

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1979.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à améliorer la coordination des travaux entrepris  
sur les voies publiques,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Roger ROMANI et les membres du groupe  
du Rassemblement pour la République (1) et apparentés (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

### EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi qui fait l'objet du présent exposé porte, comme son titre l'indique, sur l'amélioration de la coordination des travaux de voirie.

Depuis quelques années, en raison de l'augmentation des travaux d'extension ou de renforcement des réseaux divers, les Français ressentent la nécessité d'une politique nouvelle en la

(1) Ce groupe est composé de : MM. Jean Amélin, Hubert d'Andigné, Hamadou Barkat Gourat, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, Yves Estève, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Michel Giraud, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hammann, Marc Jacquet, Paul Kaus, Christian de La Malène, Michel Maurice-Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Roger Moreau, Jean Natali, Sosfo Makape Papilio, Charles Pasqua, Christian Poncelet, Georges Repiquet, Roger Romani, Maurice Schumann, Bernard Talon, Edmond Valcin, Jean-Louis Vigier.

(2) Apparentés : MM. Jacques Coudert, Paul Malassagne.

matière, ils critiquent très fréquemment les conditions dans lesquelles les diverses administrations — P. T. T., E. D. F.,... — exécutent leurs travaux sur le domaine public. Ils acceptent de plus en plus mal les nuisances occasionnées par ces travaux mais aussi dénoncent l'insuffisance de la coordination des programmes et le gaspillage qui en résulte.

Sans doute, le droit communal met-il à la disposition des collectivités locales des moyens juridiques permettant d'assurer une certaine coordination des travaux de voirie. Il y a lieu, à cet sujet, de distinguer la coordination dans l'espace et la coordination dans le temps.

La coordination dans l'espace est la mission de gestion du sous-sol des voies publiques, dont le but est de répartir l'espace entre les divers utilisateurs. A cet égard, une partie de cette mission échappe à l'autorité des maires, soit parce qu'ils ne sont pas gestionnaires de la voie considérée, soit par exemple du fait que l'administration des postes et télécommunications détient de l'article L. 47 du Code des postes et télécommunications le droit d'installer sans autorisation des lignes de télécommunications sur le sol ou dans le sous-sol de toutes les voies publiques.

La coordination dans le temps résultant des pouvoirs de police des maires a pour but, elle, de définir les dates et les conditions d'exécution des différents travaux afin de réduire au minimum la gêne qui en résulte. En l'occurrence, c'est l'amélioration de cette coordination qui fait l'objet de la présente proposition de loi. Cette coordination ne remet pas en cause les droits que détiennent l'administration des postes et télécommunications ou certains concessionnaires. Elle ne vise qu'à préciser les conditions et les dates d'exécution des travaux.

A l'occasion de plusieurs réponses à des questions écrites de membres du Parlement, M. le Ministre de l'Intérieur n'a pas manqué de rappeler les possibilités offertes aux municipalités à cet égard. D'ailleurs, des municipalités, plus particulièrement celles des grandes villes, ont pris conscience de l'importance du problème de la coordination des travaux de voirie. Au cours des dernières années, certaines d'entre elles ont pris à cet effet des arrêtés sur la base des textes réglementaires de portée générale et en particulier du décret du 14 mars 1964 relatif à la surveillance et à la conservation des voies communales.

L'expérience révèle que l'ensemble de ces moyens n'a pas permis jusqu'ici aux collectivités locales d'assurer pleinement la maîtrise de la coordination des travaux de voirie. En effet, force est de reconnaître que ces arrêtés municipaux, s'ils ne sont pas

assortis d'exigences financières, ne représentent pas un cadre suffisamment contraignant ou dissuasif. Tel est l'avis du Comité central d'enquête sur le coût, et le rendement des services publics qui, sur un rapport de M. Jacques Laisné, auditeur à la Cour des Comptes, relatif à la coordination des travaux sur la voie publique, a proposé dans son rapport général pour les années 1976-1977 la création d'une taxe municipale facultative d'ouverture intempestive de chantier ayant un but dissuasif.

Peu de municipalités ont décidé de mettre en œuvre un tel système de contraintes financières car leur légalité est parfois contestée, bien qu'elles soient assimilables aux droits de voirie. Elles ne figurent pas, il est vrai, parmi les taxes municipales à caractère non fiscal autorisées par le Livre II, titre III du Code des communes.

Ainsi, pour accroître les moyens d'action dont disposent les collectivités locales, en vue d'une bonne coordination des travaux de voirie, l'article premier de la proposition de loi ci-jointe propose d'insérer au Code des communes (Livre II, titre III, chapitre III, section VIII) une sous-section III et un article L. 233-75 bis autorisant les communes à créer une taxe d'ouverture intempestive de tranchée. Cette taxe serait facultative.

Une programmation satisfaisante est, en général, celle qui prévoit en un même secteur une succession des différents chantiers sans solution de continuité. A l'issue de cette suite de travaux et après réfection totale ou partielle des revêtements, la partie de voie concernée ne devrait plus supporter de travaux pendant un laps de temps le plus long possible. Il vous est proposé de limiter à cinq ans au maximum ce délai de non-intervention. Ainsi, lorsqu'un arrêté municipal aurait interdit pendant une durée donnée toute nouvelle ouverture de tranchée sur toute voie ou portion de voie venant de faire l'objet de travaux de réfection totale ou partielle, la taxe d'ouverture intempestive de tranchée s'appliquerait aux intervenants qui entreprendraient des travaux au titre d'une dérogation accordée par le maire.

Le taux de la taxe laissé à l'initiative du conseil municipal ne devrait pas excéder cinq fois le prix de la réfection du revêtement et des frais indirects entraînés par l'ouverture de la tranchée. La référence au prix de la réfection a l'avantage de tenir compte implicitement de l'importance de la voie et de la gêne causée aux usagers car le coût du revêtement augmente avec l'intensité de la circulation qu'il supporte. Cependant, pour le cas où la commune n'assure pas elle-même les travaux de réfection du revêtement, ce qui est souvent le cas dans les communes petites ou moyennes, la taxe pourrait être fixée forfaitairement par le conseil municipal dans la limite de 500 F par mètre carré de tranchée.

A l'initiative du conseil municipal, ce taux pourrait être dégressif en fonction de la durée qui sépare les travaux de la dernière réfection de la voie. Le conseil municipal pourrait aussi faire varier ce taux suivant les catégories de voie, notamment dans le cas où il serait fixé forfaitairement au mètre carré.

Il va de soi que les arrêtés pris par les maires pour la coordination des travaux ne peuvent pas, sans être entachés d'excès de pouvoir, interdire ou différer les travaux imposés par la sécurité et les travaux de branchement qui répondent à l' « obligation de fournir » à laquelle sont soumis les concessionnaires de services publics. Les travaux susceptibles de supporter la taxe d'ouverture intempestive de tranchée sont donc uniquement les travaux d'extension ou d'amélioration des réseaux, donc des travaux programmables susceptibles d'entrer dans une procédure de coordination.

Il y a lieu d'observer que cette taxe n'a pas un caractère pénal et qu'elle n'exclut pas la possibilité dont disposent les maires de poursuivre devant les tribunaux les responsables des infractions relatives à la conservation du domaine public routier communal en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 58-1354 du 27 décembre 1958.

La taxe d'ouverture intempestive de chaussée apparaît donc comme un droit de voirie dont le taux est variable suivant l'époque des travaux et qui, pour être incitatif, devient nul lorsqu'un délai raisonnable prédéterminé s'est écoulé.

L'article 2 de la proposition de loi réaffirme le droit des communes de procéder elles-mêmes aux réfections des revêtements et de se faire rembourser l'ensemble des frais qu'entraînent pour elles les ouvertures de tranchées.

La plupart des grandes villes confient à leurs propres services de voirie les travaux de remise en état définitive de la voie aux frais des occupants de celle-ci. Cette pratique est la seule qui garantit une bonne qualité de ces réfections définitives. Mais, outre le coût de la réfection du revêtement dont le recouvrement ne pose pas de problème de principe, les communes supportent, dans le cadre des travaux effectués par les utilisateurs du sous-sol des voies publiques, des frais supplémentaires, notamment de nettoyage, de police, d'établissement et de mise à jour des plans statistiques des canalisations, de perte de qualité du revêtement de sol abrégeant sa durée de vie et entraînant un entretien différé, etc.

Dans des réponses à des questions écrites (J. O., Débats Sénat du 22 janvier 1975, page 51, J. O., Débats A. N. du 4 janvier 1975, page 24, et du 10 janvier 1976, page 168), M. le Ministre de l'Intérieur recommandait « d'inclure au montant des sommes dues par chaque occupant une majoration, d'une part, pour frais généraux

et, d'autre part, pour frais indirects correspondant notamment à la perte de qualité de la chaussée ». Ainsi certaines communes ont pris l'initiative de recouvrer ces frais engendrés indirectement par les travaux de tranchées. Jusqu'ici, la jurisprudence administrative a été favorable à cette pratique. Mais cette jurisprudence paraît encore très fragile.

Aussi serait-il opportun de donner une base législative à ce mécanisme.

Il importe de préciser que cette possibilité doit apparaître exclusivement comme un simple remboursement de frais et non comme un avantage financier.

Mais certains de ces postes de dépenses ne pouvant pas être appréhendés avec précision et présentant de ce fait nécessairement un caractère forfaitaire, il y a lieu de les plafonner. Il vous est proposé de plafonner cette majoration au coût réel de la réfection des revêtements proprement dite. A l'initiative du conseil municipal, cette majoration peut éventuellement être dégressive en fonction de l'ancienneté de la dernière réfection.

Telles sont les mesures qui devraient conforter les municipalités ayant l'ambition de résoudre les problèmes de coordination, c'est-à-dire d'exercer pleinement leurs prérogatives quant à la gestion du domaine public et engager les autres à entreprendre cet effort. Du fait de leur simplicité, ces mesures peuvent être appliquées dès que vous les aurez votées, sans nécessiter de décrets d'application.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Le Livre II, article III, chapitre IV, section VIII du Code des communes est ainsi complété :

#### « SOUS-SECTION III »

« Article L. 233-75 bis. — Taxe d'ouverture intempestive de tranchée.

« Les communes peuvent établir une taxe d'ouverture intempestive de tranchée, par délibération du conseil municipal, pour l'ensemble des voies comprises dans la zone agglomérée de la commune.

« Cette taxe s'applique à tous travaux impliquant une ouverture de tranchée par dérogation aux dispositions d'un arrêté municipal de coordination des travaux de voirie dans une voie ou une portion de voie publique ayant fait l'objet de travaux de réfection totale ou partielle dans laquelle, pour ce motif, toute nouvelle ouverture de tranchée est interdite par ledit arrêté pour une période ne pouvant excéder cinq ans. Les travaux exigés par la sécurité publique et les travaux de raccordement d'une propriété riveraine à un réseau public ne sont pas soumis à la taxe d'ouverture intempestive de tranchée.

« La taxe est due par toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé pour le compte de laquelle les travaux sont entrepris.

« Le taux de la taxe d'ouverture intempestive de tranchée ne saurait excéder cinq fois le montant des frais entraînés pour la commune par l'ouverture de la tranchée ou 500 F par mètre carré de tranchée dans le cas où la commune n'assure pas elle-même les travaux de réfection du revêtement. Ce taux peut être dégressif en fonction de la durée qui sépare les travaux de la dernière réfection de la voie ; il peut varier suivant les catégories de voie. »

### Art. 2.

Lorsque la pose, l'entretien ou la réparation des réseaux a nécessité l'ouverture de tranchées, la commune confie à ses propres services de voirie, chaque fois que cela est possible, la réalisation des travaux de remise en état de la voie aux frais des occupants de celle-ci.

Outre le prix de la réfection du revêtement, la commune peut recouvrer les frais de toute nature entraînés par les travaux ayant nécessité l'ouverture de la tranchée et notamment les frais supplémentaires de nettoyage, d'entretien différé, de police, de perte de qualité des revêtements, d'établissement et de mise à jour des plans statistiques des canalisations. Toutefois, le montant de ces frais ne pourra pas dépasser le prix de la réfection du revêtement proprement dit.

**Art. 3.**

L'article L. 231-6 du Code des communes est complété comme suit :

« 11° Le produit de la taxe d'ouverture intempestive de tranchée ».