

N° 189

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} février 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de Mme Elisabeth LAMURE, MM. Jean BOYER, Bernard FOURNIER, Jean-Claude FRÉCON, Michel THIOLLIÈRE et Michel CHARASSE, relative à la **réalisation de l'autoroute A 89 entre Lyon et Balbigny,***

Par Mme Elisabeth LAMURE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 171 rectifié (2005-2006)

Transports.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. UNE DESSERTE D'INTÉRÊT NATIONAL	7
A. UN PROJET LANCÉ DÈS LES ANNÉES 1980	7
B. UN PARCOURS JURIDIQUE SINUEUX.....	8
1. <i>Un dossier ralenti par la Commission européenne</i>	8
2. <i>L'avancée permise par la prise de position de la Cour de justice des communautés européennes</i>	9
3. <i>La validation de la position française par la Commission européenne</i>	9
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERVENTION DU LÉGISLATEUR	10
LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	11
LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION	11
PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA RÉALISATION DE LA SECTION ENTRE BALBIGNY ET LA TOUR DE SALVAGNY DE L'AUTOROUTE A89	13
TABLEAU COMPARATIF	15

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi soumise aujourd'hui à votre Haute Assemblée tend à parachever la liaison autoroutière reliant Bordeaux à Lyon, desserte transversale dont l'importance pour notre pays est évidente. A l'heure actuelle, l'autoroute A 89 s'arrête, en direction de Lyon, à Balbigny, dans le département de la Loire. Les véhicules arrivant à Balbigny effectuent donc un large crochet vers le sud pour traverser Saint-Etienne et rejoindre Lyon par le sud.

Dès le milieu des années 1980, la réalisation du tronçon, aujourd'hui manquant, entre Balbigny et Lyon était envisagée. En 1988, l'Etat avait indiqué à la société des autoroutes du sud de la France (ASF) qu'elle était retenue pour cette section. Suite à une intervention de la Commission européenne, le projet a été suspendu entre 1997 et 2000, un arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes (CJCE)¹ amenant la Commission européenne à revoir sa position. Le projet, qui a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en 2003, entre donc aujourd'hui dans sa dernière phase.

La présente proposition de loi tend à approuver l'avenant signé le 31 janvier 2006 entre l'Etat et ASF, qui permet le lancement des travaux.

Au vu de l'importance de cette liaison pour notre pays, votre rapporteur estime nécessaire que le législateur se saisisse de ce dossier pour éviter des retards supplémentaires.

¹ *Affaire C-337/98, Commission c./France*

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UNE DESSERTE D'INTÉRÊT NATIONAL

A. UN PROJET LANCÉ DÈS LES ANNÉES 1980

La nécessité de réaliser une liaison autoroutière transversale entre Bordeaux et Lyon est apparue dès la fin des années 1970. En effet, celle-ci devait permettre à la fois le désenclavement du Massif central et la connexion de la façade atlantique à l'axe nord-sud traversant la vallée du Rhône, mais aussi à l'est de l'Europe et en particulier à l'Italie et à la Suisse.

L'achèvement de l'A 89 constituerait une avancée très importante pour Clermont-Ferrand, pour le nord du département de la Loire et pour Saint-Etienne qui ne serait plus traversée par le flux de véhicules parcourant cet axe¹.

Dès 1988, l'Etat avait indiqué à la société des autoroutes du sud de la France (ASF) que celle-ci était retenue pour réaliser et exploiter la dernière section de cette liaison entre Balbigny, dans le département de la Loire, et le nord de Lyon.

La carte ci-dessous indique la localisation de cette section autoroutière.



Source : ministère de l'équipement et des transports

¹ Les débats lors de la réunion de commission ont également fait ressortir l'intérêt du projet pour les régions Rhône-Alpes et Franche-Comté dans leur ensemble.

Cette section s'étend sur une cinquantaine de kilomètres et le coût de sa réalisation était estimé à 1,2 milliard d'euros en janvier 2005.

B. UN PARCOURS JURIDIQUE SINUEUX

1. Un dossier ralenti par la Commission européenne

Après le choix de l'Etat de confier cette section à ASF, cette entreprise a entamé des études et des travaux et en particulier les premiers kilomètres de la liaison¹. En 1992, ce projet a été formalisé par la signature d'un avenant à la concession d'ASF. Celui-ci semblait donc suivre un cours normal.

Toutefois, à partir de 1995, la Commission européenne s'est interrogée sur la validité de cette attribution, dans la mesure où celle-ci ne s'était pas inscrite dans le nouveau cadre juridique défini par la directive européenne 89/440/CEE du Conseil du 18 juillet 1989², entrée en vigueur en juillet 1990.

Entre 1995 et 1997, la France a fait valoir à la Commission européenne que ce dossier, comme un certain nombre d'autres, ne respectait pas ce nouveau cadre juridique car il avait été entamé avant l'entrée en vigueur de cette directive. La Commission européenne a fini par se rendre à cette argumentation au printemps 1997, mais, pour limiter les dérogations aux nouvelles règles, elle a imposé que tous les dossiers ouverts sous l'ancien régime des marchés publics de travaux soient conclus avant la fin de l'année 1997.

En raison de sa complexité technique³, le dossier Lyon-Balbigny n'a pu être conclu dans ce délai et le Gouvernement a donc choisi, à la fin de 1997, de le suspendre en modifiant à nouveau la convention entre l'Etat et ASF.

¹ Il s'agit de « l'antenne » de Balbigny.

² Directive 89/440/CEE du Conseil du 18 juillet 1989 modifiant la directive 71/305/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, communément désignée comme étant la « directive Travaux ».

³ Le tracé traverse en effet une zone vallonnée, ce qui impose d'importants ouvrages d'art.

2. L'avancée permise par la prise de position de la Cour de justice des communautés européennes

Par un arrêt du 5 octobre 2000¹, la CJCE a estimé, dans un dossier comparable, que la Commission européenne avait à tort contesté la position française conduisant à considérer que les marchés pour lesquels un concessionnaire avait déjà été pressenti n'avaient pas à se voir appliquer des modifications ultérieures des règles communautaires de passation des marchés publics.

Suite à cette précision jurisprudentielle, la France a souhaité poursuivre le projet d'achèvement de l'A 89. Après une procédure classique d'enquête publique, le projet a été déclaré d'utilité publique par décret du 17 avril 2003².

Le Gouvernement a souligné l'importance du projet à l'occasion des comités interministériels pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) des 26 mai 2003 et 18 décembre 2003.

3. La validation de la position française par la Commission européenne

Au mois de juillet 2005, la Commission européenne a classé sans suite une plainte visant le projet. Elle a en effet estimé que la procédure suivie par la France n'avait pas méconnu les stipulations du droit communautaire.

Dans ces conditions, le Gouvernement a logiquement entrepris la rédaction d'un avenant à la convention de concession liant l'Etat et ASF pour rétablir les stipulations relatives au tronçon de Balbigny à La Tour de Salvagny.

Toutefois, s'écartant de l'analyse de la Commission européenne, le Conseil d'Etat a émis un avis défavorable sur le projet de décret approuvant cet avenant.

Votre rapporteur aurait souhaité connaître le détail du raisonnement suivi par la Haute juridiction. Ce n'est en effet pas sans étonnement qu'il observe que celle-ci ne partage pas la position de la Commission européenne, alors même que cette dernière est la garante de l'exécution des traités communautaires.

¹ *Affaire C-337/98, Commission c./ France. Cette affaire était relative aux conditions d'attribution à la société Matra transports du projet de métro léger du district de l'agglomération rennaise, dossier communément appelé « Val de Rennes ».*

² *Décret du 17 avril 2003 déclarant d'utilité publique les travaux de construction de la section Balbigny-La-Tour-de-Salvagny de l'autoroute A 89 et de l'antenne autoroutière de l'Arbresle et portant mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme des communes de Balbigny et Violay dans le département de la Loire et de Joux, Saint-Marcel-l'Eclairé, Tarare, Saint-Forgeux, Pontcharra-sur-Turdine, Les Olmes, Saint-Romain-de-Popey, Sarcey, Bully, Saint-Germain-sur-l'Arbresle, Châtillon-d'Azergues, Fleurieux-sur-l'Arbresle, Lentilly, Lozanne et La Tour-de-Salvagny dans le département du Rhône.*

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

L'alternative suivante s'offrait donc aux élus nationaux concernés :

– soit ils se saisissaient du dossier pour promouvoir un arbitrage clair et définitif, permettant d'améliorer de manière considérable la desserte des territoires intéressés ;

– soit ils attendaient un nombre indéfini d'années supplémentaires que la décision administrative finisse par voir le jour.

Votre commission estime qu'un **nouveau report du projet se comprendrait mal au vu des attentes des populations locales, d'autant plus que le dernier contretemps constaté dans cette affaire ne renvoie pas à des problèmes de fond, mais à des questions d'interprétation divergente des stipulations du droit communautaire des marchés de travaux publics.** Il convient de rappeler que **ce projet est en discussion depuis plus de quinze ans, délai dont plus de la moitié est imputable aux fluctuations des interprétations du droit communautaire.**

C'est pourquoi votre commission a approuvé les objectifs des auteurs de la proposition de loi.

LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

Le dispositif initial de la proposition de loi comportait un article unique tendant à l'approbation de l'avenant modifiant la convention conclue le 10 janvier 1992 entre l'Etat et ASF, ainsi qu'à celle des modifications apportées par cet avenant au cahier des charges régissant la convention entre l'Etat et ASF.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a souhaité apporter des précisions au dispositif initial de la proposition de loi.

En premier lieu, il lui apparaît opportun de modifier son intitulé, dans la mesure où le tronçon autoroutier visé s'étend de Balbigny à La Tour de Salvagny, et non de Balbigny à Lyon.

En second lieu, il convient de qualifier plus précisément l'avenant approuvé par la proposition de loi : il s'agit de l'avenant signé le 31 janvier 2006.

*

*

*

Lors de sa réunion du mercredi 1^{er} février 2006, votre commission a adopté les conclusions dont le texte suit.

**PROPOSITION DE LOI RELATIVE À LA RÉALISATION DE
LA SECTION ENTRE BALBIGNY ET LA TOUR DE
SALVAGNY DE L'AUTOROUTE A89**

Article unique

Sont approuvés l'avenant du 31 janvier 2006 à la convention du 10 janvier 1992 passée entre l'Etat et la société des autoroutes du sud de la France, concernant la section de l'autoroute A89 Balbigny-La Tour de Salvagny, ainsi que les modifications apportées par cet avenant au cahier des charges annexé à cette convention.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
	<p data-bbox="592 600 997 689">Proposition de loi relative à la réalisation de l'autoroute A89 entre Lyon et Balbigny</p> <p data-bbox="715 752 874 779">Article unique</p> <p data-bbox="576 846 1018 1115">Sont approuvés l'avenant à la convention du 10 janvier 1992 passée entre l'Etat et la société des autoroutes du sud de la France, concernant la section de l'autoroute A89 Balbigny - La Tour de Salvagny, ainsi que les modifications apportées par cet avenant au cahier des charges annexé à cette convention.</p>	<p data-bbox="1043 600 1461 719">Proposition de loi relative à la réalisation de la section entre Balbigny et La Tour de Salvagny de l'autoroute A89</p> <p data-bbox="1174 752 1334 779">Article unique</p> <p data-bbox="1034 846 1473 1115">Sont approuvés l'avenant du 31 janvier 2006 à la convention du 10 janvier 1992 passée entre l'Etat et la société des autoroutes du sud de la France, concernant la section de l'autoroute A89 Balbigny - La Tour de Salvagny, ainsi que les modifications apportées par cet avenant au cahier des charges annexé à cette convention.</p>