

N° 280

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève,

Par Mme Pascale GRUNY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Sénat : 166 et 281 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL	5
I. LE LÉGISLATEUR EST COMPÉTENT POUR DÉTERMINER LES LIMITES INHÉRENTES AU DROIT DE GRÈVE	5
A. LE DROIT DE GRÈVE EST UN DROIT CONSTITUTIONNEL QUI CONNAÎT DES LIMITES	5
1. <i>Un droit dont le constituant a prévu qu'il n'était pas absolu</i>	<i>5</i>
2. <i>Un encadrement qui peut aller jusqu'à l'interdiction de la grève</i>	<i>5</i>
3. <i>Un encadrement spécifique aux transports publics partiellement étendu à d'autres secteurs</i>	<i>6</i>
B. L'ENCADREMENT DU DROIT DE GRÈVE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS EST DICTÉ PAR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL	8
1. <i>Des perturbations qui peuvent entraîner des troubles à l'ordre public</i>	<i>8</i>
2. <i>Des conséquences économiques potentiellement importantes.....</i>	<i>9</i>
II. LA LOI DU 21 AOÛT 2007 A PERMIS D'AMÉLIORER LA PRÉVISIBILITÉ DU TRAFIC DANS LES TRANSPORTS MAIS SE HEURTE À DES LIMITES	9
A. DES AMÉLIORATIONS RÉELLES MAIS DE PORTÉE LIMITÉE EN CAS DE CONFLIT DÉPASSANT LE CADRE DE L'ENTREPRISE.....	9
1. <i>Une conflictualité en baisse et une prévisibilité accrue.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Un dispositif inefficace en cas de conflit de grande ampleur extérieur à l'entreprise</i>	<i>10</i>
B. DES PRATIQUES VISANT À FAIRE ÉCHEC AU DISPOSITIF CRÉÉ EN 2007	10
1. <i>Le contournement de l'obligation de négociation par le dépôt de préavis de longue durée</i>	<i>10</i>
2. <i>La désorganisation du service par des mouvements de grève de très courte durée</i>	<i>10</i>
III. LA PROPOSITION DE LOI POSE LE PRINCIPE D'UN SERVICE GARANTI EN CAS DE GRÈVE	11
A. UN TEXTE DONNANT AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT LES MOYENS D'ASSURER UN SERVICE MINIMUM.....	11
1. <i>Au cœur du dispositif, la possibilité de réquisition de salariés grévistes</i>	<i>11</i>
2. <i>La modification des modalités de remboursement des usagers en cas de défaut de mise en oeuvre du service.....</i>	<i>12</i>
3. <i>L'applicabilité du dispositif au transport maritime et au transport aérien</i>	<i>12</i>
B. LA POSITION DE LA COMMISSION : SÉCURISER LES DISPOSITIONS DU TEXTE ET LUTTER CONTRE LES ABUS DU DROIT DE GRÈVE	12
1. <i>La sécurisation des dispositions centrales du texte</i>	<i>12</i>
2. <i>Une mesure plus circonscrite pour le transport aérien</i>	<i>13</i>
3. <i>La lutte contre les abus du droit de grève</i>	<i>13</i>

EXAMEN DES ARTICLES.....	15
• <i>Article 1^{er}</i> Application du service garanti à la desserte des îles	15
• <i>Article 2</i> Définition des perturbations prévisibles du trafic	18
• <i>Article 3</i> Garantie de la continuité du service public en cas de grève.....	19
• <i>Article 4</i> Prise en compte de l'obligation de service minimal garanti dans l'élaboration des plans de transport adaptés	30
• <i>Article 5</i> Information de l'autorité organisatrice de transports	31
• <i>Article 6</i> Modalités de dédommagement des usagers	32
• <i>Article 7</i> Consultation des comités de suivi des dessertes	34
• <i>Article 8</i> Garantie de la continuité du service de transport aérien en cas de grève....	35
• <i>Article 9 (nouveau)</i> Caducité du préavis de grève en l'absence de grévistes	39
• <i>Article 10 (nouveau)</i> Possibilité pour l'entreprise d'imposer l'exercice de la grève pendant la totalité de la durée du service	41
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 45
 RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	 57
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE.....	 59
 TABLEAU COMPARATIF	 63

L'ESSENTIEL

I. LE LÉGISLATEUR EST COMPÉTENT POUR DÉTERMINER LES LIMITES INHÉRENTES AU DROIT DE GRÈVE

A. LE DROIT DE GRÈVE EST UN DROIT CONSTITUTIONNEL QUI CONNAÎT DES LIMITES

1. Un droit dont le constituant a prévu qu'il n'était pas absolu

Le droit de grève, c'est-à-dire pour des travailleurs de cesser de manière concertée leur travail pour défendre des revendications professionnelles, est garanti par le préambule de la Constitution de 1946.

Ce droit n'est pour autant pas un droit absolu, et le constituant a confié au législateur la tâche de déterminer le cadre dans lequel il s'exerce, afin notamment d'en assurer la conciliation avec d'autres principes de valeur constitutionnelle.

Dès 1979, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « *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.

2. Un encadrement qui peut aller jusqu'à l'interdiction de la grève

Dans le secteur privé, la loi se borne à préciser que l'exercice du droit de grève ne peut justifier la rupture du contrat de travail hors faute lourde et à proscrire toute mesure discriminatoire envers un salarié gréviste (art. L. 2511-1 du code du travail).

Dans le secteur public, le Conseil d'État a eu l'occasion de juger qu'en l'absence de cadre législatif, il appartient à l'administration de fixer les limitations qu'il convient d'apporter à l'exercice du droit de grève pour en éviter « *un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public* »². Ce raisonnement a été développé dans le cas de la RATP, le Conseil d'État ayant jugé que « *les organes dirigeants d'un établissement public, agissant en vertu des*

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail.

² Conseil d'État, 7 juillet 1950, décision n° 01645, Dehaene.

pouvoirs généraux d'organisation des services placés sous leur autorité, sont, sauf dispositions contraires, compétents pour déterminer » les limitations qui doivent être apportées au droit de grève « en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public »¹.

Le législateur est ensuite intervenu pour fixer des règles communes à l'ensemble des agents du service public, notamment en conditionnant l'exercice du droit de grève au dépôt d'un préavis (art. L. 2512-2).

Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 25 juillet 1979, que les limitations que le législateur peut apporter au droit de grève « peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays ».

Une telle privation du droit de grève peut toucher certaines catégories d'agents de manière générale en raison de la nature des fonctions qu'ils exercent. C'est notamment le cas des militaires, des magistrats ou encore de certains agents de l'administration pénitentiaire.

Elle peut conduire, de manière plus ciblée, à ce que certains agents soient requis de rester à leur poste afin d'assurer la continuité d'une mission essentielle, par exemple dans le secteur de la navigation aérienne² ou dans le service public de l'audiovisuel³.

Par ailleurs, l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales permet au préfet, en cas de menace imminente à l'ordre public, de réquisitionner tout service, public ou privé et de requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service. Par exemple, le préfet des Yvelines a pu légalement requérir certains personnels de l'établissement pétrolier de Gargenville en octobre 2010 afin de faire face à un risque de pénurie de carburant dans la région Île-de-France, qui était de nature à créer un risque pour l'ordre public⁴.

3. Un encadrement spécifique aux transports publics partiellement étendu à d'autres secteurs

Compte tenu des conséquences pour un grand nombre d'utilisateurs que peut avoir l'exercice du droit de grève dans les services publics des transports, le législateur y a prévu un encadrement spécifique.

¹ Conseil d'État, 8 mars 2006, n° 278999. En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que, si elle était compétente pour le faire, la RATP n'était pas tenue d'instaurer un service minimal.

² 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.

³ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

⁴ Conseil d'État, 27 octobre 2010, n° 343966.

La loi « Bertrand » du 21 août 2007¹ a ainsi imposé une obligation de négociation en amont des conflits pouvant survenir et a visé à garantir aux usagers, à défaut de service minimum, une certaine prévisibilité quant au service assuré.

Le Conseil constitutionnel a validé cet encadrement, considérant que le législateur est habilité à opérer la conciliation nécessaire « *entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte* ». En ce qui concerne les services publics, le législateur peut donc apporter au droit de grève « *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* ».

La loi « Diard » du 19 mars 2012 a en partie étendu ces dispositions au secteur du transport aérien².

Par ailleurs, un dispositif d'alarme sociale et de déclaration préalable d'intention de faire grève, inspiré des dispositions de la loi « Bertrand », a été mis en place s'agissant des enseignants des écoles maternelles et primaires par la loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves³.

Un préoccupation partagée en Europe

La plupart de nos voisins européens ont pris des mesures permettant d'assurer la couverture des besoins essentiels de la population en cas de grève, même si leur effectivité est fortement conditionnée à la culture du dialogue social et à la responsabilité des partenaires sociaux⁴.

Il s'agit parfois d'une autorégulation prévue par les partenaires sociaux dans le cadre de conventions collectives, notamment dans les pays du nord de l'Europe.

Au Royaume-Uni, où les transports publics sont largement privatisés, la réquisition de salariés grévistes est possible mais les grèves y sont rares.

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

² Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

³ Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

⁴ Source : rapport n° 385 (2006-2007) de Catherine Procaccia 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, déposé le 12 juillet 2007.

L'Italie est sans doute le pays qui est allé le plus loin en prévoyant un service normal aux heures de pointe et en prohibant la grève pendant les périodes de fête, de départ en vacances et en période électorale. Toutefois, les informations recueillies par le rapporteur au cours de ses auditions indiquent que le service minimum prévu par la loi n'est pas assuré en cas de mouvement social dur.

Enfin, l'absence de législation sur le service minimum en Allemagne est liée au fait que les grèves dans les transports y sont très rares et généralement limitées, de l'initiative même des syndicats, à quelques heures par jour.

B. L'ENCADREMENT DU DROIT DE GRÈVE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS EST DICTÉ PAR L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

1. Des perturbations qui peuvent entraîner des troubles à l'ordre public

Lorsqu'une activité de transport relève d'un service public, le principe de valeur constitutionnelle de continuité du service public justifie en lui-même une intervention des pouvoirs publics pour limiter les perturbations résultant d'un mouvement de grève, *a fortiori* lorsque ces perturbations sont fortement pénalisantes pour les usagers.

Dans les territoires dont la population est fortement dépendante de l'offre publique de transport, un service fortement dégradé peut même conduire à limiter la liberté effective d'aller et venir.

Même lorsqu'il ne relève pas ou plus du service public, un service de transport peut concourir à la satisfaction d'un besoin essentiel de la population, notamment dans le cas d'un monopole prévu par la loi. L'intérêt général peut donc commander un encadrement du droit de grève.

La saturation des infrastructures de transport et des voies de circulation peut en outre poser des problèmes d'ordre public en créant des situations de danger¹ et en réduisant la faculté des services de secours à intervenir rapidement.

Le nombre d'interventions des sapeurs-pompiers de Paris pour des accidents de deux-roues a ainsi augmenté de 33 % entre le 5 et le 14 décembre 2019 par rapport au nombre enregistré l'année précédente du fait de l'augmentation du trafic.

¹ Au cours du mouvement de grève contre la réforme des retraites de décembre 2019 et janvier 2020, la SNCF et la RATP ont été amenées à fermer préventivement un certain nombre d'infrastructures en raison des risques créés par une trop grande affluence, aggravant de ce fait la gêne occasionnée pour les usagers.

2. Des conséquences économiques potentiellement importantes

La paralysie des transports publics peut avoir des conséquences économiques non-négligeables.

Les usagers ne pouvant utiliser les transports publics peuvent avoir à supporter, outre la gêne occasionnée, des coûts liés à l'utilisation de moyens de transport plus onéreux, à des frais d'hébergement ou encore de garde d'enfant.

Enfin, un conflit social dur dans les transports peut pénaliser l'activité économique. Selon une enquête menée par la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) en décembre 2019, 80 % des dirigeants de TPE-PME avaient constaté un impact sur leur entreprise lors de la première semaine du mouvement de grève, près de 50 % ayant subi une perte de chiffre d'affaires ; 19 % redoutaient de devoir licencier des salariés.

II. LA LOI DU 21 AOÛT 2007 A PERMIS D'AMÉLIORER LA PRÉVISIBILITÉ DU TRAFIC DANS LES TRANSPORTS MAIS SE HEURTE À DES LIMITES

A. DES AMÉLIORATIONS RÉELLES MAIS DE PORTÉE LIMITÉE EN CAS DE CONFLIT DÉPASSANT LE CADRE DE L'ENTREPRISE

1. Une conflictualité en baisse et une prévisibilité accrue

La loi du 21 août 2007, complétée par la loi du 19 mars 2012, a permis de réduire substantiellement les perturbations subies par les usagers des services publics de transport terrestre de voyageurs du fait de mouvements de grève.

La **procédure d'« alarme sociale »** qui doit être déclenchée avant tout dépôt de préavis de grève a ainsi permis, de l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés par le rapporteur, de diminuer la conflictualité et d'améliorer la qualité du dialogue social. Selon l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), près de 60 % des demandes de négociation préalable n'ont ainsi été suivies d'aucun préavis de grève en 2018.

En cas d'échec des négociations, l'obligation de **déclaration individuelle d'intention de faire grève** 48 heures à l'avance permet aux entreprises de transport de réorganiser le service pour assurer les dessertes définies comme prioritaires par l'autorité organisatrice et de fournir aux usagers une information fiable sur le service assuré.

2. Un dispositif inefficace en cas de conflit de grande ampleur extérieur à l'entreprise

Si elle a imposé aux autorités organisatrices de transport (AOT) de définir un niveau minimal de service correspondant aux besoins essentiels de la population (art. L. 1222-3 du code des transports), la loi de 2007 n'a pas prévu de dispositif permettant de garantir aux usagers ce niveau de service en cas de grève largement suivie.

Au demeurant, si le renforcement du dialogue social au sein des entreprises de transport a permis de réduire la conflictualité, il est sans effet lorsque le motif de la grève dépasse l'entreprise elle-même et vise des revendications que l'employeur ne peut satisfaire.

Or, les derniers conflits sociaux ayant conduit à une perturbation importante des transports publics ont été liés à la réforme ferroviaire de 2014, à la réforme de 2018 préparant l'ouverture à la concurrence et prévoyant l'extinction du statut de cheminot, et enfin à la réforme annoncée des retraites.

B. DES PRATIQUES VISANT À FAIRE ÉCHEC AU DISPOSITIF CRÉÉ EN 2007

1. Le contournement de l'obligation de négociation par le dépôt de préavis de longue durée

Ainsi qu'a pu le constater le rapporteur, il arrive que des organisations syndicales déposent des **préavis de grève illimités ou de très longue durée** reposant sur des motifs larges et peu précis.

Dans pareil cas, l'alarme sociale et la négociation prévue pendant la durée du préavis n'ont lieu qu'une fois et tout salarié peut alors se mettre en grève à tout moment, avec la seule obligation de respecter l'obligation de déclarer son intention 48 heures à l'avance.

Il s'agit là d'un contournement de la loi de 2007 permettant aux organisations syndicales de réactiver des conflits éteints en s'affranchissant des obligations de négociation prévues par le législateur.

2. La désorganisation du service par des mouvements de grève de très courte durée

Dans les services de transport, un arrêt de travail relativement court d'un ou plusieurs agents peut conduire à une désorganisation du service pendant une période qui dépasse largement celle de la grève. Par exemple, un conducteur d'autobus ou un conducteur de tramway dont le service dure plus d'une heure et qui a annoncé son intention de faire grève

pendant 59 minutes au cours de ce service ne peut pas être intégré à la rotation et ne peut pas nécessairement y être réintégré immédiatement à l'heure à laquelle sa grève prend fin. La période non travaillée est ainsi susceptible d'être nettement plus longue que la période de grève pour laquelle une retenue sur salaire est opérée.

Il ressort des auditions du rapporteur que des préavis permettant de telles pratiques sont assez courants dans les entreprises de transport. Il s'agit là d'un usage que l'on peut considérer comme abusif du droit constitutionnel de faire grève.

III. LA PROPOSITION DE LOI POSE LE PRINCIPE D'UN SERVICE GARANTI EN CAS DE GRÈVE

A. UN TEXTE DONNANT AUX ENTREPRISES DE TRANSPORT LES MOYENS D'ASSURER UN SERVICE MINIMUM

1. Au cœur du dispositif, la possibilité de réquisition de salariés grévistes

La proposition de loi introduit, pour les services publics de transport, **une exigence de service garanti en cas de grève égale au tiers du nombre de voyages assurés en service normal**, cette proportion pouvant être modulée par décision motivée de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transports¹. Les voyages assurés devraient être prioritairement concentrés durant deux « périodes de pointe » dans la limite du nombre de voyages assurés au cours de ces périodes en service normal (**article 3**). Le texte autorise l'AOT à prévoir un niveau de service moindre (article 3) et lui impose de prévoir un niveau de service supérieur à un tiers si cela est nécessaire pour garantir la couverture des besoins essentiels de la population (article 4).

L'AOT pourrait autoriser un service moindre sur certaines liaisons, voire une interruption totale, et devrait (article 4) prévoir un niveau supérieur si cela était nécessaire pour garantir la couverture des besoins essentiels de la population.

Afin d'assurer le respect des fréquences fixées par l'AOT dans le cadre du service garanti, la personne publique ou l'entreprise chargée du service aurait la **possibilité de réquisitionner les catégories de personnel ou agents devant demeurer en fonction pour couvrir les besoins essentiels**

¹ Insérée dans le chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports, ces dispositions s'appliqueraient, conformément à l'article L. 1222-1, aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique, hors transport fluvial, c'est-à-dire notamment aux transports express régionaux (TER) et aux trains d'équilibre du territoire (Intercités) mais non aux TGV qui sont un service librement organisé.

de la population, dès lors que les personnels non-grévistes sont en nombre insuffisant.

En contrepartie, la proposition de loi permet à l'AOT d'infliger à l'entreprise une **amende administrative** en cas de non-respect des fréquences minimales (**article 4**).

2. La modification des modalités de remboursement des usagers en cas de défaut de mise en oeuvre du service

La proposition de loi introduit **une présomption de responsabilité de l'entreprise** à l'égard des usagers si elle n'a pas fait usage de son pouvoir de réquisition pour assurer le service garanti (**article 6**).

Par ailleurs, le même article **supprime la possibilité d'un échange de titre de transport**, sauf en cas de voyage aller-retour si l'usager l'accepte.

3. L'applicabilité du dispositif au transport maritime et au transport aérien

La proposition de loi étend les dispositions de la loi du 21 août 2007 aux **transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises** (**article 1^{er}**). Elle prévoit en outre l'applicabilité à ce secteur du dispositif de réquisition.

Elle décline par ailleurs dans le **transport aérien de passagers** la notion de service garanti en confiant aux représentants de l'État les prérogatives dévolues à l'AOT pour le transport terrestre (**article 8**).

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : SÉCURISER LES DISPOSITIONS DU TEXTE ET LUTTER CONTRE LES ABUS DU DROIT DE GRÈVE

1. La sécurisation des dispositions centrales du texte

Suivant la position du rapporteur, la commission a cherché à **sécuriser le dispositif proposé** et à le rendre plus effectif.

La commission a premièrement considéré qu'il n'était pas souhaitable que le législateur fixe, de manière générale et absolue, un niveau de service minimal correspondant à un tiers du service normal. En effet, un service équivalant à un train sur trois peut être supérieur à ce qui est nécessaire pour assurer les besoins essentiels d'un territoire rural. En outre, dans une aire urbaine dans laquelle plusieurs modes de transports publics existent, l'offre de transports doit être appréciée de manière globale.

Elle a préféré **laisser aux AOT, territoire par territoire, le soin de définir le niveau de service nécessaire** à la couverture des besoins de la

population. Ce niveau aura vocation à différer d'une région à l'autre, voire d'un mode de transport ou même d'une ligne à l'autre en fonction de l'offre de transport existante et des besoins de la population. La définition de ce niveau minimal de transport ferait l'objet d'une délibération transmise au préfet qui pourrait, s'il l'estime nécessaire, la déférer au juge administratif.

En outre, confier un pouvoir de réquisition non pas à une autorité publique mais à une entreprise, le cas échéant privée, qui ne dispose pas de moyens de coercition, semble à la fois fragile juridiquement et peu opérant en pratique. Sur la proposition du rapporteur, **la commission a donc prévu que l'AOT puisse, dès lors que le niveau minimal de service n'aura pas été assuré pendant trois jours, enjoindre à l'entreprise de transport de requérir les salariés nécessaires.**

Un salarié requis qui refuserait de reprendre son travail s'exposerait à des **sanctions disciplinaires**, l'exercice illicite du droit de grève constituant une faute.

S'agissant du dédommagement des usagers en cas de défaut de mise en œuvre du service, la commission a prévu le principe d'un remboursement automatique pour les titres de transport payés par voie dématérialisée.

2. Une mesure plus circonscrite pour le transport aérien

L'application au transport aérien des instruments introduits par la proposition de loi pose d'importantes difficultés, le secteur étant largement libéralisé. Ces dispositions ont donc été limitées par la commission aux **liaisons aériennes soumises à des obligations de service public.**

Par ailleurs, **des précisions peuvent être apportées sur la finalité des déclarations individuelles d'intention de faire grève** de manière à rendre pleinement effectif le dispositif de la loi du 19 mars 2012.

3. La lutte contre les abus du droit de grève

La commission a enfin, sur proposition du rapporteur, cherché à compléter les dispositions de la proposition de loi en introduisant des mesures de nature à lutter contre les abus constatés dans l'exercice du droit de grève et à rendre plus effectifs les dispositifs introduits en 2007.

Elle a ainsi inséré un **article 9**, aux termes duquel **un préavis de grève devient caduc dès lors que, pendant cinq jours d'affilée, il est constaté qu'aucun salarié de l'entreprise n'a exercé son droit de grève.** On peut en effet considérer que, dès lors que plus aucun salarié ne suit les organisations syndicales ayant appelé à la grève, le conflit a pris fin. Une telle précision ne fait nullement obstacle à ce qu'une organisation syndicale dépose un nouveau préavis, y compris pour les mêmes motifs, à condition de déclencher à nouveau une procédure d'alarme sociale.

En outre, afin de lutter contre les grèves de très courte durée qui désorganisent de manière excessive le service, la commission a ajouté un **article 10** étendant aux salariés d'entreprises de transport chargées de la gestion d'un service public les dispositions de la loi du 6 août 2019¹ permettant aux collectivités territoriales d'**imposer à leurs agents souhaitant faire grève de le faire du début à la fin de leur service.**

¹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Application du service garanti à la desserte des îles

Cet article vise à étendre les dispositions relatives à la continuité des services publics de transports aux transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises. La commission a approuvé ce dispositif après avoir adopté deux amendements.

I - Une volonté de garantir la continuité du service dans les services publics de transport maritime

A. L'absence de disposition relative à la continuité du service en cas de perturbation dans la desserte des îles

• L'organisation des transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la **desserte des îles** a été confiée par la loi NOTRe¹ à la **région**, sauf dans les cas où l'île desservie fait partie du territoire d'une commune continentale. La région peut conclure une convention à durée déterminée avec des entreprises publiques ou privées pour assurer l'exercice de cette compétence.

En application de l'article L. 5431-2 du code des transports, **la collectivité territoriale organisatrice peut fixer des obligations de service public (OSP)** concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à offrir le service et la tarification pour les services réguliers à destination des îles ou entre les îles.

La collectivité peut en outre conclure des **contrats de service public afin que soit fourni un niveau de service suffisant**. Ces contrats peuvent notamment porter sur des services de transport répondant à des **normes fixées de continuité, de régularité, de capacité et de qualité**.

Les opérateurs exploitant un service régulier en méconnaissance des OSP édictées par la collectivité territoriale organisatrice peuvent se voir infliger par celle-ci une **amende administrative**².

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Article L. 5431-3 du code des transports.

Ces dispositions sont applicables aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution¹ ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon².

La loi ne prévoit toutefois pour les transports maritimes **aucune disposition relative à la continuité du service en cas de perturbation prévisible de trafic.**

• Par ailleurs, des **dispositions spécifiques à la Corse** sont fixées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) et confient à cette collectivité des compétences étendues³.

La collectivité territoriale de Corse définit les modalités d'organisation des transports maritimes et aériens entre l'île et la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs, sur la base du **principe de continuité territoriale**, « *destiné à atténuer les contraintes de l'insularité* ».

Des **OSP** sont imposées par la collectivité territoriale de Corse sur certaines liaisons maritimes pour assurer le respect de ce principe. En particulier, le marché des liaisons maritimes entre la Corse et les ports du continent français étant très saisonnier, la collectivité de Corse prévoit des mesures afin de garantir, tout au long de l'année, des services suffisants en termes de continuité, régularité, fréquence, qualité et prix.

L'office des transports de la Corse, établissement public à caractère économique et commercial défini à l'article L. 4424-20 du CGCT, gère les subventions accordées par l'État au titre de la continuité territoriale et conclut, avec les compagnies désignées par la collectivité pour assurer les liaisons soumises à des OSP, des conventions de délégation de service public (DSP). L'attribution de cette DSP pour les liaisons entre la Corse et Marseille a provoqué, en juin 2019, un conflit social entraînant une grève des marins qui a paralysé pendant plusieurs jours le trafic maritime. À partir de 2021, la desserte des cinq ports corses depuis Marseille doit être opérée par une compagnie maritime régionale fondée sur un partenariat public-privé dans le cadre d'une société d'économie mixte à opération unique (Semop).

B. L'extension au transport maritime des dispositions applicables au transport terrestre

Aux termes de l'article L. 1222-1 du code des transports, les dispositions relatives à la continuité du service en cas de perturbation prévisible de trafic sont applicables aux « *services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique, hors transport fluvial* ».

¹ Articles L. 5714-1 et L. 5722-1 du code des transports.

² Article L. 5754-1 du code des transports.

³ Articles L. 4424-18 et L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales.

Le 1° du I étend ce champ d'application aux **transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises**. Ceci permet l'application à ces modes de transport des dispositions de la loi du 21 août 2007 ainsi que des dispositions introduites par la proposition de loi.

Le 2° du I permet à la collectivité territoriale (région ou commune) organisatrice de ces transports maritimes de prendre, **en cas de grève** pendant un jour ouvré, des **délibérations** :

- identifiant, le cas échéant, les liaisons ou parties de liaison pouvant donner lieu à un service inférieur au tiers du service normal ou à une interruption totale sans porter atteinte aux besoins essentiels de la population ;

- abaissant la limite du nombre de voyages assurés en période de pointe dans la mesure où il n'en résulterait pas une atteinte aux besoins essentiels de la population ni un risque pour la sécurité des voyageurs (*cf.* article 3).

Enfin, le II précise, dans un nouvel article L. 4424-21-1 du CGCT, que **la collectivité territoriale de Corse est l'autorité organisatrice de transports** (AOT) pour l'application des dispositions du code des transports relatives à la continuité du service en cas de perturbation prévisible de trafic.

II - La position de la commission : une analogie pertinente avec les transports terrestres

L'analogie des services de desserte des îles avec les transports ferroviaires et urbains est pertinente et le rapporteur considère que l'effectivité du droit au transport doit s'appliquer aux citoyens qui dépendent du transport maritime, sous réserve des observations formulées sur les articles 3 et 4.

Au demeurant, l'application à ce secteur des dispositions de la loi de 2007 ne devrait pas constituer un bouleversement : selon les informations fournies au rapporteur, des dispositifs d'alarme sociale y ont déjà été mis en place de manière conventionnelle.

Pour rendre le dispositif proposé pleinement opérant, il convient cependant d'**étendre également aux transports maritimes les dispositions du code des transports relatives au dialogue social, à la prévention des conflits collectifs et à l'exercice du droit de grève¹**, applicables aux services de transport ferroviaire, qui comprennent notamment l'obligation pour les salariés de déclarer leur intention de faire grève ou de reprendre le travail. Sur la proposition du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-5** en ce sens.

¹ Article L. 1324-1 et suivants du code des transports.

Par coordination avec la réécriture proposée de l'article 3, un **second amendement COM-4** du rapporteur a supprimé le 2° du I.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2

Définition des perturbations prévisibles du trafic

Cet article déplace sans la modifier, à des fins de lisibilité, la définition des « perturbations prévisibles » du trafic dans un nouvel article du code des transports. La commission l'a adopté sans modification.

I - Une définition des perturbations prévisibles inchangée

Aux termes de l'article L. 1222-2 du code des transports, **sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent :**

- de grèves ;
- de plans de travaux ;
- d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de 36 heures s'est écoulé depuis leur survenance ;
- d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de 36 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 transports par le représentant de l'État, l'autorité organisatrice de transports (AOT) ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis 36 heures.

À des fins de lisibilité, **l'article 2 déplace sans la modifier cette définition des perturbations prévisibles** dans un nouvel article L. 1222-1-1 du code des transports, de telle sorte qu'elle s'applique à l'ensemble du chapitre relatif à la continuité du service en cas de perturbation prévisible de trafic.

II - Un article adopté sans modification

Le présent article se borne à opérer un déplacement de dispositions existantes et n'appelle pas d'observation de la part du rapporteur.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Garantie de la continuité du service public en cas de grève

Cet article introduit une exigence de service garanti en cas de grève égale au tiers du nombre de voyages assurés en service normal. Il autorise les entreprises de transport à réquisitionner si nécessaire les personnels grévistes devant demeurer en fonction pour couvrir les besoins essentiels de la population afin d'assurer ce niveau minimal.

La commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article laissant aux autorités organisatrices de transport (AOT) le soin de définir le niveau minimal de service et d'enjoindre, le cas échéant, aux entreprises de transport de requérir les salariés nécessaires.

I - Un renforcement de l'encadrement de l'exercice du droit de grève dans le secteur des transports publics

A. L'encadrement actuel du droit de grève dans les services publics de transport

Dans la fonction publique et dans les entreprises et établissements chargés de la gestion d'un service public, le droit de grève garanti par la Constitution s'exerce dans les conditions prévues par les articles L. 2512-1 et suivants du code du travail, qui le conditionnent notamment au dépôt d'un préavis par une organisation syndicale représentative.

La loi « Bertrand » du 21 août 2007¹ a introduit des dispositions visant à améliorer le service rendu aux usagers des transports terrestres en cas de perturbation prévisible, et notamment en cas de grève.

Elle a notamment prévu la définition de dessertes qui doivent être assurées en priorité, un dispositif d'alarme sociale devant permettre d'éviter un recours à la grève lorsqu'une solution négociée peut être trouvée en amont et une obligation de déclaration préalable par les salariés souhaitant faire grève, afin de permettre une information des usagers sur le service assuré.

Des dispositions similaires ont été prévues dans le secteur des transports aériens par la loi du 19 mars 2012 (loi « Diard »)².

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

² Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

L'encadrement du droit de grève dans le secteur des transports publics

La loi du 21 août 2007 a prévu des dispositions applicables aux **services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non-touristique**, dont son article 1^{er} affirme qu'ils sont essentiels à la population.

Ces dispositions, qui ont depuis été codifiées¹, visent d'une part le **dialogue social et la prévention des conflits sociaux** dans les entreprises de transport et d'autre part l'**organisation de la continuité du service public** en cas de grève ou autre perturbation prévisible du trafic. Elles s'ajoutent aux dispositions, applicables à l'ensemble des salariés d'entreprises chargées de la gestion d'un service public, qui conditionnent l'exercice du droit de grève au dépôt d'un préavis par une organisation syndicale représentative (article L. 2512-2 du code du travail).

L'identification en amont des niveaux de services attendus

L'article L. 1222-2 du code des transports prévoit la définition par l'autorité organisatrice de transport des **dessertes qui ont vocation à être prioritaires** en cas de **perturbation prévisible** du trafic.

Il est précisé que les perturbations réputées prévisibles sont celles qui résultent de grèves, de plans de travaux mais aussi, à partir d'un délai de 36 heures, d'incidents techniques, d'aléas climatiques ou de tout autre évènement porté à la connaissance de l'autorité organisatrice.

Pour assurer les dessertes prioritaires, l'AOT doit, aux termes de l'article L. 1222-3, déterminer et rendre publics **différents niveaux de service** en fonction de l'importance de la perturbation et, pour chaque niveau de service, fixer la fréquence et les plages horaires.

Il est précisé que le **niveau minimal de service**, correspondant à la **couverture des besoins essentiels de la population**, doit permettre d'éviter 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** ;
- à l'**organisation des transports scolaires**.

Ce niveau minimal doit en outre permettre l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examens nationaux et prendre en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite. En cas de carence de l'AOT, il revient au représentant de l'État d'arrêter les priorités de desserte (art L. 1222-6).

Les entreprises de transport sont tenues, aux termes de l'article L. 1222-4, d'élaborer un **plan de transport adapté** précisant, pour chacun des niveaux de service déterminés par l'AOT, les plages horaires et les fréquences assurées.

¹ Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

Les mêmes entreprises doivent par ailleurs définir un **plan d'information des usagers**.

Le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers sont soumis à l'approbation de l'AOT. Ils sont intégrés aux conventions d'exploitation (art. L. 1222-5).

La mise en œuvre d'un accord de prévisibilité

Aux termes de l'article L. 1222-7, les entreprises de transport doivent ainsi conclure un **accord de prévisibilité** recensant les catégories d'agents et leurs effectifs nécessaires et précisant les conditions dans lesquelles **l'organisation du travail peut être modifiée et les personnels réaffectés** afin de permettre la mise en œuvre du plan de transport adapté.

À défaut d'accord, un plan de prévisibilité peut être défini de manière **unilatérale** par l'employeur.

Un encadrement spécifique du droit de grève dans le secteur des transports publics

Les articles L. 1324-1 et suivants du code des transports créent un dispositif d'**alarme sociale**, négocié au niveau de l'entreprise ou de la branche ou, à défaut, imposé par décret¹, consistant en l'organisation d'une procédure de négociation pouvant durer jusqu'à huit jours, au cours de laquelle les organisations syndicales envisageant de déposer un préavis de grève sont tenues de négocier avec l'employeur.

L'article L. 1324-7 du code des transports crée par ailleurs pour les agents définis dans le plan ou l'accord de prévisibilité l'obligation d'informer leur employeur, au plus tard 48 heures en avance, de leur **intention de participer à un mouvement de grève**. Un salarié faisant grève sans avoir respecté pas cette obligation de déclaration peut faire l'objet de sanctions disciplinaires (art. L. 1234-8).

Si ces dispositions étaient initialement applicables uniquement aux services publics de transports, l'ordonnance du 3 juin 2019² les a étendues aux services de transport librement organisés.

Les droits des usagers

Ces dispositions doivent permettre aux entreprises de transport de garantir aux usagers, **24 heures avant** le début d'une perturbation prévisible, une **information gratuite, précise et fiable sur le service assuré** (art. L. 1222-8). En cas de défaut d'application du plan de transport adapté, si la responsabilité en incombe à l'entreprise, celle-ci se voit imposer par l'AOT le **remboursement** des titres de transport selon des modalités définies par convention (art. L. 1222-11 et L. 1222-12).

¹ Le dispositif applicable à défaut d'accord-cadre est précisé aux articles R. 1324-1 et suivants du code des transports.

² Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, art. 12.

B. L'introduction d'une exigence de service minimum et d'un pouvoir de réquisition

L'article 3 insère, au sein du chapitre du code des transports relatif à la continuité du service public, une **section 1 bis relative à la garantie de la continuité du service public en cas de grève**.

1. La définition d'un service minimum égal à un tiers du service normal

Un nouvel article **L. 1222-1-2** introduit une **exigence de service garanti en cas de grève égal au tiers, arrondi à l'entier supérieur, du nombre de voyages** assurés en service normal sur chacune des liaisons régulières assurées par un service public de transports.

Cette garantie s'appliquerait en cas de grève pendant un jour ouvré, soit du lundi au vendredi. Elle pourrait être **modulée à la baisse par une délibération motivée** de l'organe délibérant de l'AOT identifiant les liaisons ou parties de liaisons pouvant donner lieu à un service moindre ou à une interruption totale sans porter atteinte aux besoins essentiels de la population.

Un nouvel article **L. 1222-1-3** dispose que les voyages assurés en application de ce service garanti devraient être **prioritairement concentrés durant les « périodes de pointe »**, dans la limite du nombre de voyages assurés au cours de ces périodes en service normal.

Les périodes de pointes sont définies comme les **deux plages horaires d'une amplitude de deux heures** du matin et de l'après-midi durant lesquelles le plus grand nombre de trajets est proposé aux usagers sur la liaison considérée.

Une délibération motivée de l'organe délibérant de l'AOT pourrait abaisser la limite du nombre de voyages organisés en période de pointe, de manière à répartir les voyages assurés dans le cadre du service garanti sur des plages horaires plus larges.

2. La possibilité de réquisitionner les personnels nécessaires à l'effectivité du service minimum

Un nouvel article **L. 1222-1-4**, confère aux gestionnaires, lorsque les personnels non-grévistes seraient en nombre insuffisant pour assurer le service minimum défini à l'article précédent, la capacité de requérir les personnels devant demeurer en fonction.

Les personnels réquisitionnés seraient **prioritairement ceux qui n'ont pas déclaré leur intention** de participer à la grève.

Les membres du personnel réquisitionnés devraient en être **informés au moins 24 heures à l'avance**.

II - Une réécriture visant à assurer la constitutionnalité et l'opérationnalité du dispositif

A. Une nécessité de légiférer pour assurer la continuité du service public

1. Le législateur est fondé à fixer les limitations au droit de grève pour assurer sa conciliation avec d'autres principes constitutionnels

Si la cessation concertée du travail a longtemps été en France un délit, **le droit de grève est aujourd'hui un droit constitutionnel** inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946, qui précise qu'il s'exerce « *dans le cadre des lois qui le règlementent* ».

Par cette formule, le constituant a entendu affirmer que ce droit n'est pas absolu et laisser au législateur le soin de **définir ses limites**, notamment pour en assurer la conciliation avec d'autres droits et principes à valeur constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel a notamment jugé, dans sa décision relative à la loi du 21 août 2007¹, 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* ».

2. Les perturbations dans les transports publics sont susceptibles de porter atteinte à l'intérêt général

Les transports publics de voyageurs permettent de satisfaire un besoin essentiel et quotidien de la population. Le législateur a ainsi souhaité affirmer que « *l'organisation du transport public* » ainsi que « *la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à la disposition des salariés dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité* » constituent des missions de service public (article L. 1211-4 du code des transports).

En conduisant à un trafic extrêmement réduit voire nul sur le réseau ferré et sur le réseau urbain d'Île-de-France, le mouvement de protestation contre la réforme du système de retraite qui a débuté en septembre 2019 est venu prouver une nouvelle fois que des mouvements de grève étaient de nature à porter une atteinte disproportionnée au principe de continuité du service public, qui justifie à elle seule une intervention du législateur.

Il convient par ailleurs de noter que la paralysie des transports publics va, à plusieurs autres titres, à l'encontre de l'intérêt général.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007.

- *Une remise en cause de la liberté d'aller et venir*

Lorsqu'il n'existe pas de solution alternative aux transports publics ou que les autres réseaux, notamment routiers, sont saturés, une grève largement suivie peut aller jusqu'à restreindre la liberté d'aller et venir. L'exercice par certains de leur liberté peut ainsi conduire à restreindre l'exercice par d'autres de leurs propres droits, en contradiction avec l'article 4 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

- *De potentiels troubles à l'ordre, à la sécurité et à la santé publics*

La paralysie ou la saturation des réseaux peuvent causer des troubles à l'ordre public et présenter des menaces pour la santé et la sécurité des Français. Au-delà de ses conséquences pour la qualité de l'air, la saturation des réseaux routiers observée en Ile-de-France en décembre 2019 et janvier 2020 était en effet de nature à remettre en question la capacité des services d'incendie et de secours à intervenir rapidement en cas de menace grave.

De même, l'affluence observée dans gares et stations d'Ile-de-France en décembre 2019 et janvier 2020 a pu faire craindre des mouvements de foule ou des malaises de voyageur, qui n'ont certainement pu être évités que par la fermeture préventive de certaines infrastructures, renforçant par ailleurs la gêne pour les usagers.

- *Une pénalisation induite des usagers*

L'absence d'effectivité d'un service public est de nature à pénaliser fortement les usagers. Au-delà de l'exaspération compréhensible qu'ils peuvent ressentir, ils peuvent avoir à supporter des dépenses liés aux déplacements qu'ils ne peuvent éviter ou reporter, ou des frais d'hébergement ou de garde d'enfants.

Les usagers les plus touchés par ces désagréments sont ceux qui résident loin de leur lieu de travail et ne disposent pas de véhicule personnel et ceux qui ne disposent pas d'une autonomie professionnelle leur permettant d'adapter leurs horaires de travail ou de télétravailler. Il convient donc de souligner que les grèves des transports publics touchent plus fortement des travailleurs qui sont déjà parmi les plus précaires.

- *Des conséquences économiques potentiellement importantes*

Les perturbations des transports publics peuvent enfin avoir d'importantes conséquences économiques lorsqu'elles nuisent à la consommation des ménages ou touchent certains secteurs à l'activité fortement saisonnière comme celui du tourisme et de l'hôtellerie-restauration.

3. Les limites du droit actuel

- *Malgré les progrès qu'elle a permis, la loi Bertrand ne permet pas d'assurer un service minimal*

Le dispositif créé par la loi du 21 août 2007 a, de l'avis de l'ensemble des acteurs rencontrés par le rapporteur, amélioré substantiellement le dialogue social au sein des entreprises de transport ainsi que la prévisibilité des perturbations résultant de mouvements de grève.

Toutefois, le dispositif d'alarme sociale est impuissant pour résoudre les conflits sociaux qui dépassent le cadre de l'entreprise.

En outre, si la loi de 2007 a confié aux AOT la mission de définir un niveau minimal de service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population, il n'existe aucun moyen permettant de garantir l'effectivité de ce niveau minimal de service.

L'épisode de grève contre la réforme des retraites montre ainsi qu'il est nécessaire d'intervenir à nouveau pour que l'expression légitime des opinions et la défense des intérêts professionnels ne portent pas une atteinte disproportionnée à d'autres principes.

- *Les possibilités existantes de réquisition administrative ne sont pas adaptées*

La réquisition de personnels grévistes est aujourd'hui possible dans certains cas précis.

Le code de la défense (articles L. 2211-1 et suivants) permet la **réquisition de personnes, de biens ou de services en vue de préserver la sécurité nationale**.

La réquisition peut porter sur « *l'ensemble du personnel faisant partie d'un service ou d'une entreprise considérée comme indispensable pour assurer les besoins du pays* »¹. Il s'agit d'une **procédure exceptionnelle et complexe** qui nécessite un décret en conseil des ministres, un arrêté ministériel et des ordres de réquisition individuels. Il n'a plus été fait usage de cette disposition depuis la grève des mineurs de 1963².

Au niveau local, le 4° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet au préfet de « **réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service [...] et prescrire toute mesure utile** », « *en cas d'urgence* » et **lorsqu'une atteinte « au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publique » l'exige**. Cette disposition, introduite par la loi de 2003 pour la sécurité

¹ Article L. 2213-2 du code de la défense.

² En janvier 1991, dans le contexte de la guerre du Golfe, un décret de réquisition avait été pris préventivement en vue de réquisitionner les personnels des compagnies d'armement maritime françaises mais il n'a pas été utilisé.

intérieure¹, a notamment pu être utilisée pour permettre la réquisition de personnels d'établissements de santé ou d'établissements pétroliers.

L'arrêté préfectoral doit être motivé, fixer la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

Le contrôle du juge porte sur la justification de la mesure de réquisition, qui ne doit viser que les personnels affectés à la production des biens ou des services indispensables. Le juge effectue de plus un contrôle de proportionnalité en vérifiant que la mesure est **nécessaire, imposée par l'urgence et proportionnée aux nécessités de l'ordre public**.

Le Conseil d'État a ainsi été amené à valider la réquisition de certains personnels d'un établissement pétrolier exploité par la société Total, jugeant que « *le préfet peut légalement requérir l'essentiel des salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public* »².

Rien ne fait obstacle, si les circonstances l'exigent, à ce qu'un préfet fasse application des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article L. 2215-1 du CGCT pour requérir des salariés grévistes d'une entreprise assurant une mission de service public de transport.

Il n'existe en revanche pas d'exemple et donc *a fortiori* pas de jurisprudence relative à l'appréciation d'une éventuelle atteinte aux besoins essentiels de la population ou à l'ordre public du fait d'une telle grève.

- *Le législateur a prévu des dispositifs de réquisition dans certains secteurs*

En l'état actuel du droit, **un employeur privé n'a en aucun cas le pouvoir de réquisitionner des salariés grévistes**³. En revanche, la loi autorise les réquisitions dans certains services publics, par exemple :

- dans les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision (lois du 26 juillet 1979⁴ et du 30 septembre 1986⁵) ;
- dans ceux détenant des matières nucléaires (loi du 25 juillet 1980⁶) ;

¹ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

² Conseil d'État, 27 octobre 2010, n° 343966. Le préfet des Yvelines avait requis pour une durée de six jours certains personnels de l'établissement pétrolier de Gargenville, exploité par la société Total.

³ Cour de cassation, chambre sociale, 15 décembre 2009, n° 08-43603.

⁴ Loi n° 79-634 du 26 juillet 1979 tendant à modifier les dispositions de la loi no 74-696 du 7 août 1974 relatives au droit de grève au sein du service public de la radiodiffusion télévision française.

⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard).

⁶ Loi n°80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires.

- dans le domaine de la navigation aérienne, pour une liste de missions devant être assurées en toutes circonstances¹ (loi du 31 décembre 1984²) ;

- dans les services publics hospitaliers (article L. 6314-1 du code de la santé publique) et dans les établissements privés de santé assurant une mission de service public.

B. Une proposition de loi dont la sécurité juridique peut être renforcée

1. L'effectivité du dispositif peut être renforcée

- *Le principe de subsidiarité dans l'appréciation des besoins de la population*

Même s'il laisse aux AOT une faculté de modulation, à la baisse, le présent article conduit le législateur à fixer lui-même, un niveau minimal qui serait uniforme quel que soit le mode de transport public considéré et quelles que soient les solutions alternatives existantes sur le territoire.

Or, il existe des territoires dans lesquels la population est extrêmement dépendante des transports publics, au point qu'un service correspondant à un tiers du service normal aboutit à une situation de saturation voire de paralysie. Ailleurs, les transports publics sont utilisés de manière moins intensive et des solutions alternatives sont plus facilement mobilisables.

Au demeurant, la proposition de loi admet la diversité des situations locales puisqu'elle laisse la possibilité à l'AOT de prévoir un niveau de service inférieur et l'oblige (article 4) à prévoir un niveau supérieur si cela est nécessaire pour garantir les besoins essentiels de la population.

La loi de 2007 a confié aux AOT, c'est-à-dire le plus souvent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, la responsabilité de définir les dessertes prioritaires et les niveaux de service à assurer en cas de perturbation prévisible du trafic. Elles déterminent ainsi un niveau minimal correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population. Cette disposition (art. L. 1222-3 du code des transports) n'est d'ailleurs pas modifiée par la présente proposition de loi.

¹ *La continuité de l'action gouvernementale, l'exécution des missions de la défense nationale, la sauvegarde des personnes et des biens, le maintien des liaisons avec la Corse et l'Outre-mer, etc.*

² *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.*

Le rapporteur considère que le principe de subsidiarité qui a guidé la décentralisation justifie de laisser, comme c'est aujourd'hui le cas, aux acteurs de terrain le soin de déterminer le niveau de service à même de couvrir les besoins essentiels de la population, sans qu'un niveau de référence correspondant à un tiers du service normal soit fixé dans la loi.

- *La proportionnalité de l'atteinte au droit de grève*

Si le législateur peut restreindre une liberté constitutionnelle comme le droit de grève pour la concilier avec un principe tel que la continuité du service public, il importe que la restriction apportée soit proportionnelle à l'objectif poursuivi.

Or, cette exigence de proportionnalité ne paraît pas compatible avec la détermination, de manière générale et absolue, d'un niveau minimal de transport correspondant à un tiers du service normal, quand bien même l'AOT aurait la possibilité de moduler à la baisse cette exigence.

- *L'attribution aux entreprises de transport d'un pouvoir de réquisition*

La proposition de loi tend à confier aux opérateurs de transport, c'est-à-dire potentiellement à des entreprises privées, une prérogative dont on peut se demander si elles auront les moyens et la volonté de la mettre en œuvre dans le cas d'un mouvement de grève massif.

Il apparaîtrait dès lors pertinent que la décision de requérir des salariés exerçant leur droit de grève émane non pas d'entreprises privées mais d'une autorité administrative.

2. La commission a adopté une nouvelle rédaction permettant d'atteindre l'objectif poursuivi

Afin de répondre aux difficultés identifiées, la commission a adopté, sur proposition de son rapporteur, une **nouvelle rédaction** du présent article (**amendement COM-6**).

- *Une définition par l'AOT du niveau minimal de service*

Le dispositif issu des travaux de la commission crée une nouvelle section 1 *bis* au sein du chapitre du code des transports relatif à la continuité du service public en cas de perturbation. Cette section serait composée d'un unique article L. 1222-1-2 aux termes duquel l'AOT déterminerait le niveau minimal de service correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population.

Cette définition passerait par une délibération rendue publique et serait donc, en tant que telle, susceptible de recours. Une délibération fixant un niveau minimal de transport ne correspondant pas strictement à la couverture des besoins essentiels de la population méconnaîtrait donc les dispositions légales et pourrait donc être déférée devant le juge administratif, le cas échéant à l'initiative du préfet.

Cette définition serait indépendante de la définition, prévue par la loi de 2007, de différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation.

- *Une possibilité de requérir les salariés grévistes conditionnée à une décision de l'AOT*

Lorsque ce niveau minimal ne pourra être assuré en raison d'un mouvement de grève, **il reviendra à l'autorité organisatrice de transport compétente d'enjoindre aux entreprises de transport concernées de requérir les salariés grévistes nécessaires** (nouvel article L. 1222-7-1).

Par hypothèse, une situation dans laquelle le niveau de service public correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population ne serait pas assuré serait une situation justifiant qu'une limitation soit apportée à l'exercice du droit de grève.

Il est néanmoins possible d'admettre une certaine capacité d'adaptation de la population face à l'insuffisance des transports publics. Il est donc proposé que l'injonction de l'AOT puisse intervenir dès lors que le service minimal n'aura pas été assuré pendant une durée de **trois jours**.

Les salariés susceptibles d'être requis en application de l'article L. 1222-7-1 devraient être **définis dans l'accord ou le plan de prévisibilité** mentionné à l'article L. 1222-7.

Aux termes du nouvel article L. 1222-7-2, l'entreprise de transport est tenue de se **conformer à l'injonction de l'AOT dans un délai de 24 heures**.

Enfin, un nouvel article L. 1222-7-3 précise que les salariés requis doivent en être **informés au moins 24 heures avant** l'heure à laquelle ils doivent se trouver à leur poste.

- *Des sanctions disciplinaires en cas d'exercice illicite du droit de grève*

Tout comme le fait de faire grève sans en avoir informé préalablement son employeur comme le prévoit l'article L. 1324-7, le fait pour un salarié requis de ne pas reprendre son poste serait constitutif d'un exercice illicite du droit de grève et serait donc passible de **sanction disciplinaire**. Le rapporteur a toutefois confiance en la conscience professionnelle de ces agents, qui concourent à l'exécution du service public.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4

Prise en compte de l'obligation de service minimal garanti dans l'élaboration des plans de transport adaptés

Cet article précise les modalités de prise en compte du service minimal garanti dans l'élaboration des plans de transport adaptés. Il prévoit la possibilité pour l'AOT d'infliger à l'entreprise de transport une amende administrative en cas de non-respect des fréquences minimales fixées.

Par coordination avec sa réécriture de l'article 3, la commission a supprimé cet article.

I - Un article opérant diverses coordinations

Le **1° du présent article** complète la rédaction actuelle de l'article L. 1222-2 afin de préciser que la définition des dessertes prioritaires doit tenir compte des obligations créées par l'article L. 1222-1-2, créé par l'article 3 de la présente proposition de loi.

Le même 1° supprime par ailleurs l'énumération des perturbations réputées prévisibles, qui, pour mémoire, sont reprises dans un article L. 1222-1-1 créé par l'article 2 de la proposition de loi.

Le **2°** complète l'article L. 1222-3 et tend à prévoir que le niveau minimal de service applicable en cas de grève correspond au minimum garanti par l'article L. 1222-1-3 tel qu'il résulte de l'article 3 de la proposition de loi (un tiers du service normal) augmenté en tant que de besoin afin de couvrir les besoins essentiels de la population.

Le **3° du présent article** complète la rédaction de l'article L. 1223-4 afin que le plan de transport adapté mentionne, le cas échéant, les « obligations prévues à l'article L. 1222-3 ».

Le **4°** remplace la disposition de l'article L. 1222-5 relative à la modification, avant le 1^{er} janvier 2008, des conventions d'exploitation par une disposition aux termes de laquelle les nouvelles obligations en termes de service minimum créées par l'article 3 de la proposition de loi devront être prises en compte dans les conventions d'exploitation au plus tard le 1^{er} juillet 2020.

Le **5°** crée un article L. 1222-6-1 aux termes duquel, en cas de non-respect des fréquences minimales qu'elle a fixées, l'AOT peut infliger une amende administrative à l'entreprise de transport. Le montant maximal par desserte non assurée de cette amende doit être précisé par un décret en Conseil d'État.

Le **6°** modifie enfin l'article L. 1222-7 afin de préciser que la notion de personnels disponibles en cas de grève s'étend aux personnels réquisitionnés.

II - Une suppression cohérente avec la position de la commission à l'article 3

Les dispositions de cet article visent à opérer les coordinations dont la nécessité résultait du dispositif proposé à l'article 3.

Par cohérence avec la réécriture de cet article, la commission a supprimé l'article 4 (**amendement COM-7**).

La commission a supprimé cet article.

Article 5

Information de l'autorité organisatrice de transports

Cet article introduit une information obligatoire de l'AOT sur les négociations menées par l'entreprise de transport dans le cadre d'un préavis de grève. La commission a étendu le champ de cette obligation aux négociations menées dans le cadre de la procédure d'alarme sociale.

I - La création d'une obligation d'information de l'AOT sur les négociations menées dans le cadre d'un préavis de grève

L'article **L. 1222-9** du code des transports oblige les entreprises de transport à **informer immédiatement l'autorité organisatrice de transports de toute perturbation ou risque de perturbation** dont elle a connaissance.

Le présent article **complète cet article** afin que l'AOT soit également informée de **l'évolution des négociations qui doivent se tenir pendant la durée d'un préavis de grève**, conformément à l'article L. 2512-2 du code du travail.

En cas d'échec de ces négociations, l'entreprise devrait également informer l'AOT des **mesures qu'elle envisage de prendre** pour se conformer à ses obligations de service minimum résultant de la présente proposition loi et des **difficultés qu'elle risque de rencontrer**.

II - L'élargissement par la commission du dispositif proposé aux négociations menées dans le cadre d'un dispositif d'alarme sociale

Il est nécessaire que les AOT et les entreprises de transport échangent de manière régulière sur le service rendu aux usagers, *a fortiori* lorsque des perturbations sont susceptibles d'intervenir.

La commission a donc estimé qu'il n'était pas inutile d'inscrire dans la loi une obligation pour l'entreprise de tenir l'AOT informée des négociations qu'elle mène avec les organisations syndicales.

S'agissant des entreprises du secteur des transports publics, à l'obligation de négocier pendant la durée du préavis, propre à l'ensemble du secteur public, s'ajoute la procédure d'alarme sociale avant tout dépôt de préavis de grève (art. L. 1324-1 du code des transports). Pendant la durée de cette alarme sociale, les organisations syndicales et l'employeur sont également tenues de négocier.

La commission a donc adopté un **amendement COM-8** du rapporteur complétant les dispositions du présent article afin d'imposer à l'entreprise de transport de tenir l'AOT informée des **négociations menées dans le cadre de la procédure d'alarme sociale**.

Cet amendement a en outre opéré une **coordination** avec les modifications apportées par la commission à l'article 3.

La commission a adopté cet article ainsi modifié

Article 6

Modalités de dédommagement des usagers

Cet article précise les conditions de dédommagement des usagers en cas de perturbations du trafic en imposant à l'entreprise le remboursement des titres de transport. La commission en a simplifié la rédaction en laissant à l'AOT le soin de définir contractuellement avec l'entreprise de transport les modalités pratiques du dédommagement.

I - Une précision des modalités de dédommagement des usagers en cas de perturbation du trafic

Les articles L. 1222-11 et suivants du code des transports précisent les **conditions de dédommagement des usagers impactés par des perturbations des transports**.

En cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transport adapté imputable à l'entreprise de transport, l'article **L. 1222-11** oblige l'AOT à lui imposer le **remboursement**, selon des modalités définies par convention, des titres de transport à raison de la durée de cette inexécution.

L'article **L. 1222-12** dispose qu'un usager qui n'a pu utiliser le moyen de transport pour lequel il a contracté un abonnement ou acheté un titre de transport a **droit à la prolongation** de la validité de cet abonnement ou de ce titre pour une durée équivalente, à son **échange** ou à son **remboursement**.

Il est précisé que les éventuelles pénalités pour non-réalisation du plan de transport peuvent être affectées, sur décision de l'AOT, au remboursement des usagers.

Le présent article crée, à l'article L. 1222-11, une **présomption de responsabilité de l'entreprise** si elle n'a pas fait usage, ou fait un usage inadapté des dispositions de l'article L. 1222-1-4, issu de l'article 3 de la présente proposition de loi.

Il précise par ailleurs les dispositions de l'article L. 1222-12 afin de **supprimer la possibilité d'un échange de titre** de transport sauf, si l'utilisateur l'accepte, en cas de voyage aller et retour.

Il est en outre précisé **que le remboursement doit être effectué de manière automatique, par voie électronique** et sous sept jours lorsque le paiement a été effectué sous cette forme.

Enfin, le droit à remboursement d'un trajet aller entraînerait le cas échéant le droit à remboursement du trajet retour.

II - Une précision bienvenue mais sans doute excessive

Les AOT ont la faculté d'imposer aux entreprises auxquelles elles confient la gestion d'un service public de transport des pénalités en cas de non-respect de leurs engagements contractuels. Les **pénalités contractuelles sont sans doute un outil au moins aussi efficace**, souple et sûr juridiquement que le prononcé d'amendes administratives.

Si le dédommagement des usagers n'ayant pas pu voyager du fait de grèves est généralement mis en œuvre, il prend souvent la forme d'un avoir sur un futur achat.

Une telle solution est certainement satisfaisante pour des usagers fréquents des transports publics, notamment dans le cas des transports urbains ou régionaux.

Pour autant, elle peut l'être nettement moins pour les usagers occasionnels et dans le cas de voyages longs et coûteux, pour lesquels l'utilisateur peut préférer un remboursement de son titre de transport.

Par ailleurs, les usagers qui ne peuvent utiliser les transports publics sont parfois contraints de supporter immédiatement le coût de solutions alternatives et ne sauraient se satisfaire d'un avoir.

Le droit actuel laisse aux AOT le soin de déterminer contractuellement avec les entreprises de transport les modalités de remboursement des usagers. Une telle **souplesse peut sembler bienvenue**. Au demeurant, il n'est pas certain qu'une définition des modalités de remboursement aussi précise que le propose le présent article relève du **domaine de la loi**.

La commission a adopté un **amendement COM-9** du rapporteur **simplifiant la rédaction initiale**, précisant que **c'est à l'utilisateur que revient le choix entre un remboursement et un avoir** et laissant à l'AOT le soin de

définir contractuellement avec l'entreprise de transport les modalités pratiques.

La commission a adopté cet article ainsi modifié

Article 7

Consultation des comités de suivi des dessertes

Cet article prévoit la consultation des comités de suivi des dessertes sur les mesures envisagées dans le cadre de la mise en œuvre du service minimum garanti. La commission l'a adopté en modifiant le champ de cette consultation.

I - Un article visant à consulter les usagers sur la mise en œuvre du service minimum garanti

L'article L. 2121-9-1 du code des transports, applicable aux transports ferroviaires ou guidés, prévoit l'institution de comités de suivi des dessertes associant les représentants des usagers, des personnes handicapées et des élus locaux.

Ces comités ont notamment vocation à être consultés sur « *la politique de desserte et l'articulation avec les dessertes du même mode en correspondance, les tarifs, l'information des voyageurs, l'intermodalité, la qualité de service, la performance énergétique et écologique et la définition des caractéristiques des matériels affectés à la réalisation des services* ».

Le présent article complète ces dispositions afin de préciser que les comités de suivi sont également consultés sur « *les mesures envisagées dans le cadre de la mise en œuvre du service minimum garanti* » résultant de l'article 3 de la proposition de loi.

II - Un amendement de coordination adopté par la commission

La rédaction de l'article 3 adoptée par la commission à l'initiative de son rapporteur a supprimé les dispositions relatives au service minimum garanti, privant d'objet le présent article, dans sa rédaction initiale. Au demeurant, les obligations créées par l'article 3 pesaient sur les entreprises de transport alors que c'est l'AOT qui doit consulter les comités de suivi aux termes de l'article L. 2121-9-1 du code des transports.

La commission a toutefois adopté un **amendement COM-10** du rapporteur tendant à prévoir la consultation des comités de desserte par l'AOT dans le cadre de la définition des différents niveaux de service à assurer en cas de perturbation.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 8

Garantie de la continuité du service de transport aérien en cas de grève

Cet article décline dans le transport aérien de passagers la notion de service garanti introduite par la présente proposition de loi.

La commission l'a réécrit pour limiter l'exigence de service minimum aux seules lignes aériennes sous obligation de service public. Elle a également introduit la possibilité pour les compagnies aériennes d'utiliser les déclarations individuelles d'intention de faire grève en vue de réaménager le trafic avant un mouvement social.

I - L'instauration d'un service minimum garanti dans le transport aérien

A. Le droit existant prévoit une procédure facultative de prévention des conflits dans le transport aérien

La loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 prévoit qu'en cas de cessation concertée du travail dans les **services de la navigation aérienne**, certaines missions doivent être assurées en toutes circonstances, notamment le maintien de liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse et des collectivités d'outre-mer.

La loi « Diard » de 2012¹ a introduit dans le code des transports des dispositions relatives au **droit à l'information des passagers du transport aérien** applicables aux entreprises qui exercent une activité de transport aérien ou qui assurent des services connexes, lorsqu'elles concourent directement à l'activité de transport aérien de passagers.

• En application de l'article L. 1114-2 du code des transports, ces employeurs peuvent engager avec les organisations syndicales représentatives des négociations en vue de la signature d'un **accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social**. Dans les entreprises ayant conclu un tel accord, l'exercice du droit de grève ne peut intervenir qu'après une procédure d'« alarme sociale » imposant une **négociation préalable** entre l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui envisagent de recourir au droit de grève.

À la différence des dispositions créées par la loi du 21 août 2007 pour les services publics de transport terrestre, la négociation d'un tel accord reste ici **facultative** : elle ne peut être imposée par le législateur à des acteurs privés qui ne sont chargés d'aucune mission de service public.

¹ Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

En outre, **la loi ne prévoit pas la définition de dessertes prioritaires ni la conclusion d'accords ou de plan de prévisibilité** prévoyant les conditions de réaffectation des salariés non-grévistes.

- Sur le modèle de la loi du 21 août 2007, l'article L. 1114-3 du code des transports prévoit des **modalités spécifiques d'exercice du droit de grève** pour les salariés « *dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols* » : ceux-ci doivent notamment **informer leur employeur au plus tard 48 heures à l'avance** de leur intention de faire grève. Les catégories de personnel concernées sont principalement les personnels navigants et ceux dont les fonctions concernent l'assistance en escale, la maintenance aéronautique et la sûreté aéroportuaire. **Le recueil de ces renseignements par l'employeur a pour seul objet d'adapter l'organisation du service en cas de grève afin d'assurer une meilleure information des passagers.**

En outre, l'article L. 1114-4 du code des transports dispose que le salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de faire grève est passible d'une **sanction disciplinaire**, tout comme celui qui, de façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de renoncer à participer à la grève ou de reprendre son service.

- En cas de perturbation du trafic aérien liée à une grève, tout passager a le **droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable** sur l'activité assurée. Cette information doit être délivrée aux passagers par l'entreprise de transport aérien au plus tard 24 heures avant le début de la perturbation¹.

B. Le dispositif proposé adapte au transport aérien le service minimum garanti prévu par la proposition de loi

Le 1^o de l'article 8 précise l'intitulé du chapitre IV du titre I du livre 1^{er} de la première partie du code des transports en faisant référence, non plus au « *droit à l'information* » des passagers du transport aérien, mais plus généralement « *aux droits* » de ces passagers.

Le 2^o prévoit, dans un nouvel article L. 1114-2-1 inséré dans le code des transports, une **obligation d'information immédiate du représentant de l'État** dans les départements concernés pour les entreprises de transport aérien dans lesquelles un préavis de grève a été déposé, à l'image de ce que la proposition de loi prévoit pour les entreprises gestionnaires de services publics de transport terrestre ou maritime à l'égard de l'autorité organisatrice de transports (*cf. article 5*). Ces entreprises devraient tenir informé le préfet de l'évolution des négociations et lui indiquer, au moins 24 heures avant le terme du préavis, les mesures qu'elles envisagent de prendre pour assurer le service garanti.

¹ Article L. 1114-7 du code des transports.

Le 3° introduit, dans une nouvelle section 3 *bis*, une **exigence de service garanti en cas de grève égale au tiers, arrondi à l'entier supérieur, des fréquences du service normal** sur chacune des « *liaisons régulières du transport aérien public* »¹ à l'intérieur du territoire français.

Des **dérogations** à cette obligation de service garanti pourraient être autorisées, par arrêté conjoint des préfets des départements d'origine et de destination des lignes aériennes et à la demande de l'entreprise, dès lors qu'il n'en résulterait pas d'atteinte aux besoins essentiels de la population.

En cas de manquement à cette obligation, l'entreprise de transport aérien pourrait se voir infliger par le préfet une **amende administrative**.

Afin d'assurer le respect du service garanti, l'entreprise de transport aérien aurait la **possibilité de réquisitionner les catégories de personnel ou agents qui doivent demeurer en fonction** pour couvrir les besoins essentiels de la population, lorsque les personnels non grévistes sont en nombre insuffisant (nouvel article L. 1114-6-2 du code des transports).

Les membres du personnel réquisitionnés devraient en être **informés au moins 24 heures à l'avance**. Ces personnels seraient **prioritairement ceux qui n'ont pas déclaré leur intention** de participer à la grève.

II - La position de la commission : un recentrage sur les lignes aériennes soumises à des obligations de service public

A. La limitation du service minimum aux liaisons sous obligation de service public

L'application au transport aérien des instruments introduits par la proposition de loi pour garantir un service minimum dans les transports terrestres et maritimes pose **d'importantes difficultés**.

Contrairement au transport terrestre de voyageurs, qui est une mission de service public, le transport aérien est **un secteur complètement libéralisé** depuis le milieu des années 1990. En application du droit de l'Union européenne², l'exploitation des liaisons aériennes se fait dans un cadre concurrentiel, à l'exception des obligations de service public qu'un État peut imposer, de manière limitée, à certaines lignes desservant des régions périphériques ou présentant un caractère « vital » pour le

¹ Le transport aérien public se définit comme le fait d'acheminer par aéronef des passagers, des marchandises ou du courrier à titre onéreux. À la notion de transport public s'oppose celle de transport privé, qui exclut tout caractère commercial. Il s'agit donc d'une notion bien distincte de celle de service public.

² Règlement n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

développement économique du territoire en question¹. Hormis ces destinations, les transporteurs aériens ne sont astreints à aucune contrainte de service public.

De même, on peut douter qu'en dehors de certaines régions périphériques, les perturbations des liaisons aériennes portent atteinte aux besoins essentiels de la population.

Ainsi, il était apparu impossible d'étendre à ce secteur l'ensemble des dispositions de la loi du 21 août 2007. En outre, le Conseil constitutionnel a validé le dispositif de la loi du 19 mars 2012 en considérant « *qu'en imposant aux salariés des entreprises entrant dans le champ d'application de la loi d'informer leur employeur de leur intention de participer à un mouvement de grève, le législateur a entendu mettre en place un dispositif permettant l'information des entreprises de transport aérien ainsi que de leurs passagers afin, notamment, d'assurer le bon ordre et la sécurité des personnes dans les aéroports et, par suite, la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle* »².

A fortiori, le dispositif de réquisition prévu par la proposition de loi ne semble pas pouvoir s'appliquer à l'ensemble des lignes de transport aérien. Il ne semble pas davantage pouvoir se justifier par l'objectif de préservation de l'ordre public, l'information des passagers étant normalement suffisante pour éviter d'inutiles déplacements et un encombrement des aéroports.

En conséquence, l'exigence de service minimum et la possibilité de requérir les salariés nécessaires pour assurer ce service pourraient être **appliquées aux seules liaisons aériennes sous obligation de service public**. Le **ministre chargé de l'aviation civile** serait tenu de prévoir, d'une part, les obligations de service normal et, d'autre part, le service minimal qui doit être garanti pour couvrir les besoins essentiels de la population. Les personnels nécessaires pour atteindre ce niveau minimal pourraient être requis au bout de trois jours pendant lesquels il n'aurait pas été assuré.

B. Le renforcement de la capacité des compagnies aériennes à s'organiser en cas de grève

Par ailleurs, il paraît possible d'apporter un tempérament aux restrictions prévues au sixième alinéa de l'article L. 1114-3 du code des transports, selon lequel « *les informations issues des déclarations individuelles des salariés ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève en vue d'en informer les passagers* ».

¹ Cela s'applique notamment, en France, aux lignes aériennes entre la Corse et le continent, entre la métropole et les collectivités d'outre-mer ainsi qu'à douze liaisons métropolitaines d'aménagement du territoire.

² Décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012.

Introduites dans un objectif de protection des salariés, **ces dispositions ont pour effet de limiter la capacité des compagnies aériennes à s'organiser en cas de grève**. Par une décision du 12 octobre 2017, la Cour de cassation a ainsi jugé que les informations issues des déclarations individuelles ne pouvaient être utilisées avant le début de la grève afin de recomposer les équipages et de réaménager le trafic¹. **Cette interprétation ne semble pas conforme à l'esprit de la loi du 19 mars 2012.**

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté un **amendement COM-11** réécrivant l'article 8 afin :

- de **limiter l'exigence de service minimum garanti aux seules lignes sous obligations de service public**. Il inscrit à cette fin dans la partie législative du code des transports la possibilité pour l'État d'imposer des obligations de service sur certaines lignes aériennes, dans le cadre posé par la réglementation européenne ;

- de **prévoir que les déclarations individuelles d'intention de faire grève peuvent être utilisées pour permettre l'organisation de l'activité assurée**, en particulier dans le but de composer les équipages, et non exclusivement pour l'information des passagers.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 9 (nouveau)

Caducité du préavis de grève en l'absence de grévistes

Cet article, inséré par la commission, autorise l'employeur à déclarer caduc un préavis sur le fondement duquel aucun salarié n'a fait grève depuis cinq jours.

I - Le droit existant rend possibles des contournements de l'obligation de négociation

Alors qu'aucune règle spécifique n'existe dans le secteur privé, **l'exercice du droit de grève dans les services publics² est conditionné au dépôt par une organisation syndicale représentative d'un préavis** transmis cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Ce préavis doit mentionner le champ géographique, l'heure du début et la durée, limitée ou non, de la grève envisagée³.

¹ Cour de cassation, chambre sociale, n° 2219 du 12 octobre 2017 (16-12.550).

² Y compris dans les entreprises, organismes et établissements publics ou privés chargés de la gestion d'un service public.

³ Article L. 2512-2 du code du travail.

Dans le secteur des transports terrestres réguliers de personnes, la loi de 2007 a ajouté à cette obligation de préavis un **dispositif d'« alarme sociale »** imposant la conduite de négociations pendant une période maximale de huit jours avant qu'un préavis puisse être déposé¹. Un accord-cadre organise dans chaque entreprise de transport cette procédure de prévention des conflits².

Ces dispositions ont pour but de permettre de trouver une solution aux éventuelles difficultés avant qu'un mouvement de grève ne vienne perturber le service public rendu aux usagers. Elles ont permis de diminuer la conflictualité et d'améliorer la qualité du dialogue social dans les entreprises de transport public. Ainsi, selon l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) :

- en 2018, 58,5 % des demandes de négociation préalable n'ont été suivies d'aucun préavis de grève ; cette proportion était de 41 % en 2011 ;

- le nombre d'heures de travail perdues pour cause de grève a été divisé par 3 au cours des dix dernières années.

Or, ainsi qu'il a été indiqué au rapporteur, **l'obligation de négociation est fréquemment contournée par le dépôt de préavis de grève couvrant une période particulièrement longue, voire illimitée**. Ainsi, le dispositif d'alarme sociale et la procédure de dépôt d'un préavis ne sont appliqués qu'une fois pour toutes et un salarié peut se mettre en grève à tout moment à condition de respecter le délai de prévenance de 48 heures.

Par exemple, en l'état actuel du droit, rien ne s'oppose à ce que des salariés cessent le travail sur le fondement d'un préavis déposé plusieurs années auparavant et pour lequel aucun gréviste ne s'est déclaré depuis l'origine. Ceci conduit en pratique à des abus.

De telles pratiques, qui permettent la persistance des « grèves surprises » que le législateur avait souhaité interdire, sont en effet validées par la jurisprudence de la Cour de cassation. Ainsi la chambre sociale a-t-elle rappelé, dans une décision du 8 décembre 2016, que *« l'absence de salariés grévistes au cours de la période visée par le préavis, même en cas de préavis de durée illimitée, ne permet pas de déduire que la grève est terminée, cette décision ne pouvant être prise que par le ou les syndicats représentatifs ayant déposé le préavis de grève »*³.

¹ Article L. 1324-5 du code des transports.

² Article L. 1324-2 du code des transports.

³ Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 8 décembre 2016, 15-16.078.

II - Le dispositif proposé permet d'empêcher un préavis de grève de perdurer en l'absence de grévistes

La faculté pour les organisations syndicales de déposer un préavis de grève de longue durée, voire de durée illimitée, apparaît consubstantielle à la liberté syndicale. Au demeurant, il n'est pas possible de connaître *ex ante* la durée d'un conflit social.

Toutefois, lorsque l'appel à la grève lancé par une organisation syndicale, fût-elle représentative, n'est suivi par aucun agent ou lorsque l'ensemble des agents grévistes ont décidé de reprendre le travail, il paraît possible de considérer qu'il n'y a pas ou plus de conflit entre l'employeur et ses salariés.

Ainsi, le rapporteur estime qu'un **préavis doit pouvoir être considéré comme caduc dès lors que l'employeur constate qu'aucun salarié n'a fait grève dans l'entreprise pendant une durée de cinq jours**. Il reviendrait à l'employeur de constater, par l'envoi d'un courrier aux organisations syndicales ayant déposé le préavis, cette caducité. À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un **amendement COM-12** modifiant l'article L. 1324-6 du code des transports en ce sens.

Cette disposition ne limite en rien la capacité des organisations syndicales à engager une procédure d'alarme sociale et, le cas échéant, un préavis de grève à chaque fois qu'elles le souhaitent.

La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Article 10 (nouveau)

Possibilité pour l'entreprise d'imposer l'exercice de la grève pendant la totalité de la durée du service

Cet article, inséré par la commission, prévoit la possibilité pour l'employeur d'imposer aux salariés grévistes de faire grève pendant toute la durée de leur service en cas de risque de désordre manifeste.

I - Le fort pouvoir de désorganisation des grèves de courte durée

Les règles encadrant le droit de grève dans les services publics n'empêchent pas le dépôt par une organisation syndicale d'un **préavis de grève dont la durée se compose de multiples et brefs arrêts du travail**. Cette pratique serait, de fait, très fréquente dans les transports publics¹.

Or, une grève de courte durée peut avoir pour conséquence une **désorganisation du service disproportionnée**, particulièrement dans le domaine des transports urbains.

¹ Par exemple, une entreprise a indiqué avoir reçu un préavis de grève prévoyant, sur quatre mois, 116 arrêts de travail de 55 minutes.

En effet, le conducteur d'un tramway qui choisit de se mettre en grève pendant son service peut entraîner une interruption totale du service sur la ligne qu'il dessert. La durée de la perturbation peut en outre largement dépasser la durée de la grève, puisqu'il est rare que la durée d'un service de transport soit inférieure à une heure. Enfin, il n'est pas toujours possible à l'entreprise de confier une nouvelle tâche à un agent qui a décidé de reprendre le travail après avoir déclaré son intention de faire grève alors que le service s'est organisé sans lui.

Ces grèves de très courte durée, dites « grèves de 59 minutes », n'entraînent pour les grévistes qu'une perte de salaire limitée, les retenues étant opérées en fonction de la durée de la grève¹ ; elles se sont ainsi fortement développées dans certains réseaux de transport.

II - L'extension aux transports publics d'une règle applicable à la fonction publique territoriale

- **Dans la fonction publique d'État**, la règle comptable du « trentième indivisible » conduit à retenir une journée entière de traitement pour tout arrêt de travail, quelle qu'en soit la durée. Elle a pour effet de dissuader les grèves de courte durée.

Cependant, le Conseil constitutionnel, considérant que ce mécanisme est justifié par les règles de la comptabilité publique et n'est au demeurant pas limité aux cas de grève, a jugé en 1987 que son application aux agents des services publics autres que les personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif « pourrait, dans nombre de cas, porter une atteinte injustifiée à l'exercice du droit de grève qui est constitutionnellement garanti »². Son extension aux entreprises chargées d'un service public de transport ne serait envisageable que dans la mesure où elle ne revêtirait pas un caractère général et absolu mais viserait à éviter le recours répété à des grèves de courte durée affectant anormalement le fonctionnement régulier des services publics.

- **Dans la fonction publique territoriale**, la loi du 6 août 2019³ a prévu, pour assurer la continuité de certains services publics, notamment les services de transport exploités en régie, la possibilité pour l'autorité administrative d'imposer à ses agents qui ont déclaré leur intention de faire grève d'exercer leur droit « dès leur prise de service et jusqu'à son terme », soit **pendant toute la durée de leur service**, en cas de « risque de désordre manifeste dans l'exécution du service ».

¹ Article L. 2512-5 du code du travail. Lorsqu'elle n'excède pas une heure, la grève donne lieu à une retenue égale à 1/160^e du traitement mensuel.

² Décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987.

³ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le Conseil constitutionnel a validé cette disposition, considérant qu'elle n'était pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur¹.

Le rapporteur considère qu'il est pertinent d'étendre la règle applicable dans les collectivités territoriales aux entreprises chargées de la gestion d'un service public de transport afin de donner à ces dernières des moyens supplémentaires pour assurer la continuité du service au quotidien. La commission a donc adopté, à son initiative, un **amendement COM-13** prévoyant, dans un nouvel article L. 1324-7-1 du code des transports, la **possibilité pour l'employeur d'imposer aux salariés grévistes d'exercer leur droit de grève pendant toute la durée de leur service.**

La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

¹ *Décision n° 2019-790 DC du 1^{er} août 2019.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 janvier 2020, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport de Mme Pascale Gruny, rapporteur, sur la proposition de loi (n° 166, 2019-2020) tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Monsieur le président, avant d'entamer l'examen de la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, améliorer les droits des usagers et répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève, il me revient de vous proposer un périmètre indicatif pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution.

Je considère que ce périmètre inclut des dispositions relatives à la définition d'un niveau minimal de service devant être assuré par les entreprises de transport terrestre, aérien et maritime, à la prévention des conflits sociaux dans les entreprises de transport terrestre, aérien et maritime, à l'encadrement de l'exercice du droit de grève dans les secteurs des transports terrestres, aériens et maritimes et aux modalités de remboursement des usagers qui n'ont pu utiliser le moyen de transport pour lequel ils avaient acheté un abonnement ou un titre de transport.

En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé des amendements relatifs à l'encadrement du droit de grève dans tout autre secteur que ceux des transports terrestres, aériens et maritimes, à la régulation économique du secteur des transports, aux règles tarifaires en matière de transports, à la détermination des collectivités compétentes en matière de transports et à l'organisation des entreprises et des établissements publics de transport ou au statut de leurs personnels.

J'en viens à présent à mon rapport sur la proposition de loi.

L'épisode de grève d'une durée sans précédent dont notre pays sort à peine est venu rappeler que l'absence de certains services publics, notamment en matière de transports, peut avoir des conséquences importantes pour l'ensemble de la société. Ces conséquences sont de natures diverses.

La paralysie des transports publics a entraîné des difficultés parfois considérables pour nos concitoyens habitant loin de leur lieu de travail. Ceux qui en ont les moyens ont dû assumer des frais d'hébergement ou de garde d'enfant. Plus largement, c'est la liberté d'aller et venir sur le territoire qui a pu, par moment, être privée d'effectivité. Cette situation s'est traduite par un regain des transports individuels, à l'heure où la promotion des transports collectifs apparaît comme une réponse essentielle aux enjeux environnementaux.

En outre, la saturation des infrastructures ferroviaires et routières a pu créer des situations de danger d'autant plus grave que la capacité des services de

secours à intervenir rapidement était réduite. L'affluence dans les gares d'Île-de-France a d'ailleurs conduit la RATP et la SNCF à fermer, pour raison de sécurité, certaines interconnexions, augmentant par là même les perturbations subies par les usagers.

Une telle situation a par ailleurs eu des conséquences économiques non négligeables pour les commerçants, ainsi que pour un certain nombre d'activités économiques. La priorité ayant été donnée aux rares trains de voyageurs qui circulaient, le fret ferroviaire, que des considérations écologiques poussent à soutenir, a été durement affecté.

Si la situation s'est aujourd'hui nettement améliorée, cette expérience encore bien présente dans nos mémoires doit nous pousser à nous interroger sur les moyens de garantir la continuité du service public et la liberté d'aller et venir et, plus largement, d'assurer la couverture des besoins essentiels de la population.

Le préambule de la Constitution de 1946 prévoit que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le règlementent ». Par cette formule, le constituant a, d'une part, fait de la cessation concertée du travail un droit constitutionnel, mais habilité, d'autre part, le législateur à en définir les limites. C'est ce qu'a régulièrement jugé le Conseil constitutionnel, estimant que le droit de grève pouvait être limité pour assurer un équilibre avec d'autres principes de valeur constitutionnelle, comme la continuité du service public, ou plus largement pour permettre la sauvegarde de l'intérêt général.

C'est ainsi que le législateur a pu prévoir des aménagements du droit de grève visant à assurer la continuité du service public, aménagements qui peuvent concerner tant des agents publics que des salariés de droit privé. Dans le secteur public, il a pu instaurer une obligation de préavis et même priver certaines catégories d'agents du droit de grève.

Dans le secteur des transports publics, la loi de 2007 a prévu un encadrement spécifique. Ainsi, le dépôt d'un préavis de grève doit être précédé du déclenchement d'une procédure d'alarme sociale et les salariés souhaitant se mettre en grève sont tenus de le déclarer à leur employeur au moins 48 heures à l'avance. L'employeur est ainsi en mesure d'adapter son service pour tenir compte des priorités fixées par l'Autorité organisatrice de transports (AOT). De l'avis des entreprises de transport, mais également des organisations syndicales que j'ai auditionnées, ces dispositions ont eu un effet bénéfique, d'une part, en améliorant le dialogue social, d'autre part, en permettant de donner aux usagers une information fiable sur le service assuré.

Pour autant, la loi de 2007 atteint ses limites, lorsqu'un conflit trouve son origine dans des décisions sur lesquelles l'employeur n'a pas de prise. En outre, si elle prévoit la définition de différents niveaux de service en fonction de la perturbation, elle ne permet pas d'assurer un service minimal permettant de couvrir les besoins essentiels de la population en cas de mouvement de grève très suivi.

La proposition de loi déposée par notre collègue Bruno Retailleau et que nous sommes nombreux, de différents groupes, à avoir cosignée s'inscrit dans le prolongement de la loi de 2007, mais cherche à changer la logique qui la guidait. Il

ne s'agit plus de partir du service qui peut être assuré compte tenu du nombre de grévistes, mais bien de partir des besoins essentiels de la population et de prévoir les moyens d'assurer la couverture de ces besoins.

Le texte introduit donc un droit pour les usagers à un service minimum de transport en cas de grève et ne limite le droit de grève que dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir ce droit.

La proposition de loi fixe le niveau minimal de service à un tiers du service normal, concentré aux heures de pointe, ce niveau pouvant être modulé par l'autorité organisatrice de transports. Les entreprises de transport seraient tenues de requérir les personnels nécessaires pour assurer ce service minimal, sous peine d'amende administrative prononcée par l'autorité organisatrice de transports.

Ce dispositif, qui constitue le cœur de la proposition de loi, est prévu par son article 3. Je vous proposerai un amendement tendant, tout en permettant d'atteindre l'objectif poursuivi par les auteurs du texte, à le sécuriser. Il me semble en effet que le niveau minimal d'un tiers du service normal n'est pas une référence nécessaire. En effet, les réalités ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre, selon qu'il existe ou non des alternatives aux transports publics. Il ne semble pas souhaitable de prévoir une référence unique valable aussi bien pour le métro parisien que pour les TER et les TGV. En outre, lorsque l'offre en transports publics est diversifiée, par exemple en zone urbaine quand il existe à la fois des bus et des métros, il convient d'adopter une approche globale. Par ailleurs, il existe des territoires dans lesquels les besoins essentiels de la population peuvent être couverts grâce à des niveaux de service très variables.

Dès lors, restreindre le droit de grève sans l'adapter aux besoins réels de la population pourrait constituer une atteinte excessive à un droit de valeur constitutionnelle. Une telle proposition encourrait très probablement la censure du Conseil constitutionnel.

Je note d'ailleurs que la règle d'arrondi à l'entier supérieur conduirait en pratique, lorsqu'il n'existe que quelques dessertes par jour, à un niveau nettement supérieur à un tiers.

Enfin, le législateur n'est pas nécessairement le mieux à même de définir de manière générale et absolue le niveau minimal de service qui est nécessaire pour couvrir les besoins essentiels de la population. Je vous proposerai donc de laisser aux autorités organisatrices, c'est-à-dire le plus souvent aux régions ou aux intercommunalités, le soin de définir au cas par cas le niveau minimal de service nécessaire. Cette définition prendrait la forme d'une délibération, susceptible d'être déférée devant le juge administratif.

Par hypothèse, une situation dans laquelle ce niveau minimal ne serait pas assuré constituerait une atteinte aux besoins de la population et autoriserait une limitation du droit de grève. Toutefois, on peut estimer que la population a une capacité d'adaptation, voire de résilience. Je proposerai donc de permettre un délai de carence de trois jours, à l'issue duquel l'autorité organisatrice pourrait enjoindre aux entreprises concernées de requérir les personnels nécessaires. Un salarié qui refuserait de se conformer à l'ordre de son employeur formulé dans ce cadre ferait

alors un usage illicite de son droit de grève, comme aujourd'hui le salarié des transports publics qui fait grève sans préavis ou sans en avoir informé son employeur 48 heures à l'avance. Il serait donc passible de sanctions disciplinaires.

L'article 1^{er} de la proposition tend par ailleurs à étendre les dispositions de la loi de 2007 aux liaisons maritimes pour la desserte des îles françaises. Je vous proposerai de compléter ces dispositions.

L'article 8 concerne le secteur aérien. Si la loi de 2012 a étendu les dispositions de la loi de 2007 à ce secteur presque complètement libéralisé et régi par le droit européen de la concurrence, le Conseil constitutionnel n'avait validé cette extension qu'au regard des risques pour l'ordre public en cas d'affluence vers les aéroports de passagers dont le vol a été supprimé. Les salariés concourant au transport aérien sont ainsi tenus de se déclarer grévistes à l'avance.

Toutefois, s'il est évident que les transports terrestres sont essentiels à la population, c'est moins clair s'agissant des transports aériens. Je vous proposerai donc de limiter l'application du dispositif aux seules lignes sous obligation de service public. Il me semble par ailleurs souhaitable de renforcer la possibilité pour les compagnies aériennes de réorganiser le service, en utilisant les déclarations individuelles d'intention de faire grève.

Enfin, la proposition de loi prévoit des dispositions relatives au remboursement des usagers qui n'ont pas pu voyager. En effet, les transporteurs proposent bien souvent un échange ou un avoir, alors que les usagers sont, me semble-t-il, en droit d'attendre un remboursement, de préférence sans avoir à en faire la demande. Sous réserve de modifications rédactionnelles, je vous proposerai d'adopter cet article.

Je vous proposerai par ailleurs de compléter cette proposition de loi par des dispositions de nature à lutter contre des abus du droit de grève qui ont été observés et qui pénalisent indûment les usagers.

Dans le secteur public, un mouvement de grève doit être précédé du dépôt d'un préavis par une organisation syndicale représentative. En outre, dans le cas particulier des transports, la procédure d'alarme sociale vise à désamorcer, par la négociation, les conflits avant qu'ils ne débouchent sur une grève, et donc sur des perturbations pénalisantes pour les usagers. Employeurs et organisations syndicales s'accordent pour dire que cette avancée introduite par la loi de 2007 a permis d'améliorer le dialogue social et de réduire la conflictualité. Pourtant, on observe des stratégies visant à contourner cette obligation de négociation, et même l'obligation de préavis. Il n'est ainsi pas rare que des organisations syndicales déposent des préavis très longs, parfois de plusieurs années, ou des préavis illimités sur des sujets très larges, comme les salaires ou les conditions de travail. Ces préavis demeurent en vigueur même si le conflit a cessé, si bien qu'à tout moment des salariés peuvent se mettre en grève, en n'ayant à respecter que le délai de prévenance de 48 heures.

Il s'agit là d'un contournement manifeste de la loi de 2007, qui conduit à miner son efficacité. Cependant, il ne m'apparaît pas souhaitable de limiter la durée des préavis de grève. En effet, on ne peut pas connaître ex ante la durée d'un conflit. Je vous proposerai donc un amendement aux termes duquel un préavis de grève peut

être déclaré caduc par l'entreprise, dès lors qu'il n'a été suivi par aucun salarié pendant une période de cinq jours. Cet amendement n'entrave pas la liberté des organisations syndicales qui pourront toujours appeler à la grève, dès lors qu'elles l'estimeront nécessaire.

Je vous proposerai également un amendement visant à lutter contre les grèves de très courte durée, dites « de 59 minutes », qui désorganisent fortement le service. On comprend en effet qu'un conducteur de bus ou de tramway qui a décidé de se mettre en grève pendant une heure au milieu de son service oblige son employeur à le remplacer pour l'intégralité de ce service, sans qu'il soit nécessairement possible de le réaffecter lorsque sa grève prend fin.

À l'initiative du Sénat, la loi du 6 août dernier de transformation de la fonction publique a permis aux collectivités d'imposer à certains agents, notamment à ceux des services publics de transport exploités en régie, de faire grève du début à la fin de leur service. Cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel. Dans la mesure où la gestion des services publics de transport est fréquemment déléguée, il apparaît logique que cette disposition soit étendue aux entreprises chargées d'une délégation de service public.

C'est en plein accord avec l'auteur de la proposition de loi que je soumettrai à votre vote ces amendements visant à en sécuriser les dispositions et à améliorer l'effectivité de la continuité des transports. Sous les réserves que j'ai exposées, je vous inviterai à adopter la proposition de loi, dont, vous l'avez compris, je soutiens pleinement les objectifs.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Cette proposition de loi n'est ni négociable ni amendable : nous la rejetons en bloc. Elle ne vise qu'à restreindre et remettre en cause le droit de grève, droit constitutionnel obtenu par la lutte des travailleurs et des travailleuses de ce pays. C'est une nouvelle attaque contre les salariés du transport et notamment les cheminots, qui sont injustement décriés. Vos arguments pour remettre en cause le droit de grève sont fallacieux : droit au transport, liberté d'aller et venir, liberté d'accès aux services publics, liberté du travail, etc. Cette proposition de loi est inacceptable.

Vous donnez aux élus régionaux la responsabilité d'organiser le service minimum. Or les régions ne sont pas toutes gérées de la même façon, ni administrativement ni politiquement. Cela créera donc de grandes disparités sur le territoire et les salariés concernés ne seront pas traités équitablement.

Nous défendrons bec et ongles le droit de grève accordé aux travailleurs et travailleuses de ce pays.

Mme Frédérique Puissat. – Je remercie notre rapporteur. Cette proposition de loi est bienvenue. Nous faisons un exercice d'équilibriste : nous défendons le droit de grève, mais aussi l'intérêt général, qui peut être entravé par le droit de grève. Je suis notamment favorable à l'interdiction des grèves de 59 minutes, qui constituent un détournement de la loi.

L'article 6 s'appliquera à tous les types de transport collectif : les petites entreprises de transport seront-elles en capacité de faire face à ces nouvelles obligations ?

Mme Laurence Rossignol. – *Ce texte a une vertu : alors que le front syndical se fissurait, il a réussi à refaire l'unanimité syndicale contre lui !*

Je partage les propos de ma collègue Cathy Apourceau-Poly, tant sur la forme que sur le fond. Ce texte porte atteinte au droit de grève. Paradoxe : ceux-là mêmes qui ont souhaité la fin du statut des cheminots proposent une réquisition qui ne peut concerner que des personnels sous statut... C'est l'inconvénient de vos positions libérales : sans statut, vous ne pourrez plus réquisitionner les cheminots ! On peut ainsi réquisitionner des personnels d'EDF qui sont sous statut, non pas parce que la grève gêne, mais parce qu'elle constituerait un trouble à l'ordre public d'une particulière gravité, par exemple la sécurité d'une centrale nucléaire. Que la grève gêne, c'est dans sa nature et c'est la condition de son efficacité.

Nous nous opposerons à ce texte.

M. Michel Forissier. – *La virulence de nos collègues me surprend. Pour des raisons écologiques, priorité est désormais donnée aux transports collectifs ; or la contrepartie doit être que ces transports fonctionnent et ne puissent pas être totalement bloqués par quelques personnes !*

Contrairement à ce qui est dit, ce texte n'est pas une attaque contre le droit de grève, c'est un aménagement tenant compte des réalités économiques et sociales d'aujourd'hui. Les catégories sociales favorisées trouveront toujours le moyen de se déplacer, mais malheureusement l'ascenseur social fonctionne plutôt à l'envers et il y a de moins en moins de personnes riches...

Mme Cathy Apourceau-Poly. – *C'est une blague !*

M. Michel Forissier. – *C'est mon sentiment. Et ce sont les classes populaires qui subissent les grèves.*

Je souhaite que ce débat continue et s'ouvre avec les syndicats ; il y va de leur crédibilité. Le droit de grève doit être proportionné et le climat social doit être plus apaisé dans nos entreprises, comme c'est le cas dans d'autres pays. En tant que cosignataire de ce texte, je considère qu'il est porteur d'une avancée sociale considérable.

M. Daniel Chasseing. – *Je tiens à féliciter notre rapporteur. Ce texte constitue un encadrement, et non pas une remise en cause, du droit de grève, qui demeure un droit constitutionnel.*

Lorsque les grèves bloquent le pays, les conséquences économiques sont immenses pour les petits commerçants et entreprises – avec, notamment, des licenciements –, particulièrement dans les grandes métropoles. Certaines personnes n'ont pas de voiture, car elles se déplacent exclusivement en transport en commun. Dans de nombreux pays européens, ce minimum de transport existe sans être remis en cause.

Il faut une continuité minimale du service public, car la loi de 2007 a été contournée. Les régions appliqueront la loi, il ne devrait pas y avoir de difficulté.

Je suis favorable au rapport qui vient de nous être présenté.

M. René-Paul Savary. – À l’occasion des auditions que je mène actuellement en tant que rapporteur sur les projets de loi relatifs au système universel de retraite, j’ai rencontré les syndicats et j’ai ainsi pu comprendre pourquoi ils en étaient arrivés là : les engagements n’ont pas été tenus ! Lors de la réforme des statuts de la SNCF, il leur avait été promis qu’on ne toucherait pas à la retraite... Et la violence paye : regardez les pompiers ! Le Gouvernement cède sur la prime de feu après deux jours de grève, avec les départements comme payeurs. Il y a un manque de discussion. Là où il y a du dialogue social, il n’y a pas de manifestation : dans le département que j’ai présidé pendant 15 ans, j’ai eu des discussions permanentes avec les responsables syndicaux et je n’ai jamais connu un seul jour de grève.

Les grèves n’ont pas impacté le milieu rural : dans mon secteur, nous n’avons pas de transport public !

Pourquoi prévoir un délai de carence de trois jours avant de déclencher le service minimum ? Un tel délai n’existe pas dans le secteur hospitalier par exemple. Les entreprises de transport doivent avoir préparé des plans d’activité minimale qui se mettent en place dès le premier jour de la grève.

S’agissant du secteur aérien, pourquoi la proposition de loi se limite-t-elle aux lignes sous obligation de service public, qui sont, à ma connaissance, très peu nombreuses ?

Mme Jocelyne Guidez. – On oublie de parler de nos îles d’outre-mer. La Martinique a ainsi été bloquée pendant 15 jours par une grève du transport maritime : les habitants sont pris en otage, soit qu’ils subissent les augmentations de prix, soit qu’ils soient confrontés à des pénuries, soit qu’ils soient mis au chômage, etc. J’ai cosigné cette proposition de loi.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Le droit de grève n’est pas remis en cause par la proposition de loi, mais nous l’encadrons, dans le secteur des transports, afin d’assurer les besoins essentiels de la population. En tant qu’élus, nous devons faire attention aux personnes les plus en difficulté. Je connais un monsieur qui prend le train chaque jour à 5 heures du matin pendant 1 h 20 afin de se rendre à son travail en région parisienne et il n’a pas les moyens de se payer un logement sur place : quelle réponse pouvons-nous lui apporter ? Certains employeurs peuvent penser que les personnes empêchées font grève ! Le droit de grève n’est pas absolu et il revient, selon le Conseil constitutionnel, au législateur de rechercher un équilibre. La loi de 2007 proposait d’adapter le service en fonction du nombre de grévistes ; cette proposition de loi part des besoins de la population.

Sur le terrain, les élus régionaux sont d’abord attentifs aux besoins de leurs concitoyens et font moins de politique politicienne que vous semblez le suggérer.

L’obligation de remboursement concerne les services publics, les petites entreprises pourront effectuer des remboursements par voie dématérialisée, comme cela se fait déjà chez les commerçants.

Alors que la loi de 2007 instaurait un minimum de service, notre souhait aujourd’hui est de mettre en place un véritable service minimum. Nous avons reçu les syndicats qui ont accepté de se déplacer pour leur expliquer le nouvel équilibre

que nous souhaitions instaurer. La réquisition ne concerne pas que les salariés à statut : en 2010, un préfet a réquisitionné des salariés d'une raffinerie Total. Notre proposition concerne les services publics.

Je remercie Michel Forissier pour son soutien affirmé et je partage ses arguments : certaines personnes peuvent se loger ailleurs, se déplacer en voiture, faire garder leurs enfants pendant une grève ; d'autres pas.

En Allemagne, les syndicats limitent d'eux-mêmes l'exercice de leur droit de grève, pour ne pas porter atteinte aux besoins de la population.

Mme Laurence Rossignol. – C'est tellement mieux l'Allemagne !

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – En Italie également, les grévistes adaptent la grève afin de moins gêner la population.

Une douzaine de lignes de transport aérien sont sous obligation de service public. Les autres sont soumises à la concurrence d'autres moyens de transport et relèvent du droit européen de la concurrence. Il me semble qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un service minimum pour ces lignes.

J'ai estimé que le délai de carence permettait un équilibre : pendant quelques jours, les usagers des transports peuvent trouver des solutions, et les entreprises de transport peuvent s'organiser et préparer d'éventuelles réquisitions, qu'elles ne feront jamais de gaieté de cœur.

Nous avons conscience que les îles ultra-marines peuvent être fortement touchées par les grèves. C'est pourquoi nous avons travaillé sur les questions du transport aérien et maritime.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement **COM-5** étend au secteur du transport maritime des dispositions de la loi de 2007 sur l'exercice du droit de grève.

En effet, les transports maritimes pour la desserte des îles françaises ne sont pas couverts par les dispositions de la loi de 2007. La proposition de loi prévoit l'extension des dispositions relatives à la définition de priorités de dessertes et de plans de transport adaptés. Toutefois, elle ne prévoit pas l'extension des dispositions relatives à l'alarme sociale et à la déclaration individuelle d'intention de faire grève, qui a été codifiée dans une autre partie du code des transports. Or, il ressort des auditions que j'ai menées que ces dispositions visant à améliorer le dialogue social et à renforcer la prévisibilité pour les usagers trouveraient utilement à s'appliquer au secteur maritime.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'amendement de coordination **COM-4** est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Mon amendement **COM-6** réécrit l'article 3 qui est le cœur du dispositif de cette proposition de loi.

Plutôt que d'inscrire dans la loi un niveau minimal correspondant à un tiers du service normal, que l'autorité organisatrice pourrait éventuellement moduler, je propose de laisser à l'AOT toute latitude pour définir, compte tenu des réalités de son territoire et des autres moyens de transport existants, le niveau minimal correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population. Le cas échéant, le juge administratif pourrait être saisi pour contrôler la proportionnalité de la délibération de l'AOT. Un délai de carence de trois jours, à l'issue duquel l'AOT enjoindrait aux entreprises concernées de requérir les salariés nécessaires, est prévu. Il s'agit d'un encadrement du droit de grève conforme à la jurisprudence constitutionnelle. Un salarié requis qui refuserait de reprendre le travail serait passible de sanctions disciplinaires, car il ferait alors un usage illicite de son droit de grève.

*L'amendement COM-6 est adopté ; les amendements **COM-1**, **COM-2** et **COM-3** deviennent sans objet.*

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

*L'amendement de suppression **COM-7** est adopté.*

L'article 4 est supprimé.

Article 5

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 5 prévoit une obligation pour l'entreprise de transport de tenir l'AOT informée de l'avancée des négociations qui doivent se tenir pendant la durée d'un préavis de grève. Cela me paraît pertinent, mais il convient alors de prévoir la même obligation à propos des négociations qui doivent se tenir en amont, dans le cadre du dispositif d'alarme sociale. Tel est l'objet de mon amendement **COM-8**, qui prévoit également que l'entreprise de transport informe l'AOT des éventuelles difficultés qu'elle anticipe dans la mise en œuvre de son plan de transport adapté, ce qui doit permettre d'assurer les dessertes prioritaires définies par l'AOT.

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 6 prévoit que l'entreprise de transport est présumée responsable de la perturbation si elle n'a pas fait usage des prérogatives de réquisition qui lui étaient conférées par l'article 3. Mon amendement **COM-9** opère une mesure de coordination avec la rédaction que nous avons adoptée, qui prévoit que c'est sur injonction de l'AOT que l'entreprise pourra requérir ses salariés.

Ce même article 6 est également relatif aux modalités de remboursement des usagers ; l'amendement vise à en simplifier la rédaction tout en conservant les principes.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement de coordination **COM-10** est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'article 8 adapte au transport aérien les dispositions introduites par la proposition de loi, y compris la possibilité de requérir les salariés nécessaires pour assurer le service minimum. Le secteur du transport aérien étant encadré par le droit européen de la concurrence, mon amendement **COM-11** vise à limiter ces dispositions aux seules lignes sous obligation de service public. Le ministre chargé de l'aviation civile sera tenu de prévoir, d'une part, les obligations de service normal et, d'autre part, le service minimal garanti pour couvrir les besoins essentiels de la population. Lorsque ce niveau minimal n'aura pas été assuré pendant trois jours en raison d'un mouvement de grève, les personnels nécessaires pourront être requis.

Par ailleurs, cet amendement permet aux compagnies aériennes d'utiliser les informations contenues dans les déclarations individuelles d'intention de faire grève pour réorganiser le service avant une grève.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 8

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement **COM-12** vise à considérer que le préavis est caduc lorsqu'il n'a pas été suivi pendant cinq jours.

L'amendement COM-12 est adopté et devient article additionnel.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – L'amendement **COM-13** est relatif aux grèves de courte durée. Il prévoit que l'entreprise puisse imposer aux salariés

désirant se mettre en grève de le faire du début à la fin de leur journée de travail, dans les cas où l'exercice du droit de grève entraîne un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service.

L'amendement COM-13 est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Application du service garanti à la desserte des îles			
Mme GRUNY, rapporteur	5	Extension au secteur du transport maritime des dispositions de la loi de 2007 sur l'exercice du droit de grève	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	4	Amendement de coordination	Adopté
Article 3			
Garantie de la continuité du service public en cas de grève			
Mme GRUNY, rapporteur	6	Rédaction globale	Adopté
M. MASSON	1	Augmentation du service minimum garanti dans les transports en cas de grève à 50 % du service normal	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	2	Suppression de la priorité donnée aux périodes de pointe pour la garantie du service minimum	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	3	Suppression de la priorité donnée aux périodes de pointe pour la garantie du service minimum	Satisfait ou sans objet
Article 4			
Prise en compte de l'obligation de service minimal garanti dans l'élaboration des plans de transport adaptés			
Mme GRUNY, rapporteur	7	Suppression de l'article	Adopté
Article 5			
Information de l'autorité organisatrice de transports			
Mme GRUNY, rapporteur	8	Information par l'entreprise de l'avancée des négociations dans le cadre de la procédure d'alarme sociale	Adopté
Article 6			
Modalités de dédommagement des usagers			
Mme GRUNY, rapporteur	9	Précisions relatives aux modalités de remboursement des usagers	Adopté
Article 7			
Consultation des comités de suivi des dessertes			
Mme GRUNY, rapporteur	10	Amendement de coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 8 Garantie de la continuité du service de transport aérien en cas de grève			
Mme GRUNY, rapporteur	11	Restriction du service minimum aux lignes aériennes sous obligation de service public	Adopté
Articles additionnels après l'article 8			
Mme GRUNY, rapporteur	12	Caducité des préavis de grève en l'absence de grévistes	Adopté
Mme GRUNY, rapporteur	13	Possibilité pour les entreprises d'imposer à leurs salariés de faire grève du début à la fin de leur service	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents le 20 mars 2019, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 30 octobre 2019, **le périmètre indicatif de la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, améliorer les droits des usagers et répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- à la définition d'un niveau minimal de service devant être assuré par les entreprises de transport terrestre, aérien et maritime ;

- à la prévention des conflits sociaux dans les entreprises et établissements publics de transport terrestre, aérien et maritime ;

- à l'encadrement de l'exercice du droit de grève dans les secteurs des transports terrestre, aérien et maritime ;

- aux modalités de dédommagement des usagers qui n'ont pu utiliser le moyen de transport pour lequel ils avaient acheté un abonnement ou un titre de transport.

En revanche, la commission a estimé que ne présentait **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- à l'encadrement du droit de grève dans tout autre secteur ;

- à la régulation économique du secteur des transports ;

- aux règles tarifaires en matière de transport ;

- à la détermination des collectivités compétentes en matière de transport ;

- à l'organisation des entreprises et établissements publics de transport et au statut de leur personnel.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

Bruno Retailleau, auteur de la proposition de loi

- **Direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM)**

Elise Texier, sous-directrice du droit social des transports terrestres, direction des services de transports

Aurore Vitou, adjointe à la sous-directrice

Julien Pavy, conseiller parlementaire DGITM

- **Direction générale du travail**

Coralie Deffes, cheffe du bureau des relations collectives de travail, au sein de la sous-direction des relations individuelles et collectives du travail, du service des relations et des conditions de travail

Rémi Tabaud-Deboth, chargé de mission

- **Union des transports publics et ferroviaires (UTP)**

Claude Faucher, délégué général

Soazig Sarazain, directrice des affaires sociales

Nelson de Pessemier, chargé de mission relations institutionnelles

Bruno Danet, président de la commission Affaires sociales Transport urbain de l'UTP, directeur des ressources humaines de Keolis

Clément de Villepin, vice-président de la commission Affaires sociales Transport urbain de l'UTP, directeur des ressources humaines de Transdev

- **Île-de-France mobilités**

Laurent Probst, directeur général

Inravi Thiounn, conseiller auprès du directeur général

- **CFE-CGC**

Gilles Lecuelle, secrétaire national en charge du secteur dialogue social

Frédéric Ruiz, président de la fédération CFE-CGC Transports

Renaud Chambraud, secrétaire général CFE-CGC Ferroviaire

- **UNSA Transport**

Baptiste Arsale, secrétaire général de l'UNSA Transport

Didier Mathis, secrétaire général de l'UNSA Ferroviaire

Jean-Carl Millet, trésorier de l'UNSA Ferroviaire

Christophe Anger, secrétaire général de l'UNSA Transport urbain

Yves Joulin, président de l'UNSA Aérien

Laurence Ghikh de Wilde, chargée de mission de l'UNSA Transport

- **Me Olivier Dutheillet de Lamothe**, avocat associé, responsable de la doctrine du département social, CMS Francis Lefebvre Avocats

- **Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)**

Bruno Gazeau, président

Marc Debrincat, juriste salarié

Marc Pélissier, président de la Fnaut Île-de-France

- **Armateurs de France**

Jean-Marc Roué, Président d'Armateurs de France, président du Conseil de surveillance de la compagnie Brittany Ferries

Maha Vandewalle, responsable des affaires sociales

Pierre-Antoine Rochas, chargé de mission juridique

- **Groupement des armateurs de services publics maritimes de passages d'eau (GASPE)**

Guillaume du Fontenioux, président

- **Secrétariat d'État auprès de la ministre de la Transition écologique et solidaire, chargé des Transports**

Stéphane Daguin, directeur du cabinet du secrétaire d'État

Aymeric Morin, conseiller social

Yann Boulay, chargé de mission

Contribution écrite

- **Transdev**

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture
Code des transports	Proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève	Proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève
	Article 1^{er}	Article 1^{er}
	I. – Le code des transports est ainsi modifié :	I. – Le code des transports est ainsi modifié : ①
<i>Art. L. 1222-1.</i> – Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique, hors transport fluvial.	1° L'article L. 1222-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elles s'appliquent également aux transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises mentionnés à l'article L. 5431-1. » ;	1° L'article L. 1222-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elles s'appliquent également aux transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises mentionnés à l'article L. 5431-1. » ; ②
<i>Art. L. 1324-1.</i> – Sans préjudice des dispositions du chapitre II du titre I ^{er} du livre V de la deuxième partie du code du travail, les dispositions du présent chapitre sont applicables aux services publics de transport terrestre régulier de personnes et aux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs mentionnés à l'article L. 2121-12 à l'exception des services de transport international de voyageurs.	2° Après le premier alinéa de l'article L. 5431-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	<u>1° bis (nouveau)</u> <u>L'article L. 1324-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :</u> ③
	« Elle prend, en tant que de besoin, les délibérations prévues aux	<u>« Elles sont également applicables aux transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises mentionnés à l'article L. 5431-1. » ;</u> ④
		Amdt COM-5
		2° (<i>Supprimé</i>) ⑤
		Amdt COM-4

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

~~articles L. 1222-1-2 et L. 1222-1-3.~~»

II. – Le paragraphe 1 de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est ~~complétée~~ par un article L. 4424-21-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4424-21-1. – La collectivité territoriale de Corse est l'autorité organisatrice de transports pour l'application du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports. »

Article 2

La section 1 du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports est complétée par un article L. 1222-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1222-1-1. – Sont réputées prévisibles au sens du présent chapitre les perturbations du trafic qui résultent :

« 1° De grèves ;

« 2° De plans de travaux ;

« 3° D'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;

« 4° D'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;

« 5° De tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transports par le représentant de l'État, l'autorité organisatrice de transports ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures. »

Article 3

II. – Le paragraphe 1 de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 4424-21-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4424-21-1. – La collectivité territoriale de Corse est l'autorité organisatrice de transports pour l'application du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports. »

Article 2

La section 1 du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports est complétée par un article L. 1222-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1222-1-1. – Sont réputées prévisibles au sens du présent chapitre les perturbations du trafic qui résultent :

« 1° De grèves ;

« 2° De plans de travaux ;

« 3° D'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;

« 4° D'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;

« 5° De tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transports par le représentant de l'État, l'autorité organisatrice de transports ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures. »

Article 3

Le code des transports est ainsi modifié :

⑥

⑦

①

②

③

④

⑤

⑥

⑦

①

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Après la section 1 du chapitre II du titre II du livre II la première partie du code des transports, est insérée une section 1 *bis* ainsi rédigée :

« Section 1 bis

« La garantie de la continuité du service public en cas de grève

~~« Art. L. 1222-1-2. – En cas de grève pendant un jour ouvré, toute personne publique ou entreprise chargée d'un service public de transport régi par le présent chapitre doit assurer, sur les liaisons ou parties de liaison autres que celles identifiées par l'autorité organisatrice de transport en application du second alinéa, un service correspondant au minimum à un tiers, arrondi à l'entier supérieur, des voyages assurés en service normal sur chacune de ses liaisons ou parties de liaisons régulières de transport.~~

Art. L. 1222-2. – Après consultation des usagers lorsqu'il existe une structure les représentant, l'autorité organisatrice de transport définit les dessertes prioritaires en cas de perturbation prévisible du trafic.

Sont réputées prévisibles les

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° Après la section 1 du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports, est insérée une section 1 *bis* ainsi rédigée :

« Section 1 bis

« Définition d'un niveau minimal de service dans les transports publics

« Art. L. 1222-1-2. – L'autorité organisatrice de transport définit un niveau minimal de service correspondant, compte tenu des autres moyens de transport existant sur le territoire, à la couverture des besoins essentiels de la population et fixe les fréquences et plages horaires correspondant à ce niveau de service.

« Ce niveau est celui qui permet 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 ainsi que de 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.

« La délibération définissant le niveau minimal de service est transmise au représentant de l'État et rendue publique.

« En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, le représentant de l'État détermine le niveau minimal de service. » :

2° Les six derniers alinéas de

②

③

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

perturbations qui résultent :

1° De grèves ;

2° De plans de travaux ;

3° D'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;

4° D'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;

5° De tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transports par le représentant de l'État, l'autorité organisatrice de transports ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.

Art. L. 1222-3. – Pour assurer les dessertes prioritaires, l'autorité organisatrice de transports détermine différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation.

Pour chaque niveau de service, elle fixe les fréquences et les plages horaires. 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.

Les priorités de desserte et les différents niveaux de service sont rendus publics.

Art. L. 1222-5. – Les plans mentionnés à l'article L. 1222-4 sont rendus publics et intégrés aux conventions d'exploitation conclues par les autorités organisatrices de

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

l'article L. 1222-2 sont supprimés :

3° L'article L. 1222-3 est ainsi modifié :

a) Après le mot : « prioritaires », sont insérés les mots : « mentionnées à l'article L. 1222-2 ainsi que le niveau minimal prévu à l'article L. 1222-1-2 » :

b) Les troisième à sixième phrases sont supprimées :

4° Les deuxième et troisième phrases de l'article L. 1222-5 sont supprimées :

⑩

⑪

⑫

⑬

Dispositions en vigueur

transports avec les entreprises de transports. Les conventions en cours sont modifiées en ce sens avant le 1^{er} janvier 2008. Elles peuvent l'être par voie d'avenant. Les collectivités territoriales sont informées, de manière directe et préalable, des plans de desserte et des horaires qui sont maintenus.

Art. L. 1222-7. – Dans les entreprises de transports, l'employeur et les organisations syndicales représentatives concluent un accord collectif de prévisibilité du service applicable en cas de perturbation prévisible du trafic.

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, de chacun des niveaux de service prévus dans le plan de transports adapté.

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 du plan de transports adapté. En cas de grève, les personnels disponibles sont les personnels de l'entreprise non grévistes.

A défaut d'accord applicable, un plan de prévisibilité est défini par l'employeur. Un accord collectif de prévisibilité du service qui entre en vigueur s'applique en lieu et place du plan de prévisibilité.

L'accord ou le plan est notifié au représentant de l'État et à l'autorité organisatrice de transports.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Amdt COM-12

5° Après la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 1222-7, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Il détermine également les personnels nécessaires à l'exécution du niveau minimal de service susceptibles d'être requis en application de l'article L. 1222-7-1. » :

⑭

Amdt COM-12

6° Après l'article L. 1222-7, sont insérés des articles L. 1222-7-1 à L. 1222-7-3 ainsi rédigés :

⑮

« Art. L. 1222-7-1. – Lorsque, en raison d'un mouvement de grève, le nombre de personnels disponibles

⑯

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

n'a pas permis, pendant une durée de trois jours consécutifs, d'assurer le niveau minimal de service correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population mentionné à l'article L. 1222-1-2, l'autorité organisatrice de transports enjoint à l'entreprise de transports de requérir les personnels indispensables pour assurer ce niveau de service conformément à l'accord ou au plan de prévisibilité mentionné à l'article L. 1222-7.

« La décision de l'autorité organisatrice de transports est transmise aux organisations syndicales représentatives dans chacune des entreprises concernées.

« Art. L. 1222-7-2. – L'entreprise de transports est tenue de se conformer à l'injonction de l'autorité organisatrice de transports dans un délai de vingt-quatre heures.

« Art. L. 1222-7-3. – Les personnels requis en application de l'article L. 1222-7-1 en sont informés au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure à laquelle ils sont tenus de se trouver à leur poste.

« Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié requis en application de l'article L. 1222-7-1 qui ne se conforme pas à l'ordre de son employeur. »

Amdt COM-6

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

~~« Par délibération motivée de son organe délibérant, prise après consultation des usagers lorsqu'il existe une structure les représentant, l'autorité organisatrice de transport identifie, le cas échéant, les liaisons ou parties de liaison pouvant donner lieu à un service moindre ou à une interruption totale sans porter atteinte aux besoins essentiels de la population.~~

~~« Art. L. 1222-1-3. – Les voyages devant être assurés sur chaque ligne en application de l'article L. 1222-1-2 le sont prioritairement durant les périodes de pointe dans la limite du nombre de voyages assurés au cours de ces périodes en service normal. Par~~

17

18

19

20

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

~~délibération motivée de son organe délibérant, prise après consultation des usagers lorsqu'il existe une structure les représentant, l'autorité organisatrice de transports peut abaisser cette limite dans la mesure où il n'en résulterait pas une atteinte aux besoins essentiels de la population, ni un risque pour la sécurité des voyageurs.~~

~~« Sauf stipulation contraire ou, lorsqu'elle assure elle-même le service public, délibération contraire de l'autorité organisatrice de transports, les périodes de pointe s'entendent des deux plages horaires du matin et de l'après midi d'une amplitude de deux heures au cours desquelles, en l'absence de grève, sont, les jours ouvrés, ouverts aux usagers le plus de trajets aller et retour sur la liaison ou partie de liaison considérée.~~

~~« Art. L. 1222 1 4. Lorsque les personnels non grévistes sont en nombre insuffisant pour assurer le respect des fréquences fixées par l'autorité organisatrice de transports en application de l'article L. 1222 3, la personne publique ou l'entreprise peut requérir les catégories de personnels ou les agents qui doivent demeurer en fonction pour la couverture des besoins essentiels de la population. Le nombre de personnels réquisitionnés ne peut excéder celui strictement indispensable pour assurer cette couverture.~~

~~« Le cas échéant, les personnels réquisitionnés sont prioritairement ceux qui n'ont pas déclaré leur intention de participer à la grève dans les conditions prévues à l'article L. 1324 7 du présent code ou au II de l'article 7 2 de la loi n° 84 53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.~~

~~« Tout membre du personnel réquisitionné en est informé vingt quatre heures au moins avant l'heure à laquelle il lui est enjoint de se trouver à son poste. »~~

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

Article 4

~~La section 2 du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports est ainsi modifiée :~~

~~1° L'article L. 1222-2 est ainsi modifié :~~

~~a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Pour les perturbations résultant de grèves, elle prend en compte le niveau de service que doivent assurer les personnes publiques et les entreprises de transports en application de l'article L. 1222-1-2. » ;~~

~~b) Les six derniers alinéas sont supprimés ;~~

~~2° Le deuxième alinéa de l'article L. 1222-3 est ainsi modifié :~~

~~a) Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Pour les perturbations résultant de grèves, elle procède à cette définition en ajoutant, en tant que de besoin, les dessertes et fréquences indispensables pour assurer la couverture des besoins essentiels de la population à celles devant être assurées en application des articles L. 1222-1-2 et L. 1222-1-3. » ;~~

~~b) La troisième phrase est complétée par les mots : « ou, en cas de grève, à la couverture de ces besoins restant éventuellement à assurer, y compris en dehors de périodes de pointe, après la mise en application des mêmes articles L. 1222-1-2 et L. 1222-1-3 » ;~~

~~3° Après les mots : « organisatrice de transports », la fin du 1° de l'article L. 1222-4 est ainsi rédigée : « ainsi que, le cas échéant, aux obligations prévues à l'article L. 1222-3. Ce plan précise, pour chaque niveau de service, les plages horaires et les fréquences à~~

Article 4
(Supprimé)

Amdt COM-7

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

~~assurer ; »~~

~~4° La deuxième phrase de l'article L. 1222-5 est ainsi rédigée : « Les plans en cours prennent en compte au plus tard le 1^{er} juillet 2020 le niveau de service que doivent assurer les personnes publiques et les entreprises de transports en application de l'article L. 1222-3 dans sa rédaction issue de la loi n° du et les conventions en cours sont modifiées en ce sens avant le 1^{er} septembre 2020. » ;~~

~~5° Après l'article L. 1222-6, il est inséré un article L. 1222-6-1 ainsi rédigé :~~

~~« Art. L. 1222-6-1. En cas de non respect des fréquences fixées par l'autorité organisatrice de transports en application de l'article L. 1222-3, l'entreprise de transports peut se voir infliger par l'autorité organisatrice une amende administrative dont le montant maximal correspond à une somme fixée par décret en Conseil d'État multipliée par le nombre de dessertes qui auraient dû être assurées, en sus, le cas échéant, de celles qui l'ont effectivement été, pour se conformer à ses obligations. Ce décret peut prévoir des sommes différentes selon les modes de transport et les distances entre les dessertes. » ;~~

~~6° La seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 1222-7 est complétée par les mots : « et, le cas échéant, ceux réquisitionnés en application de l'article L. 1222-1-4 ».~~

Article 5

Art. L. 1222-9. – L'entreprise de transports informe immédiatement l'autorité organisatrice de transports de toute perturbation ou risque de perturbation.

Article 5

L'article L. 1222-9 du code des transports est ainsi modifié :

1° Sont ajoutés les mots : « ainsi que des éventuelles difficultés qu'elle anticipe dans la mise en œuvre du plan de transport adapté prévu par l'article L. 1222-4 » ;

2° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsqu'une organisation syndicale représentative lui notifie qu'elle envisage de déposer un

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

préavis de grève, l'entreprise de transports tient l'autorité organisatrice de transports informée de l'évolution de la négociation préalable prévue à l'article L. 1324-2.

« En cas de dépôt d'un préavis de grève, l'entreprise de transports tient l'autorité organisatrice de transports informée de l'évolution de la négociation prévue par l'article L. 2512-2 du code du travail. »

⑤

Amdt COM-8

(Alinéa supprimé)

~~L'article L. 1222-9 du code des transports est complété par une phrase ainsi rédigée : « En outre, lorsque le risque de perturbation résulte du dépôt d'un préavis de grève, elle la tient informée de l'évolution des négociations prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail et, en cas d'échec de celles-ci à ce stade, lui indique au moins vingt quatre heures avant le terme du préavis les mesures qu'elle envisage de prendre pour se conformer à ses obligations au titre de l'article L. 1222-3 du présent code ainsi que les éventuelles difficultés qu'elle risque de rencontrer. »~~

Article 6

La section 3 du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports est ainsi modifiée :

1° L'article L. 1222-11 est ainsi modifié :

a) Après la première phrase du premier alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « En cas de grève, l'entreprise est considérée comme directement responsable du défaut d'exécution si elle ~~n'a pas fait usage, ou en a fait un usage inadapté, des dispositions de l'article L. 1222-1-4.~~ » ;

Art. L. 1222-11. – En cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transports adapté ou du plan d'information des usagers prévus à l'article L. 1222-4, l'autorité organisatrice de transports impose à l'entreprise de transports, quand celle-ci est directement responsable du défaut d'exécution, un remboursement total des titres de transports aux usagers en fonction de la durée d'inexécution de ces plans. La charge de ce remboursement ne peut être supportée directement par l'autorité organisatrice de transports.

L'autorité organisatrice de

Article 6

La section 3 du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code des transports est ainsi modifiée :

1° L'article L. 1222-11 est ainsi modifié :

a) Après la première phrase du premier alinéa, est insérée une phrase ainsi rédigée : « En cas de grève, l'entreprise est considérée comme directement responsable du défaut d'exécution si elle ne s'est pas conformée à l'injonction formulée par l'autorité organisatrice de transports en application de l'article L. 1222-7-1. » ;

①

②

③

Amdt COM-9

Dispositions en vigueur

transports détermine par convention avec l'entreprise de transports les modalités pratiques de ce remboursement selon les catégories d'usagers.

Art. L. 1222-12. – L'usager qui n'a pu utiliser le moyen de transport pour lequel il a contracté un abonnement ou acheté un titre de transport a 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.

L'acte de remboursement est effectué par l'autorité ou l'entreprise qui lui a délivré l'abonnement ou le titre de transport dont il est le possesseur.

Texte de la proposition de loi

~~b) Le dernier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces modalités ne peuvent déroger aux dispositions de l'article L. 1222-12. » ;~~

2° L'article L. 1222-12 est ainsi modifié :

~~a) Le premier alinéa est ainsi modifié :~~

~~— les mots : « ou à l'échange » sont supprimés ;~~

~~— est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « L'échange du titre de transport ou l'attribution d'un avoir pour compenser sa non utilisation ne vaut pas remboursement ; toutefois, le remboursement est considéré comme effectué si l'usager qui avait réservé un voyage aller et retour et n'a pu utiliser son titre de transport pour l'aller accepte l'échange de celui-ci. » ;~~

~~b) Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque l'usager a procédé à une réservation et payé son titre de transport par voie dématérialisée, le remboursement s'effectue, sauf lorsque l'usager a accepté un échange en application du premier alinéa, par la même voie et doit intervenir dans les sept jours suivant la date mentionnée dans la réservation. » ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

b) (Supprimé)

Amdt COM-9

2° L'article L. 1222-12 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « ou à l'échange » sont supprimés ;

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

b) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le paiement de l'abonnement ou du titre de transport a été effectué par voie dématérialisée, le remboursement est effectué, sans qu'il puisse être exigé de l'usager qu'il en fasse la demande, par la même voie et dans un délai de

④

⑤

⑥

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

Lorsque des pénalités pour non-réalisation du plan de transport adapté sont par ailleurs prévues, l'autorité organisatrice de transports peut décider de les affecter au financement du remboursement des usagers.

Art. L. 2121-9-1. – Sont institués auprès des autorités organisatrices de transport ferroviaire des comités de suivi des dessertes permettant l'association des représentants des usagers, des associations représentant les personnes handicapées ainsi que des élus des collectivités territoriales concernées dont la composition, le fonctionnement et les missions sont fixés par décret. Ces comités sont notamment consultés sur la politique de desserte et l'articulation avec les dessertes du même mode en correspondance, les tarifs, l'information des voyageurs, l'intermodalité, la qualité de service, la performance énergétique et écologique et la définition des caractéristiques des matériels affectés

Texte de la proposition de loi

~~c) Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :~~

~~« Le droit à remboursement d'un trajet aller entraîne, le cas échéant, le droit au remboursement du trajet retour sur simple demande de l'utilisateur qui n'a pas utilisé le titre de transport correspondant, quand bien même ce voyage serait assuré. Lorsque l'utilisateur a payé son titre de transport par voie dématérialisée, le remboursement intervient alors par la même voie dans les sept jours suivant sa demande. » ;~~

~~d) Le dernier alinéa est supprimé.~~

Article 7

À la seconde phrase de l'article L. 2121-9-1 du code des transports, après le mot : « correspondance, », sont insérés les mots : « ~~les mesures envisagées dans le cadre de la mise en œuvre du service minimum garanti par~~ l'article L. 1222-1-2, ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

sept jours. » :

Amdt COM-9

c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un usager a effectué une réservation composée de plusieurs trajets, l'annulation de l'un de ces trajets ouvre droit à sa demande, au remboursement des autres trajets s'ils n'ont pas été effectués par l'utilisateur. » :

Amdt COM-9

(Alinéa supprimé)

d) (Supprimé)

Article 7

À la seconde phrase de l'article L. 2121-9-1 du code des transports, après le mot : « correspondance, », sont insérés les mots : « la définition du niveau minimal de service mentionné à l'article L. 1222-1-2, ».

Amdt COM-10

⑨

⑩

⑪

Dispositions en vigueur

à la réalisation des services.

Texte de la proposition de loi

Article 8

Le chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports est ainsi modifié :

1° À l'intitulé, les mots : « au droit à l'information » sont remplacés par les mots : « aux droits » ;

2° La section 2 est complétée par un article L. 1114-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1114-2-1.* – Les entreprises, établissements ou parties d'établissement au sein desquels a été déposé un préavis de grève en informent immédiatement les représentants de l'État des départements concernés. Ils les tiennent informés de l'évolution des négociations prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail ~~et, en cas d'échec de celles-ci à ce stade, leur indiquent au moins vingt quatre heures avant le terme du préavis les mesures qu'ils envisagent de prendre pour se conformer à leurs obligations au titre de l'article L. 1114-6-1 du présent code ainsi que les éventuelles difficultés qu'ils risquent de rencontrer.~~ » ;

Art. L. 1114-3. – En cas de grève et pendant toute la durée du mouvement, les salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols 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.

Le salarié qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui renonce à y participer en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation à la grève afin que celui-ci puisse l'affecter. Cette information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la prise du service est consécutive à la fin de la grève.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 8

I. – Le chapitre IV du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports est ainsi modifié :

Amdt COM-11

1° À l'intitulé, les mots : « au droit à l'information » sont remplacés par les mots : « aux droits » ;

2° La section 2 est complétée par un article L. 1114-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1114-2-1.* – Les entreprises, établissements ou parties d'établissement au sein desquels a été déposé un préavis de grève en informent immédiatement les représentants de l'État des départements concernés. Ils les tiennent informés de l'évolution des négociations prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail » ;

Amdt COM-11

①

②

③

④

Dispositions en vigueur

Le salarié qui participe à la grève et qui décide de reprendre son service en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise afin que ce dernier puisse l'affecter. Cette information n'est pas requise lorsque la reprise du service est consécutive à la fin de la grève.

Par dérogation au dernier alinéa du présent article, les informations issues de ces déclarations individuelles peuvent être utilisées pour l'application de l'article L. 1114-4.

Sont considérés comme salariés dont l'absence est de nature à affecter directement la réalisation des vols les salariés des exploitants d'aérodrome et des entreprises, établissements ou parties d'établissement mentionnés à l'article L. 1114-1 qui occupent un emploi de personnel navigant ou qui assurent personnellement l'une des opérations d'assistance en escale mentionnée au même article L. 1114-1, de maintenance en ligne des aéronefs, de sûreté aéroportuaire, de secours et de lutte contre l'incendie ou de lutte contre le péril animalier.

Les informations issues des déclarations individuelles des salariés ne peuvent être utilisées que pour l'organisation de l'activité durant la grève en vue d'en informer les passagers. 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.

Texte de la proposition de loi

3° Après la section 3, est insérée une section 3 bis ainsi rédigée :

« Section 3 bis

« **Garantie de la continuité du service public en cas de grève**

« Art. L. 1114-6-1. – En cas de grève, toute entreprise, établissement ou partie d'établissement entrant dans

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° bis (nouveau) Après le mot « pour », la fin de la première phrase du sixième alinéa de l'article L. 1114-3 est ainsi rédigée : « permettre l'organisation de l'activité aérienne assurée mentionnée à l'article L. 1114-7. » ;

Amdt COM-11

3° Après la section 3, est insérée une section 3 bis ainsi rédigée :

« Section 3 bis

« **Garantie de la continuité du service public en cas de grève**

« Art. L. 1114-6-1. – Lorsque, en raison d'un mouvement de grève dans une ou plusieurs entreprises ou

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

~~le champ d'application du présent chapitre doit, les jours ouvrés, prendre les mesures nécessaires pour que soit assuré au minimum, sur chacune des liaisons régulières de transport aérien public à l'intérieur du territoire français, un service correspondant à un tiers, arrondi à l'entier supérieur, des fréquences du service normal.~~

~~« Toutefois, par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements des points d'origine et de destination pris à la demande de l'entreprise, celle-ci est dispensée de cette obligation ou tenue à assurer un nombre inférieur de fréquences dès lors qu'il ne résulte pas de cette dérogation une atteinte aux besoins essentiels de la population.~~

~~« En cas de manquement à l'obligation prévue au présent article, l'entreprise de transports peut se voir infliger par le représentant de l'État dans le département une amende administrative dont le montant maximal correspond à une somme fixée par décret en Conseil d'État multipliée par le nombre de dessertes qui auraient dû être assurées à partir du point d'origine, en sus le cas échéant de celles qui l'ont effectivement été, pour se conformer à ses obligations. Ce décret peut prévoir des sommes différentes selon les distances entre les dessertes.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

établissements mentionnés à l'article L. 1114-1, le niveau minimal prévu à l'article L. 6412-6-1 n'a pas pu être assuré pendant une durée de trois jours, le ministre enjoint aux entreprises ou établissements concernés de requérir les personnels nécessaires pour en assurer l'exécution.

« L'entreprise ou l'établissement est tenu de se conformer à l'injonction de l'autorité organisatrice de transports dans un délai de vingt-quatre heures.

« Les personnels requis en application du présent article en sont informés au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure à laquelle ils sont tenus de se trouver à leur poste.

« Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié requis en application du présent article qui ne se conforme pas à l'ordre de son employeur. » ;

Amdt COM-11

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

⑩

⑪

⑫

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

~~« Art. L. 1114-6-2. – Lorsque les personnels non grévistes sont en nombre insuffisant pour assurer le service garanti prévu à l'article L. 1114-6-1, l'entreprise peut requérir les catégories de personnels ou les agents qui doivent demeurer en fonction pour la couverture des besoins essentiels de la population. Le nombre de personnels réquisitionnés ne peut excéder celui strictement nécessaire pour assurer cette couverture.~~

~~« Tout membre du personnel réquisitionné en est informé vingt quatre heures au moins avant l'heure à laquelle il lui est enjoint de se trouver à son poste.~~

~~« Le cas échéant, les personnels réquisitionnés sont prioritairement ceux qui n'ont pas déclaré leur intention de participer à la grève dans les conditions prévues à l'article L. 1114-3. »~~

~~« Art. L. 1114-6-2. – (Alinéa supprimé)~~

~~(Alinéa supprimé)~~

~~(Alinéa supprimé)~~

II. – Après l'article L. 6412-6 du code des transports, il est inséré un article L. 6412-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 6412-6-1. – Le ministre chargé de l'aviation civile peut décider, sur proposition de collectivités territoriales ou d'autres personnes publiques intéressées et sous réserve des compétences spécifiques attribuées à certaines d'entre elles, d'imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers dans les conditions définies à l'article 16 du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008.

« Dans ce cas, le ministre définit d'une part les obligations de service public et d'autre part le niveau minimal de service correspondant à la couverture des besoins essentiels de la population. »

Amdt COM-11

Article 9 (nouveau)

L'article L. 1324-6 du code des transports est complété par un

Art. L. 1324-6. – Lorsqu'un préavis a été déposé dans les

⑬

⑭

⑮

⑯

Dispositions en vigueur

conditions prévues à l'article L. 2512-2 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 la présente section n'ait été mise en œuvre.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

alinéa ainsi rédigé :

« Un préavis déposé dans les conditions prévues à l'article L. 2512-2 du code du travail devient caduc s'il n'a pas donné lieu à la cessation du travail d'au moins un salarié pendant cinq jours. L'employeur constate la caducité du préavis et en informe la ou les organisations syndicales ayant déposé ce préavis. Les déclarations individuelles mentionnées à l'article L. 1324-7 du présent code transmises postérieurement à ce constat ne peuvent produire d'effet. »

②

Amdt COM-12

Article 10 (nouveau)

Après l'article L. 1324-7 du code des transports, il est inséré un article L. 1324-7-1 ainsi rédigé :

①

« Art. 1324-7-1. – Lorsque l'exercice du droit de grève en cours de service peut entraîner un risque de désordre manifeste dans l'exécution du service, l'entreprise de transports peut imposer aux salariés ayant déclaré leur intention de participer à la grève dans les conditions prévues à l'article L. 1324-7 d'exercer leur droit dès leur prise de service et jusqu'à son terme. »

②

Amdt COM-13