

N° 71

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de Mme Évelyne DIDIER, M. Gérard LE CAM, Mme Mireille SCHURCH, M. Jean-Claude DANGLOT, Mmes Odette TERRADE, Nicole BORVO COHEN-SEAT, Éliane ASSASSI, M. François AUTAIN, Mme Marie-France BEAUFILS, M. Michel BILLOUT, Mmes Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, MM. Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Gélita HOARAU, M. Robert HUE, Mmes Marie-Agnès LABARRE, Josiane MATHON-POINAT, Isabelle PASQUET, MM. Jack RALITE, Ivan RENAR, Bernard VERA et Jean-François VOGUET visant à **répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies,***

Par M. Christian FAVIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 745 rect. (2010-2011) et 72 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. UN RÉGIME JURISPRUDENTIEL DE RÉPARTITION DES CHARGES DES OUVRAGES D'ART DE RÉTABLISSEMENT DES VOIES INSATISFAISANT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
A. UN PRINCIPE DE RÉPARTITION DES CHARGES FIXÉ PAR LA JURISPRUDENCE.....	8
1. <i>Les ouvrages d'art de rétablissement des voies appartiennent au domaine public de la collectivité gestionnaire de la voirie supportée par l'ouvrage</i>	8
2. <i>Une obligation de surveillance, d'entretien, de rénovation et de renouvellement qui fragilise les collectivités territoriales</i>	10
a) Un enjeu financier important.....	10
b) La responsabilité pénale des collectivités.....	11
B. UN PRINCIPE QUI A FAIT L'OBJET D'AMÉNAGEMENTS EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	11
1. <i>L'exemple des autoroutes concédées</i>	11
2. <i>Une jurisprudence ancienne de la SNCF remise en cause au profit de l'État en 1985</i>	12
a) Une règle ancienne de dissociation de la gestion et de la propriété d'un ouvrage de rétablissement remise en cause en 1985.....	12
b) Les règles applicables par RFF.....	13
II. L'OBJECTIF DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LA SÉCURISATION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'OUVRAGES DE RÉTABLISSEMENT DES VOIES	13
A. LA DÉFINITION D'UN PRINCIPE CLAIR DE RÉPARTITION DES CHARGES ET DES RESPONSABILITÉS.....	14
B. LA CONCLUSION D'UNE CONVENTION POUR LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS ATTACHÉES À CHAQUE OUVRAGE D'ART.....	14
C. DES DIFFÉRENCES MAJEURES AVEC LA PROPOSITION DE LOI DE M. FRANCIS GRIGNON.....	15
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : UN CADRE PROTECTEUR POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI RÉAFFIRME LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ FINANCIÈRE	16
EXAMEN DES ARTICLES	17
• <i>Article 1er (art. L. 2123-9, L. 2123-10, L. 2123-11 et L.2123-12 (nouveaux) du code général de la propriété des personnes publiques) - Établissement d'une convention répartissant les charges et les responsabilités des ouvrages de rétablissement des voies</i>	17
• <i>Article 2 - Gage financier</i>	19
• <i>Article 3 - Maintien de la qualité des ouvrages de rétablissement des voies nouveaux</i>	20
EXAMEN EN COMMISSION - Mercredi 2 novembre 2011	21
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
TABLEAU COMPARATIF	29

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 2 novembre 2011, sous la présidence de **M. Jean-Pierre Sueur**, président, a examiné le rapport de M. Christian Favier et établi son texte sur la proposition de loi n° 745 (2010-2011) présentée par Mme Evelyne Didier et les membres du groupe Communiste Républicain et Citoyen visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission des lois a réécrit l'**article 1er** et supprimé l'**article 3** de la proposition de loi afin de :

- **préciser**, en conséquence, les dossiers préalables aux déclarations d'utilité publique, **les règles en matière de construction d'ouvrages d'art** afin d'éviter que les gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport réalisent des ouvrages « *a minima* » afin de diminuer leurs charges d'entretien et de surveillance ;

- **fixer à trois ans**, à compter de la saisine du juge compétent, le délai de signature des conventions, dans le cadre des ouvrages existants et en cas de litige ;

- **supprimer la compensation financière** qui, dans la rédaction proposée par la présente proposition de loi, pouvait conduire à un transfert de charges entre les collectivités territoriales et les gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport.

Par ailleurs, sur proposition de son rapporteur, la commission a décidé de ne **pas prévoir une phase de médiation du préfet**, en cas de litige, le représentant de l'État pouvant être porteur des intérêts du maître d'ouvrage de l'infrastructure de transports.

La commission des lois a adopté la proposition de loi **ainsi rédigée**.

Mesdames, Messieurs,

Les questions liées à la maîtrise d'ouvrage et à la répartition des charges de gestion d'un ouvrage de rétablissement d'une voie de communication coupée à l'occasion de la réalisation d'une infrastructure de transports se posent aujourd'hui avec beaucoup d'acuité. L'émergence de cette problématique est liée à un double mouvement : celui du transfert de la gestion des routes nationales aux collectivités territoriales et, plus particulièrement, aux conseils généraux, d'une part, et l'évolution des statuts de la SNCF ou de Voies Navigables de France (VNF) dont le fonctionnement s'apparente de plus en plus à celui de sociétés privées, d'autre part.

En raison de l'absence de règles juridiques précises et incontestables, les principes régissant cette question ont été définis par une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État, selon laquelle les ouvrages d'art de rétablissement de voies interrompues par la construction d'une infrastructure de transport nouvelle sont incorporés à l'infrastructure dont ils relient les deux parties. De nombreuses collectivités territoriales ignorent les obligations qui leur incombent et, face aux contraintes que la gestion d'un ouvrage d'art de rétablissement des voies fait peser sur leur budget, elles peuvent être contraintes de réduire le service rendu par leur voirie, voire d'en interdire l'utilisation afin de préserver la sécurité de ses utilisateurs.

Il convient également de rappeler que les projets de réalisation d'une infrastructure de transports, coupant une voirie déjà existante, comme ceux visant à effectuer des travaux de rétablissement, sont, la plupart du temps, imposés par l'État à la collectivité territoriale qui ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

Par ailleurs, les collectivités apparaissent souvent désarmées face aux gestionnaires des nouvelles infrastructures de transports (RFF ou VNF par exemple), qui disposent de services juridiques compétents dont sont dépourvues de nombreuses collectivités. De surcroît, la révision générale des politiques publiques (RGPP) conduit à un risque de remise en cause de l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT), qui apparaissait pour nombre de collectivités modestes comme un outil d'aide et de conseil efficace.

Face à ce constat de fragilité des collectivités territoriales, un groupe de travail a été organisé sous l'égide de l'ancien secrétaire d'État aux transports, M. Dominique Bussereau, réunissant les différents acteurs concernés (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, Réseau Ferré de France, Voies Navigables de France, administrations centrales). Deux sénateurs, Mme Evelyne Didier (CRC, Meurthe-et-Moselle) et M. Francis Grignon (UMP, Bas-Rhin) ont également participé aux travaux de réflexion de ce groupe de travail. M. Francis Grignon a par ailleurs déposé une proposition de loi sur le même sujet¹. Les travaux ont porté sur les seuls ouvrages de rétablissement des voies qui permettent de rétablir la continuité d'une voie routière coupée par la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport, qui sont à distinguer des ouvrages de franchissement, construits par la suite pour franchir une infrastructure de transport (règle d'antériorité), réalisés à l'initiative d'un maître d'ouvrage autre que celui de l'infrastructure franchie.

L'objectif de la proposition de loi de Mme Didier, déposé au Sénat le 11 juillet 2011, et inscrite à l'ordre du jour du Sénat à la demande du groupe communiste, républicain et citoyen le 16 novembre 2011, est de répartir plus équitablement les charges financières qu'implique l'entretien des ouvrages d'art rétablissant les voies de communication coupées par des infrastructures de transport nouvelles, en énonçant clairement un principe de répartition des charges et des responsabilités entre les collectivités territoriales et les gestionnaires d'infrastructures de transport nouvelles. Ce principe permettra de mieux définir les obligations de chaque catégorie d'acteurs.

I. UN RÉGIME JURISPRUDENTIEL DE RÉPARTITION DES CHARGES DES OUVRAGES D'ART DE RÉTABLISSEMENT DES VOIES INSATISFAISANT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. UN PRINCIPE DE RÉPARTITION DES CHARGES FIXÉ PAR LA JURISPRUDENCE

1. Les ouvrages d'art de rétablissement des voies appartiennent au domaine public de la collectivité gestionnaire de la voirie supportée par l'ouvrage

En l'absence de dispositions législatives et réglementaires, la jurisprudence a dégagé les principes qui s'appliquent en matière de charges d'entretien et de responsabilités juridiques liées à la réalisation d'ouvrages d'art de rétablissement des voies, tels que les ponts ou les tunnels.

¹ Proposition de loi n° 521 (2010-2011) visant à répartir plus équitablement les charges financières qu'implique l'entretien des ouvrages d'art rétablissant les voies de communication coupées par des infrastructures de transport nouvelles, déposée sur le Bureau du Sénat le 16 mai 2011.

Le juge administratif estime en effet que **les ouvrages d'art de rétablissement de voies** interrompues par la construction d'une infrastructure de transport nouvelle **sont des éléments constitutifs des voies dont ils assurent la continuité**¹. En effet, « *les ponts sont au nombre des éléments des voies dont ils relient les parties séparées de façon à assurer la continuité du passage, alors même qu'ils ont pu être construits par l'État ou tout autre maître d'ouvrage et en l'absence de convention de remise à la collectivité gestionnaire* »².

En d'autres termes, un ouvrage d'art est incorporé à l'infrastructure dont il relie les deux parties. **Ce principe est valable alors même que l'ouvrage d'art a été construit par une autre personne morale que celle assurant l'entretien de la voie portée** et s'applique aussi bien aux voies nationales, départementales que communales.

La diversité des gestionnaires des infrastructures de transport

1. Le réseau ferroviaire

D'après l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997³, Réseau Ferré de France est le gestionnaire du réseau ferroviaire tandis que la SNCF est le gestionnaire délégué.

Il existe par ailleurs de nombreux gestionnaires du réseau ferroviaire, tels que les grands ports maritimes, ex ports autonomes, ou certains opérations ferroviaires de proximité.

2. Le réseau fluvial

Comme l'a rappelé notre collègue M. Francis Grignon⁴, le réseau fluvial se distingue par la multiplicité des gestionnaires :

- Voies Navigables de France gère la majeure partie du domaine public fluvial (6.100 sur 8.500 kilomètres) ;
- l'État a conservé la gestion directe de 700 kilomètres de voies navigables ;
- la Compagnie nationale du Rhône gère 330 kilomètres de voies navigables concédées ;
- les collectivités territoriales enfin ont bénéficié du transfert de 1.000 kilomètres de voies navigables à petit gabarit.

¹ CE, 19 décembre 1906, *Préfet de l'Hérault* ; CE, 26 septembre 2001, *Département de la Somme*.

² *Ibid.*

³ Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

⁴ Rapport n° 21 (2011-2012) fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables.

En conséquence, le propriétaire de la voie portée est nécessairement propriétaire de l'ouvrage d'art de rétablissement de la voie interrompue. Le Conseil d'État a confirmé cette jurisprudence en jugeant que, lorsqu'un bien est affecté à un service public, il ne peut être considéré comme faisant partie du domaine public – et donc, en l'espèce, assurer la continuité de l'ouvrage public routier – si le régime de propriété ne permet un contrôle complet de ce bien¹.

Cette jurisprudence repose sur l'idée que **l'infrastructure rétablie** doit être considérée comme un **support du service public de circulation routière** plutôt que comme un objet de propriété. Une décision du Conseil constitutionnel² conclut d'ailleurs qu'il existe un lien essentiel entre le service public dont la continuité est garantie par la Constitution³ et la domanialité publique des ouvrages qui est le support nécessaire de l'existence de ce service public.

2. Une obligation de surveillance, d'entretien, de rénovation et de renouvellement qui fragilise les collectivités territoriales

L'ouvrage d'art étant incorporé au domaine public routier de la collectivité dont il supporte la voie, la **collectivité territoriale est responsable de la surveillance, de l'entretien, de la rénovation et du renouvellement éventuel de l'ouvrage d'art.**

La collectivité est donc tenue de prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir les ouvrages, situés sur son territoire, en bon état d'entretien et d'en assurer la sécurité à l'égard des tiers, même en l'absence de remise expresse des ouvrages d'art. Elle pourra voir sa **responsabilité sans faute** (responsabilité administrative) pour les dommages permanents⁴ engagée en cas de non-respect de ces obligations⁵.

a) Un enjeu financier important

Le poids financier qui résulte de l'application des principes jurisprudentiels est important si bien que les collectivités ne peuvent faire face de manière satisfaisante à leurs obligations, malgré l'engagement de leur responsabilité pénale auquel elles s'exposent.

Le coût d'un ouvrage de rétablissement de voies « standard » est estimé entre 600 000 euros et un million d'euros. Le coût moyen de surveillance et d'entretien annuel d'un tel ouvrage est évalué entre 2 000 et 4 000 euros par an. Bien qu'il n'existe actuellement aucun recensement précis, on évalue à plusieurs dizaines de milliers le nombre d'ouvrages concernés.

¹ CE, 11 février 1994, *Compagnie d'assurance Préservatrice foncière*.

² Décision n° 94-346 DC du 21 juillet 1994.

³ Décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979.

⁴ *Perte d'accès, préjudice de vue, écoulement des eaux, ...*

⁵ CE, 18 avril 1989, *Époux Lapeyre et société à responsabilité limitée armature éléments standards contre société des autoroutes Rhône-Alpes* ; CE, 19 janvier 2001, *Département du Tarn-et-Garonne et M. et Mme Westphal*.

L'enjeu financier qui en découle est donc estimé à **plusieurs dizaines de millions d'euros par an** pour les charges liées à la **surveillance** et à l'**entretien** et de **plusieurs centaines de millions d'euros** par an pour les **travaux de renouvellement** (grosses réparations ou reconstructions) d'un ouvrage d'art. Faute de moyens financiers mobilisables, certaines collectivités se voient contraintes de réduire le service rendu par leur voie, voire d'en interdire l'utilisation pour des raisons de sécurité.

b) La responsabilité pénale des collectivités

Par ailleurs, les collectivités gestionnaires de voies portées par des ouvrages d'art de rétablissement n'ont souvent **pas une vision claire de leurs obligations d'entretien et de leurs responsabilités**. En effet, elles peuvent se croire dispensées de l'entretien ou de la gestion de ces ouvrages, qui assurent la continuité de leur réseau routier, ce qui est potentiellement lourd de conséquences, notamment en matière pénale, en cas d'accident imputé à cette inaction.

B. UN PRINCIPE QUI A FAIT L'OBJET D'AMÉNAGEMENTS EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La réglementation s'appliquant aux autoroutes concédées, qui s'appliquait par ailleurs jusqu'en 1985 aux infrastructures gérées par la SNCF, démontre que la gestion de l'ouvrage et la prise en charge financière n'incombent pas nécessairement au propriétaire de la voie interrompue¹.

1. L'exemple des autoroutes concédées

L'État a réglé le **problème des ouvrages franchissant les autoroutes concédées** en imposant, par directives ministérielles des 2 mai 1974 et 13 avril 1976, aux concessionnaires, d'être maîtres d'ouvrage des ouvrages de rétablissement au-dessus du domaine public autoroutier concédé.

Le cahier des charges de concession prévoit en effet que le **concessionnaire assure la surveillance et la maintenance de la structure des ouvrages de rétablissement portant une voie gérée par une collectivité**, celle-ci ayant la responsabilité de la maintenance de la chaussée, du revêtement des ponts, des garde-corps et autres accessoires. Une convention permet d'explicitier les modalités de gestion et les responsabilités de chacun.

¹ Par ailleurs, bien que cela constitue une exception pour les voies navigables, le législateur est intervenu pour régler la situation des ouvrages de franchissement du canal du Midi en imposant au concessionnaire de l'infrastructure nouvelle d'assurer la maîtrise d'ouvrage des ponts franchissant le canal.

Cette solution présente l'avantage, pour les gestionnaires ayant réalisé les ouvrages de rétablissement, de s'assurer que les ouvrages sont correctement entretenus et ne risquent pas de mettre en danger les usagers de l'infrastructure franchie.

La question des bretelles autoroutières a également été tranchée par le pouvoir réglementaire : celles-ci permettant de relier une autoroute à une autre voirie sont, elles-mêmes, autoroutières et font donc partie du domaine public routier national, constituant ainsi une exception aux jurisprudences citées précédemment.

2. Une jurisprudence ancienne de la SNCF remise en cause au profit de l'État en 1985

a) Une règle ancienne de dissociation de la gestion et de la propriété d'un ouvrage de rétablissement remise en cause en 1985

Le cas des voies ferrées est à cet égard particulièrement intéressant.

Sur la question de l'entretien des rétablissements de voies de communication, si les chemins déviés ont été mis à la charge des services gestionnaires de ces routes, une décision du Conseil d'État du 29 mars 1859¹ estime que **le tablier du pont reliant les deux tronçons de la rue de Stockholm à Paris relevait des dépendances du Chemin de Fer qui devait en assurer l'entretien, à l'exception de la chaussée**. Cette décision a ensuite été confirmée par une décision ministérielle du 12 mai 1865.

Cette obligation d'entretien n'a pas été remise en cause malgré la nationalisation de la SNCF par le décret-loi du 31 août 1937. Elle a ensuite été confirmée par une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 30 novembre 1948² selon laquelle la SNCF a la gestion de tous les ouvrages d'art par lesquels les lignes de chemin de fer franchissent une voie départementale ou communale aussi bien en passage supérieur qu'inférieur. Il revenait ainsi à la **SNCF d'assurer, à ses frais, l'entretien courant ainsi que les réparations des ouvrages d'art de rétablissement. En contrepartie, la collectivité propriétaire de la voie portée devait assurer, à sa charge, l'entretien des chaussées et des trottoirs**.

Pourtant, une **circulaire** du 10 octobre **1985**³ a abrogé la circulaire précitée de 1948 et **ne fixe plus de principe de répartition de gestion, sauf pour le cas de croisement d'une voie ferrée et d'une route nationale**. En d'autres termes, les collectivités territoriales, dont une voie est coupée ou interrompue par la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transports,

¹ CE, 29 mars 1859, *Compagnie de Chemin de Fer et Paris à Saint-Germain*.

² *Circulaire du ministère de l'intérieur n° 531/AD/6 du 30 novembre 1948, confirmée par l'article 30 du cahier des charges de la SNCF, approuvé par le décret n° 71-1024 du 23 décembre 1971, qui reprend les mêmes principes de répartition de gestion.*

³ *Circulaire n° 85-70 du 10 octobre 1985 relative aux règles de partage de financement en cas de croisement ou de juxtaposition d'une route nationale ou autoroute et d'une voie ferrée.*

doivent gérer l'ouvrage d'art rétablissement la continuité de leur voie. Pour une voie nationale, l'ouvrage d'art doit être géré par le gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle. Ainsi, l'État a maintenu une règle de répartition ancienne en sa faveur en matière de répartition des charges de gestion des ouvrages de rétablissement.

b) Les règles applicables par RFF

Réseau Ferré de France (RFF) opère toutefois une distinction suivant la taille et les moyens de la collectivité gestionnaire de la voirie portée.

A l'occasion de la création d'un nouvel ouvrage, s'il apparaît que la collectivité ne dispose pas des moyens humains, techniques et financiers suffisant pour assurer ses obligations d'entretien, **RFF accepte, par convention** tripartite avec la SCNF, gestionnaire d'infrastructures délégué, **d'assurer la surveillance et l'entretien dudit ouvrage.**

Les frais d'entretien et de surveillance des ponts-routes existant ou à construire peuvent également donner lieu à un **versement libératoire** au gestionnaire de l'ouvrage, destiné à couvrir les charges d'entretien de ces ouvrages, et représentant 8 % du coût de l'ouvrage.

De nombreux exemples impliquant des petites collectivités démontrent que **le principe affiché par RFF est loin d'être généralisé**. Il a été porté à la connaissance de votre rapporteur l'exemple d'une petite commune de 312 habitants, invitée par RFF à rénover les deux ponts situés sur son territoire pour des travaux estimés à 61 000 euros TTC, soit 66 % des dépenses d'équipement du budget d'investissement 2010 de cette collectivité. La commune, s'adressant à RFF afin de bénéficier d'une subvention, s'est vu répondre par l'établissement public que ce type de financement serait « *une porte ouverte à une dérive dangereuse que RFF ne cautionnera pas* ».

II. L'OBJECTIF DE LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI : GARANTIR LA SÉCURISATION JURIDIQUE ET FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE D'OUVRAGES D'ART DE RÉTABLISSEMENT DES VOIES

La proposition de loi de Mme Didier **reprend le principe existant dans les concessions autoroutières** mais également celui qui a régi la gestion des ouvrages d'art de rétablissement surplombant les voies ferrées jusqu'en 1985.

A. LA DÉFINITION D'UN PRINCIPE CLAIR DE RÉPARTITION DES CHARGES ET DES RESPONSABILITÉS

Face aux conséquences financières et juridiques lourdes qu'entraîne la gestion des ouvrages de rétablissement des voies, la mise en place d'un **nouveau cadre juridique plus sécurisant** pour les collectivités territoriales s'impose.

La présente proposition de loi pose un **principe général de répartition des responsabilités et des charges entre les collectivités territoriales et les gestionnaires des infrastructures de transport nouvelles** et définit les obligations de chaque partie. L'objectif est de garantir la sécurisation des collectivités territoriales en la matière.

L'**article 1^{er}** définit ce **principe général**, qui ne s'appliquerait qu'aux futurs ouvrages de rétablissements des voies, selon lequel les charges et responsabilités, en matière d'ouvrage de rétablissement des voies, sont réparties de la façon suivante :

- **aux collectivités territoriales incombent la prise en charge et la gestion des trottoirs, du revêtement routier et des joints qui en assurent la continuité ;**

- **aux gestionnaires de l'infrastructure de transport nouvelle la prise en charge de la surveillance, de l'entretien et de la reconstruction de la structure de l'ouvrage et de l'étanchéité de l'ensemble de l'ouvrage.**

B. LA CONCLUSION D'UNE CONVENTION POUR LA PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS ATTACHÉES À CHAQUE OUVRAGE D'ART

La prise en compte des particularités de chaque ouvrage d'art concerné et de la spécificité des situations locales **relèveraient d'une convention** entre les deux parties.

Par ailleurs, devraient figurer dans les **dossiers préalables aux déclarations d'utilité publique, les premières orientations du contenu des conventions** que le maître d'ouvrage se propose de négocier avec les collectivités territoriales. L'objectif est de prévoir, très en amont, la répartition des charges d'entretien des nouveaux ouvrages d'art et de permettre à la collectivité de savoir dès l'enquête publique si la répartition des charges d'entretien proposée n'est pas satisfaisante.

Le contenu de la convention serait défini par décret mais devrait obligatoirement comprendre les conditions de gestion de l'entretien et du renouvellement de l'ouvrage ainsi que la répartition de la prise en charge financière des travaux.

La négociation devrait permettre la **prise en compte**, par les gestionnaires des ouvrages d'art de rétablissement des voies, de **la situation objective des collectivités**. Si la négociation de la convention ne peut aboutir en raison de l'absence d'un accord entre la collectivité territoriale concernée et le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport, la partie la plus diligente peut saisir le juge qui statuerait et trancherait le litige.

En revanche, la proposition de loi **ne remet pas en cause le principe des conventions déjà signées**. Elle prévoit explicitement que ces conventions continuent de s'appliquer, sauf en cas de dénonciation. Dans ce cas, elle devrait être renégociée selon le principe général énoncé précédemment.

Pour les situations de litige entre une collectivité territoriale et le gestionnaire d'une infrastructure de transport nouvelle, en l'**absence de convention**, il reviendrait aux deux parties de contracter une convention, toujours selon les conditions définies précédemment, dans un délai de trois ans.

Enfin, la **charge financière** liée aux frais d'entretien et de réparation de la chaussée et des superstructures routières, à la suite de la réalisation d'un ouvrage dénivelé de rétablissement des voies, pourrait donner lieu à une **compensation au bénéfice de la collectivité**.

L'**article 3** vise à protéger les collectivités territoriales qui pourraient, en raison de l'application du principe général de répartition des charges et des responsabilités entre les différents acteurs, bénéficier d'un patrimoine « au rabais ». En effet, les gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport pourraient être amenés, afin de réduire leurs charges de surveillance et d'entretien, à construire des ouvrages d'art ne correspondant pas aux critères de sécurité adaptés à la fréquence de la circulation routière des voiries gérées par les collectivités territoriales.

C. DES DIFFÉRENCES MAJEURES AVEC LA PROPOSITION DE LOI DE M. FRANCIS GRIGNON

Les principes de la proposition de loi de Mme Evelyne Didier diffèrent de ceux développés dans la proposition de loi déposée par M. Francis Grignon.

En effet, cette dernière propose d'introduire une **exception pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants** : lorsque ces dernières seraient concernées par la gestion d'un ouvrage de rétablissement, le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport devrait prendre en charge l'entretien, la gestion et la reconstruction de la structure de l'ouvrage.

Plus généralement, cette proposition de loi **rompt le principe qui apparaît dans les concessions autoroutières et dans l'histoire de la gestion des voies ferrées**, en posant le principe que chaque propriétaire doit assumer la charge d'entretien et de reconstruction de son ouvrage, même s'il n'a pas décidé de le construire, une compensation financière, restant à définir, pouvant accompagner ce transfert de gestion.

A défaut d'accord, il reviendrait au **préfet d'assurer la médiation** avant que le juge compétent soit saisi en cas d'échec.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : UN CADRE PROTECTEUR POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES QUI RÉAFFIRME LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ FINANCIÈRE

Outre des améliorations rédactionnelles et une réorganisation des dispositions de la proposition de loi de Mme Didier, votre rapporteur estime que la philosophie du texte qui est soumis à votre commission permet de définir un **cadre protecteur pour les collectivités territoriales**.

En effet, la présente proposition de loi **définit un principe général clair de répartition des charges et des responsabilités** entre collectivités territoriales et gestionnaire de l'infrastructure nouvelle de transport, sur le modèle de la gestion des ouvrages d'art surplombant les concessions autoroutières. Ce principe peut s'appliquer, non seulement aux situations entre une collectivité territoriale et un gestionnaire de réseaux, tels que VNF ou RFF, mais également aux cas où une collectivité territoriale créerait elle-même une nouvelle infrastructure coupant celle gérée par une autre collectivité. Il s'agit principalement du cas d'un conseil général à l'origine d'un ouvrage d'art de rétablissement d'une voie communale, qui se trouverait alors dans une situation comparable à RFF ou VNF.

La **convention** apparaît comme un **outil adapté** permettant de gérer la **diversité des situations**.

La proposition de loi permet également de **réaffirmer le principe de neutralité financière** pour les collectivités territoriales, en ne fixant pas de seuil de population en-deçà duquel les frais de gestions seraient totalement pris en charge par les gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport.

S'est en revanche posée la question, en cas de litige entre les parties lors de la négociation de la convention, de prévoir une médiation du préfet afin de permettre aux acteurs d'aboutir à un accord, sur la base du principe général. Or, bien que le préfet soit le garant de l'intérêt général, il peut également être porteur des intérêts du maître d'ouvrage de l'infrastructure de transports. En d'autres termes, sa neutralité dans la médiation d'un litige opposant une collectivité à un gestionnaire de réseaux national peut être mise en doute. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur avait émis de sérieuses réserves sur le rôle du préfet en cas de litige.

En revanche, sur la question de la compensation, la rédaction de l'article L. 2123-12 proposée par Mme Didier autoriserait les collectivités à transférer la gestion de leur voirie aux gestionnaires des infrastructures de transport nouvelles. Cette disposition apparaît contraire aux principes de base de la décentralisation, selon lesquels les communes et les départements gèrent les voiries dont ils ont reçu la charge. Votre commission a donc supprimé ces dispositions.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 2123-9, L. 2123-10, L. 2123-11 et L.2123-12 (nouveaux) du code général de la propriété des personnes publiques)

Établissement d'une convention répartissant les charges et les responsabilités des ouvrages de rétablissement des voies

I. Le dispositif proposé

Cet article crée quatre nouveaux articles au sein du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) en créant une section 5 au sein du chapitre III du titre II de livre 1^{er}, intitulée « Rétablissement de voies de communication rendu nécessaire par la réalisation d'un ouvrage d'infrastructures de transport ». Il est apparu en effet au groupe de travail mis en place par le ministère des transports que ce code était le réceptacle naturel de dispositions relatives à la superposition de domaines publics différents que représentent les domaines publics routier, ferroviaire et fluvial.

A. Le cas des nouveaux ouvrages de rétablissement des voies

1°) Un principe général de répartition des charges

Le nouvel article L. 2123-9 du CG3P propose la **négociation d'une convention entre les collectivités territoriales**, propriétaires des voies interrompues par la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport, et le gestionnaire de ces infrastructures. Celle-ci reposerait sur le respect d'un **principe général de répartition des charges et des responsabilités** entre les parties en présence, à savoir que :

- le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport, quelle que soit sa forme juridique (collectivité territoriale ou établissement public industriel et commercial), est responsable de la structure de l'ouvrage de rétablissement des voies, y compris l'étanchéité de ce dernier ;

- le propriétaire de la voie rétablie étant responsable de la chaussée et des trottoirs.

2°) La signature d'une convention

Sur la base de ce principe, seraient négociées des conventions entre les deux parties, qui permettraient de prendre en compte les spécificités liées à chaque ouvrage d'art. Les orientations de ces conventions seraient exposées par le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transports lors de la préparation du dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique. La définition, très en amont, du contenu de la convention devrait permettre aux collectivités territoriales concernées d'être informées relativement tôt des orientations du gestionnaire et devrait, de ce fait, faciliter la négociation lorsque celle-ci devrait débiter.

La proposition de loi ne fixe **aucun délai de signature de la convention**. L'idéal serait de négocier la convention parallèlement à l'élaboration du projet. Comme le rappellent les conclusions du groupe de travail précité, « *il n'est pas raisonnable de retarder ou de bloquer un projet d'intérêt général au seul motif que la convention n'est pas encore signée. [...] En outre, pour ce qui concerne les ouvrages neufs, il n'y a pas forcément urgence, un ouvrage d'art neuf ne nécessitant pas a priori d'intervention particulière.* »

Les modalités plus pratiques de négociation et de contenu de la convention devraient être fixées par un décret.

Le principe général et la convention ne s'appliqueraient qu'aux nouveaux ouvrages de rétablissement des voies, dont l'enquête publique aurait débuté postérieurement au premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la présente loi.

B. Le cas des ouvrages de rétablissement déjà existants

Les nouveaux articles L. 2123-10 et L. 2123-11 du CG3P règlent la situation des ouvrages de rétablissement des voies anciens.

1°) Les cas où une convention a été signée

Le nouvel article L. 2123-10 du CG3P propose que **les conventions conclues avant la promulgation de la loi**, qui ont pu être signées entre les propriétaires des voies interrompues et les gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport, **continuent de s'appliquer**. L'objectif n'est pas de bouleverser les relations déjà nouées entre les différents partenaires, qui ont pu aboutir à des accords satisfaisants pour l'ensemble des parties en tenant compte de la complexité des relations entre maîtres d'ouvrage.

En revanche, **en cas de dénonciation** de la convention par l'une des parties, le nouvel article L. 2123-10 propose la **négociation d'une nouvelle convention sur la base du principe général** et selon les conditions précisées à l'article L. 2123-9.

Si la négociation ne peut aboutir, l'une des deux parties peut saisir le juge qui fixera le contenu de la convention.

2°) Les cas d'absence de convention

Le nouvel article L. 2123-11 règle les litiges de répartition des charges et des responsabilités en cas d'absence de convention. Là encore, sur le modèle de ce que prévoit la présente proposition de loi pour les litiges dans le cadre d'une convention ancienne, les deux parties devraient **négoier une convention, sur la base du principe général** de répartition des charges et des responsabilités. Là encore, il n'est proposé aucun délai de signature.

C. La dérogation au principe général

Enfin, le nouvel article L. 2123-12 propose une dérogation au principe général énoncé à l'article L. 2123-9. En effet, cet article prévoit qu'une **compensation** pourrait être versée par le gestionnaire d'une infrastructure nouvelle au propriétaire de la voirie au titre de la charge d'entretien et de réparation de la chaussée et des superstructures routières.

La convention qui peut être signée dans ce cas pourrait prévoir un transfert complet de la maîtrise d'ouvrage de l'opération au gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transports.

II. La position de votre commission des Lois

Outre des améliorations rédactionnelles, votre commission estime que les dispositions de l'article L. 2123-12 proposent un transfert de compétences entre les collectivités territoriales gestionnaire d'une voirie et les collectivités publiques gestionnaires des ouvrages d'art de rétablissement. Or, selon les dispositions des articles L. 2321-2 pour les communes et L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales pour les départements, les collectivités territoriales doivent assumer l'entretien de leur voirie. Il ne leur est donc pas permis de transférer à une autre collectivité publique leurs compétences obligatoires. C'est pourquoi votre rapporteur propose à votre commission de supprimer la dérogation au principe général.

Par ailleurs, si la présente proposition de loi ne propose pas de délai de signature des conventions dans le cadre des nouveaux ouvrages de rétablissement des voies, le cas des ouvrages déjà existants mérite la fixation d'un délai qui pourrait être fixé à trois ans, à compter de la saisine du juge.

Enfin, les dispositions de l'article 3 de la présente proposition de loi sont intégrées dans le I du nouvel article L. 2123-9.

La commission des lois, sur proposition de son rapporteur, a adopté **l'article 1^{er} ainsi rédigé.**

Article 2 **Gage financier**

Cet article vise à couvrir les éventuelles charges financières résultant de l'application de la présente proposition de loi par la création, à due concurrence, d'une taxe additionnelle sur les tabacs.

Article 3

Maintien de la qualité des ouvrages de rétablissement des voies nouveaux

Cet article vise à protéger les collectivités territoriales d'éventuelles conséquences liées à l'application du principe général de répartition des charges énoncé à l'article 1^{er} entre celles-ci et les gestionnaires des infrastructures nouvelles. En effet, ces derniers pourraient être tentés de réaliser des ouvrages d'art de moindre qualité afin de diminuer leurs charges d'entretien et de surveillance, au détriment de la sécurité des voiries.

Votre commission propose de supprimer cet article et d'inscrire à l'article 1^{er} ces dispositions au sein du I. du nouvel article L. 2123-9 du CG3P, dans le cadre de la fixation des premières orientations de la convention dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Votre commission, sur la proposition de son rapporteur, a **supprimé l'article 3.**

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi ainsi rédigée.

EXAMEN EN COMMISSION **Mercredi 2 novembre 2011**

EXAMEN DU RAPPORT

M. Jean-Pierre Sueur, président.- Mes chers collègues, nous allons maintenant procéder à l'examen du rapport de M. Christian Favier et établir notre texte pour la proposition de loi présentée par Mme Evelyne Didier et plusieurs de ses collègues, visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

M. Christian Favier, rapporteur.- La proposition de loi qu'il nous revient d'examiner répond à une attente très forte de la part des collectivités territoriales, puisqu'elle vise à clarifier la répartition des charges de gestion des ouvrages de rétablissement des voies lorsqu'une voie est interrompue en raison de la réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport.

En l'absence de règles législatives ou réglementaires, les principes régissant cette matière ont été définis par la jurisprudence. En 1906, le Conseil d'État a jugé que les ouvrages d'art de rétablissement de voies interrompues par la construction d'une nouvelle infrastructure de transport sont incorporés à l'infrastructure dont ils relient les deux parties.

En d'autres termes, il incombe à la collectivité gestionnaire des voies supportées par l'ouvrage d'en assurer l'entretien, la surveillance et les éventuels travaux de rénovation et de renouvellement.

Les collectivités territoriales ignorent souvent les obligations qui leur incombent, et qui représentent une charge importante. A titre d'exemple, une commune du Calvados de 360 habitants s'est vue imposer une remise en état de deux ponts uniquement utilisés par la SNCF et Réseau Ferré de France (RFF), pour un montant de 61 000 euros, représentant les deux tiers de son budget d'équipement annuel. Les collectivités territoriales ne disposent pas toujours des ressources budgétaires suffisantes pour assumer leurs obligations ; elles sont par ailleurs désarmées face aux grands établissements publics nationaux, qu'il s'agisse de RFF ou de Voies Navigables de France (VNF). Leur responsabilité pénale peut être engagée en raison de leur inaction.

Ce constat apparaît d'autant plus alarmant que les collectivités se voient imposer la gestion d'un ouvrage d'art de rétablissement de leur voirie, alors qu'elles ne disposent d'aucun pouvoir de décision sur les projets de réalisation d'une nouvelle infrastructure de transport comme sur ceux visant à effectuer des travaux de rétablissement.

Il convient toutefois de rappeler que la jurisprudence et le pouvoir réglementaire ont défini des aménagements à ce principe général, notamment pour les autoroutes concédées et les infrastructures ferroviaires, pour lesquelles la gestion des ouvrages et la prise en charge financière n'incombent pas nécessairement au propriétaire.

En effet, pour les ouvrages franchissant les autoroutes concédées, deux directives ministérielles de 1974 et 1976 imposent aux concessionnaires d'être maîtres d'ouvrage des ouvrages de rétablissement au-dessus du domaine public autoroutier concédé.

Pour les voies ferrées, dès 1859, le Conseil d'État a jugé que « le tablier du pont reliant les deux tronçons de la rue de Stockholm à Paris relevait des dépendances du Chemin de Fer qui devait en assurer l'entretien, à l'exception de la chaussée, qui est de la compétence de la collectivité ». Cette obligation d'entretien, qui incombait à la SNCF, n'a pas été remise en cause lors de la nationalisation de celle-ci en 1937. Pourtant, une circulaire de 1985 a mis fin à cette règle de répartition de gestion, sauf pour le cas du croisement d'une voie ferrée et d'une route nationale. En d'autres termes, l'État a maintenu une règle de répartition ancienne en sa faveur mais au détriment des collectivités territoriales.

C'est pourquoi une réflexion sur le sujet s'est imposée et a conduit à la mise en place d'un groupe de travail, en 2009-2010, par l'ancien secrétaire d'État aux transports, M. Dominique Bussereau. Ce groupe a réuni l'AMF, l'ADF, VNF, RFF et les administrations centrales concernées. Deux de nos collègues participaient également à ces travaux : Mme Evelyne Didier, auteur de la présente proposition de loi et M. Francis Grignon.

La proposition de loi de Mme Didier définit un principe général de répartition des charges et des responsabilités selon lequel il incombe aux collectivités territoriales la prise en charge et la gestion des trottoirs, du revêtement routier et des joints qui en assurent la continuité. Les gestionnaires de l'infrastructure de transport nouvelle doivent, quant à eux, assurer la prise en charge de l'étanchéité, de la surveillance, de l'entretien et de la reconstruction de la structure de l'ouvrage.

En d'autres termes, la proposition de loi vise à reprendre le principe qui régit actuellement les concessions d'autoroutes et celui qui régissait, jusqu'en 1985, celui des voies ferrées. Il a également pour mérite de pouvoir s'appliquer à la diversité des situations qui peuvent intervenir entre collectivités territoriales ou entre collectivités et gestionnaires d'infrastructures de transport.

L'application de ce principe général s'accompagne de la négociation d'une convention destinée à prendre en compte les spécificités attachées à chaque ouvrage d'art. Les orientations des conventions seraient définies dès le dossier préalable à la déclaration d'utilité publique afin de permettre aux gestionnaires des infrastructures de transport nouvelles de réfléchir aux conditions de gestion de l'entretien de l'ouvrage.

Ce principe général et la négociation de la convention ne s'appliquent qu'aux futurs ouvrages d'art. La question des ouvrages d'art déjà existants est plus complexe à appréhender : l'obligation de négocier des conventions ne semble pas adaptée et le statu quo n'est pas non plus satisfaisant. C'est pourquoi la proposition de loi prévoit, d'une part, que les conventions déjà

existantes continuent de s'appliquer. En cas de dénonciation par l'une des parties, une nouvelle convention devrait être négociée selon les principes et les modalités présentées précédemment. Dans le cas où aucune convention n'a été signée et en cas de litige, une convention devrait être signée selon les modalités précédentes.

La question de la négociation, en cas de désaccord, est également délicate. Le groupe de travail mis en place par M. Bussereau avait proposé, avant la saisine du juge, l'existence d'une phase précontentieuse avec l'intervention du préfet qui aurait eu une mission de médiation. Toutefois, force est de constater que le préfet, bien que garant de l'intérêt général, peut également apparaître comme partie prenante dans les litiges opposant les collectivités territoriales et les établissements publics nationaux. C'est pourquoi la phase contentieuse a été préférée sans passer par une phase de médiation et de conciliation.

La proposition de loi de Mme Didier envisage également de poser le principe d'une compensation financière, par dérogation au principe général, selon laquelle les collectivités territoriales pourraient demander de transférer la gestion de leur voirie aux gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport. Cette dérogation apparaît contraire aux principes mêmes de la décentralisation selon lesquels les collectivités territoriales doivent assurer la gestion de leur voirie. C'est pourquoi je vous propose la suppression de cette disposition.

L'article 2 est l'article de gage financier. Enfin, l'article 3 vise à protéger les collectivités territoriales des éventuelles conséquences issues de l'application du principe général. En effet, afin de réduire leurs charges d'entretien, les gestionnaires des nouvelles infrastructures de transport pourraient être tentés de construire des ouvrages d'art « a minima » sans souci de la sécurité. Je vous propose de supprimer cet article et d'intégrer ces dispositions dans l'article 1er. Plus précisément, les dossiers préalables aux déclarations d'utilité publique pourraient être le réceptacle de ces orientations et permettre à la collectivité d'apprécier la qualité de l'ouvrage.

Les différences avec la proposition de loi de notre collègue Francis Grignon sont nombreuses. Tout d'abord, cette dernière pose le principe selon lequel chaque propriétaire doit assurer la charge d'entretien et de reconstruction de son ouvrage même s'il n'a pas décidé de le construire, une compensation financière, restant à définir, pouvant accompagner ce transfert de gestion. Ensuite, elle propose d'introduire une exception pour les collectivités territoriales de moins de 3 500 habitants : lorsque ces dernières seraient concernées par la gestion d'un ouvrage de rétablissement, le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport devrait prendre en charge l'entretien, la gestion et la reconstruction de la structure de l'ouvrage. Enfin, elle propose de confier au préfet une mission de médiation, avant que le juge soit saisi, en cas d'échec de la négociation de la convention.

L'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France, qui représentent les collectivités principalement concernées par cette problématique, m'ont indiqué, lors de leurs auditions, être largement favorables à l'adoption de la proposition de loi de Mme Didier.

Les deux amendements que je vous propose d'adopter visent, d'une part, à réécrire les dispositions de l'article 1er afin de corriger certaines maladresses rédactionnelles, réorganiser les différents articles et y intégrer les dispositions de l'article 3.

M. Jean-Pierre Sueur, président.- Il s'agit d'une problématique à laquelle sont confrontés de nombreux élus ; comme vous l'avez dit, la jurisprudence a longtemps fixé les règles régissant cette matière, faute de dispositions législatives claires. Il s'agit là d'un véritable problème que cette proposition de loi a le mérite de traiter.

Mme Jacqueline Gourault.- Nous sommes très satisfaits de cette proposition de loi. Je suis moi-même confrontée à des cas similaires dans mon département où des petites communes rurales ne peuvent faire face à leur obligation d'entretien sur des tabliers de pont de voies ferrées. Cela conduit à des situations dangereuses pouvant engager la responsabilité pénale des maires, question à ne pas négliger. Mon collègue M. Yves Détraigne, me disait il y a un instant que, sur le trajet de la nouvelle ligne TGV qui traverse la Marne, de nombreux cas vont entrer dans le champ d'application de cette proposition de loi. C'est pourquoi nous la soutiendrons.

M. René Vandierendonck.- Il s'agit d'un texte important destiné à préserver la neutralité financière des rapports entre les collectivités territoriales et les établissements publics de l'Etat, à l'image de RFF ou de VNF. Dès lors, ce texte apporte des clarifications nécessaires dans un domaine qui devenait le prétexte à de nombreux chantages.

M. Christian Favier, rapporteur.- Je me réjouis de l'unanimité qui se dégage de notre discussion. Je crois effectivement que ce texte va sécuriser la situation des collectivités territoriales, aujourd'hui en difficulté dans le cadre de travaux importants de rénovation ou de renouvellement qu'elles doivent réaliser sur des ouvrages parfois anciens et dont elles n'ont pas toujours mesuré les conséquences, tant d'un point de vue financier pour leurs propres budgets, que d'un point de vue juridique à travers la mise en cause de la responsabilité pénale des exécutifs locaux. Il est donc important de sortir aujourd'hui des solutions jurisprudentielles et d'apporter une clarification législative des responsabilités de chaque acteur. A ce titre, cette proposition de loi paraît équilibrée, surtout dans le cadre des nombreux projets à venir : je pense notamment aux futures lignes de TGV. Cette proposition est aussi le résultat d'un travail collectif du groupe de travail mis en place par le ministère chargé des transports, auquel les élus avaient été largement associés.

Examen des amendements

Article 1er

M. Christian Favier, rapporteur.- Au-delà des améliorations rédactionnelles et de la restructuration de la structure de l'article qu'il propose, l'amendement n° COM- 1 tend à supprimer les dispositions de l'article L. 2123-12 du code général de la propriété des personnes publiques qui, dans la rédaction actuelle, prévoient un transfert de compétences entre les collectivités territoriales gestionnaire d'une voirie et les collectivités publiques gestionnaires des ouvrages d'art de rétablissement. Or, selon les dispositions des articles L. 2321-2 pour les communes et L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales pour les départements, les collectivités territoriales doivent assumer l'entretien de leur voirie. Il ne leur est donc pas permis de transférer à une autre collectivité publique leurs compétences obligatoires.

Si la présente proposition de loi ne propose pas de délai de signature des conventions dans le cadre des nouveaux ouvrages de rétablissement des voies, le cas des ouvrages déjà existants mérite la fixation d'un délai qui pourrait être fixé à trois ans, à compter de la saisine du juge.

Enfin, cet amendement prévoit d'intégrer les dispositions de l'article 3 de la présente proposition de loi dans le I du nouvel article L. 2123-9.

L'amendement n° COM- 1 est adopté.

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

Article 3

M. Christian Favier, rapporteur.- L'amendement n° COM-2 supprime l'article 3 de la proposition de loi dans la mesure où ses dispositions ont été intégrées dans le paragraphe I du nouvel article L. 2123-9 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'amendement de cohérence n° COM-2 est adopté ; en conséquence, l'article 3 est supprimé.

L'ensemble de la proposition de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

PROPOSITION DE LOI			
visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies			
Auteur	N°	Objet	Sort
Article 1er			
Établissement d'une convention répartissant les charges et les responsabilités des ouvrages de rétablissement des voies			
M. Favier, rapporteur	1	Améliorations rédactionnelles et précisions des modalités de la convention en cas de litiges	Adopté
Article 3			
Maintenance de la qualité des ouvrages de rétablissement des voies nouveaux			
M. Favier, rapporteur	2	Suppression de l'article	Adopté

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mme Evelyne Didier, sénatrice, auteure de la proposition de loi

M. Francis Grignon, sénateur, auteur d'une proposition de loi sur le même sujet.

Réseau Ferré de France (RFF)

- **Mme Isabelle Hasard**, directeur du service juridique ;
- **Mme Marie-Reine du Bourg**, responsable affaires publiques et relations parlementaires.

Voies Navigables de France (VNF)

- **M. Pascal Girardot**, directeur général délégué ;
- **Mme Isabelle Andrivon**, directrice générale adjointe.

Assemblée des Départements de France (ADF)

- **M. Yves Krattinger**, sénateur, vice-président ;
- **M. Philippe Erscu**, chef du service Territoires ;
- **Mme Marylène Jouvien**, attachée parlementaire.

Association des Maires de France (AMF)

- **Mme Florence Masson**, chargée d'études au département ville, urbanisme et habitat ;
- **M. Alexandre Touzet**, chargé de mission Relations avec le Parlement.

Contribution écrite

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

**Proposition de loi visant à répartir
les responsabilités et les charges
financières concernant les ouvrages
d'art de rétablissement des voies**

**Proposition de loi visant à répartir
les responsabilités et les charges
financières concernant les ouvrages
d'art de rétablissement des voies**

Article 1^{er}

Article 1^{er}

À ~~u~~ chapitre III du titre II du li-
vre I^{er} de la deuxième partie du code
général de la propriété des personnes
publiques, ~~il~~ est ~~ajouté~~ une section 5
ainsi rédigée :

Le chapitre III du titre II du li-
vre I^{er} de la deuxième partie du code
général de la propriété des personnes
publiques est complété par une sec-
tion 5 ainsi rédigée :

« Section 5

(Alinéa sans modification).

« Rétablissement de voies de
communication rendu nécessaire par la
réalisation d'un ouvrage d'infrastructu-
res de transport

(Alinéa sans modification).

« *Art. L. 2123-9.* — Le dossier
d'enquête préalable à la déclaration
d'utilité publique d'un nouvel ouvrage
d'infrastructure de transport expose les
modalités prévues pour la réalisation
des rétablissements de voies interrom-
pues, ainsi que les obligations futures
concernant les ouvrages d'art de réta-
blissement.

« *Art. L. 2123-9. — I.* — Le
dossier d'enquête préalable à la décl-
ARATION d'utilité publique d'un nouvel
ouvrage d'infrastructure de transport
expose les modalités prévues pour le
rétablissement de voies interrompues
ainsi que les obligations futures
concernant les ouvrages d'art de réta-
blissement incombant à chaque partie.

« La qualité des ouvrages cons-
truits tient compte de la gestion ulté-
rieure des ouvrages de rétablissement
de communication en respectant les rè-
gles en vigueur dans ce domaine et en
s'appuyant sur le projet technique des
gestionnaires des voies rétablies. Elle
correspond également aux besoins du
trafic supporté par la voie rétablie.

« *I.* — Lorsque, du fait de la
réalisation du nouvel ouvrage d'infras-
tructure de transport, la continuité
d'une voie de communication existante
est rétablie par un ouvrage dénivelé, la
superposition des ouvrages publics qui
en résulte fait l'objet d'une convention
entre le gestionnaire de l'infrastructure
nouvelle et le propriétaire de la voie ré-
tablie.

« *II.* — Lorsque, du fait de la
réalisation du nouvel ouvrage
d'infrastructures de transport, la conti-
nuité d'une voie de communication
existante est rétablie par un ouvrage
dénivelé, la superposition des ouvrages
publics qui en résulte fait l'objet d'une
convention entre le gestionnaire de
l'infrastructure de transport nouvelle et
le propriétaire de la voie rétablie.

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

« H. — La convention répartit les charges de surveillance, d'entretien, de réparation et de renouvellement selon le principe suivant :

au gestionnaire de la nouvelle infrastructure de ~~communication~~, la responsabilité de la structure de l'ouvrage d'art, y compris l'étanchéité,

au propriétaire de la voie rétablie, la responsabilité de la chaussée et des trottoirs.

~~« III. — Les éléments contenus dans la convention sont déterminés par décret. La convention doit être établie en respectant les dispositions de l'article L. 2123-12 du code général de la propriété des personnes publiques.~~

~~« Les dispositions de l'article L. 2123-9 s'appliquent aux ouvrages d'infrastructures de transports dont l'enquête publique est ouverte postérieurement au premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la présente loi.~~

~~« Art. L. 2123-10. — Les dispositions des conventions conclues antérieurement à la promulgation de la loi et prévoyant les modalités de gestion d'un ouvrage de rétablissement continuent à s'appliquer, sauf en cas de dénonciation de la convention par au moins l'une des parties.~~

~~« Dans cette hypothèse, une nouvelle convention devra être conclue conformément aux principes énoncés à l'article L. 2123-9 de la présente loi. Elle décrit les conditions prévisionnelles de cet entretien et contient une évaluation des dépenses prévisibles correspondantes. Enfin, elle fixe les modalités de remise de l'ouvrage et de l'ouverture de la voie à la circulation.~~

« La convention répartit les charges de surveillance, d'entretien, de réparation et de renouvellement selon le principe suivant :

1° Au gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport, la responsabilité de la structure de l'ouvrage, y compris l'étanchéité ;

2° Au propriétaire de la voie rétablie, la responsabilité de la chaussée et des trottoirs.

« Elle décrit les conditions prévisionnelles de cet entretien et contient une évaluation des dépenses prévisibles correspondantes. Enfin, elle fixe les modalités de remise de l'ouvrage et de l'ouverture de la voie à la circulation.

« III. — Ces dispositions s'appliquent aux ouvrages d'infrastructures de transports nouvelles dont l'enquête publique est ouverte postérieurement au premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la loi n° du visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

« IV. — Un décret précise les modalités d'application du présent article.

« Art. L. 2123-10. — En cas d'échec de la négociation relative à la signature de la convention prévue au II de l'article L. 2123-9, la partie la plus diligente peut saisir le juge compétent.

Alinéa supprimé.

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique

~~« En cas de litige sur la répartition des charges, les parties peuvent saisir le juge.~~

~~« Art. L. 2123-11. — Pour les franchissements existants et en cas de litige concernant la prise en charge des dépenses ayant pour origine la situation de superposition domaniale résultant du rétablissement de la voie de communication en l'absence de convention, les deux parties doivent conclure une convention dans un délai de trois ans, en respectant les principes énoncés dans l'article L. 2123-9 de la présente loi.~~

~~« Art. L. 2123-12. — Par dérogation au principe énoncé dans l'article L. 2123-9 de la présente loi, la charge financière liée aux frais d'entretien et de réparation de la chaussée et des superstructures routières, résultant du rétablissement dénivelé d'une voie de communication existante coupée par la réalisation d'un ouvrage d'infrastructures de transport, peut donner lieu à compensation pour la collectivité.~~

~~« Les parties signent une convention répartissant précisément pour le futur les conditions matérielles, administratives et financières de gestion de cette superposition d'ouvrages, pouvant aboutir à un transfert complet de maîtrise d'ouvrage de l'opération au gestionnaire de l'infrastructure de transports. »~~

Article 2

Les charges résultant, pour l'État, de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 3

~~La qualité des ouvrages construits devra tenir compte de la gestion~~

Alinéa supprimé.

« Art. L. 2123-11. — I. — Les dispositions des conventions conclues antérieurement à la promulgation de la loi n° du visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies prévoyant les modalités de gestion d'un ouvrage de rétablissement de voies continuent à s'appliquer, sauf en cas de dénonciation de la convention par l'une des parties.

« En cas de dénonciation de la convention, une nouvelle convention est conclue conformément aux principes énoncés à l'article L. 2123-9, dans un délai de trois ans à compter de la saisine du juge.

« II. — En l'absence de convention et en cas de litige concernant la prise en charge des dépenses ayant pour origine la situation de superposition domaniale résultant du rétablissement de la voie de communication, les deux parties signent une convention dans un délai de trois ans à compter de la saisine du juge, en respectant les principes énoncés au II de l'article L. 2123-9.

Article 2

(Sans modification).

Article 3

Supprimé.

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte élaboré par la commission en
vue de l'examen en séance publique**

~~ultérieure des ouvrages de rétablissement de communication en respectant les règles en vigueur dans ce domaine et en s'appuyant sur le projet technique des gestionnaires des voies rétablies. Elle devra également correspondre aux besoins du trafic supporté par la voie rétablie.~~