

II – Comment mettre en place la démarche de prévisibilité du service de transport ?

- ▶ **La concertation, un préalable à la mise en place du programme de prévisibilité du service de transport**
- ▶ **Le contrat entre l'autorité organisatrice et l'opérateur**





➔ LA CONCERTATION AVEC LES USAGERS

La prise en compte de l'utilisateur dans le débat ouvre de nouvelles perspectives dans les transports publics grâce au développement des relations entre les entreprises et les associations d'utilisateurs et de consommateurs.

Ainsi, le 15 mars 2005 un accord a été signé entre la RATP et 17 associations d'utilisateurs et de consommateurs relatif à la garantie d'une bonne information sur le service en cas de perturbations.

Ce document, avenant à un protocole datant de 1996, vise particulièrement les perturbations consécutives à des arrêts de travail qui n'ont pu être évités après mise en œuvre de la procédure de prévention des conflits en vigueur dans l'entreprise.

Le dispositif prévoit des rencontres régulières entre les associations et la direction de l'entreprise ainsi qu'un retour d'expérience. Il s'appuie sur le dispositif d'information des voyageurs évoqué ci-dessus mais comporte aussi des éléments complémentaires pour renseigner les voyageurs en cas de saturation d'une ligne par un afflux de voyageurs.

EXEMPLE DE PRISE EN COMPTE DE L'USAGER

Avenant au protocole de concertation entre les organisations nationales de consommateurs et d'usagers des transports de la RATP du 15 mars 2005

« L'information des voyageurs est une préoccupation permanente de la RATP. Elle sera particulièrement soutenue en cas de perturbations liées aux arrêts de travail n'ayant pu être évités dans le cadre de la démarche de prévention des conflits. Un engagement spécifique de l'entreprise traduit cette ambition par la réalisation d'un plan d'informations (en annexe) lorsque ces perturbations se produisent.

Un avenant traduit la double volonté de la RATP d'une part, de renforcer l'information voyageurs et d'autre part de prolonger, dans le cadre du protocole existant, la concertation avec les associations de consommateurs et d'usagers.

Pour ce faire, une réunion annuelle est organisée sur le thème de l'information des voyageurs dans les cas de perturbations prévisibles liées aux arrêts de travail. Si l'ampleur d'une perturbation le nécessite, une réunion exceptionnelle de retour d'expérience pourra être proposée en cours d'année par la RATP.

Lors de la réunion annuelle, qui se situe au cours du premier trimestre de chaque année, un bilan sera établi et prendra en compte :

- le contexte dans lequel l'engagement d'information de la RATP aura été mis en œuvre,
- le constat chiffré de l'utilisation des moyens développés.

Au cours de cette réunion, le bilan sera enrichi des axes d'améliorations souhaitées par les associations de consommateurs et d'usagers des transports. Ces propositions seront étudiées par la RATP afin d'améliorer les dispositifs d'information actuellement utilisés. »



En outre, après les initiatives prises en régions Nord-Pas-de-Calais et Alsace, plusieurs régions ont créé des comités de ligne. Ces instances sont composées de représentants de la SNCF, d'usagers, de salariés de la SNCF et d'élus des collectivités territoriales. Elles ont vocation, d'après la loi, à examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité et ont un rôle informatif et pédagogique qui a prouvé son efficacité.

L'intérêt porté par ces associations à la prévisibilité du service contribue certainement à ce que leurs organisations-mères s'engagent par ailleurs en vue de la réalisation satisfaisante du service prévisible.

> > > REPÈRES JURIDIQUES

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) a prévu la création facultative de comités consultatifs destinés à promouvoir les modes d'expression des usagers et des organisations syndicales dans le cadre de la modernisation du service public.

Le comité des partenaires du transport public en Ile-de-France a été créé par le décret n° 2001-993 du 25 octobre 2001. La composition et le fonctionnement des comités régionaux, pour les transports collectifs d'intérêt régional, sont régis par le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

➔ LE CONTRAT ENTRE L'AUTORITÉ ORGANISATRICE ET L'OPÉRATEUR

► Le système d'incitation financière

Une incitation financière peut contribuer à responsabiliser pleinement l'opérateur sur la fourniture d'informations fiables aux clients du transport et sur la mobilisation des moyens à mettre en place pour assurer le meilleur niveau possible de service, compte-tenu des effectifs présents. Elle peut s'appliquer au niveau et à la qualité de l'information tout aussi bien qu'au niveau et à la qualité du service. Elle peut prendre différentes formes.

Un système de type bonus/malus

Un système de type bonus/malus peut récompenser l'adéquation de l'information sur le service prévu au service effectivement réalisé ou au contraire pénaliser des prévisions inexactes ou une information insuffisante.

De même, ce mécanisme d'incitation financière peut être appliqué à la mise en place du service adapté en comparant, pour chaque événement, le niveau de service prévu et le service effectivement réalisé.

Les parties au contrat peuvent convenir que les bonus et les malus soient réinvestis en tout ou en partie dans des actions de développement des transports dans le cadre d'une démarche concertée de meilleure organisation du service public.

EXEMPLE DE CLAUSE DE BONUS/MALUS Avenant TER Région Alsace/ SNCF

« À cette démarche de prévisibilité du service est adossé un système de bonus/malus concernant la mise en place du plan de transports de substitution prévu et dont les modalités financières sont précisées ci-après.

Le dispositif de bonus/malus sera appliqué en comparant pour chaque événement le service de substitution prévu (A, B, C ou D) et le service réalisé selon les modalités précisées dans le tableau suivant :

...

L'impact de ce système de bonus/malus sera intégré dans le cadre de l'élaboration du compte de facturation conventionnel définitif de chaque année, et ce à compter du compte de facturation définitif 2006.

Le montant total annuel du bonus/malus est plafonné en valeur absolue à 71 090 € HT soit 75 000 € TTC (calculé avec un taux de TVA de 5,5 %).

Les parties pourront décider d'un commun accord de réinvestir tout ou partie des bonus/malus dans des actions de développement du TER Alsace. »

L'application de pénalités forfaitaires

Il est également possible de prévoir l'application de **pénalités forfaitaires** fixées par référence à un barème annexé au contrat lorsque l'information des voyageurs et la mise en place du plan de transport adapté ne sont pas conformes aux dispositions contractuelles.

En ce qui concerne l'information des voyageurs, ce barème devrait distinguer différents cas de figure non exclusifs les uns des autres :

- aucune information n'a été fournie aux voyageurs avant le déclenchement de la grève ;
- l'information n'a pas été donnée dans des délais convenus ;
- l'information n'a pas été donnée par l'entreprise à l'autorité organisatrice ;
- l'information a fait l'objet d'une diffusion manifestement insuffisante au regard des moyens prévus contractuellement ;
- l'information donnée s'est avérée manifestement erronée.

En ce qui concerne la non réalisation du plan de transport adapté, les pénalités peuvent s'appliquer par jour de manquement, éventuellement divisible en heures, dès le premier jour ou la première heure de manquement constaté après le déclenchement de la grève (ou passé un ou plusieurs jours de grève) jusqu'à ce que le plan de transport adapté soit effectivement respecté.

La réfaction de la rémunération du kilométrage non effectué

La réfaction de la rémunération du kilométrage non effectué, prévue dans la plupart des conventions, vient également sanctionner le non respect du plan de transport adapté.

Toutefois pour que ces dispositions contractuelles aient pleine efficacité, ces mêmes conventions ne doivent pas assimiler la grève à un cas de force majeure exonératoire pour l'opérateur de l'obligation d'assurer la continuité du service public de transport (voir repères juridiques page 40).

La mise en place d'une politique commerciale

En outre, le contrat peut prévoir que l'opérateur mette en place une **politique commerciale** destinée à atténuer les effets pour les usagers des perturbations importantes de transport, liées ou non à la grève de ses personnels. Il peut s'agir d'une réduction, pour une durée limitée, des tarifs pratiqués par l'opérateur, pour les voyageurs des lignes ayant subi des perturbations.

► Le respect des engagements de service de l'opérateur

Le contrat peut prévoir différentes clauses visant à garantir la continuité du service dans le cadre du plan de transport adapté. Pour le cas d'une perturbation de courte durée ou de faible amplitude, l'opérateur peut s'engager, contractuellement, à faire ses meilleurs efforts pour assurer le niveau de service prévu par le contrat.

Pour ce faire, le contrat peut prévoir, par exemple, la mise en place par l'opérateur de moyens de transport alternatifs.

EXEMPLE DE CLAUSE DE POLITIQUE COMMERCIALE DANS UN CONTRAT DE CONCESSION

« En cas de perturbations importantes ayant affecté tout ou partie des services de transport pendant plus d'une journée, le Concessionnaire développe une politique commerciale visant à en atténuer les effets pour les usagers. Il en informe l'Autorité concédante. Les mesures prises sont sans incidence sur la subvention forfaitaire d'exploitation.

En cas de mouvement de grève, et quel qu'en soit le motif, le Concessionnaire informe de manière expresse l'Autorité concédante, dès qu'il en a connaissance. Il lui appartient, en outre, dans ces circonstances, de mettre en œuvre tout moyen d'information du public de façon à réduire, le plus possible, la gêne occasionnée aux usagers, ainsi que la politique commerciale visée ci-dessus. »



III - Quand mettre en place la démarche de prévisibilité ?

- ▶ Lors de la conclusion du contrat
- ▶ Lors de la modification du contrat en cours
- ▶ Le cas spécifique du transport ferroviaire régional



La mise en œuvre du programme de prévisibilité du service repose sur l'initiative de l'autorité organisatrice qui doit faire connaître ses exigences dans le cadre contractuel.

Les autorités organisatrices et les entreprises chargées du service public de transport peuvent donc utiliser les moyens juridiques à leur disposition, c'est-à-dire les contrats, pour garantir aux voyageurs un service de transport adapté et une information fiable en cas de conflit social et satisfaire ainsi à leurs obligations de service public.

> > > REPÈRES JURIDIQUES

Si l'article 7-II de la LOTI prévoit l'existence de clauses obligatoires, la généralité de ses termes garantit une grande liberté contractuelle :

« La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et l'autre parties afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. »

Cela étant, dans ce contexte, il est recommandé que les obligations de service public et de délivrance d'une information fiable aux usagers en cas de conflits sociaux soient systématiquement définies dans le contrat d'exploitation.

L'article 7-II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 portant loi d'orientation des transports intérieurs dispose que « *l'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente* ».

Il en résulte que le législateur n'a pas entendu soumettre l'exécution du service de transport public à une forme contractuelle prédéterminée.

Par suite, l'autorité organisatrice dispose, en droit, d'une liberté de choix entre, d'une part, assumer le service de transport public en régie et, d'autre part, procéder à la conclusion d'un marché public ou d'une délégation de service public.

Dans la pratique, les services de transport public sont principalement gérés par convention de délégation de service public définie au sens de l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales comme « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service* ». ¹

Bien que la conclusion de marchés de transports publics soit en pratique peu répandue, elle ne peut être totalement exclue. Dans cette hypothèse, il conviendra de faire application des règles du code des marchés publics.

Le lancement d'une consultation pour la fourniture d'un service de transport est le moment privilégié pour que l'autorité organisatrice fasse connaître ses exigences de mise en place du programme de prévisibilité du service.

Lorsque la convention est en cours d'exécution, un avenant ou une modification unilatérale du contrat (moyennant le cas échéant l'octroi d'une compensation) peuvent introduire l'engagement du prestataire de respecter un plan d'information des voyageurs en situations perturbées et un plan de transport adapté répondant, dans ces situations, aux priorités de dessertes définies en concertation avec l'autorité organisatrice.

➔ **LORS DE LA CONCLUSION DU CONTRAT**

Les documents de la consultation doivent permettre aux autorités organisatrices de préciser aux candidats les missions que le prestataire désigné aura à assurer dans le cadre de son contrat, en matière de continuité du service et d'organisation de la prévisibilité du service.

Dans le cadre des **délégations de service public**, les obligations du délégataire en termes de continuité de service public et d'organisation de la prévisibilité du service peuvent être définies dans les documents remis aux candidats sélectionnés (projet de cahier des charges de la délégation de service public notamment).

Dans le cadre des **marchés publics** de transport public, les obligations du prestataire en termes de continuité de service public et d'organisation de la prévisibilité du service peuvent être définies dans le cahier des clauses administratives particulières du marché, ainsi que dans le cahier des clauses techniques particulières du marché.

Dans la mesure où la plupart des autorités organisatrices de transport ont conclu des délégations de service public, les recommandations qui suivent ont trait à la procédure prévue pour leur passation.

Dans la rédaction du futur cahier des charges de la délégation de service public, l'autorité organisatrice dispose d'une grande liberté pour définir le niveau de ses attentes et les missions qu'elle entend confier à son futur prestataire. Dès lors que les dispositions prévues :

- ne sont pas contraires à l'ordre public ou à quelque norme ou principe que ce soit de valeur supérieure à l'engagement contractuel,
- sont sans caractère discriminatoire et que, dans le cadre de la procédure de passation du contrat, l'égalité entre les candidats est respectée et la procédure de consultation conduite de façon transparente,

rien ne s'oppose à ce que figurent dans le cahier des charges des prescriptions d'exécution du service en cas de grève, qui s'imposeront au titulaire désigné.

Dans le cadre de la procédure de passation des conventions de délégation de service public, l'autorité organisatrice a même la possibilité d'insérer dans le dossier de la consultation transmis aux candidats admis à présenter une offre un projet de convention de délégation de service public. Elle peut notamment y insérer des projets de clauses contractuelles entièrement rédigées par elle et non négociables, pour autant qu'elle le précise dans le règlement de la consultation, en indiquant par exemple que lesdites clauses seront intégrées sans modification au contrat définitif.

Les autorités organisatrices ont intérêt à préciser dans le règlement de la consultation que la remise d'une offre par les candidats implique de leur part l'acceptation pleine et entière de l'ensemble des dispositions de ce règlement.

Les candidats peuvent en outre être invités à renvoyer le règlement de la consultation signé et paraphé par leurs soins, cette formalité valant acceptation par eux de l'ensemble des dispositions de ce document.

Exemple de rédaction possible :

« Les candidats sont invités à approuver le règlement de la consultation en le retournant paraphé, la première page portant en outre la signature, le nom et la qualité de la personne habilitée à cet effet. Toute offre déposée dans le cadre de la présente consultation implique l'acceptation pleine et entière, sans réserve ni limitation, de l'ensemble des dispositions du présent règlement. »

► Le choix du co-contractant

L'admission des candidats à présenter une offre dans le cadre de conventions de délégation de service public

En vertu de l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales, les autorités organisatrices doivent vérifier l'aptitude des candidats à assurer notamment la « continuité du service public ».

>>> REPÈRES JURIDIQUES

L'exigence de continuité du service public implique le fonctionnement régulier des services, sans interruptions autres que celles prévues par la réglementation en vigueur.

Le Conseil constitutionnel a fait de la continuité du service public un principe de valeur constitutionnelle (25 juillet 1979 - Décision n° 79-105 DC, 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 ; 27 janvier 1994 - Décision n° 93-337 DC, loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature) et le Conseil d'Etat l'a qualifié de « principe fondamental » (CE 13 juin 1980, Mme Bonjean, n° 17995).

Le principe de continuité impose aux délégataires de service public d'assurer le service qui leur a été confié de façon régulière, sauf cas de force majeure ou fait de l'administration les mettant eux-mêmes dans l'impossibilité de continuer l'exécution du service (CE 18 juin 1982, Société Sud Pacifique-Navigation, n° 10156).

Le droit d'accès de l'utilisateur au service ne doit pas être limité dans des conditions anormales.

Concrètement, il s'agit pour l'autorité organisatrice de s'assurer que le candidat dispose notamment des moyens en personnel et des capacités financières qui lui permettront, s'il est retenu, d'assurer la poursuite de ses missions :

- d'une part, en cas de survenance d'un événement imprévu, sauf à ce qu'il revête les caractéristiques de la force majeure ;
- d'autre part, dans l'hypothèse où ses prévisions se trouvent déjouées, par exemple si la fréquentation de l'infrastructure exploitée n'est pas conforme à ce qu'il escomptait, ou encore si ses coûts d'exploitation excèdent ce qu'il avait prévu.

À l'occasion de cet examen, l'autorité organisatrice vérifie que l'entreprise ou le groupement candidat dispose des moyens suffisants pour lui permettre de faire face, le cas échéant, aux conséquences d'une grève de ses propres personnels.

> > > REPÈRES JURIDIQUES

L'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que la commission d'ouverture des plis de l'autorité délégante « dresse la liste des candidats admis à présenter une offre après examen de leurs garanties professionnelles et financières, de leur respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue à l'article L. 323-1 du code du travail et de leur aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. »

Il convient de distinguer les conditions de recevabilité des offres (partie b) et les critères de jugement des offres (partie c).

Le non respect des conditions de recevabilité des offres qui est objectif a pour effet immédiat et automatique de disqualifier l'offre en cause qui doit dès lors être jugée irrecevable et ne peut être prise en compte dans le classement final.

L'application des critères de jugement des offres conduit au classement des offres les unes par rapport aux autres sur la base d'appréciations de fond.

Les conditions de recevabilité des offres dans le cadre de conventions de délégation de service public

L'engagement à mettre en place un plan d'information des usagers et un plan de transport adapté aux situations perturbées peut figurer parmi les conditions de recevabilité des offres.

Dans la pratique, deux options sont possibles :

- les plans d'information des voyageurs et de services adaptés existants et donnant satisfaction à l'autorité organisatrice sont joints par elle aux documents (dossier) de la consultation ;
- il est demandé aux candidats de construire ces plans en fonction des indications données par l'autorité organisatrice concernant notamment les dessertes à assurer prioritairement en situation perturbée. Le règlement de la consultation peut alors prévoir que les offres devront indiquer précisément les moyens prévus par les candidats pour faire face aux situations perturbées et assurer, notamment en cas de grève de ses personnels, la continuité du service public et la satisfaction des exigences de dessertes prioritaires.

Pour que son offre soit recevable, le candidat doit :

- dans la première option, s'engager à faire figurer dans son offre les plans d'information et de transport qui lui ont été transmis ainsi que les moyens qu'il entend mettre en œuvre pour respecter son engagement ; les plans d'information et de transport transmis aux candidats devront être suffisamment précis pour que les candidats puissent correctement apprécier la portée de leur engagement et les mesures à prendre pour y faire face.

S'agissant par exemple du plan d'information des voyageurs, le cahier des charges, en tant qu'il définit les conditions d'exécution du service, peut imposer des délais stricts d'information sur le trafic en cas de situation perturbée ainsi que les supports obligatoires sur lesquels cette information devra être diffusée : c'est le référentiel de diffusion que les candidats s'engageraient à respecter, en contresignant le cahier des charges et le règlement de la consultation le rendant intangible sur ce point.

- dans la seconde option, joindre à son offre des plans conformes aux indications données par l'autorité organisatrice, l'absence de

proposition ou la non-conformité des plans pouvant alors être considérées comme un motif de rejet de l'offre.

Là encore, les indications fournies par l'autorité organisatrice doivent permettre au candidat de proposer un plan conforme à ses attentes ; le cas échéant, pourra être organisée, au cours de la phase de consultation, une phase d'échanges écrits de questions posées par des candidats qui souhaiteraient obtenir des précisions auxquelles l'autorité organisatrice répondra également par écrit avec diffusion à l'ensemble des candidats, pour garantir le principe d'égalité entre eux, et en prenant soin de conserver l'anonymat de l'auteur de la question.

Enfin, s'il est très souhaitable que des accords de prévention des conflits soient conclus dans les entreprises de transport, il ne paraît pas possible d'ériger l'existence de tels accords en condition de recevabilité des offres, d'une part parce que le lien avec la continuité du service n'est pas juridiquement avéré, d'autre part parce qu'il n'appartient pas à l'autorité organisatrice de s'immiscer dans les relations internes à l'entreprise et dans son organisation (deux résolutions ont été adoptées dans ce sens par le GART en date des 5 janvier et 14 décembre 2005).

Il est possible en revanche de demander aux candidats de s'engager sur une démarche de prévention des conflits. En l'absence d'accord préexistant, les candidats pourraient s'engager à ouvrir une négociation sur le dialogue social et la prévention des conflits.

L'audition de chaque candidat dans la phase de jugement des offres pourrait être l'occasion de les interroger sur les conditions et modalités de mise en œuvre, voire, le cas échéant, sur les étapes de cette négociation.

Les critères de jugement des offres

Il est loisible à l'autorité organisatrice de prévoir dans les documents de la consultation outre des conditions de recevabilité des offres, un ou des critères de jugement portant sur la qualité ou le niveau de service proposé.

Les documents de la consultation peuvent ériger en critère de jugement des offres la qualité des propositions faites par les candidats pour améliorer le niveau du référentiel de diffusion qu'ils s'engagent



à mettre en œuvre, ou encore les engagements de nature commerciale que les candidats sont prêts à accepter en cas de perturbation prolongée du fait de grève de leurs personnels, *etc.*

En conférant à cet item une valeur élevée dans la pondération des critères de jugement des offres, les autorités organisatrices pourront envoyer un signal fort aux candidats qui seront incités à soigner leurs offres sur ce point et à faire preuve d'imagination.

En matière de délégation de service public, l'autorité organisatrice peut pondérer ou hiérarchiser les critères. En matière de marchés publics, la pondération est obligatoire, c'est seulement lorsque l'administration peut démontrer l'impossibilité de pondérer qu'elle est en droit de se limiter à une simple hiérarchisation des critères.

► Les effets sur l'exécution du contrat

Le respect des engagements de service minimum

Une fois les engagements pris, il appartient à l'autorité organisatrice de veiller à ce qu'ils soient respectés.

Pour donner sa pleine efficacité au dispositif prévu, le projet de convention de délégation de service public joint au dossier de la consultation peut prévoir et décrire le dispositif d'incitation financière retenu, dont la forme et les modalités sont à envisager au cas par cas, en fonction notamment de la politique de l'autorité organisatrice.

Un contrat qui précise clairement les obligations de l'opérateur peut être un levier efficace pour qu'il adapte son organisation en conséquence.

Un dispositif incitatif devrait conduire les candidats à prendre les dispositions nécessaires leur permettant de respecter leurs obligations de service.

La force majeure applicable à la grève

Les conventions actuelles font reposer sur l'opérateur une obligation de continuité du service mais cette obligation est le plus souvent exprimée en termes très généraux. En outre, elle est assortie d'un certain nombre d'exceptions parmi lesquelles figure généralement la force majeure.

Or, dans les conventions existantes, la grève du personnel de l'opérateur est la plupart du temps soit assimilée à la force majeure, soit envisagée comme produisant les mêmes effets, ce qui n'est pas conforme à la jurisprudence du Conseil d'État.

> > > REPÈRES JURIDIQUES

Selon la définition traditionnelle à laquelle la jurisprudence du Conseil d'État reste fidèle, est constitutif d'un cas de force majeure l'événement présentant les trois caractères suivants : extériorité par rapport au défendeur, (l'événement n'est pas imputable à son activité ou à ses biens), imprévisibilité (dans sa survenance) et irrésistibilité (dans ses effets). Sauf exception, il est assez aisé d'apprécier si l'événement est étranger au défendeur. Quant à l'appréciation des deux autres caractères, il faut, pour qu'ils puissent être reconnus, que l'événement ait été, raisonnablement, absolument inattendu et absolument imparable.

La grève qui est le fait des personnels de l'entreprise co-contractante (personnels salariés ou personnels sous contrats) ou des personnels des sous-traitants ou des co-contractants de celle-ci ne saurait être regardée comme un cas de force majeure (CE 16 juin 1989, Société Spie-Batignolles SA, n° 39242).

En conséquence, l'opérateur ne saurait opposer à l'autorité organisatrice la survenance d'une grève au sein de l'entreprise pour s'exonérer de son obligation de service.

La convention pourrait avantageusement stipuler que, dans ce cas l'opérateur, n'est pas dégagé de son obligation d'assurer la continuité du service.

Une voie d'amélioration intéressante pourrait également consister à généraliser la distinction entre grève locale au sein de l'entreprise et grève nationale. La seconde produirait les effets de la force majeure, la convention précisant en substance que le fait de grève des personnels de l'entreprise ne constitue pas un cas de force majeure.

Exemples de rédaction possible : « Le fait de grève des personnels employés directement ou indirectement par l'opérateur ou agissant pour son compte en vue d'exercer ou de faire exercer tout ou partie des missions objet du présent contrat ne constitue pas un cas de force majeure. »



LORS DE LA MODIFICATION DU CONTRAT EN COURS

► La concertation avec l'opérateur : l'avenant au contrat en cours

L'autorité organisatrice peut convenir avec l'opérateur de la conclusion d'un avenant, lequel se définit comme « *un contrat qui a pour objet de modifier un contrat en cours* ». ²

Ainsi, lorsque le contrat ne prévoit pas d'obligation d'information des voyageurs en situation perturbée, l'autorité organisatrice peut adresser à son co-contractant un courrier lui demandant de mettre en place un plan d'information sur la prévisibilité du transport en cas de conflit social et autres situations dégradées et ce faisant d'engager les négociations pour aboutir à la modification du contrat initial.

Pour parvenir à la conclusion de cet avenant, la concertation doit, là encore, être privilégiée. Mais si l'autorité organisatrice estime indispensable de formaliser ou de préciser dans le contrat les stipulations sur le service minimum afin qu'il soit (mieux) assuré, l'opérateur, dès lors que sont respectées les conditions énoncées ci-dessus, ne peut pas s'y opposer.

En outre, l'information des voyageurs est un droit qui trouve son fondement dans la loi.

Les conditions de conclusion d'un avenant

i) Dans le cadre d'une délégation de service public

D'une manière générale, rien n'interdit, dans son principe, à une collectivité délégante de créer de nouvelles obligations à l'égard de son délégataire par voie d'avenant. Toutefois, cette possibilité n'est pas sans limite, dans la mesure où l'avenant ne saurait avoir pour effet de bouleverser l'économie générale du contrat de délégation de service public.

En outre, en application de l'article L. 1411-6 du Code général des collectivités territoriales, tout avenant entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 % doit être soumis à l'avis de la commission visée à l'article L. 1411-5 du même Code.

En l'espèce, il est très vraisemblable que, sauf exception, l'obligation faite au prestataire de respecter un plan d'information des voyageurs en situations perturbées et un plan des transports adopté répondant aux priorités de dessertes n'occasionneront pas un bouleversement de l'économie générale du contrat (augmentation des redevances des usagers à raison de cette nouvelle obligation, augmentation importante de la contribution de l'autorité délégante, etc.). De sorte que la voie consensuelle de l'avenant devrait être recherchée.

ii) Dans le cadre d'un marché de transport public

Là encore, comme en matière de délégation de service public, sauf sujétions techniques imprévisibles (et sous réserve de consulter la commission d'appel d'offres pour les avenants entraînant une augmentation supérieure à 5 % du montant du marché), aucun bouleversement du marché par avenant ne peut être admis (C.E., 8 mars 1996, *Commune de Petit-Bourg*, n° 165075), mais il est très vraisemblable que, sans qu'il soit question de bouleverser l'économie du contrat initial, les parties pourront valablement introduire les mesures précitées moyennant une juste compensation pour l'entreprise.

L'introduction d'un dispositif de pénalité

Certains contrats de transport comportent déjà une obligation d'information des voyageurs en cas de grève et d'interruption de service. Toutefois, cette obligation est le plus souvent exprimée en termes généraux et elle est très rarement assortie d'un dispositif d'incitation financière.

Dans ce cas, on peut envisager un avenant dont l'objet serait de préciser les obligations imposées au co-contractant et d'introduire un dispositif de sanction adéquat, à condition de considérer que cet avenant crée en réalité une obligation nouvelle (ou transforme en obligation contractuelle une stipulation qui n'en était pas réellement une).

Dès lors, cet avenant devrait donner lieu, là encore, à une contrepartie financière eu égard à l'effort supplémentaire que l'opérateur devra probablement consentir pour se mettre en mesure de mieux respecter les objectifs fixés au contrat.

Par ailleurs, l'avenant peut prévoir de différer l'application du dispositif de pénalité.

L'opérateur disposera alors d'un délai d'un an ou deux pour mieux s'organiser afin de remplir au mieux ses obligations sans crainte d'une sanction financière.

Les avantages pour l'opérateur

Il est possible à l'autorité organisatrice de faire valoir que la signature d'un tel avenant par l'opérateur conduira à améliorer l'image du service public de transport et par suite à fidéliser la clientèle pour le plus grand avantage de l'entreprise.

La mise en place du plan de transport adapté permet également à l'opérateur d'optimiser l'exploitation du service en situation perturbée.

En cas de conflit social, le coût de la grève se trouve alors réduit.

► Le pouvoir de modification unilatérale des conditions d'exécution du contrat de transport

En vertu des « règles générales » des contrats administratifs, l'autorité organisatrice a le pouvoir de modifier unilatéralement les conditions

d'exécution du contrat, même si cette modification a pour effet premier d'aggraver les obligations de l'entreprise co-contractante et de rompre l'équilibre financier du contrat.

Les conditions d'exercice du pouvoir de modification unilatérale

L'exercice par l'autorité organisatrice de son pouvoir de modifier unilatéralement les conditions d'exécution du contrat doit être cependant fondé sur les **exigences de l'intérêt général ou la considération des besoins du service public** de transport. Ce pouvoir ne peut être régulièrement mis en œuvre qu'en étant ainsi justifié.

L'objectif d'assurer la continuité du service public relève à la fois d'une exigence d'intérêt général et de la considération des besoins des usagers des services de transports.

Ce pouvoir de modification unilatérale n'est toutefois pas sans limite. Il ne peut notamment affecter les clauses financières du contrat, ni aboutir à un bouleversement de l'économie générale du contrat. Les modifications unilatérales doivent être raisonnables et limitées (voir repères juridiques page 45).

Par exemple, si la mise en place, imposée par l'autorité organisatrice, d'un plan d'information sur le trafic en cas de situation perturbée a pour conséquence d'obliger l'entreprise à se doter de moyens d'informations ou de communication supplémentaires, **l'autorité organisatrice peut être amenée à accorder à l'entreprise une indemnité pour compenser la charge correspondante**. Il en va de même, par exemple, si l'autorité organisatrice choisit de relever les exigences du plan de transport.

Cette indemnité ne s'entend pas nécessairement du versement en espèce d'une somme d'argent. Elle peut prendre la forme, sous réserve de ne pas bouleverser l'économie du contrat, d'une autorisation accordée à l'opérateur d'ajuster les tarifs de ses prestations à un niveau lui permettant de compenser les charges qu'il se voit imputer ou bien encore de la réduction ou l'exonération du versement d'une redevance contractuellement prévu.

Enfin, **l'autorité organisatrice peut accompagner l'opérateur dans sa démarche d'amélioration du niveau de service en cas de situation perturbée en lui accordant des facilités ou des autorisations**, par exemple en s'engageant à mettre à sa disposition des supports de communication ou en l'autorisant à occuper temporairement le domaine public.

> > > REPÈRES JURIDIQUES

L'autorité organisatrice peut procéder, sous certaines conditions, à la modification unilatérale du contrat en cours.

Elle dispose de plein droit (c'est-à-dire même en l'absence de clause contractuelle spécifique) du pouvoir de modifier unilatéralement l'exécution d'un contrat en cours au regard de sa compétence d'organisation du service public et ce, sans avoir à obtenir le consentement de son co-contractant.

Cette prérogative a été expressément reconnue pour la première fois par le Conseil d'État dans un arrêt « Union des transports publics régionaux et urbains » du 2 février 1983 et a été considérée comme une des « règles générales applicables aux contrats administratifs . »

Cette qualification implique que l'administration délégante ne peut y renoncer à moins que le contenu du contrat soit entièrement défini par voie légale ou réglementaire tel que celui régissant l'abonnement au téléphone fixe (CE 6 mai 1985 « Ricard »). L'autorité délégante ne peut non plus s'adresser au juge pour lui demander de prendre à sa place une telle mesure (CE 3 mai 1974 « Société concessionnaire du garage Saint-Honoré »).

Ce pouvoir de modification unilatérale n'est toutefois pas sans limite :

- il ne peut pas affecter les clauses financières du contrat (CE, 16 mai 1941, Cne Vizille, Rec. CE, p. 93 ; CE, 9 mars 1951, Didonna, Rec. CE, p. 149)
- il ne peut pas imposer des innovations telles qu'on soit fondé à penser qu'un nouveau contrat aurait dû être passé, ou que le cocontractant n'aurait pas accepté de s'engager au vu des obligations nouvelles qui lui sont imposées.
- il ne peut pas entraîner un bouleversement de l'économie du contrat (CE, 14 mars 1980, Société anonyme Compagnie industrielle de travaux électriques et mécaniques, n°03417 ; CE, 17 février 1978, Société « Compagnie française d'entreprises », Rec. CE. p. 87).
- enfin, si les prescriptions de niveau de service imposées à l'entreprise de transport entraînent des charges nouvelles, elle a droit à leur compensation intégrale de sorte que soit rétabli l'équilibre financier du contrat (CE, 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, Rec. CE p. 246).

La contrepartie du droit de modifier unilatéralement le contrat réside dans le paiement par la collectivité publique d'une indemnisation du préjudice éventuellement subi par le co-contractant du fait de la modification unilatérale (CE, 2 mai 1958, Distillerie de Magnac-Laval, Rec. CE p. 246), qui ne doit pas aboutir à un bouleversement de l'économie générale du contrat, notamment par une croissance excessive des redevances versées par les usagers ou par une augmentation de la participation de l'autorité délégante.



➔ **LE CAS SPÉCIFIQUE DU TRANSPORT FERROVIAIRE RÉGIONAL**

► **Les conventions SNCF - Région**

La région, autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée depuis le 1^{er} janvier 2002 de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs et des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires.

À ce titre, elle décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, du contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment des dessertes, de la tarification, de la qualité du service et de l'information de l'utilisateur.

Les relations entre les régions et la SNCF sont fixées dans le cadre d'une convention passée entre chacune des régions et la SNCF pour l'exploitation et le financement des services régionaux de voyageurs, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Elles sont négociées dans chaque région entre l'autorité organisatrice qu'est le conseil régional et son exploitant la SNCF ; si l'on retrouve une trame commune entre les différentes conventions, elles diffèrent toutes les unes des autres.

► L'obligation de service public

S'agissant de la continuité du service, ce thème constitue un volet que l'on retrouve déjà dans différentes conventions passées en 2002.

De façon générale, **l'obligation de continuité est assortie de pénalités et de cas exonérateurs** ; la grève n'est pas traitée de façon spécifique dans la majeure partie des cas, mais elle fait l'objet de précisions dans certaines conventions.

Exemples

Ainsi, en Auvergne, la convention conclue entre la région et la SNCF précise que « les faits de grève des personnels SNCF et de ses sous-traitants ne sont pas considérés comme des cas de force majeure. »

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, il est prévu qu'en cas d'interruption du service du fait de la grève, l'entreprise s'efforce de mobiliser ses moyens régionaux dans les conditions définies au cahier des charges et de mettre en œuvre un programme d'urgence. Une pénalité peut être appliquée.

Dans la région Rhône-Alpes, il est prévu notamment qu'en cas d'interruption du service la SNCF mette en œuvre un plan de transport d'urgence sur la base d'un cahier des charges arrêté par la région, plan à diffuser à la région, aux gares et aux serveurs au plus tard la veille à 16 h avec mise en œuvre de l'information adaptée sans délai (affichage en gare, serveur téléphonique, minitel, internet ...)

>>> REPÈRES JURIDIQUES

Le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert des compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional peut fournir le cadre juridique adapté à la mise en œuvre du programme de prévisibilité du service de transport.

En effet, l'article 3 de ce texte dispose que la convention entre la région et la SNCF définit :

« 4. les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité »

et peut également définir :

...

« b) des clauses de bonus-malus et de pénalités ».

► Le dispositif de prévisibilité du service de transport

Il apparaît que la SNCF s'est organisée au niveau régional pour atténuer les inconvénients des perturbations et assurer l'information des voyageurs ainsi que la mise en œuvre des moyens disponibles pour acheminer les usagers.

Le dispositif est généralement le suivant : trois niveaux de service sont prévus et l'entreprise choisit, en fonction de sa connaissance du degré du conflit, un niveau de plan de transport dégradé. Elle établit alors précisément le programme de transport qui sera assuré dans chaque région et le diffuse par tous moyens à la clientèle à J-1 avant 16 h.

Dans certaines régions toutefois, la question de la continuité du service en situation dégradée fait l'objet d'un traitement spécifique.

En Alsace, en particulier, la région a validé le programme d'information et les dessertes correspondant aux différents niveaux de service en indiquant ses priorités et que cette validation figure dans un document signé qui a pris la forme d'un avenant à la convention TER.

En application de la loi, il appartient aux régions de valider les choix des dessertes et le dispositif d'information que la SNCF a prévu de mettre en œuvre en situation dégradée, pour le trafic des TER.

Ceci pourrait facilement être fait dans le cadre des renouvellements des conventions prévus au cours de l'année 2006.

Le volet financier n'est pas obligatoire et ne conditionne pas la mise en œuvre du programme. Il constitue cependant un élément incitatif que les régions pourront trouver utile de retenir ultérieurement si elles n'y sont pas prêtes aujourd'hui.

(1) Cyril Mallit, in *Les contrats de transports publics urbains*, ACCP n°15, octobre 2002 p.21; voir également le site du Groupement des Autorités Responsables de Transport(2) <http://www.gart.org> voir pour une illustration jurisprudentielle CAA de Nantes 2 décembre 2005, *Département de la Vendée*, n° 04NT01327
(2) L. Richer, *Droit des contrats administratifs*, LGDJ 2002 p.215

Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Direction générale de la Mer et des Transports
Direction des Transports ferroviaires et collectifs

Arche de la Défense - 92 005 La Défense cedex
01 40 81 21 22
www.equipement.gouv.fr

Rédaction

Direction générale de la Mer et des Transports - direction des Transports ferroviaires et collectifs

Coordination éditoriale

Secrétariat général - service de l'Information et de la Communication

Conception graphique

Line Guillemot - 01 48 46 15 98

Photogravure et impression

Société Commerciale Édition Impression (SCEI)

Imprimé sur papier recyclé cyclus offset et cyclus print, norme environnementale ISO 14 001

Crédits photo

Couverture : tramway de Strasbourg, Gilles Rigoulet

p.2 : MTETM/SG/SIC - B. Suard ● p.4: GART ● p.5 : FNAUT ● p.6 : Gilles Rigoulet ● p.6 photo de gauche : Caen (14), Illustration sur la mise en service du nouveau tramway, intérieur MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p.6 photo du milieu : RATP ● p.6 photo de droite: Rennes (35), Illustration sur la régionalisation SNCF MTETM/SG/SIC - 2002 - B. Suard ● p.12-13 photo première partie : Grenoble (38), Illustration sur le bus MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p.14 photo de gauche : RATP ● p.14 photo de droite : Paris-16-bd Amiral Bruix, Illustration sur les aménagements pour les bus et pistes cyclables MTETM/SG/SIC - 2005 - G. Crossay ● p.17 photo de gauche: Paris-16-bd Amiral Bruix, Illustration sur les aménagements pour les bus et pistes cyclables MTETM/SG/SIC - 2005 - G. Crossay ● p.17 photo de droite : RATP ● p.19 photo de gauche : Caen (14), Illustration sur la mise en service du nouveau tramway, MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p.19 photo de droite : Grenoble (38), Illustration sur le bus MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p. 22-23 : Gilles Rigoulet ● p.24 : Rennes (35), Illustration sur la régionalisation SNCF MTETM/SG/SIC - 2002 - B. Suard ● p.30-31: Grenoble (38), Illustration sur le tramway MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p.39 photo de gauche : RATP ● p.39 photo de droite: Marseille (13), la Corniche, Bus de tourisme circulant sur la Corniche, MTETM SG/SIC - G. Crossay ● p.41 photo de gauche : Grenoble (38), Illustration sur le bus MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p.41 photo de droite : Bordeaux (33), Illustration sur la mise en service du nouveau tramway MTETM/SG/SIC - 2003 - B. Suard ● p.46 : Gilles Rigoulet

Vous pouvez retrouver le Guide sur le site du ministère de l'Équipement « <http://www.equipement.gouv.fr> » dans la rubrique « Actualités/ Dossiers d'actualité » et sur le site thématique des Transports « <http://www.transports.equipement.gouv.fr> » dans la rubrique « Transport de voyageurs /Transport Collectif ».