

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1978.
Enregistré à la présidence du Sénat le 6 septembre 1978.

PROJET DE LOI

relatif aux transports publics d'intérêt local,

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. RAYMOND BARRE,
Premier Ministre,

PAR M. JOËL LE THEULE,
Ministre des Transports.

(Renvoyé à la Commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi du 31 juillet 1913 correspondait à une époque où la desserte des villes et des campagnes ne pouvait être assurée que par le chemin de fer. A côté des grands réseaux gérés par les compagnies concessionnaires de l'Etat, les départements et communes développaient les voies ferrées d'intérêt local, dans un contexte juridique empreint d'une défiance persistante à l'égard de toute initiative locale.

Plus de soixante ans après, ce texte est toujours en vigueur, sans que ses fondements aient changé malgré les nombreuses retouches qu'il a subies. Face à la diversité des moyens de transports utilisables, à l'évolution des idées sur la centralisation administrative, au glissement des courants de trafic des zones rurales vers les zones urbaines en plein essor, une simple codification de l'existant resterait anachronique, inopérante et hétérogène. C'est donc un régime nouveau qu'il faut élaborer pour les transports publics d'intérêt local, plus précis dans son champ d'application, plus simple et plus efficace dans son organisation.

I. — Le champ d'application de la loi.

Le projet de loi ne modifie en rien les règles de la coordination et de l'harmonisation des transports, telles qu'elles ont été instituées par l'article 7 de la loi du 5 juillet 1949 et précisées, en ce qui concerne les transports ferroviaires et routiers, par le décret du 14 novembre 1949 modifié.

La notion de périmètre des transports urbains, visée à l'article 1^{er} du projet, est celle qui figure dans ce décret. L'inscription des services de transports publics d'intérêt local sur les plans de transports départementaux est effectuée dans les conditions prévues par le décret de 1949, au nom de l'autorité organisatrice, et c'est à dessein que le premier alinéa de l'article 1^{er} du projet reprend les termes de l'article 5 du décret visant les services routiers subventionnés.

Pour ce qui est des autorités organisatrices, une définition octroyée de l'intérêt local serait forcément imparfaite et arbitraire ; celui-ci, à l'inverse, est consacré par la décision d'une commune, d'un ensemble de communes, d'un département ou d'un groupement de collectivités locales — syndicat mixte, communauté urbaine, district, syndicat de communes — de mettre en œuvre un service de transport public, c'est-à-dire d'en prendre la responsabilité, d'en assurer l'organisation et le contrôle ainsi que, le cas échéant, la charge financière.

Si tout service de transport public organisé par une autorité décentralisée entre, de ce fait même, dans le champ d'application du projet de loi, ce dernier énumère en outre les services qui, en raison de leur nature constituent nécessairement les services publics d'intérêt local.

Il s'agit tout d'abord de tous les services réguliers de transports publics de voyageurs assurés entièrement à l'intérieur d'un périmètre des transports urbains, qu'il a paru opportun de soumettre

au nouveau régime, en raison de l'engagement juridique et financier sans cesse croissant des collectivités locales, compte tenu du rôle économique et social des transports en commun, dans des zones urbaines toujours plus étendues. Il s'agit ensuite des services placés sous le régime de la loi du 31 juillet 1913, qui sont dans leur ensemble transférés sous celui de la nouvelle loi.

Des textes particuliers ayant récemment été pris en ce qui concerne les services de transports scolaires, l'inclusion de ces services était de ce fait sans objet. Sont également exclus du champ d'application de la loi les services de transports en commun de voyageurs dans la région des transports parisiens régis par l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 et les services de transports aériens, fluviaux et maritimes.

Quelques cas particuliers élargissent toutefois ce champ d'application au-delà des principes directeurs exposés ci-dessus.

Il faut remarquer en premier lieu que n'est envisagée l'extension de la qualité d'autorité organisatrice — outre la liste prévue à l'article 1^{er} — qu'aux établissements publics régionaux et dans la mesure où ils sont habilités par décret à mettre en œuvre un schéma régional de transport pour les dessertes d'intérêt général (article 11).

La possibilité, pour les autorités décentralisées, de passer des conventions avec la SNCF, procède de la volonté de leur permettre de mettre en œuvre une politique intégrée des divers moyens utilisables de transports publics d'intérêt local, sans pour autant déroger aux règles contractuelles (convention et cahier des charges) définissant les rapports entre l'Etat et la Société nationale (article 4).

Les gares routières publiques de voyageurs régies par l'ordonnance du 24 octobre 1945 seront elles aussi soumises au régime de la nouvelle loi. Elles pourront être créées ou gérées par une autorité organisatrice. Il y a donc changement d'autorité organisatrice, le régime actuel où l'Etat détient le pouvoir concédant n'étant plus adapté (article 12).

De même, les chemins de fer funiculaires ou à crémaillère, téléphériques, remonte-pente ou tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs se verront appliquer les dispositions de la nouvelle loi, lorsqu'ils dépendent d'une autorité organisatrice (article 1^{er}).

Un renforcement de la compétence territoriale des autorités organisatrices est aussi envisagé : à l'encontre de la plupart des services publics assurés par les collectivités locales, qui se caractérisent

par une implantation géographique limitée au territoire de celles-ci, le tracé des lignes de transports peut nécessiter le dépassement des limites de l'autorité organisatrice. L'article 3 de la loi est destiné à permettre ces dépassements même si les communes concernées s'y opposent. Cependant, dans ce dernier cas, le niveau d'approbation des projets est évidemment plus élevé.

II. — Les mécanismes d'application.

Les services de transports publics d'intérêt local doivent être assujettis, quels que soient le moyen ou la technique de transport utilisés, à des règles générales simples, garantes de leur efficacité.

Il faut distinguer à cet égard deux phases successives : d'une part, le projet, d'autre part, la mise en œuvre du service.

Il importe que l'autorité organisatrice définisse préalablement les caractéristiques essentielles des services et qu'elle en mesure les incidences : tel est l'objet de la première phase, qui doit permettre de prendre en considération non seulement les problèmes relatifs aux projets techniques de réalisation d'infrastructures spécifiques, mais encore ceux découlant de toute mesure énoncée à l'alinéa 1^{er} de l'article 3 (c'est-à-dire des décisions affectant d'une manière sensible la consistance et les conditions de réalisation des services).

C'est à ce niveau qu'un certain nombre de points sont arrêtés et que sont prises les décisions relatives selon le cas à la réalisation d'une infrastructure, à l'octroi de subvention ou de toute autre contribution financière, ou enfin à la forme que revêtira l'exploitation (régie ou contrat) ; ces décisions sont sanctionnées par une délibération expresse de l'autorité organisatrice adoptant le projet.

Lorsqu'une déclaration d'utilité publique est nécessaire, l'adoption du projet en constitue le préalable.

Il faut remarquer à cet égard que la tutelle de l'Etat, qui s'exerçait lourdement dans la loi de 1913, est totalement supprimée dès lors que le service ne dépasse pas les limites de compétence territoriale de l'autorité organisatrice.

La seconde phase concerne la mise en œuvre du service.

Il faut donc tout d'abord déterminer la nature juridique du régime d'exploitation du service de transport, régie ou contrat (article 4). S'il s'agit d'un contrat, une distinction s'impose entre la convention où figurent les obligations réciproques de l'autorité orga-

nisatrice et de l'exploitant, et le cahier des charges qui récapitule les obligations de l'exploitant à l'égard des usagers et des tiers. S'il y a une régie, c'est le règlement qui remplit le rôle de cahier des charges.

Les dispositions de l'article 5 correspondent, par rapport à la loi de 1913, à un allègement considérable de la tutelle de l'Etat : dans l'hypothèse où les délibérations relatives au choix de la forme d'exploitation du service de transport ne dérogent pas aux documents types prévus à l'article 4, on se trouve simplement dans un cas de tutelle minimum, puisque ces délibérations sont exécutoires dans un délai de quinze jours après leur dépôt en préfecture ou en sous-préfecture. Le préfet n'a en l'espèce qu'un pouvoir d'annulation pour illégalité.

En l'absence de documents types, on est en présence d'une tutelle qui suppose une approbation préalable dans un délai variable en fonction de la nature de l'autorité organisatrice.

Des conditions particulières n'apparaissent que s'il y a dérogation aux documents types, ou si la durée des conventions est supérieure à un certain seuil. Cette dernière condition s'explique par le fait que les exploitants devenant de plus en plus de simples prestataires de services, il faut limiter la durée des conventions au nombre d'années nécessaires à l'amortissement de leurs apports (le chiffre de dix ans semble devoir être retenu à cet égard). En outre, cette disposition garantit les autorités organisatrices contre le risque de routine en les incitant à une révision périodique des contrats.

Le mécanisme d'approbation des documents relatifs à la mise en œuvre des services est ainsi dépourvu de lourdeurs inutiles, ce qui ne signifie pas que les autorités organisatrices ne puissent, comme auparavant, faire appel, si elles le désirent, aux conseils techniques des services de l'Etat en vue de leur mise au point.

L'article 7 concerne les tarifs de transports publics d'intérêt local : ceux-ci sont fixés conformément au contrat, mais doivent néanmoins tenir compte des limites résultant de la réglementation applicable en la matière.

Le dernier point concernant la mise en œuvre des services a trait à l'aspect de sécurité et de police de l'exploitation. A cet égard, l'article 9 reprend certaines dispositions de la loi de 1845 applicable aux chemins de fer et les étend à tous les services de transports publics d'intérêt local, qu'ils soient ferrés ou non. Cette disposition tend donc à une harmonisation du régime touchant à la sécurité et à la police de l'exploitation.

III. — Divers.

Dans son article 14, le projet de loi, dans un souci de clarification, se propose d'abroger un certain nombre de textes. Il faut donc rétablir une base légale pour les dispositions relatives à ceux des services de transports de voyageurs par téléphérique, remonte-pente ou tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs qui ne sont pas inclus dans le champ d'application du régime des transports publics d'intérêt local (article 10).

Il convient enfin de signaler que l'entrée en vigueur du projet de loi est prévue dans un délai d'un an après sa promulgation, cela afin d'éviter un décalage entre celle-ci et la parution des décrets d'application (article 15).

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre des Transports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre des Transports qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Sont soumis aux dispositions de la présente loi :

— les services de transports publics de voyageurs ou de marchandises exploités en régie par une ou plusieurs communes, un ou plusieurs départements ou leurs groupements ;

— les services de transports publics de voyageurs ou de marchandises exploités en vertu d'un contrat passé par ces collectivités ou groupements ;

— les services de transports publics de voyageurs ou de marchandises bénéficiant d'une contribution financière de ces collectivités ou groupements ; ne sont pas considérées comme des contributions financières au sens de la présente loi, celles qui ne sont que la contrepartie d'aménagements secondaires des services, faits à la demande d'une collectivité ou groupement et acceptés par l'exploitant ;

— les autres services réguliers de transports publics de voyageurs assurés entièrement à l'intérieur d'un périmètre des transports urbains, fixé dans des conditions définies par décret.

Les services de transports publics de voyageurs par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, téléphérique, remonte-pente ou tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs sont des services de transports publics au sens du présent article.

Les services de transports aériens, fluviaux et maritimes, les services de transports en commun de voyageurs dans la région des transports parisiens et les services spéciaux de transports publics routiers réservés aux élèves ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi.

Art. 2.

Les collectivités ou groupements mentionnés à l'article premier sont dénommés dans la présente loi autorités organisatrices.

Les services de transports définis à l'article premier sont dénommés services de transports publics d'intérêt local.

Art. 3.

Tout projet relatif à la création, à la modification substantielle, à la suppression, aux modalités d'exploitation d'un service de transports publics d'intérêt local ou à l'octroi d'une contribution financière par une autorité organisatrice doit faire l'objet d'une délibération portant expressément sur l'intérêt économique et social du projet, sur sa compatibilité avec les documents d'aménagement et d'urbanisme et sur les modalités techniques, administratives et financières de sa réalisation.

Lorsqu'une autorité organisatrice prévoit pour la réalisation d'un projet l'octroi d'une subvention de l'Etat, d'une contribution financière d'une collectivité locale ou d'un autre concours financier, elle ne peut adopter définitivement ce projet que si les décisions relatives à l'octroi des subventions, contributions ou concours ont été prises.

Si la réalisation d'un projet nécessite une déclaration d'utilité publique, celle-ci ne peut être prononcée que lorsque l'autorité organisatrice a adopté le projet.

Lorsqu'un projet dépasse les limites de compétence territoriale de l'autorité organisatrice et s'il y a opposition d'une collectivité sur le territoire de laquelle des lignes sont prévues, il doit être approuvé par l'autorité supérieure.

Art. 4.

Les services de transports publics d'intérêt local ne peuvent être exploités que :

— au moyen d'une régie instituée par l'autorité organisatrice, selon des modalités juridiques, administratives et financières définies par décret en Conseil d'Etat ;

— dans le cadre d'un contrat conclu entre l'autorité organisatrice et l'exploitant, comportant une convention et un cahier des charges ; un décret en Conseil d'Etat définit les différentes catégories de contrats et détermine les clauses administratives et financières qu'ils doivent obligatoirement comporter ;

— ou, dans le cadre d'un contrat conclu par une autorité organisatrice avec la SNCF, pour l'exploitation, sur une ou plusieurs lignes de son réseau, d'un service de transports publics d'intérêt local.

Les règlements intérieurs types des régies ainsi que les conventions types et cahiers des charges types sont approuvés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 5.

Les délibérations relatives aux conventions, aux cahiers des charges et aux règlements des régies sont soumises à approbation de l'autorité supérieure :

- en l'absence de documents types ;
- lorsqu'il est dérogé aux documents types ;
- ou lorsque la durée de la convention est supérieure à dix ans.

Les délibérations sont considérées comme approuvées si aucune décision n'est intervenue à leur égard dans un délai de trois mois à partir de leur dépôt en préfecture ou en sous-préfecture, lorsqu'elles sont soumises à approbation du préfet ; ce délai est porté à six mois lorsqu'elles sont approuvées par arrêté ministériel ou par décret.

Art. 6.

Dans un délai de trois ans à compter de la publication des décrets prévus au premier alinéa de l'article 4, les règlements intérieurs des régies et les contrats en vigueur doivent être rendus conformes aux dispositions desdits décrets. Les dispositions de l'article L 322-2 du Code des communes ne s'appliquent pas à ces règlements intérieurs et contrats.

Dans le même délai, des contrats doivent être conclus avec les exploitants des autres services de transports publics d'intérêt local, ainsi que des autres services de transports publics créés en application de la loi du 31 juillet 1913 et qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de suppression.

En cas de désaccord entre l'autorité organisatrice et l'exploitant, il est statué sur la révision ou sur les conditions de résiliation du contrat par décret en Conseil d'Etat.

Art. 7.

Les tarifs des services de transports publics d'intérêt local sont soumis à homologation et peuvent faire l'objet d'aménagements ou de limitations par l'autorité supérieure dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 8.

Les services de transports publics d'intérêt local sont soumis au contrôle de l'autorité supérieure, dans les conditions fixées par décret. Les conditions dans lesquelles les frais de contrôle sont mis à la charge des exploitations figurent parmi les clauses obligatoires des règlements intérieurs des régies et des contrats prévus à l'article 4.

Art. 9.

Les services de transports publics d'intérêt local guidés le long de leur parcours en site propre sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1845 à l'exception de l'article 4. Les préfets peuvent, cependant, pour des raisons de sécurité publique, imposer l'obligation de placer des clôtures sur tout ou partie du parcours et exiger la pose de barrières au croisement des chemins fréquentés.

Les autres services de transports publics d'intérêt local sont soumis aux dispositions des articles 12 à 27 de la loi du 15 juillet 1845.

Art. 10.

Les services de transports publics de voyageurs par chemin de fer funiculaire, téléphérique, remonte-pente ou tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs, quel que soit le régime d'exploitation, sont soumis à autorisation, d'une part, avant l'exécution des travaux et, d'autre part, avant la mise en exploitation. L'autorisation peut être refusée pour des motifs tenant à l'aménagement et à l'urbanisme ou à la sécurité.

Les tarifs des services de transports publics de voyageurs par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, téléphérique, remonte-pente ou tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs, à l'exception de ceux qui entrent dans le champ d'application de l'article 1^{er}, sont soumis à homologation et peuvent

faire l'objet d'aménagements ou de limitations par l'autorité supérieure, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces services sont soumis, selon des modalités définies par décret, au contrôle de l'autorité supérieure.

Les services de transports publics de voyageurs par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère mentionnés à l'alinéa précédent sont soumis aux dispositions du premier alinéa de l'article 9 de la présente loi. Les autres services de transports publics mentionnés à l'alinéa précédent sont soumis aux dispositions des articles 12 à 27 de la loi du 15 juillet 1845 et aux dispositions relatives à la police, à la sécurité et à l'exploitation des chemins de fer.

Art. 11.

Les services faisant l'objet de contrats conclus par un établissement public régional habilité à mettre en œuvre un schéma régional de transport sont soumis aux dispositions de la présente loi, dans les conditions fixées en tant que de besoin par décret en Conseil d'Etat.

Art. 12.

Les articles 3 à 8 sont applicables aux gares routières publiques de voyageurs régies par l'ordonnance du 24 octobre 1945.

Art. 13.

Des décrets en Conseil d'Etat fixent en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

Art. 14.

Sont abrogés :

- les articles L. 377-2 à 5 du Code des communes ;
- le 12^e de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 modifiée relative aux conseils généraux ;
- la loi du 31 juillet 1913 relative aux voies ferrées d'intérêt local, modifiée ;
- l'acte dit « loi du 4 mars 1942 », modifié ;
- le deuxième alinéa de l'article 2 et les articles 4 à 13 de l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945 sur les gares routières de voyageurs ;

— la loi n° 61-1174 du 31 octobre 1961, rendant applicables les articles 12 à 27 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer à certaines entreprises de transport public ;

— le décret du 23 octobre 1935 relatif aux transports publics d'intérêt local, à l'exception de son article 13 ;

— le décret du 30 juillet 1937 relatif au déclassement des voies ferrées d'intérêt local ;

— le titre III du décret du 12 novembre 1938 relatif à la coordination des transports ;

— le décret n° 53-949 du 30 septembre 1953 modifié relatif aux transports publics secondaires d'intérêt local.

Art. 15.

La présente loi entrera en vigueur un an après sa promulgation.

Fait à Paris, le 4 septembre 1978.

Signé : RAYMOND BARRE.

Par le Premier Ministre :

Le Ministre des Transports,

Signé : JOËL LE THEULE.