



HAL
open science

Personnels des réseaux de transport urbain : une lame de fond survient

Stéphane Carré

► **To cite this version:**

Stéphane Carré. Personnels des réseaux de transport urbain : une lame de fond survient. *Énergie - Environnement - Infrastructures : actualité, pratiques et enjeux*, 2023, 7, pp.36. halshs-04201194

HAL Id: halshs-04201194

<https://shs.hal.science/halshs-04201194>

Submitted on 16 Sep 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'essentiel à retenir : Deux lois de droit ferroviaire fondaient aussi respectivement le droit professionnel et social des réseaux de transport collectif urbain : la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer et la loi du 3 octobre 1940 relative au régime du travail des agents de la SNCF. Ces deux textes séculaires se sont récemment presque entièrement effacés et les nouvelles bases du droit professionnel et social du transport collectif urbain ont été placées dans le Code des transports tandis que la réglementation à ce sujet était remodelée à l'occasion des réformes visant à libéraliser le transport ferroviaire.

Personnels des réseaux de transport urbain : une lame de fond survient

Stéphane Carré, UMR CNRS 6297, IUT Saint-Nazaire

Depuis quelques temps, une vague importante emporte sur son passage des pans entiers des fondements du droit professionnel et social des personnels travaillant dans le secteur des réseaux de transport urbain. En apparence, les dégradations sont peu visibles : certaines digues ont tenu. Mais sous la surface, les fondations sont profondément perturbées. Le phénomène est notable, d'autant que ces enrochements étaient particulièrement anciens. Ils dataient des origines mêmes du droit moderne des transports. Quelques-uns remontent à la première moitié du XIX^{ème} siècle pour le droit professionnel, d'autres à la première moitié du XX^{ème} siècle pour le droit social. Longtemps inamovibles, ils sont aujourd'hui laminés. Quelle force tellurique a engendré cette puissante onde avançant sourdement ? C'est la libéralisation du secteur des transports urbains.

1 - Il y a 40 ans que la libéralisation économique des transports urbains a débuté. Mais jusqu'à récemment, cette poussée propre au droit commercial, n'avait pas entamé les bases du droit professionnel et social de ce secteur. Le transport maritime international est soumis depuis longtemps aux effets du libéralisme économique. La route, le rail, le fluvial et l'aérien ont été étroitement régulés par les règles de coordination mises en place à compter des années 1930. Mais l'État français a progressivement relâché son étreinte après-guerre, spécialement dans le secteur du transport routier de marchandises¹. La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est celle officialisant ce mouvement de libéralisation pour tous les modes de transport. Toutefois, c'est le droit communautaire qui parachève ce virage par la ferme volonté des instances européennes de créer un marché européen des transports supposant une mise en concurrence des transporteurs à l'échelle de l'Union. Dès les années 1990, cette évolution est rapide, sinon brutale, dans les secteurs du transport aérien, fluvial et routier. Elle est plus lente dans le secteur ferroviaire. Par ailleurs, l'action de la Commission européenne reste marginale concernant les transports collectifs urbains. Effectivement, nous sommes face à des transports locaux, dont la teneur n'affecte pas la constitution d'un marché commun à l'Europe. On est également face à des transports dont le principe est de permettre par tous moyens collectifs d'assurer des déplacements de personnes en zone urbaine. Ils tendent ainsi à échapper à l'organisation modale des transports.

Nous sommes d'ailleurs là au cœur de la problématique : le caractère multimodal des réseaux de transport urbain réclame soit un partage entre réglementation routière et celle d'un transport guidé (trains, tramways, métros, funiculaires...), soit une unité se déclinant par le recours au droit

¹ N. Neiertz, *La coordination des transports en France*, CHEFF, 1999 ; M. Bernadet, *Le transport routier de marchandise*, éd. Economica, 1997, pp. 89-111.

commun ou par l'existence d'une réglementation unifiée mais spécifique. Si cette réglementation unifiée peut se concevoir en matière sociale – ce qui dans les faits est globalement le cas – il est plus difficile de concevoir une réglementation unique en matière professionnelle où l'univers technique de chaque mode de transport guide les règles afin d'assurer la sécurité générale : ce que l'on requière d'un chauffeur d'autobus ne peut se rapporter à ce qui est exigé d'un conducteur de train, d'un marin ou d'un pilote d'avion.

2 - Dans les années 1970, sauf à Paris, les transports urbains sont d'abord des transports routiers. À Lyon, le métro apparaît en 1974, à Marseille en 1977, à Lille en 1983. La renaissance du tramway ne date que de 1985, à Nantes puis Grenoble. Mais, historiquement, le droit professionnel et social propre aux transports collectifs urbains est une réglementation principalement ferroviaire car c'est le rail qui permet véritablement le développement de ces transports au XIX^{ème} siècle. La complète revanche de l'autobus ne date que de l'après-guerre². On décrira donc d'abord comment ces législations professionnelles et sociales se sont construites (I) afin d'observer ensuite pourquoi l'onde de choc de la libéralisation économique a fini par en saper les fondements séculaires (II).

I/ L'établissement du socle ferroviaire du droit professionnel et social

3 - C'est dès l'origine des chemins de fer que se constitue un droit professionnel participant des règles de sécurité ferroviaire, y compris en partage de la voirie routière (A). À cette époque, ni l'automobile ni le droit social ne sont des réalités. Mais, en parallèle du droit commun du travail et de la protection sociale, un droit social propre aux personnels des transports collectifs terrestres de voyageurs va progressivement émerger au début du XX^{ème} siècle alors que l'autobus reste un mode de locomotion marginal (B). L'année 1942 apparaît aussi comme un moment clé par l'établissement d'une réglementation professionnelle et sociale qui perdurera jusqu'au début du XXI^{ème} siècle.

A/ Petite histoire du droit professionnel des personnels des réseaux de transport urbain

4 - Quand une nouvelle technologie émerge, il est courant de constater un dialogue hésitant avec la réglementation existante car, souvent, il n'existe pas de législation adaptée ou se saisissant en tant que telle d'une réalité balbutiante. Ce qu'il advint beaucoup plus tard des réseaux d'autobus réemployant une législation d'obédience ferroviaire, allait surgir de l'apparition du train en France (1827). Avant que ne soit votée la loi du 11 juin 1842 relative à « *l'établissement des grandes lignes de chemins de fer* »³, des initiatives locales subvertissent une législation routière préexistante, la loi du 21 mai 1836 concernant les chemins vicinaux (*i. e.* municipaux, dont la voirie urbaine), afin de justifier la constitution de petites lignes d'embranchement : cette loi n'imposait effectivement pas un mode de roulement particulier. La loi de juin 1842 est aussi réutilisée pour asseoir juridiquement la constitution de petites compagnies locales⁴. C'est face à

² Si l'on écarte l'éphémère service des carrosses à cinq sols mis en place à Paris de 1662 à 1677, les transports collectifs urbains modernes (lignes régulières à horaires déterminés) prennent leur essor en France à Nantes (1826) et à Paris (1828). Appelés « *omnibus* », il s'agit de transports routiers à traction hippomobile. Mais, sauf à Paris avec la Compagnie générale des omnibus (CGO), les omnibus peinent à se développer et assez vite vont être remplacés par des tramways hippomobiles, un chemin de fer permettant de déplacer des charges beaucoup plus élevées qu'un chemin pavé. En France, les tramways ne connaissent un réel développement que dans les années 1870, qu'ils soient hippomobiles, à vapeur, à air comprimé ou finalement à traction électrique (approximativement à partir de 1890, soit grâce à des accumulateurs, soit par fil de contact aérien). À titre d'illustration, à Paris en 1889, la CGO exploitait 47 lignes d'omnibus pour 27 lignes de tramways hippomobiles. Un dernier omnibus circule à Nantes dès 1889 et à Paris en 1913. La première ligne du métro parisien est inaugurée en 1900 (Porte de Maillot-Porte de Vincennes). En 1920, hormis à Paris, il n'existe pratiquement nulle part en province de flottes d'autobus : le tramway règne en maître.

³ *Bull. lois*, 2^{ème} sem., 1842, IX^{ème} série, p. 481.

⁴ Entrepreneurs et édiles locaux poussent à la constitution de compagnies régionales exploitant des voies ferrées d'intérêt général en marge des lignes concédées aux grands réseaux (PO, PLM, Midi, Ouest, Est et Nord) : Compagnie des chemins de fer des deux Charentes (1863), Compagnie des chemins de fer de la Vendée (1863), Compagnie des chemins de fer des Dombes (1864).

ces confusions qu'une première législation visant spécifiquement les chemins de fer locaux est décidée en 1865⁵, avant que ne soit voté l'importante loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways⁶.

Soulignons que la loi de 1865 (art. 4), indique que « *les chemins de fer d'intérêt local sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer* ». En effet, le besoin d'assurer la sécurité de l'exploitation ferroviaire est vite apparu partout⁷. Les articles 16 et suivants de la loi de 1845 fixent des « *règles à la sûreté des circulations sur les chemins de fer* » dont certaines concernent directement les cheminots, mais renvoient surtout à des règlements d'administration publique visant l'exploitation ferroviaire (art. 21). Il n'est fait aucune distinction dans la loi de 1845 entre différents types de chemins de fer (réseau principal, secondaire, locaux et urbains). C'est ainsi que la loi de juillet 1845⁸ va d'emblée fonder non seulement le droit professionnel des grands réseaux de chemins de fer, mais également celui des tramways qui essaient tout au long du dernier quart du XIX^{ème} siècle.

5 - La loi de 1865 est abrogée par la loi du 11 juin 1880 qui derechef indique que la loi de juillet 1845 est partiellement applicable aux tramways (art. 37) et que les préfets peuvent accorder des dérogations aux dispositions de la loi de 1845 pour les chemins de fer locaux (art. 20). Des règlements d'administration publique régleront les règles de circulation des convois et les règles d'établissement des infrastructures ferroviaires sur la voirie routière (art. 38). C'est la loi du 11 juin 1880 qui permet une relative identification des transports ferroviaires urbains. À côté de la catégorie des chemins de fer d'intérêt local (CFIL), dont l'installation en bordure ou sur la voirie routière n'est qu'une possibilité (art. 3) apparaît le cas particulier des tramways, dont l'installation sur voirie routière est la norme (art. 26). La concession peut alors porter sur le seul transport de voyageurs, et accessoirement de bagages (TV et TVB) ou porter de plus sur le transport de marchandises (TVM), les aides de l'État s'avérant alors distinctes (art. 36). Une nouvelle reconfiguration a lieu en vertu de la loi du 31 juillet 1913 relative aux voies ferrées d'intérêt local : tramways et CFIL sont réunis sous le vocable des « *voies ferrées d'intérêt local* » (VFIL) et il y a d'un côté des chemins de fer exploités sous l'égide des conseils généraux (anciens CFIL et TVM, en pratique des tramways ruraux) et de l'autre côté des tramways exploités sous l'égide des conseils municipaux (TV et TVB, en pratique des tramways urbains et suburbains)⁹. Dans la continuité des lois précédentes, la loi du 31 juillet 1913 indique que la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer est applicable aux voies ferrées d'intérêt local, avec certaines restrictions (art. 43). La loi VFIL de 1913 nous mène jusqu'à l'orée de la période contemporaine puisqu'elle sera abrogée en 1979.

Pour ces compagnies n'appartenant pas aux grands réseaux mais exploitant des voies d'intérêt général, apparaît la catégorie des « *chemins de fer secondaires d'intérêt général* » (G. Ribeill, « Les chemins de fer d'intérêt local à l'épreuve du régime de 1880 », *RHCF*, 2002, vol. 24/25, p. 104 s. ; M. Wolkowitsch, « Le siècle des chemins de fer secondaires en France », *RHCF*, 2004, vol. 30, p. 30).

⁵ L. 12 juil. 1865 relative aux chemins de fer d'intérêt local, *Rec. lois*, 1^{ère} série, t. IX, 1^{ère} partie, p. 283 ; *RHCF*, 2002, p. 410. Sous l'égide de cette loi, des « *chemins de fer d'intérêt local* » (CFIL) sont concédés, y compris à de grandes compagnies. Il peut donc exister des petites compagnies exploitant des chemins de fer d'intérêt général et des grandes compagnies exploitant des chemins de fer d'intérêt local. Parfois, ces chemins de fer d'intérêt local sont à l'écartement standard (1,435 m.) et parfois des lignes d'intérêt général sont à voie métrique.

⁶ *JO* 12 juin 1880, p. 6377.

⁷ La loi du 11 juin 1842, éminent texte de droit économique, établit aussi les bases d'une nécessaire réglementation de sécurité ferroviaire, tant le partage de ce marché émergent entre quelques grandes compagnies suppose en retour une suffisante uniformité des règles d'exploitation. Ainsi son article 9 indique que « *des règlements d'administration publique détermineront les mesures et les dispositions nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer* ». L'uniformité des règles d'exploitation est néanmoins loin d'être totale. Il s'agit surtout de permettre l'échange des wagons, non de faciliter la circulation de locomotives étrangères au propriétaire de l'infrastructure. Ni la loi du 15 juil. 1845, ni les règlements d'application subséquents n'imposent par exemple un système de signalisation unifié (par ex., V. l'art. 53 du D. 11 nov. 1917). Un effort d'unification aura lieu (Code Verlant), qui sera lent et incomplet.

⁸ *Bull. lois*, 1845, IX^{ème} série, B 1221, n° 12095.

⁹ *JO* 8 sept., p. 8022.

6 - Tout au long de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et jusqu'à nos jours, la loi de 1845 va donc faire l'objet de règlements d'application visant à la sécurité ferroviaire et donnant corps au droit professionnel applicable au personnel d'exploitation tant des grands réseaux de chemins de fer, puis de la SNCF à partir de 1938¹⁰, qu'aux réseaux secondaires d'intérêt général et aux VFIL : ordonnance du 15 novembre 1846¹¹, décret du 11 novembre 1917¹², décret du 11 septembre 1939¹³, décret du 22 mars 1942¹⁴. Tout comme la loi VFIL de 1913 et la loi de 1845 sur la police des chemins de fer, le décret du 22 mars 1942 « *sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local* » nous porte jusqu'à aujourd'hui puisque ses dispositions ne seront abrogées qu'en 2006 ou 2016¹⁵. Le décret de mars 1942, dans son état originel, pose des règles générales (lignes d'intérêt général et d'intérêt local) et des dispositions qui ne doivent être appliquées que pour une sous-catégorie de lignes. Il existe ainsi des dispositions spécifiques aux VFIL (ruraux et urbains), aux VFIL établies sur voirie routière et d'autres propres aux seuls tramways urbains¹⁶. Certaines de ces règles ont une incidence directe sur la situation professionnelle et les conditions de travail des personnels d'exploitation¹⁷. Toutefois, ces règles ne concernent que les transports par voie ferrée. La loi du 15 juillet 1845 et ses décrets d'application ont certes été rendus applicables aux transports collectifs routiers de voyageurs, mais seulement quant à la discipline des voyageurs¹⁸. Vis-à-vis du droit professionnel visant le personnel routier, seule l'exigence traditionnelle de l'obtention du permis de conduire « *transport en commun* » (permis de catégorie D) pour les conducteurs d'autobus, assortie d'une aptitude médicale à conduire ledit véhicule, a longtemps constitué la seule obligation tangible et particulière¹⁹.

¹⁰ Au XIX^{ème} et au XX^{ème} siècle, une grande liberté est en réalité laissée aux compagnies privées et à la SNCF. Certaines normes d'exploitation sont posées dans le cahier des charges des conventions les liant à l'État. L'État apporte son homologation aux règles proposées par le concessionnaire ou intervient *a posteriori* quand il juge les règles d'exploitation trop laxistes ou mal appliquées (S. Carré, « Aspects juridique de la sécurité ferroviaire », *RRJ*, 2012, n° 1, p. 379 s.). La SNCF développera donc sa propre réglementation de sécurité en interne.

¹¹ *Bull. des lois*, 1846, IX^{ème} série, 1340. V. aussi le D. 27 mars 1852, *Bull. des lois*, 1^{er} sem., n° 520, p. 1086, soumettant l'ensemble du personnel des chemins de fer à la surveillance et au pouvoir de révocation de l'État, en application de la loi de 1845. Par contre, les importants arrêtés Baudin en matière de durée du travail, pris en application de la loi de 1845, ne concernent que les grands réseaux (A. 4 et 23 nov. 1899, *JO* 25 nov., p. 7599 s.).

¹² *JO* 18 nov. 1917, p. 9256.

¹³ *JO* 22 sept. 1939, p. 11644.

¹⁴ *JO* 23 août 1942, p. 2888.

¹⁵ D. n° 2006-1279, 19 oct. 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires, *JO* 20 oct., n° 18 et D. n° 2016-541, 3 mai 2016 relatif à la sûreté et aux règles de conduite dans les transports ferroviaires, *JO* 5 mai, n° 3.

¹⁶ V. aussi le D. 6 août 1881 concernant les voies ferrées établies sur les voies publiques, posant certaines exigences professionnelles pour la conduite des tramways hippomobiles et électriques, *JO* 11 août, p. 4530.

¹⁷ Exigences en matière d'entretien de l'infrastructure (art. 12), éclairage de nuit (art. 17), suivi de l'entretien du matériel roulant (art. 20), composition des convois et équipages (art. 28 à 33), procédure de démarrage (art. 39 et 40), personnel en nombre suffisant (art. 46), comportement du mécanicien (art. 51), machines en réserve, prêtes à partir (art. 55 et 56), registre de suivi de l'exploitation (art. 57), règles d'exploitation soumises à approbation ministérielle (art. 72), personnes indésirables, interdiction des armes à feu, état d'ivresse, pouvoir d'évacuation du personnel d'exploitation (art. 77, 80, 85), matériel insuffisant et mise en demeure de l'État (art. 83), durée du travail et sécurité ferroviaire : renvoi à des arrêtés ministériels (art. 87), port de l'uniforme (art. 88), aptitude professionnelle (art. 89).

¹⁸ D.-L. 12 nov. 1938 relatif à la coordination des transports, *JO* 13 nov., p. 12899, Ann. A, art. 55 : art. 21, 23 et 24 de la loi de 1845 rendus applicables aux infractions commises dans les services publics routiers de transport en commun.

¹⁹ La loi sur la police du roulage (L. 12, 30 avril et 30 mai 1851, *Bull. des lois*, 1851, X^{ème} série, n° 398, p. 647) dispose de l'existence de titres pour les cochers des services de messagerie et ceux conduisant des véhicules destinés au transport de marchandises. Les transports urbains ne sont pas concernés. Par ailleurs, les commettants sont responsables des infractions commises par les conducteurs préposés. Un certificat de conduite pour les véhicules routiers à moteur apparaît pour Paris en 1893. Ce certificat est généralisé à l'ensemble du territoire en 1899, mais il n'est pas exigé sur la voirie urbaine, à moins qu'il ne s'agisse d'un « *chemin vicinal à grande communication* » (voirie intercommunale). Les certificats de conduite sont remplacés par les permis de conduire en vertu de l'art. 29 du D. 31 déc. 1922 (*JO* 6 janv. 1923, p. 194), avec nécessité d'une mention spéciale pour les transports en commun. En tant que tel, le permis D (véhicule de transport en commun) n'est institué que par le D. n° 54-724, 10 juil. 1954 (*JO* 14 juil., p. 6683). Son obtention est subordonnée à un contrôle médical valable 5 ans. Mais les règles de coordination obligent dès avant-guerre les conducteurs des entreprises concernées à présenter des gages de moralité et à subir des examens médicaux réguliers (D. 25 fév. 1935, *JO* 26 fév., p. 2389, art. 33). Beaucoup plus tardivement, les conducteurs de bus seront astreints à une formation professionnelle initiale et continue (L. n° 98-69, 6 fév. 1998, *JO* 7 fév., p. 1975).

B/ Petite histoire du droit social des personnels des réseaux de transport urbain

7 - Soulignons à nouveau le contexte du XIX^{ème} siècle vis-à-vis du droit social : de façon globale, il est presque inexistant²⁰. Cependant, les grands réseaux de chemins de fer, à leur initiative, du fait aussi d'une action de l'État, et sous la pression des organisations ouvrières, vont accorder ou être dans l'obligation de suivre certaines règles protectrices. Mais qu'en est-il dans les VFIL et les transports urbains ? Les cahiers des charges annexés aux conventions liant les entreprises aux collectivités locales pouvaient certes inclure des clauses concernant le personnel, à l'image des conventions liant les grands réseaux de chemins de fer à l'État²¹. Mais à l'évidence la loi de 1848 sur la journée de 12 heures dans les manufactures ne s'applique pas pour l'essentiel aux réseaux de transport. Rappelons aussi que les arrêtés Baudin de 1899 (V. *supra*, note) ne visent que les grands réseaux, tandis que la loi de 1906 sur le repos hebdomadaire n'est pas applicable aux cheminots²². Faisant un constat de la situation sociale dans les VFIL pour le début du XX^{ème} siècle, M. Wolkowitsch constate qu'une minorité d'entreprises propose des caisses de retraite, sauf si elles sont en contact avec l'univers des grands réseaux (lignes secondaires d'intérêt général ou VFIL filiale d'un grand réseau) et que le repos hebdomadaire n'est généralisé qu'en 1907²³. La loi de 1909 qui unifie les régimes de retraite des grands réseaux ne concerne pas les VFIL²⁴, mais ceux-là obtiendront un régime spécial distinctif en 1922, qui perdurera jusque dans les années 1950²⁵.

8 - Cette différenciation entre la législation applicable aux grands réseaux et celle en vigueur pour les VFIL ira s'accroissant puisque, si les lois de 1919 (journée de 8 heures) et de 1936 (semaine de 40 heures) s'appliquent à tous, les modalités d'application en sont différentes. Concernant la loi de 1936, les décrets d'application sont distincts pour les VFIL (dont les services routiers de substitution), les services urbains (routiers et tramways) et le réseau parisien²⁶. Ainsi se fait jour pour longtemps en matière sociale une répartition entre transports collectifs interurbains, transports urbains et la situation propre aux transports parisiens. De plus, les cheminots des grands réseaux obtiennent en 1920 un « *statut* » social unifié (qui reste fondé sur les règles d'entreprise des grandes compagnies), prélude au « *statut du personnel de la SNCF* », auquel reste étranger le personnel des VFIL²⁷. Quand la SNCF sera constituée en janvier 1938, seuls les cheminots des grands réseaux vont pouvoir bénéficier des avantages et garanties repris

²⁰ Lois prohibant le travail des enfants de 1841 et 1874, décret-loi de 1848 instaurant la journée de 12 heures dans les usines, loi de 1884 autorisant les syndicats professionnels. Le premier Code du travail est publié en 1910.

²¹ Le cahier des charges des grands réseaux comprend souvent l'obligation de recruter d'anciens militaires. Les compagnies, afin de stabiliser le personnel, engagent en partie du personnel commissionné (à l'année) au lieu de journaliers (F. Caron, *Histoire des chemins de fer*, t. 1, Fayard, 1997, p. 267, 272, 637). Les grandes compagnies ont mis en place à partir de 1850 des caisses de retraite et celles-ci doivent être homologuées à compter de la loi du 27 déc. 1890 (JO 28 déc., p. 6290). L'art. 48 de la loi VFIL du 31 juil. 1913 oblige à ce que le cahier des charges des compagnies comprenne des dispositions en matière de conditions de travail et de retraite.

²² L. 13 juil. 1906, JO 14 juil., p. 4831, art. 17. Cependant, l'application des arrêtés Baudin aboutit à la prise de repos par décade (F. Caron, *op. cit.*, t. 2, Fayard, 2005, p. 439). La loi du 13 juil. 1906 (art. 3, 9^e) autorise le repos hebdomadaire par roulement dans les entreprises de transport par terre.

²³ *Op. cit.*, p. 158 s.

²⁴ L. 21 juil. 1909, JO 23 juil., p. 7926. Rappelons la mise en place d'un système plus général de retraite par la loi du 5 avril 1910 (retraites ouvrières et paysanne par capitalisation). Mais cette loi n'est pas applicable au personnel des chemins de fer secondaires quand existe déjà un système de retraite plus favorable (art. 10 de cette loi).

²⁵ L. 22 juil. 1922, JO 25 juil., p. 7746.

²⁶ Mise en œuvre de la loi du 23 avril 1919 pour les grands réseaux : A. 8 nov. 1919, JO 9 nov., p. 12588 ; D. 14 sept. 1922 et 16 janv. 1925, JO 20 janv. 1925, p. 775 (l'art. 24 de ce décret dispose que les chemins de fer locaux feront l'objet d'une réglementation distincte). Pour les transports en commun par route : D. 2 oct. 1934, JO 10 oct., p. 10302 (mais qui reporte le règlement d'application de la loi de 1919 pour les transports routiers exploités en régie, concédés ou afferchés). Mise en œuvre de la loi du 21 juin 1936 : D. 18 janv. 1937, JO 20 janv., p. 797 (grands réseaux), D. 24 juin 1939, JO 1^{er} juil. p. 8349 s. (4 décrets : VFIL, réseaux urbains, métropolitain et réseau de surface parisien).

²⁷ Mise en place d'un mécanisme d'arbitrage en cas de contestation du « *statut* » : L. 29 oct. 1921, art. 12, JO 12 nov., p. 12550.

de ceux existant auparavant ou négociés dans la foulée²⁸. Le personnel des chemins de fer secondaires d'intérêt général et celui travaillant pour les entreprises exploitant des lignes affermées par la SNCF seront aussi rattachés aux règles sociales des VFIL. Les services urbains (si ce n'est les lignes SNCF de la banlieue parisienne) ne sont évidemment pas concernés par les évolutions sociales visant les grands réseaux.

8 - Quoi qu'il en soit, le gouvernement de Vichy va remettre à plat la législation en matière de travail pour les transports urbains et c'est sur cette base, qui part du droit ferroviaire, que va perdurer cette législation jusqu'à nos jours. La loi du 3 octobre 1940 relative au régime du travail des agents de chemins de fer de la Société nationale des chemins de fer français²⁹ dispose que le régime de travail « *des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local, du chemin de fer métropolitain de Paris et de la Société des transports en commun de la région parisienne est fixé par des arrêtés* » (art. 2). En conséquence, un arrêté concernant les agents « *des réseaux secondaires d'intérêt général et des réseaux d'intérêt local* », y compris les agents « *affectés aux services automobiles annexés ou substitués* » est promulgué en 1941³⁰. Puis, très vite après, un second arrêté du 12 novembre 1942, plus spécifique encore, vise les « *réseaux de tramways urbains et suburbains et des services par omnibus automobile ou par trolleybus annexés ou substitués à ces réseaux* »³¹. Ce texte va donner corps à la réglementation sur la durée du travail dans les transports urbains jusqu'à l'orée du XXI^{ème} siècle, sauf à la RATP où deux textes spéciaux sont promulgués, l'un pour le réseau de surface (autobus et tramways) et l'autre pour le réseau enterré (métro) de la « *Compagnie du chemin de fer métropolitain de Paris* », qui auront une vie longue et mouvementée³².

Au niveau conventionnel, la convention collective des transports routiers du 21 décembre 1950 (originelle), quoiqu'elle vise les « *transports en commun de voyageurs* », ne saisit que les conducteurs de « *car* » et non ceux d'autobus³³. Effectivement, existe déjà une convention collective du personnel VFIL du 29 avril 1949, applicable aux services automobiles annexés et pour lesquels il est indiqué que cette convention ne s'applique pas si le réseau n'est pas exploité selon le régime VFIL³⁴. Mais il n'est d'autre solution, jusqu'aux années 1980 que d'exploiter les réseaux urbains selon les termes de la loi VFIL du 31 juillet 1913, les réseaux d'autobus ne faisant que se substituer progressivement aux anciens réseaux de tramways urbains³⁵.

II/ L'effacement des fondements séculaires du droit professionnel et social

²⁸ D.-L. 31 août 1937, *JO* 1^{er} sept. V. en particulier les art. 38 à 40. L'art. 21 mentionne la négociation d'une convention collective qui sera mise en œuvre en sept. 1938 et reprend globalement le « *statut* » de 1920.

²⁹ L. 3 oct. 1940, *JO* 4 oct., p. 5218. À la SNCF, en vertu du D. du 22 mars 1942 (art. 87) sur la sécurité ferroviaire, la durée du travail est fixée par divers règlements : A. 16 juin 1941, A. 8 août 1979, D. n° 99-1161, 29 déc. 1999.

³⁰ A. 22 oct. 1941, *JO* 27 nov., p. 5107 (y compris les lignes SNCF affermées). Ce texte a fait l'objet d'une actualisation : A. 31 janv. 2007, *JO* 9 fév., n° 16.

³¹ A. 12 nov. 1942, *JO* 17 juin 1943, p. 1659.

³² A. (2) 29 déc. 1942, *JO* 20 juin 1943, p. 1684 (réseaux métropolitains) et p. 1686 (réseaux de surface). Ces 2 arrêtés sont abrogés et remplacés par le D. n° 2006-516, 5 mai 2006, *JO* 6 mai, n° 18. Mais le D. du 5 mai 2006 est annulé pour vice de forme (CE, 25 juin 2007 n° 294557), ce qui redonne vie aux 2 arrêtés du 29 déc. 1942, *cependant qu'un autre arrêt dénie à l'art. 2 de la loi du 3 oct. 1940 d'être au fondement du régime de travail du personnel de la RATP* (CE, 11 janv. 2006, n° 269536), *en vertu des art. 17 et 31 de la loi n° 48-506 du 21 mars 1948*.

³³ A. d'ext. 1^{er} fév. 1955, *JO* 26 fév.

³⁴ A. 2 août 1949 portant agrément de la conv. coll. VFIL, *JO* 23 août 1949, p. 8407. Cette convention de 1949 sera plus tard remplacée par celle du 26 sept. 1974 (IDCC 779), A. d'ext. 23 juin 1975, *JO* 17 juil.

³⁵ La loi n° 49-874, 5 juil. 1949 (coordination rail-route) et le D. n° 49-1473, 14 nov. 1949, placent en marge les transports urbains. Le D. du 14 nov. 1949 originel ne soumet pas les transports urbains aux règles de coordination (services sur décision préfectorale après avis des Comités Techniques Départementaux de Transport). Mais des rectificatifs réintègrent formellement ces transports urbains (*JO* 4 déc. 1949, 23 déc. 1949, 9 fév. 1950). Il est alors précisé au décret que sont coordonnés les services publics réguliers de voyageurs (art. 3, 2°, a) et « *les services urbains organisés en régie par contrats administratifs conclus entre les collectivités locales et les entreprises de transport à l'intérieur des périmètres de transport urbains* » (art. 3, 3°).

9 - Tant en vertu de la loi VFIL du 31 juillet 1913 que du décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers, les transports urbains font l'objet de la part de l'État, jusqu'à la fin des années 1970 d'un contrôle très étroit. Les périmètres du transport urbain sont inscrits aux plans départementaux des transports. L'exploitation des transports collectifs au sein de ces périmètres est réalisée en régie par contrats administratifs³⁶. Les règles d'exploitation (fréquences, horaires, tarifs...) comportent des clauses générales préétablies par arrêtés ministériels et des clauses particulières à chaque réseau et ces règlements sont homologués par les préfets³⁷. Les entreprises exploitantes ne sont pas mises en concurrence. Une priorité est donnée à ceux assurant déjà des services avant septembre 1939. Les entreprises obtiennent une licence ayant une valeur patrimoniale et qu'elles peuvent transmettre. L'entreprise cessionnaire est alors inscrite au plan départemental de transports. Au niveau professionnel, concernant le personnel d'exploitation des services ferroviaires urbains, c'est donc la loi de 1845 sur la police des chemins de fer qui fonde la réglementation (décret du 22 mars 1942) et c'est, outre la loi de 1922 accordant un régime spécial de retraite aux « *petits cheminots* », l'arrêté du 12 novembre 1942 (ou des arrêtés spécifiques concernant la RATP) pris en application de la loi du 3 octobre 1940 relatif au régime de travail des agents SNCF qui fixe les règles spécifiques sur la durée du travail, réglementations que viennent compléter les conventions collectives « *VFIL* » de 1949 et 1974 (nonobstant le statut du personnel RATP). Mais l'empreinte du vieux droit ferroviaire va d'abord reculer par l'effet de la libéralisation des transports urbains de province entamée dans les années 1980 (A). Elle va aller s'accroissant quand cette vague va atteindre les transports ferroviaires et les transports d'Ile-de-France (B).

A/ Une première vague d'ampleur limitée : la libéralisation des années 1980

10 - À vrai dire, la désintronisation du droit ferroviaire de celle applicable aux transports collectifs urbains a connu une première illustration dès les années 1950 avec la disparition du régime spécial de retraite VFIL mis en place en 1922. Une loi n° 50-1010 du 19 août 1950 « *étendant le bénéfice de la retraite prévue par la loi du 22 juillet 1922 aux agents des services publics réguliers de voyageurs et de marchandises* » devait pourtant permettre l'extension de ce régime tant aux services interurbains de voyageurs par route qu'à le pérenniser pour les transports urbains. L'unique article de cette loi prévoyait l'ouverture de ce régime à tous les services publics routiers, que le service soit exploité en régie, affermé, concédé, subventionné ou libre. Pour la mise en œuvre de cette loi, un règlement d'administration publique devait intervenir dans les 3 mois. Ce dernier ne sera jamais décrété, l'État invoquant des raisons financières³⁸. À rebours, un décret n° 54-953 du 14 septembre 1954 met fin à ce régime spécial, les salariés nouvellement embauchés dans le secteur des VFIL étant placés sous le régime de droit commun. Ce décret dispose aussi de la mise en place d'un régime complémentaire de retraite, qui sera géré par une Caisse autonome de retraite complémentaire et de prévoyance des transports (CARCEPT), dont l'avis de naissance est ainsi annoncé et qui, encore aujourd'hui, intervient tant dans le secteur des transports routiers interurbains que dans celui des réseaux de transports urbains³⁹. L'abandon en 1954 du régime de retraite VFIL met en exergue la persistante différence de traitement entre le sort réservé aux « *petits cheminots* » et celui des cheminots travaillant pour

³⁶ D. n° 49-1473, 14 nov. 1949 (art. 4, 2°, al. 1 ; art. 3, 3°). La loi VFIL de 1913 ne prévoit aucune mise en concurrence en présence d'une concession. L'art. 25 de cette loi dispose aussi que l'exploitation peut être menée directement par les collectivités.

³⁷ D. n° 49-1473, 14 nov. 1949 (art. 4 et 8).

³⁸ L. n° 50-1010, 19 août 1950, *JO* 20 août, p. 8895. V. aussi séances 9 fév. 1954, *JO débats parl.*, questions orales, 10 fév., p. 49.

³⁹ D. n° 54-953, 14 sept. 1954, *JO* 23 sept., p. 9057 (art. 4 : fin du régime spécial au 1^{er} oct. 1954) ; D. n° 55-1297, 3 oct. 1955, *JO* 9 oct., p. 9745 (CARCEPT). Le D. du 14 sept. 1954 abroge en particulier les dispositions de l'art. 12 (§. 1) d'une L. n° 53-1327, 31 déc. 1953, *JO* 4 janv. 1954, p. 212, qui tentaient de remédier aux carences de la loi du 19 août 1950 et d'aménager la loi de 1922. La caisse de retraite des « *petits cheminots* » (la CAMR) survivra jusqu'en 1992, date à laquelle la gestion du régime de retraite VFIL pour les agents recrutés avant 1954 sera reprise par la CNAV (D. n° 92-1066, 30 sept. 1992, *JO* 3 oct.).

les grands réseaux, puis la SNCF. De fait, avec le rapide abandon du mode ferroviaire comme moyen de déplacement urbain et local dans l'après-guerre, cette dissociation fait apparaître une césure entre les régimes de sécurité sociale SNCF et RATP, qui exploitent d'importants réseaux ferroviaires, et les autres services publics de transports collectifs réguliers de voyageurs qui sont devenus principalement routiers⁴⁰. Mais le régime d'exploitation de ces services publics de transport reste le même, marqué par l'absence de mise en concurrence des exploitants et l'étroit contrôle de l'État. La libéralisation économique du transport public collectif régulier de voyageurs n'est pas encore d'actualité dans les années 1950.

11 - Si la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) est, en France, l'acte fondateur de cette libéralisation, qui se souvient de la loi n° 79-745 du 19 juin 1979 « *relative aux transports publics d'intérêt local* »⁴¹, l'abandon de l'expression « *voies ferrées* » étant évidemment significatif du basculement déjà ancien des transports collectifs urbains et départementaux vers le mode routier ? Car c'est bien par cette première vague que les fondements juridiques du droit social propre aux transports urbains vont connaître un premier effritement, sous l'action de cette évolution économique. Pourtant, la loi TPIL de 1979 ne sera pratiquement pas mise en œuvre. Elle est pour l'essentiel abrogée en 1985⁴². Mais la loi du 19 juin 1979 a aboli celle du 31 juillet 1913 relative aux VFIL. Or les conventions collectives de branche VFIL ont lié leur sort à la loi de 1913. La convention collective de branche VFIL du 26 septembre 1974, faisant suite à celle de 1949, stipule notamment que « *le personnel des services automobiles (...) est régi par la convention collective nationale des transports routiers (...) lorsque les entreprises exploitent ces services dans les mêmes conditions que les services routiers ne relevant pas du régime propre au VFIL* », soit le régime d'exploitation fixé par la loi de 1913 (art. 1^{er}, al. 2). Mais, comme nous l'avons souligné, la convention collective des transports routiers du 21 décembre 1950 ne possède aucune disposition sur le personnel roulant des autobus.

12 - Par ailleurs, en lieu et place des dispositions de la loi du 31 juillet 1913, la loi TPIL met en place un nouveau cadre pour l'exploitation des transports collectifs urbains et interurbains. Elle promeut la notion « *d'autorité organisatrice de transport* » en elle accorde plus de libertés aux collectivités locales dans les relations contractuelles les liant aux exploitants⁴³. Enfin, c'est bien la LOTI et ses textes d'application qui accentuent le mouvement de décentralisation et de contractualisation entamé en 1979⁴⁴, avec toutefois une limite majeure concernant les transports urbains : tant la loi TPIL que le nouveau cadre fixé par la LOTI ne s'applique pas à l'Île-de-France, dont les transports collectifs restent régis par le décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers⁴⁵. Cependant, compte tenu de la disparition de la loi de 1913, et malgré le maintien d'un cadre d'exploitation ancien concernant l'Île-de-France, les partenaires sociaux convinrent en 1986 d'une nouvelle convention collective

⁴⁰ À Paris et en Île-de-France, le trafic par autobus (RATP et Optile) n'est pas le mode dominant. En 2019, pour un trafic total de 4680 millions de voyages, le trafic « *fer* » (métros et trains), sans les tramways, représente déjà 2905 millions de voyages, soit 62 % du total. Si l'on rajoute le trafic généré par les tramways (340 millions de voyages en 2019, soit 7 % du total) au trafic ferroviaire, la part du trafic par chemin de fer, du moins par engins guidés, est de 69 % (srces : Obs. de la Mobilité Île-de-France -omnil.fr-, trafic annuel). En province, l'existence d'autocars exploités directement par la SNCF s'est toujours avérée marginale. L'art. 46 du D. n° 49-1473, 14 nov. 1949, dans son état originel, indiquait que la SNCF ne pouvait qu'exceptionnellement exploiter des services routiers de voyageurs (contrairement aux services routiers de marchandises).

⁴¹ L. n° 79-475, 19 juin 1979, *JO* 20 juin, p. 1454 ; D. n° 80-850 et n° 80-851, 29 oct. 1980, *JO* 31 oct. p. 2539 et 2540.

⁴² Cette abrogation a lieu *via* un « *cavalier législatif* », soit l'art. 51 de la loi n° 85-30 du 9 janv. 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (*JO* 10 janv., p. 320).

⁴³ B. Gelbmann-Ziv, *Cadre juridique et institutionnel du transport de voyageurs*, éd. Celse, 2001, p. 15 s.

⁴⁴ L'art. 7, II, de la LOTI impose, pour les transports publics réguliers de personnes, une exploitation soit en régie par un EPIC, soit au travers d'une convention à durée déterminée. Mais ni la LOTI ni le D. n° 85-891, 16 août 1985, relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes n'imposent dans les années 1980 une mise en concurrence avant la conclusion d'un contrat de concession de service public. Une tacite reconduction du contrat reste également possible. Par contre, l'art. 48 du D. du 16 août 1985 abroge la plupart des dispositions relatives aux transports de personnes du D. n° 49-1473, 14 nov. 1949 : en province, il n'y a plus de priorités accordées aux concessionnaires les plus anciens et les licences accordées ne sont plus transmissibles.

⁴⁵ L'art. 1^{er} *in fine* de la loi TPIL et l'art. 46 de la LOTI renvoient à des dispositions spéciales pour les transports d'Île-de-France.

propre aux réseaux de transport urbain, plutôt que l'adaptation de la convention collective de branche des transports routiers aux transports collectifs urbains⁴⁶. Un tel choix s'explique probablement par le maintien de dispositions réglementaires originales en matière de durée du travail (celles de l'arrêté du 12 novembre 1942, alors que la réglementation de la durée du travail dans les transports routiers interurbains était fixée par le décret n° 83-40 du 26 janvier 1983) et par le fait que les réseaux de transports urbains restaient multimodaux, le métro ayant déjà commencé en province son ascension, tandis que les tramways allaient entamer leur retour sur le devant de la scène. Parallèlement, la convention collective VFIL de 1974 allait rapidement voir son application déperir, les tribunaux décidant régulièrement de sa mise à l'écart dès lors que l'exploitation du réseau de transport collectif (urbain ou interurbain) pouvait faire l'objet d'une mise en concurrence préalable à toute délégation de service public⁴⁷.

L'arrêté du 12 novembre 1942, devenu largement obsolète au regard de l'évolution du droit commun du travail, allait finalement être abrogé et la réglementation en matière de durée du travail pour les transports urbains rénové au travers du décret n° 2000-118 du 14 février 2000⁴⁸. Pour notre propos, constatons que cette nouvelle réglementation multimodale (autobus, tramways, métros...), non applicable aux agents de la RATP ou de la SNCF (et ne concernant également pas les entreprises continuant parfois à relever de la réglementation VFIL), reste fondée sur l'article 2 de la loi du 3 octobre 1940 sur le régime du travail des agents des chemins de fer de la SNCF⁴⁹.

B/ Une seconde vague de grande ampleur : la mise en concurrence généralisée

13 - Dans les années 1990, l'obligation de mettre en concurrence les entreprises souhaitant accéder au marché des transports collectifs urbains résulte de deux mouvements convergents : le droit européen et les lois « *anti-corruption* » de la vie économique, c'est-à-dire les lois « *Sapin* », et singulièrement la loi du 29 janvier 1993⁵⁰. Mais c'est bien le droit européen qui aboutira, *via* un détour concernant la libéralisation du transport ferroviaire, à l'effacement des fondements séculaires du droit professionnel et social applicables aux réseaux de transport urbains. Précisément, c'est la libéralisation du secteur ferroviaire qui sape d'abord les fondements traditionnels du droit professionnel relatif aux transports collectifs urbains (1). C'est la mise en concurrence des entreprises souhaitant accéder aux marchés et aux services publics qui entraîne l'effacement des fondements du droit social applicable aux réseaux de transports urbains (2).

1) La libéralisation du transport ferroviaire et l'abandon de la loi du 15 juillet 1845

⁴⁶ Conv. coll. de branche des réseaux de transports publics urbains de voyageurs, 11 avril 1986 (IDCC 1424), A. d'ext. 25 janv. 1993, *JO* 30 janv., p. 1632. Cette nouvelle convention collective s'applique aux entreprises référencées sous le code NAF 69-21. Elle ne s'appliquait pas à la RATP.

⁴⁷ Soc. 17 mai 2011, n° 09-67.525, *RDT* 2011, com. 146 ; Soc. 4 avril 2012, n° 10-23.716, *RDTM* 2013, chron., p. 25.

⁴⁸ D. n° 2000-118, 14 fév. 2000 sur la durée du travail dans les entreprises de transport urbain de voyageurs, *JO* 15 fév., p. 2394.

⁴⁹ Ce fondement allait justifier l'annulation partielle du D. du 14 février 2000, en ce que la nouvelle réglementation autorisait des règles dérogatoires en matière de temps de travail décidées par voie conventionnelle, ce que ne permettait pas la loi du 3 octobre 1940 (CE, 27 juil. 2001, n° 220067). Le requérant demandait l'annulation complète du décret au prétexte que les dispositions de la loi de 1940 soustrayaient l'ensemble des dispositions de droit commun en matière de durée du travail concernant le personnel du secteur des transports collectifs urbains. Le Conseil d'État ne retient que l'argument de l'impossibilité des conventions dérogatoires et n'annule le décret que dans cette mesure.

⁵⁰ L. n° 93-122, 29 janv. 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (« *Sapin 1* »), *JO* 30 janv., p. 1588 ; L. n° 2016-1691, 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« *Sapin 2* »), *JO* 10 déc., n° 2. La loi « *Sapin 1* » introduit des procédures pour le lancement des appels d'offres en matière de délégation de service public (art. 38 à 47 : publicité, réception des candidatures puis dépouillement des offres, négociation finale et choix définitif du délégataire par la collectivité territoriale). L'appel à concurrence et le principe de publicité sont également institués pour les marchés de travaux engagés par les sociétés d'économie mixte (art. 48). Concernant, les entreprises de transport collectif urbain, cela entraîne une systématisation de la mise en concurrence, des contrats de délégation à durée déterminée et l'impossibilité d'une tacite reconduction.

14 - On sait que la libéralisation du secteur ferroviaire a débuté en 1991 par l’affirmation d’un principe : la séparation entre gestionnaires d’infrastructure et exploitants ferroviaires afin de permettre à plusieurs de ces exploitants d’entrer en concurrence sur les mêmes rails⁵¹. Mais cette libéralisation a été très progressive en France, le dernier verrou étant celui des transports ferroviaires régionaux et ceux d’Île-de-France, complémentaires des transports urbains⁵². Au niveau du droit professionnel, guidé par l’impératif de la sécurité des transports, la circulation sur une même ligne de différents transporteurs concurrents ou complémentaires suppose le partage des mêmes règles d’exploitation. Or, ces règles, fondées sur la loi de 1845 et le décret du 22 mars 1942, comportent des dispositions tant applicables au réseau général qu’aux réseaux locaux et elles sont indifféremment des règles portant sur l’infrastructure ou l’utilisation du matériel roulant. Elles sont complétées par un nombre considérable de normes fixées en interne par la seule SNCF⁵³. L’inadéquation de ces règles aux nouvelles modalités d’exploitation du transport ferroviaire devient donc une évidence. Un décret du 30 mars 2000 rend inapplicable une grande partie du décret du 22 mars 1942 au réseau ferré national (RFN) géré par RFF et exploité par la SNCF. Puis, pour les réseaux ferroviaires en milieu urbain tout spécialement, une nouvelle réglementation de sécurité est publiée (décret du 9 mai 2003), dont le fondement n’est plus la loi de 1845 mais la LOTI ainsi que différentes lois organisant la séparation de l’exploitation et de l’infrastructure (loi n° 97-135 portant création de RFF et loi n° 2002-3 sur la sécurité des infrastructures de transport)⁵⁴. Finalement, le décret du 22 mars 1942 va être en grande partie abrogé par le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à l’interopérabilité du système ferroviaire⁵⁵. L’actuelle réglementation professionnelle concernant le personnel d’exploitation des systèmes ferroviaires urbains est présentée au sein du décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 (abrogeant le décret du 9 mai 2003) fondée sur différentes dispositions du Code des transports (notamment, l’art. L. 1611-1)⁵⁶. Il est distinct des textes encadrant la sécurité sur le Réseau ferré français (RFF). Au demeurant, la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer est abrogée par l’ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du Code des transports : 165 années d’histoire s’achèvent.

2) La mise en concurrence pour l’accès au marché des services publics et l’effacement des règles du droit social hérité de Vichy

15 - Dès l’instant où les instances européennes se sont penchées sur l’instauration de règles de mise en concurrence concernant les marchés publics, la tendance fut d’abord d’en exclure le secteur du transport et, plus particulièrement celui des transports collectifs urbains⁵⁷. Dans les années 1990, il s’agit en premier lieu d’obliger les entités mises en place par les collectivités territoriales à procéder à des mises en concurrence quand elles font appel à des entreprises tierce⁵⁸

⁵¹ Dir. 91/440/CEE, 29 juil. 1991, *JOCE* 24 août, L 237/25.

⁵² Au niveau national, libéralisation du fret international : D. n° 2003-194, 7 mars 2003 ; du fret intérieur : L. n° 2006-10, 5 janv. 2006 et D. n° 2006-368, 28 mars 2006 ; du transport international de voyageurs : loi n° 2009-1503, 8 déc. 2009 et D. n° 2010-932, 24 août 2010 ; du transport de voyageurs national et régional : L. n° 2018-515, 27 juin 2018.

⁵³ Globalement, ce que l’on dénommait le « *Référentiel de sécurité* » (V. S. Quatre, G. Sylvestre, J. Ville, *Rapport sur la sécurité ferroviaire*, Conseil général des ponts et chaussées, aff. n° 1999-0026-01, 2000. Une commission mixte, impliquant les organisations syndicales, était chargée d’instruire ces règles (A., 20 juil. 1982, *JO (NC)* 27 janv. 1983, p. 1103).

⁵⁴ D. n° 2003-425, 9 mai 2003 relatif à la sécurité des transports publics guidés, *JO* 11 mai, n° 12. Le reliquat est abrogé par le D. n° 2016-541, 3 mai 2016, *JO* 5 mai, n° 3.

⁵⁵ D. n° 1279-2006, 19 oct. 2006, *JO* 20 oct., n° 18.

⁵⁶ D. n° 2017-440, 30 mars 2017, *JO* 31 mars, n° 0077.

⁵⁷ Ainsi, l’art. 3, §. 4 de la dir. 71/305/CEE, 26 juil. 1971 concernant les procédures de passation de marchés publics de travaux, *JOCE* 16 août, L 185/5, et l’art. 2, b) de la dir. 77/62/CEE, 21 déc. 1976 concernant les marchés publics de fournitures, *JOCE* 15 janv. 1977, L 13/1.

⁵⁸ Dir. 90/531/CEE, 17 sept. 1990, *JOCE* 29 oct., L 297/1 ; dir. 93/38/CEE, 14 juin 1993, *JOCE* 9 août, L 199/84 et dir. « *recours* » 92/13/CEE, 25 fév. 1992, *JOCE* 23 mars, L 076/14 sur les procédures de passation de marché des entités opérant dans les secteurs de l’eau, de l’énergie, des transports et des télécommunications. Transposition en droit français par la loi n° 92-

et non pas d'obliger ces entités (comme la SNCF ou la RATP) à entrer en concurrence entre elles⁵⁹.

La mise en concurrence des entreprises de transport suppose que soient d'abord strictement délimitées les obligations de service public, afin que le marché opère principalement quand l'exploitation ne relève pas de ces obligations. Le règlement communautaire n° 1191/69 du 26 juin 1969 met en œuvre cet objectif. Mais ce texte ne s'applique pas aux transports locaux et régionaux, sauf ceux exploités par la SNCF (art. 19, §. 1 et §. 2)⁶⁰. Le règlement (CEE) n° 1893/91 du 20 juin 1991, modifiant le règlement (CEE) n° 1191/69 introduit la notion de contrat de service public conclu entre les autorités compétentes des États membres et les entreprises exploitant un service public de transport terrestre mais sans imposer de mise en concurrence. Quoi qu'il en soit, les États peuvent exclure du champ d'application de ce règlement les « entreprises dont l'activité est limitée exclusivement à l'exploitation de services urbains, suburbains ou régionaux » (art. 1, §. 1)⁶¹.

16 - Il n'en n'est pas de même quand, en décembre 2009, est mis en œuvre le règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif au service public de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, toujours en vigueur mais profondément modifié⁶². Le règlement n° 1370/2007 est applicable aux transports collectifs urbains. Il pose pour principe la conclusion de contrats de service public à durée limitée après mise en concurrence dès que le service prend une certaine importance, à moins que l'autorité compétente assure elle-même ce service ou par l'intermédiaire d'un « opérateur interne » qu'elle contrôle complètement (art. 5)⁶³. Pour les transports collectifs urbains, le règlement n° 1370/2007 vient ainsi conforter ce que la loi « Sapin 1 » impose déjà depuis 1993⁶⁴. À l'inverse, en région Île-de-France, il entre en contradiction avec le décret n° 49-1473 du 14 novembre 1949 relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers qui permet d'obvier à toute mise en concurrence.

Or, dans le cadre de la libéralisation du secteur ferroviaire, le règlement n° 1370/2007 va être remanié par le règlement (UE) n° 2016/2338 du 14 décembre 2016 afin d'imposer une mise en concurrence des opérateurs quand ils assurent un service public par train, à quelques exceptions près⁶⁵. Le règlement du 14 décembre 2016 modifie notamment les dispositions de l'article 8 fixant les périodes de transition au-delà desquelles une mise en concurrence doit précéder la conclusion d'un contrat de service public ferroviaire⁶⁶. Le même règlement pose des garanties sociales à destination des salariés quand, du fait d'un changement d'opérateur, les contrats de travail devront être transférés vers le nouvel employeur (art. 1, §. 4, b et c). L'exception ferroviaire et celle de la région Île-de-France touchent à leur fin : c'est ce dénouement qui va

1282 du 11 déc. 1992, *JO* 12 déc. ; D. n°93-990 du 3 août 1993, *JO* 10 août et, pour la partie « prestations de services », L. n° 97-50, 22 janv. 1997, *JO* 23 janv. et D. n° 98-111, 27 fév. 1998, *JO* 28 fév.).

⁵⁹ V. la liste des entités adjudicatrices par pays pour les transports par chemins de fer et pour les services de tramways et autobus en Annexes VI et VII de la dir. 93/38.

⁶⁰ Règl. (CEE) n° 1191/69, 26 juin 1969 relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable, *JOCE* 28 juin, L 156/1.

⁶¹ Règl. (CEE) n° 1893/91 du 20 juin 1991, *JOCE* 29 juin, L 169/1.

⁶² D. Broussolle, « Les transports urbains et la concurrence », *AJDA*, 2009, p. 1038.

⁶³ Néanmoins, les services d'autobus et de tramways pouvaient aussi relever des dir. 2004/17/CE ou 2004/18/CE (contrats de marchés de service et non pas de concession de service) et, dans ce cas, le règl. (CE) n° 1370/2007 ne leur était que partiellement applicable.

⁶⁴ Cependant, l'attribution directe d'un contrat de service public reste possible sans mise en concurrence, et pour des contrats d'au moins dix ans, concernant les services ferroviaires autres que ceux effectués à l'aide de tramways ou de métros (art. 5, §. 6). De plus, l'article 8 (originel) fixe des périodes de transition très longues (de 10 à 30 ans) pour les contrats de service public en cours, avant qu'une procédure de mise en concurrence puisse être mise en œuvre.

⁶⁵ Règl. (UE) n° 2016/2338 du 14 déc. 2016 modifiant le règl. (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, *JOUE* 23 déc., L 354/22. Sur ces exceptions, V. les art. 5.2 à 5.6

⁶⁶ Principe d'une mise en concurrence, sauf exceptions, pour les services publics de transport de voyageurs par route (cars et autobus), pour les services de métros et de tramways, pour les services par train, à compter du 3 déc. 2019. Impossibilité d'attribuer en direct à un opérateur un service public de train (sauf exception) à compter du 24 déc. 2023 et pour des contrats ne dépassant pas dix ans (abrogation de l'art. 5, §. 6).

venir indirectement saper les fondements du droit social dans les transports collectifs urbains. Tout spécialement, l'article L. 1241-6 du Code des transports fixe le calendrier d'une fin programmée du régime de coordination d'après-guerre pour les transports urbains d'Île-de-France : le 31 décembre 2024 pour les services réguliers par route, le 31 décembre 2029 pour les tramways, le 31 décembre 2039 pour les « *autres services réguliers de transport guidé* » (métros, funiculaires...) ⁶⁷.

17 - Au niveau du droit social, dont le fondement est la loi du 3 octobre 1940, le travail de sape de la libéralisation a été plus long et contourné que pour le droit professionnel. Au départ, seul le transport ferroviaire de marchandises est impliqué et cette évolution reste étrangère aux transports urbains ⁶⁸. Pourtant, l'accord collectif du 14 octobre 2008 sur l'aménagement du temps de travail dans le fret ferroviaire (non applicable à la SNCF) indique la poursuite de négociations visant à trouver un accord dans le sous-secteur du transport ferroviaire de voyageurs, l'accord de 2008 étant considéré comme partie d'une future convention collective de la branche ferroviaire. Effectivement, les premiers éléments d'une telle convention collective sont négociés, dont ceux concernant l'aménagement du temps de travail (accord du 31 mai 2016). Ces textes conventionnels concernent cette fois toutes les entreprises dépendant de l'Établissement public de sécurité ferroviaire, dont le personnel statutaire de la SNCF, y compris ceux travaillant pour le transport de voyageurs. Parallèlement, par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014, l'article 1^{er} de la loi du 3 octobre 1940 concernant le régime de travail du personnel SNCF est abrogé ⁶⁹. Enfin, la convention collective VFIL de 1974 est dénoncée par la seule organisation patronale signataire (l'Union des Transports Publics et Ferroviaires -UTPF) en septembre 2019.

18 - À ce stade cependant, l'article 2 de la loi du 3 octobre 1940 qui fonde le régime de travail des personnels des transports collectifs urbains tient encore. Mais son champ d'application va être drastiquement rogné. La loi n° 2019-1428 (LOM) réécrit l'article L. 1321-1 du Code des transports qui fixe le champ d'application des règles particulières en matière de durée du travail dans les entreprises des différents secteurs du transport. Comme antérieurement, les dispositions de l'article L. 1321-1 excluent de ces règles particulières le personnel de la RATP et celui des transports publics urbains réguliers de personnes (puisque ces personnels sont du ressort de la loi d'octobre 1940), mais avec cette nouvelle et importante limite : « *à l'exception de ceux de ces salariés qui concourent aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de services réguliers de transport par autobus* ». Le personnel d'exploitation des autobus est rattaché aux règles de droit social présentées dans le Code des transports et, à première vue, il ne reste donc plus que le personnel d'exploitation des métros et tramways à dépendre de l'article 2 de la loi du 3 octobre 1940. Mais en réalité, c'est bien moins. En effet, l'article L. 3316-1 (I) du Code des transports, tel qu'il résulte de la LOM, dispose qu'un décret viendra fixer le régime de travail du personnel d'exploitation des autobus, y compris le personnel RATP. En vertu de quoi, le décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relative à la durée du travail du personnel des réseaux urbains est profondément modifié par le décret n° 2021-465 du 16 avril 2021 ⁷⁰. Or, ce dernier texte ne se réfère plus à la loi du 3 octobre 1940. Le décret n° 2000-118 est ainsi modifié qu'il opère une

⁶⁷ V. successivement l'art. 1 de l'ord. n° 59-151, 7 janv. 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France (JO 10 janv., p. 696), tel que modifié par l'art. 5 de la L. n° 2009-1503, 8 déc. 2009, JO 9 déc., n° 0285, puis l'ord. n° 2010-1307 relative à la partie législative du Code des transports (créant l'art. L. 1241-6).

⁶⁸ En particulier, apparaît une réglementation légale et conventionnelle spécifique ne visant que le transport de marchandises par train, qui ne concerne que les concurrents de la SNCF, cette dernière restant apparemment étrangère à ce bouleversement qui pourtant la concerne de près. V. S. Carré, « L'avènement d'un nouveau droit sectoriel : le droit applicable aux personnels des chemins de fer », *Le droit des transports dans tous ses états* (dir. B. Dupont-Légrand et a.), Larcier, 2012, Bruxelles, p. 239 s.

⁶⁹ Dorénavant, la réglementation de la durée du travail du personnel du secteur ferroviaire dépendant de l'EPSF se fonde sur les articles L. 2161-1 et L. 2161-2 du Code des transports. Cette réglementation est décrite au travers du D. n° 2016-755, 8 juin 2016, JO 9 juin, n° 5, qui reprend étroitement les termes de l'accord du 31 mai 2016.

⁷⁰ D. n° 2021-465, 16 avril 2021, JO 18 avril.

distinction entre le personnel des réseaux urbains, partout en France⁷¹ (chap. II à IX) et les conducteurs d'autobus en région parisienne (chap. X)⁷². Pour être précis, les nouvelles dispositions du décret n° 2000-118 (chap. II à IX) s'appliquent aux personnels des autobus, tramways et métros de province et ces règles s'avèrent communes pour le personnel d'exploitation des autobus et celui des transports guidés. Les chapitres II à IX s'appliquent aux transports guidés de surface (tramways) en région parisienne (sauf RATP). Ces chapitres s'appliquent enfin à Paris même au personnel d'exploitation des autobus de la RATP. Dès lors, que reste-t-il de la loi du 3 octobre 1940 et de ses textes d'application ?

L'arrêté du 12 novembre 1942 sur le régime de travail des agents des réseaux de tramways urbains et omnibus automobiles avait déjà été abrogé par l'article 18 du décret n° 2000-118, abolition réitérée à l'article 34 du même décret, tel que modifié par celui du 16 avril 2021. Le décret du 16 avril 2021 (nouvel art. 1^{er}, al. 3 du décret n° 2000-118) abroge aussi explicitement l'arrêté du 29 décembre 1942 portant réglementation du travail du personnel de la Compagnie du chemin de fer métropolitain de Paris (réseau de surface) pour les conducteurs d'autobus RATP circulant en région parisienne. Ils se voient donc appliquer le chapitre X du décret n° 2000-118 modifié⁷³. Se rattachant à *l'origine* à l'article 2 de la loi du 3 octobre 1940⁷⁴, ne subsiste que l'arrêté du 29 décembre 1942 portant réglementation du travail du personnel de l'actuel RATP pour le réseau souterrain (métro) et l'arrêté de même date concernant le personnel RATP de surface, hors les conducteurs de bus (tramways).

*

19 - En 2023, force est de constater que le droit professionnel à destination du personnel d'exploitation des réseaux ferrés urbains (métro, tramways...) a été totalement renouvelé. Concernant le droit social, les fondements traditionnels de ce droit s'estompent. La mise en concurrence des entreprises exploitantes des réseaux urbains, qui était déjà une situation ancienne pour les réseaux de province, submerge lentement mais sûrement son dernier rempart, Paris et sa région. Corollairement, de nouvelles dispositions apparaissent en matière d'emploi, afin d'obvier aux insuffisances de l'article L. 1224-1 du Code du travail concernant le transfert des contrats de travail en présence d'un changement d'employeur. De façon générale, la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 incite à la négociation collective⁷⁵. Pour la RATP, à l'image de ce qui a pu être décidé par ailleurs vis-à-vis des services publics gérés par la SNCF, un cadre réglementaire précis a été mis en place⁷⁶. Par-delà les objectifs généraux de la dernière réforme des retraites, la disparition programmée du régime spécial de retraite RATP⁷⁷ n'est évidemment pas sans lien avec le mouvement de libéralisation entamé il y a 40 ans.

⁷¹ À l'exclusion des personnels SNCF et VFIL servant un réseau de transport collectif urbain et du personnel RATP concourant à l'exploitation des réseaux de métros et tramways.

⁷² A. du 26 avril 2022 fixant la liste des communes concernées, *JO* 28 avril.

⁷³ La convention collective de branche des réseaux de transport urbain devient aussi applicable au personnel d'exploitation des autobus de la RATP (C. transp., art. L. 3316-2).

⁷⁴ *Et nonobstant l'abrogation implicite de l'art. 2 de cette loi à destination du personnel statutaire RATP (CE, 11 janv. 2006, n° 269536).*

⁷⁵ C. transp., art. L. 3317-1.

⁷⁶ D. n° 2021-1027, 30 juil. 2021, *JO* 3 août (C. transp., art. R. 3111-36-1 s.) ; D. n° 2023-337, 4 mai 2023, *JO* 5 mai, n° 0105.

⁷⁷ L. n° 2023-270, 14 avril 2023, *JO* 15 avril, n° 0089 (C. transp., art. L. 2142-4-2).