommateurs (6).

II. Définition des dessertes prioritaires

Dans un second temps, les autorités organisatrices de transport sont responsables de la définition des dessertes prioritaires en cas de perturbation prévisible du trafic.

Il convient, tout d'abord, de préciser les termes « perturbation prévisible du trafic ». Sur ce point, le texte (art. 4-I) est dénué d'ambiguïté: sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent de grèves, de plans de travaux, d'incidents techniques, d'aléas techniques ou de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance du transporteur par les services de l'Etat, l'autorité organisatrice de transport ou le gestionnaire de l'infrastructure. Pour ces trois dernières perturbations, un délai d'au moins trente-six heures doit s'être écoulé depuis leur déclenchement.

En revanche, la définition des dessertes prioritaires s'avère plus complexe. La loi n'apporte pas d'éléments concrets qui permettraient aux collectivités locales de les fixer. Elles pourront cependant s'inspirer de certains principes constitutionnels qui constitueront autant d'orientation possible. En effet, l'article 1^{er} de la loi dispose que les services publics de transport terrestre « sont essentiels à la population car ils permettent la mise en œuvre des principes constitutionnels suivants: la liberté d'aller et venir; la liberté d'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et d'enseignement; la liberté du travail; la liberté du commerce et de l'industrie ». Sur cette base, les autorités organisatrices pourraient, par exemple, considérer comme prioritaire la desserte des sites industriels ou économiques, ou encore des établissements scolaires ou hospitaliers.

Ensuite, pour chaque desserte prioritaire, les autorités organisatrices déterminent diffé-

rents niveaux de service, en fonction de l'importance de la perturbation, et auxquels sont associées des fréquences et des plages horaires (art. 4-I).

La loi fixe quelques critères quant à la définition d'un niveau minimal de service, que l'on pourrait qualifier de niveau plancher. Ce dernier correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il doit garantir l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examen nationaux, prendre en compte les besoins particuliers des personnes handicapées et s'articuler avec certaines libertés, par exemple celles d'aller et venir, du travail, du commerce et de l'industrie.

Enfin, les priorités de desserte et les niveaux de service qui y sont associés doivent être rendus publics (art. 4-I, dernier alinéa). La loi ne précise cependant pas selon quelle forme.

Concernant les collectivités ou leurs établis-

À NOTER
Sont prévisibles les perturbations qui résultent de grèves, plans de travaux, incidents ou aléas techniques ou tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance du transporteur.

sements publics, il paraît évident que la définition des priorités de service doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée. A cet égard, la décision sera rendue publique selon

toutes les formalités de publicité et d'affichage prévues par le CGCT. Mais par cette formulation vague, la loi permet une information des usagers par tout autre support, et principalement par voie de presse.

Le texte ne fixe pas expressément de délai aux collectivités locales pour la définition des services prioritaires. A la lecture de la loi, il apparaît cependant que ceux-ci devaient être déterminés avant le 1^{er} janvier 2008. En effet, à cette date, les contrats publics en cours d'exécution doivent avoir été modifiés en conséquence.

(1) L'article 1^{er} de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 définit l'autorité organisatrice des transports comme « toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier ».

(2) Art. 27 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 relative à l'organisation intérieure des transports intérieurs, dite « Loti ».

(3) Art. 29 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

(4) J.-F. Aubry et O. Raymondie, « Le service public », Editions du Moniteur, p. 556.

(5) Rapport AN n° 107 du 26 juillet 2007 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

(6) Rapport du Sénat n° 385 du 12 juillet 2007, au nom de la commission spéciale.

III. Prise en compte des priorités de service par les entreprises de transport

Sur la base des priorités arrêtées par l'autorité organisatrice, chaque entreprise de transport contractante doit élaborer, d'une part, un plan de transport adapté (PTA) et, d'autre part, un plan d'information des usagers (PIU). Le PTA fixe, pour chaque priorité de desserte et niveau de service, les plages horaires et les fréquences à assurer (art. 4-II). Cependant,

A NOTER

Le plan de transport adapté doit être conforme aux exigences de la collectivité organisatrice des transports.

l'entreprise dispose d'une marge de manœuvre réduite. En effet, les fréquences et plages horaires ont déjà été arrêtées par l'autorité organisatrice des transports à l'occasion de la définition des services prioritaires (art. 4-I). En outre, ce plan est soumis à l'approbation de la collectivité locale.

Le PTA devra donc être conforme aux exigences de la collectivité organisatrice des transports. Ce plan est complété, pour chaque entreprise, par un accord collectif négocié entre l'employeur et les organisations syndicales. Il fixe les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation, l'organisation du travail est révisée et les personnels disponibles réaffectés. Cet accord est également notifié à l'autorité organisatrice de transport (art. 5).

Le plan d'information des usagers (PIU) définit dans quelles conditions les usagers disposeront, en cas de perturbation du trafic, « d'une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré » (art. 7). Il est soumis à l'approbation de l'autorité organisatrice des transports.

Ces deux plans sont rendus publics et doivent être intégrés aux conventions d'exploitation conclues par les collectivités avec les entreprises de transport. Les conventions en cours ont été en principe modifiées en ce sens, par voie d'avenant, avant le 1^{er} janvier 2008.

Cependant, un doute subsiste pour les contrats à venir. En effet, pour ces derniers, la loi n'indique pas à quel stade de la consultation les entreprises devront élaborer ces plans. Tout d'abord, le principe de transparence et d'information des candidats impose que les priorités de desserte et les différents niveaux de service qui y sont associés figurent parmi les informations et les documents

donnés lors de la procédure de passation du contrat. En revanche, les entreprises devront-elles remettre, en même temps que leur offre, un PTA et un PIU? Ou ces documents pourront-ils être élaborés seulement après l'attribution du contrat? La réponse à cette interrogation est d'autant plus incertaine que l'Assemblée nationale a rejeté deux amendements qui auraient pu apporter quelques précisions, chacun dans un sens opposé (7). Le premier amendement prévoyait que ne pouvait constituer un critère de recevabilité des dossiers « soumis à appel d'offres dans le cadre de la délégation de service public » (sic) la signature d'un accord-cadre organisant la prévention des conflits au sein d'une entreprise. En d'autres termes, l'adoption de cet amendement aurait permis d'indiquer que la déclinaison des dessertes prioritaires par les entreprises ne pouvait en aucun cas constituer l'un des éléments à remettre dans l'offre.

Le second, au contraire, soumettait les entreprises de transports publics, les autorités organisatrices de transports et les organisations syndicales représentatives des salariés à l'obligation d'engager une concertation avant la conclusion ou la révision d'un contrat de transport (8). Celui-ci, hormis l'éventuelle incompatibilité entre une concertation tripartite et les règles de la commande publique, signifiait clairement que la réponse des entreprises aux dessertes prioritaires constituait un élément de l'offre remis par les soumissionnaires.

Malgré cette incertitude, il semble que les entreprises candidates à un contrat de transport devraient remettre en complément de leur offre un PTA et un PIU. Dès lors que ces deux documents sont soumis pour approbation à l'autorité organisatrice de transport, l'on pourrait aisément imaginer qu'en cas de non-conformité aux lignes directrices arrêtées dans la définition des dessertes prioritaires, l'offre d'un candidat puisse être rejetée pour ce motif.

En dernier lieu, il convient de noter que le préfet est informé de la tenue des différentes étapes, que ce soit la définition des dessertes prioritaires ou l'élaboration des plans (art. 4-IV). La loi lui re-

connait, en outre, le pouvoir de se substituer à l'autorité organisatrice des transports, en cas de carence et après une mise en demeure, pour arrêter les priorités de desserte et approuver le PTA et le PIU (art. 4-IV).

IV. Les collectivités garantes de la protection des usagers

Les autorités organisatrices de transport sont investies par la loi du 21 août 2007 d'un rôle de garant de la bonne exécution des dessertes prioritaires. A cette fin, elles sont informées immédiatement de toute perturbation ou risque de perturbation par l'entreprise de transport (art. 7, alinéa 3). Cependant, la loi ne les a pas dotées d'un pouvoir de réquisition qui aurait permis de contourner une situation de blocage des transports publics. En réalité, dès lors qu'une perturbation se produit, l'essentiel de leur rôle réside dans la protection de l'utilisateur quant à une éventuelle indemnisation de son préjudice.

La loi distingue à cet égard deux mécanismes de remboursement de l'utilisateur en cas de perturbation du trafic.

D'une part, en cas de défaut d'exécution du fait de l'entreprise de transport dans la mise en œuvre de l'un des deux plans, l'autorité organisatrice de transport impose à celle-ci un remboursement total des titres de transport aux usagers en fonction de leur durée d'inexécution (art. 9, alinéa 1^{er}). Il est naturellement précisé que la charge de ce remboursement ne peut être supportée directement par la collectivité locale.

Pour contrôler d'éventuelles défaillances de l'entreprise, il est prévu qu'elle communique à l'autorité organisatrice de transport, après chaque perturbation, un bilan détaillé de l'exécution du plan de transport adapté et du plan d'information des usagers (art. 8, alinéa 1^{er}).

La loi implique également que les modalités pratiques de remboursement des usagers soient déterminées par une convention conclue entre l'entreprise et l'autorité organisatrice (art. 9, alinéa 2). A ce titre, elles pourront être parfaitement intégrées dans le contrat de transport lui-même.

La loi implique également que les modalités pratiques de remboursement des usagers soient déterminées par une convention conclue entre l'entreprise et l'autorité organisatrice (art. 9, alinéa 2). A ce titre, elles pourront être parfaitement intégrées dans le contrat de transport lui-même.

A NOTER

Le préfet est informé de la tenue des différentes étapes de la définition des dessertes prioritaires ou de l'élaboration des plans de transport adaptés et d'information des usagers.

A NOTER

Le PTA et le PIU devront normalement être remis en complément de l'offre, pendant la procédure de passation du contrat de transport.

En dernier lieu, la loi dispose que lorsque des pénalités pour non-réalisation du plan de transport adapté sont prévues, l'autorité

À NOTER

En cas de défaut d'exécution du fait de l'entreprise de transport dans la mise en œuvre de l'un des deux plans, l'autorité organisatrice de transport impose à celle-ci un remboursement total des titres de transport aux usagers.

organismatrice de transport peut décider de les affecter au financement du remboursement des usagers (art. 9, alinéa 5). Ce mécanisme, voulu par le Sénat, permet d'éviter que ce soit le contribuable qui, à travers les collectivités, finance in fine l'indemnisation des usagers (9).

Le travail parlementaire a permis d'affirmer le fait, d'une part, que le remboursement de l'utilisateur sera obligatoire en cas de défaillance de l'entreprise de transport et, d'autre part, que ce remboursement sera total. Cependant, il ne s'agit que du remboursement du titre de transport, et non d'une compensation intégrale du préjudice subi par l'utilisateur, par exemple, la perte d'une journée de travail, le remboursement d'un autre titre de transport, l'échec d'un contrat, ou encore l'impossibilité de se présenter à un concours ou un entretien. Mais en contrepartie du principe de remboursement systématique des usagers, l'entreprise, qui n'est pas directement responsable du défaut d'exécution de ces plans, n'a pas à supporter la charge du remboursement des usagers. Ainsi en sera-t-il, par exemple, dans les cas de dépôts bloqués ou de violences urbaines.

C'est alors qu'intervient le second mécanisme de remboursement. En effet, il est précisé que

l'utilisateur qui n'a pu utiliser le moyen de transport pour lequel il a contracté un abonnement ou acheté un titre de transport à droit à la prolongation de la validité de cet abonnement pour une durée équivalente à la période d'utilisation dont il a été privé, ou à l'échange ou au remboursement du titre de transport non utilisé ou de l'abonnement. Le remboursement peut être effectué soit par l'autorité ou l'entreprise elle-même. Le législateur a cherché par cette mesure à reconnaître un droit au remboursement de l'utilisateur pour les grèves en général, le premier dispositif ayant un champ d'application particulièrement restreint, puisqu'il ne pourra être utilisé qu'en cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du PTA ou du PIU. Il n'en demeure

À NOTER

Les autorités organisatrices de transport incorporent dans les conventions qu'elles concluent avec les entreprises des critères sociaux et environnementaux de qualité de service.

pas moins que l'utilisateur sera tiraillé entre deux modes de remboursement et qu'il lui reviendra dès lors d'identifier le bon guichet.

En définitive, si les élus locaux se sont prononcés globalement en faveur des dispositions du texte qui impactent directement les collectivités locales, un certain nombre de réserves ont été émises. Ils se sont notamment interrogés quant à l'intérêt de telles dispositions pour les petits réseaux qui ne connaissent pas, ou peu, de mouvements de grèves. Ils ont également exprimé une inquiétude quant au risque de répercussion financière par les entreprises sur les collectivités locales des remboursements dus aux usagers (10).

Il n'en reste pas moins que le Conseil constitutionnel a validé la loi du 21 août 2007, notamment dans ses dispositions relatives aux autorités organisatrices, sans considérer que le principe de libre administration des collectivités locales ne soit entaché (11).

Cependant et en dernier lieu, certains parlementaires ont cherché un dispositif qui permettrait pour l'avenir de limiter les conflits sociaux dans les transports publics. A cette fin, suite à un amendement (12), le Parlement a intégré dans la loi un article qui prévoit que « les autorités organisatrices de transport incorporent dans les conventions qu'elles concluent avec les entreprises de transport des critères sociaux et environnementaux de qualité de service » (art. 12). L'un des objectifs recherchés est justement d'éviter une partie des conflits et des mouvements de grèves en obligeant les entreprises de transport à développer une politique sociale à l'égard de leurs salariés (13). ■

(7) Rapp. AN n° 107 du 26 juillet 2007 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

(8) Assemblée nationale, 27 juillet 2007, amendement n° 76 présenté par M. Muzeau, M^{me} Fraysse, M^{me} Amiable et M. Daniel Paul.

(9) Rapp. Sénat n° 385 du 12 juillet 2007 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

(10) Groupement des autorités responsables de transports (communiqué de presse du 6 juillet 2007) « Dialogue social et continuité du service public de transport », auditionné par les sénateurs, le GART présente son analyse du texte.

(11) Conseil constitutionnel, déc. n° 2007-556 DC du 16 août 2007.

(12) Sénat, 16 juillet 2007, amendement n° 79 du 16 juillet 2007 présenté par M. Billout et M^{me} David.

(13) Rapport AN n° 107 du 26 juillet 2007 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat, sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

Profiter d'une offre d'emploi pour évoluer et d'informations exclusives pour préparer un concours

La Gazette
c'est votre
territoire !

Partager
avec son équipe les mêmes
sources, les mêmes références

Multiplier
les moyens
d'accéder à
l'information
recherchée

Pour vous abonner maintenant,
tapez www.lagazettedescommunes.com
ou reportez-vous aux encarts d'abonnement
présents dans la revue.

la Gazette
des communes - des départements - des régions