

N° 599

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2018

PROPOSITION DE LOI

assurant la continuité du service postal universel,

PRÉSENTÉE

Par Mme Christine LAVARDE, MM. Serge BABARY, Jérôme BASCHER, Arnaud BAZIN, Jean BIZET, Mme Pascale BORIES, M. Jean-Marc BOYER, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, MM. Gilbert BOUCHET, Max BRISSON, Christian CAMBON, Pierre CHARON, Daniel CHASSEING, Alain CHATILLON, Mme Marie-Christine CHAUVIN, MM. Guillaume CHEVROLLIER, Édouard COURTIAL, Philippe DALLIER, Mme Laure DARCOS, M. Mathieu DARNAUD, Mmes Annie DELMONT-KOROPOULIS, Catherine DEROCHÉ, Jacky DEROMEDI, Chantal DESEYNE, M. Yves DÉTRAIGNE, Mme Catherine DI FOLCO, MM. Philippe DOMINATI, Laurent DUPLOMB, Mmes Nicole DURANTON, Dominique ESTROSI SASSONE, M. Jean-Marc GABOUTY, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, M. Jacques GENEST, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT, Pascale GRUNY, Jocelyne GUIDEZ, MM. Loïc HERVÉ, Alain HOUPERT, Jean-Raymond HUGONET, Jean-François HUSSON, Mme Corinne IMBERT, MM. Roger KAROUTCHI, Guy-Dominique KENNEL, Claude KERN, Marc LAMÉNIÉ, Mme Élisabeth LAMURE, MM. Michel LAUGIER, Antoine LEFÈVRE, Dominique de LEGGE, Henri LEROY, Mme Brigitte LHERBIER, MM. Jean-François LONGEOT, Gérard LONGUET, Jean-Claude LUCHE, Claude MALHURET, Michel MAGRAS, Alain MARC, Hervé MARSEILLE, Hervé MAUREY, Jean-François MAYET, Sébastien MEURANT, Jean-Pierre MOGA, Jean-Marie MORISSET, Philippe MOUILLER, Jean-Jacques PANUNZI, Philippe PEMEZEC, Cyril PELLEVAT, Stéphane PIEDNOIR, Rémy POINTEREAU, Mme Sonia de la PROVÔTÉ, M. Christophe PRIOU, Mmes Frédérique PUISSAT, Isabelle RAIMOND-PAVERO, MM. Jean-François RAPIN, André REICHARDT, Bruno RETAILLEAU, Charles REVET, Hugues SAURY, Michel SAVIN, Mme Sylvie VERMEILLET, M. Jean Pierre VOGEL et Mme Michèle VULLIEN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans une société de plus en plus immatérielle, nombre de documents officiels continuent cependant à être échangés entre particuliers, entreprises, associations ou administrations sous forme matérielle par la voie postale. Les exemples sont nombreux : carte bancaire, code de carte bancaire, carnet de chèques, chèque, facture, extrait d'acte de naissance ou de mariage, convocation à un examen, résultat médical, avis d'imposition, amende de police, *etc.* La réception de ces documents avec retard peut avoir des conséquences pénalisantes : majoration d'amende, radiation de la sécurité sociale, *etc.*

Compte tenu des mouvements sociaux survenus ces derniers mois sur le territoire, la juste conciliation du droit de grève et de la continuité du service public n'a jamais semblé aussi indispensable.

Il convient de rappeler la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui considère que, « *en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* ». ¹

La décision du 7 juillet 1950 du Conseil d'État² ouvre en droit la possibilité d'encadrer les conséquences négatives du droit de grève sur la préservation de l'intérêt général : « *la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public* ».

Tout service public se doit de répondre à l'intérêt général et donc de fonctionner de manière continue et régulière.

Le principe de continuité du service public s'impose aux personnes publiques et privées chargées de la gestion d'un service public.

¹ Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979

² Conseil d'État, 7 juillet 1950, affaire Dehaene

À titre d'exemple, le service universel postal, défini à l'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques, précise qu'au titre de service public, le service universel postal *« est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale »*.

Or, dans les faits, ce principe n'est pas toujours respecté.

Si 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 a rendu obligatoire une déclaration préalable des grévistes quarante-huit heures à l'avance, force est de constater que ce principe ne résiste pas au préavis de grève illimité. Ainsi, comme le rappelle la Cour de cassation dans sa décision du 8 décembre 2016³, *« dans les services publics, la grève doit être précédée d'un préavis donné par un syndicat représentatif et si ce préavis, pour être régulier, doit mentionner l'heure du début et de la fin de l'arrêt de travail, les salariés qui sont seuls titulaires du droit de grève ne sont pas tenus de cesser le travail pendant toute la durée indiquée par le préavis ; que l'absence de tout gréviste même durant plusieurs mois sans qu'il ait été mis fin au mouvement de grève par le syndicat qui l'a initié ou par un protocole de fin de conflit est insusceptible de priver d'effet le préavis déposé »*.

La création d'un service minimum nécessite l'autorisation de recours à des embauches en contrat de travail temporaire ou à durée déterminée. À l'image de la fonction publique hospitalière⁴, du domaine de la navigation aérienne⁵ ou encore dans les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision⁶, le législateur a octroyé la possibilité de réquisition d'effectifs, en cas de grève, afin d'assurer un service minimum.

Le préfet peut également requérir toute personne à la place du maire en cas d'urgence et d'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques en vertu de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Cour de cassation, 8 décembre 2016, SNCF n° 15-16078

⁴ Article L. 6112-2 du code de la santé publique

⁵ Loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 abrogeant certaines dispositions des lois n° 64-650 du 2 juillet 1964 relative à certains personnels de la navigation aérienne et n° 71-458 du 17 juin 1971 relative à certains personnels de l'aviation civile, et relative à l'exercice du droit de grève dans les services de la navigation aérienne

⁶ Loi n° 79-634 du 26 juillet 1979 modifie l'art. 26 de la loi 74-696 du 7 août 1974 : réglementation du droit de grève des personnels des sociétés nationales de programme et de l'établissement public de diffusion et loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

Il convient donc de repenser l'effectivité du principe de continuité du service public dans le secteur du service universel postal, essentiel à la vie économique du pays.

Afin que le service postal atteigne la régularité que les usagers sont en droit d'attendre, la présente proposition de loi a pour objet d'instaurer un service minimum pour assurer la permanence du service dans le secteur des services postaux en insérant un nouveau chapitre VI intitulé « Dispositions relatives au service minimum postal universel » au sein du code des postes et des communications électroniques. Il est préalablement rappelé que le service postal contribue à la mise en œuvre de principes constitutionnels. Le service minimum est assuré dans les conditions définies à l'article 8 **(articles 1, 2 et 8)**.

La direction de La Poste, prestataire du service universel postal, et les organisations représentatives doivent, avant le 1^{er} janvier 2019, engager des négociations en vue de la signature d'un accord-cadre établissant les modalités d'exercice de la grève afin de favoriser le dialogue social **(article 3 à 5)**.

Tout préavis cesse de produire ses effets en l'absence constatée de cessation collective du travail **(article 6)**.

À défaut de la signature d'un accord-cadre avant le 1^{er} janvier 2019, un plan de prévisibilité est défini par l'employeur **(article 9)**.

Les parties au conflit peuvent désigner un médiateur afin de faciliter le règlement amiable de leurs différends **(article 10)**.

Par ailleurs, lorsque les conditions d'une cessation collective du travail ne permettent pas d'assurer la continuité du service rendu, il peut être nécessaire de faire appel au travail temporaire ou à des embauches en contrat à durée déterminée. Il convient ainsi d'autoriser les recrutements temporaires pour pallier le manque d'effectifs en cas de grève **(article 11)**.

En cas de perturbation prévisible, tout usager a le droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable, au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation **(article 13)**.

Proposition de loi assurant la continuité du service postal universel

Article 1^{er}

- ① La présente loi est applicable au service universel postal. Ce service est essentiel à la population car il permet la mise en œuvre des principes constitutionnels suivants :
- ② – la liberté du travail ;
 - ③ – la liberté du commerce et de l'industrie ;
 - ④ – la protection de la santé ;
 - ⑤ – l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle.
- ⑥ La présente loi s'applique au groupe La Poste en tant qu'il a été désigné prestataire du service universel postal.

Article 2

- ① Le titre I^{er} du livre I^{er} du code des postes et des communications électroniques est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :

- ② « CHAPITRE VI
- ③ « *Dispositions relatives au service minimum postal universel*
- ④ « Section 1
- ⑤ « *Dialogue social et prévention des conflits*

- ⑥ « Art. L. 12. – I. – La direction de La Poste et les organisations syndicales représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2019, d'un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. À La Poste, le dépôt d'un préavis de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'employeur et la ou les organisations syndicales représentatives qui envisagent de déposer le préavis. L'accord-cadre fixe les règles d'organisation et de déroulement de cette négociation. Ces règles doivent être conformes aux conditions posées au II. Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions de l'article L. 2512-2 du code du travail.

- ⑦ « II. – L'accord-cadre prévu au I détermine notamment :
- ⑧ « 1° Les conditions dans lesquelles une organisation syndicale représentative procède à la notification à l'employeur des motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève conformément à l'article L. 2512-3 du code du travail ;
- ⑨ « 2° Le délai dans lequel, à compter de cette notification, l'employeur est tenu de réunir les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification. Ce délai ne peut dépasser trois jours ;
- ⑩ « 3° La durée dont l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent pour conduire la négociation préalable mentionnée au I du présent article. Cette durée ne peut excéder huit jours francs à compter de cette notification ;
- ⑪ « 4° Les informations qui doivent être transmises par l'employeur aux organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification en vue de favoriser la réussite du processus de négociation, ainsi que le délai dans lequel ces informations doivent être fournies ;
- ⑫ « 5° Les conditions dans lesquelles la négociation préalable entre les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification et l'employeur se déroule ;
- ⑬ « 6° Les modalités d'élaboration du relevé de conclusions de la négociation préalable ainsi que les informations qui doivent y figurer ;
- ⑭ « 7° Les conditions dans lesquelles les salariés sont informés des motifs du conflit, de la position de l'employeur, de la position des organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent communication du relevé de conclusions de la négociation préalable.
- ⑮ « III. – Les éventuelles procédures de prévention des conflits prévues dans les accords-cadres signés antérieurement, sont mises en conformité, par voie d'avenant, avec le présent article au plus tard le 1^{er} janvier 2019.
- ⑯ « *Art. L. 13.* – Lorsqu'un préavis a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-3 du code du travail par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives, un nouveau préavis ne peut être déposé par la ou les mêmes organisations et pour les mêmes motifs qu'à l'issue du délai du préavis en cours et avant que la procédure prévue à l'article L. 12 du présent code n'ait été mise en œuvre.

⑰ « Art. L. 14. – Tout préavis cesse de produire ses effets en l’absence constatée de cessation collective du travail.

⑱ « Section 2

⑲ « **Organisation du service postal universel en cas de grève**

⑳ « Art. L. 15. – La Poste met en place un niveau minimal d’expédition et de distribution des envois postaux, à savoir au moins une levée et une distribution hebdomadaire sur l’ensemble du territoire concerné par un mouvement de grève, en cas de perturbation prévisible du service postal universel au-delà d’une semaine.

㉑ « Ce niveau minimal de service doit permettre d’éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l’industrie, à la liberté d’avoir accès à ses données de santé, ses documents judiciaires ou fiscaux ou ses convocations à des examens.

㉒ « Art. L. 16. – I. – L’employeur et les organisations syndicales représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2019, d’un accord collectif de prévisibilité du service applicable en cas de perturbation prévisible du service postal universel au-delà d’une semaine.

㉓ « L’accord collectif de prévisibilité du service recense, par métier, fonction et niveau de compétence ou de qualification, les catégories d’agents et leurs effectifs, ainsi que les moyens matériels, indispensables à l’exécution, conformément aux règles de sécurité en vigueur applicables à l’entreprise.

㉔ « Il fixe les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible, l’organisation du travail est révisée et les personnels disponibles réaffectés afin de permettre la mise en œuvre niveau minimal de service mentionné à l’article L. 15 du présent code. En cas de grève, les personnels disponibles sont les personnels de l’entreprise non-grévistes.

㉕ « À défaut d’accord applicable au 1^{er} janvier 2019, un plan de prévisibilité est défini par l’employeur. L’accord ou le plan est notifié au représentant de l’État. Un accord collectif de prévisibilité du service qui entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019, conformément aux dispositions prévues aux premier à troisième alinéas du présent article, s’applique en lieu et place du plan de prévisibilité.

- ②6 « II. – En cas de grève, les salariés relevant des catégories d'agents mentionnées au I informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention d'y participer. Les informations issues de ces déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service durant la grève. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par l'employeur comme étant chargées de l'organisation du service est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.
- ②7 « Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II.
- ②8 « *Art. L.16- 1. – I. –* Dès le début de la grève, les parties au conflit peuvent décider de désigner un médiateur, choisi d'un commun accord, aux fins de favoriser le règlement amiable de leurs différends. Le médiateur veille à la loyauté et à la sincérité de la consultation éventuellement organisée en application du II du présent article.
- ②9 « II. – Au-delà de huit jours de grève, l'employeur, une organisation syndicale représentative ou le médiateur éventuellement désigné peut décider l'organisation par l'entreprise d'une consultation, ouverte aux salariés concernés par les motifs figurant dans le préavis, et portant sur la poursuite de la grève. Les conditions du vote sont définies, par l'employeur, dans les vingt-quatre heures qui suivent la décision d'organiser la consultation. L'employeur en informe l'inspecteur du travail. La consultation est assurée dans des conditions garantissant le secret du vote. Son résultat n'affecte pas l'exercice du droit de grève.
- ③0 « *Art. L.16- 2. –* Si l'employeur ne peut assurer le service minimum mentionné à l'article L.15 avec les employés non-grévistes, il peut recourir à des embauches en contrat de travail temporaire ou à durée déterminée pour suppléer aux grévistes.

③1 « *Section 3*

③2 « ***Information des usagers***

③3 « *Art. L. 16-3. –* En cas de perturbation du service postal universel, tout usager a le droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré.

- ③ « En cas de perturbation prévisible, l'information aux usagers doit être délivrée par La Poste au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation par des documents affichés dans les bureaux de poste et par un message sur la page internet recensant les bureaux de poste et les points de contact du ou des départements concernés par le mouvement de grève. »