

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1979.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi relatif à certains ouvrages reliant les voies
nationales ou départementales,

Par M. Charles BEAUPETIT,

Sénateur.

TOME I

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laccournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Jacques Bialski, Auguste Billiémaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccalini-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Leon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kaus, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 282 (1978-1979).

Routes. — Circulation routière - Péages.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION. — L'arrêt du Conseil d'Etat du 16 février 1979 :	
Le divorce progressif entre le droit et les faits en matière de péages	3
Le régime juridique ambigu des ponts à péage	3
L'annulation des tarifs du pont d'Oléron : un accident inéluctable	7
I. — Les objectifs du projet :	
A. — Abroger la loi du 30 juillet 1880 pour légaliser les péages	8
Cinq ponts en sursis	8
Des finances départementales menacées	8
Les péages en question dans l'opinion publique	9
B. — Prévoir une procédure d'institution des redevances	10
Pour la voirie départementale	10
Pour la voirie nationale	11
C. — Conforter une évolution jurisprudentielle faisant du péage une redevance pour service rendu	11
Quelles conséquences sur la nature du service public?	11
Ou placer le fondement juridique du principe de la gratuité des routes?	12
II. — Les problèmes soulevés par le projet :	
Y a-t-il une spécificité des péages en matière d'ouvrages d'art?	14
A. — Quand doit-on instituer un péage?	15
Les enseignements de l'économie publique	15
Les fonctions économiques du péage	16
B. — Quels prix faire payer aux usagers?	16
Le choix des critères de différenciation des tarifs	17
Le problème de l'équilibre financier de l'exploitation	17
III. — Les propositions de la commission :	
Valider les péages existants pour éviter une crise des finances départementales	15
Affecter le produit de la redevance sans limiter la liberté des départements dans la gestion des services publics de transports	19
Prévoir la consultation des départements pour les péages institués sur les ouvrages nationaux	19
Permettre aux départements de moduler les tarifs des péages en faveur des usagers locaux	19

	Pages
IV Examen des articles :	
Article premier - conditions de création des peages	21
Article premier bis - nouveau régime des peages sur les ouvrages nationaux	22
Article premier ter - nouveau régime des peages sur les ouvrages départementaux	24
Article 2 - abrogation de la loi du 30 juillet 1880	25
Article 3 (nouveau) : différenciation des tarifs de peage pour les ouvrages d'art	25
Article 4 (nouveau) : différenciation des tarifs de peage pour les bacs	27
Article 5 (nouveau) - dispositions rétroactives	28
V Amendements présentés par la commission	30

Mesdames. Messieurs,

Ce projet de loi, qui tend à donner une base juridique incontestable aux péages institués sur certains grands ouvrages d'art, est sans doute d'abord un *texte de circonstance*, dont l'objet est avant tout de réparer dans les plus brefs délais les conséquences perturbatrices d'une **décision du Conseil d'Etat en date du 16 février 1979 annulant l'arrêté préfectoral fixant le tarif des péages sur le pont d'Oléron en Charente-Maritime.**

Mais en *légiférant pour l'avenir*, ce texte soulève de multiples problèmes juridiques, économiques et politiques dont la complexité fait contraste avec le laconisme de son dispositif.

Le nouveau régime des péages sur les voies nationales et départementales devrait contribuer à clarifier une **situation juridique confuse**, conséquence de la « sédimentation » progressive de textes disparates mais aussi peut-être résultat d'un certain manque d'empressement des pouvoirs publics à aborder de front les problèmes de fond que soulèverait immanquablement une remise en ordre des textes applicables aux péages.

Le divorce progressif entre le droit et les faits en matière de péage.

Cette remise en ordre aurait pu très tôt se révéler utile dans la mesure où, pour l'ensemble de la matière et quel que soit le type d'ouvrage concerné, il était progressivement apparu un certain décalage entre le droit et les faits en matière de péages, sans doute parce que la *politique d'inspiration plus libérale menée depuis les années 1960* — mais qui trouve ses origines dès la IV^e République — ne pouvait s'acclimater que progressivement dans l'opinion comme dans le droit public : en ce qui concerne les péages autoroutiers, la souplesse des institutions, voire l'« élasticité » du droit administratif a permis d'éviter la rigueur du processus législatif pour rester dans l'ambiguïté relative des débats d'orientation où les considérations d'opportunité et les nécessités immédiates l'emportent tout naturellement sur les questions de principe.

C'est ainsi que toute la politique autoroutière des vingt dernières années — dont l'utilité et le succès ne peuvent pas être remis en cause — a abouti à la généralisation des péages sur les autoroutes de liaison, bien qu'elle soit juridiquement fondée sur une loi du 18 avril 1955 qui, posant le principe général de la gratuité, faisait du péage une solution exceptionnelle : certes, des adaptations se sont révélées nécessaires mais elles purent être introduites par des décrets modifiant sur la base de l'article 37 de la Constitution certaines dispositions jugées réglementaires par le Conseil d'Etat.

La même volonté d'accélérer la modernisation et l'extension du réseau routier local a conduit les départements à envisager dès le début des années 1960 la réalisation d'ouvrages d'art exceptionnels tant par leurs caractéristiques techniques que par leur coût financier eu égard au budget départemental. Six ponts furent ainsi mis en chantier.

Le même processus d'adaptation du droit aurait pu se produire si un simple *incident de procédure* n'avait fait s'écrouler tout un système juridique dont on n'avait peut-être pas voulu admettre, par souci de pragmatisme, qu'il ne reposait pas sur des textes solides.

Le régime juridique ambigu des pont à péage.

Les ponts à péage bénéficièrent au cours du XIX^e siècle d'un statut tout à fait précaire, tour à tour supprimés avec les droits féodaux par les lois du 15 mars 1790 et 25 août 1792, rétablis pour dix ans par la loi du 14 floreal an X qui autorise le Gouvernement à en concéder l'exploitation par la voie de règlements d'administration publique, prorogés un an de plus par l'article 124 de la loi de finances pour 1817, puis, dès lors, de façon implicite avec chaque loi de finances autorisant la perception des impôts et taxes existants. Mais leur prolifération obligera le législateur à organiser leur rachat progressif par la loi du 30 juillet 1880, qui, en cours de discussion, se voit adjoindre un article de principe disposant de façon générale : « **Il ne sera plus construit à l'avenir de ponts à péage sur les routes nationales et départementales** ». Ainsi la matière se trouvait-elle régie par des textes de circonstance dont la portée était d'autant plus contestable que depuis lors, les dénominations et les notions de voiries nationale et départementale avaient notablement évolué tout comme celle de péage, qui cessait d'avoir le *caractère fiscal d'un octroi* pour devenir le *prix d'un service rendu*.

**L'annulation des tarifs de péage du pont d'Oléron :
un accident inéluctable.**

Paradoxalement, c'est alors même que l'opinion avait fini par accepter les péages institués sur les routes départementales que de façon fortuite, à l'occasion d'un litige portant *non sur le principe même* du péage mais sur la structure de son tarif (1), que l'illégalité des péages a été invoquée en appel et reconnue fondée par le Conseil d'Etat. Décision que votre commission reconnaît d'autant plus fondée que malgré la perturbation qu'elle a entraînée dans l'exploitation des ouvrages, les recherches effectuées par votre rapporteur notamment sur le pont de Tancarville montrent bien que l'article premier de la loi du 30 juillet 1880 constitue bien le fondement principal du **principe de gratuité** de la circulation sur les routes nationales et départementales auquel il vous est demandé par ce texte de prévoir des exceptions.

∴

C'est dans le souci de sauvegarder ce principe essentiel de gratuité que votre commission vous fera des propositions qui vous seront présentées après qu'aient été rappelés les objectifs du projet et évoqués les principaux problèmes soulevés par ce texte.

1 Les requérants contestaient les tarifs en ce qu'ils n'étaient pas suffisamment avantageux pour la population locale et, notamment, qu'ils aboutissaient à une persécution des ressources entre les différents moyens de transport du département de la Charente Maritime.

I. — LES OBJECTIFS DU PROJET

D'un dispositif très simple comprenant seulement deux articles, le projet de loi peut être analysé par rapport à trois objectifs :

- abroger la loi du 30 juillet 1880 pour légaliser les péages ;
- prévoir une procédure pour l'institution des redevances ;
- conforter une jurisprudence faisant du péage une redevance pour service rendu.

A. — Abroger la loi du 30 juillet 1880 pour légaliser les péages.

Bien que l'exposé des motifs ne l'indique pas explicitement, le premier objet de ce texte est de résoudre la crise ouverte par l'arrêt du Conseil d'Etat annulant l'arrêté préfectoral fixant les tarifs de péage sur le pont d'Oléron dans la mesure où, mettant en cause la légalité de cinq autres ouvrages du même type, elle menace l'équilibre des finances de certains départements et risque d'encourager dans l'opinion publique des mouvements défavorables aux péages.

CINQ PONTS EN SURSIS

Comme le montre le tableau en annexe, cinq autres ponts à péage ont été construits à l'initiative des départements, notamment dans l'Ouest. Sauf dans le cas du pont de Saint-Nazaire où il s'agit d'une concession d'une durée de trente-cinq ans à une *société d'économie mixte dont les collectivités locales intéressées sont d'ailleurs actionnaires*, les ponts à péage départementaux sont exploités en *régie simple*, c'est-à-dire par un service départemental sans personnalité morale. Le trafic enregistré est particulièrement important, puisqu'il va de près de 600 000 véhicules par an pour le pont de Seudre à près de deux millions de véhicules par an pour celui d'Oléron.

Sans doute, la décision du Conseil d'Etat ne vaut-elle en droit que pour le seul péage du pont d'Oléron, les autres péages étant réguliers jusqu'à ce qu'intervienne une décision de justice. Mais votre commission estime, sans vouloir en aucune manière se substituer au juge administratif, que celui-ci risque fort, pour les mêmes motifs que dans le cas d'Oléron, d'annuler, s'ils sont déférés devant

lui, les autres actes administratifs ayant institué des péages : c'est ainsi que les tribunaux sont déjà amenés à connaître du cas du pont de Saint-Nazaire pour lequel une expertise technique a été ordonnée.

DES FINANCES DÉPARTEMENTALES MENACÉES

Le tableau en annexe permet également de constater non seulement que ces ouvrages sont d'un **coût total très important** — le pont de Saint-Nazaire qui a coûté plus de 260 millions de francs 1975 et, dans une moindre mesure, ceux de Brotonne et d'Oléron dont le coût se situe aux alentours de 100 millions de francs 1975 — mais encore qu'ils sont pour l'essentiel financés par des emprunts dont les **échéances d'amortissement apparaissent particulièrement lourdes** : ainsi, en 1979, celles-ci atteignent 11 millions de francs pour Brotonne, 1,3 million de francs pour Oléron, 1,9 million de francs pour Seudre, 25 millions de francs (et 36 millions de francs en 1990) pour Saint-Nazaire, 4,7 millions de francs pour Noirmoutier et 2 millions de francs pour Cornouaille.

C'est notamment le département de la Charente-Maritime qui est actuellement le plus menacé, puisqu'en application de la décision du Conseil d'Etat, le péage a été effectivement supprimé. *Il faut rappeler que les bénéfices dégagés par l'exploitation du pont d'Oléron compensent actuellement le déficit croissant du bac de l'île de Ré.* C'est ainsi qu selon notre confrère J. Moinet, « le département de la Charente-Maritime est hors d'état de supporter le déficit. Cela signifierait pour ses habitants une augmentation de 4 à 5 % des impôts par an ». Il estime en outre que la suppression du péagerompt la *solidarité* d'une part, entre les îles elles-mêmes en créant une inégalité entre ceux qui passeront gratuitement et ceux qui paieront un tarif majoré pour l'île de Ré : d'autre part, entre les îles et le continent qui serait amené à combler le déficit au détriment d'investissements destinés à l'ensemble du département. Tel est donc l'enjeu du projet de loi qui devrait **permettre aux départements concernés de faire face à leurs engagements.**

LES PÉAGES EN QUESTION DANS L'OPINION PUBLIQUE

Mais les répercussions de la décision du Conseil ne sont pas simplement locales dans la mesure où elle a eu un retentissement sur le plan national auprès d'une opinion sensible au problème des péages instaurés en application de la loi du 18 avril 1955. Il n'est pas rare en effet que des péages autoroutiers aient été contestés, notamment à la sortie des agglomérations, par une population locale portée à oublier que le **coût** qu'il lui est demandé de supporter n'est que la **contrepartie de la réalisation anticipée de la liaison.**

L'arrêt du Conseil d'Etat a relancé une agitation endémique dont la presse s'est fait l'écho, conduisant une certaine fraction des usagers à remettre en cause des péages existants sur certains ouvrages d'art. Votre commission tient à ce propos à faire une mise au point.

Un certain nombre de péages ne peuvent être remis en cause dans la mesure où ils sont la conséquence d'une loi. Il s'agit de ceux du pont de Tancarville qui résultent de la loi du 17 mai 1951 ainsi que du tunnel du Mont-Blanc et de celui qui sera prochainement mis en place au tunnel de Fréjus entre la France et l'Italie. Il en est probablement de même du tunnel de Sainte-Marie-aux-Mines qui ne tombe pas sous le coup de la loi du 30 juillet 1880 relative aux ponts à péage et a fait l'objet d'une disposition législative avec l'article 31 de la loi de finances du 24 décembre 1971 qui autorise l'Etat à donner sa garantie aux emprunts contractés par la société d'économie mixte chargée de la construction et de l'exploitation de l'ouvrage.

Il apparaît donc souhaitable que ce texte soit l'occasion de rappeler clairement la nécessité et la légitimité des péages chaque fois que leur instauration, librement acceptée par la collectivité concernée, permet d'accélérer la réalisation d'équipements routiers indispensables.

B. — Prévoir une procédure pour l'institution des redevances.

De ce point de vue, le projet de loi tend à instaurer deux procédures permettant, soit à l'Etat, soit aux départements, selon qu'il s'agit de la voirie nationale ou de la voirie départementale, d'instaurer des péages ou plutôt, selon la terminologie utilisée, des redevances pour l'usage des ouvrages d'art tout à fait exceptionnels dans leur coût ou leur dimension.

POUR LA VOIRIE NATIONALE

Le texte se contente de disposer que, lorsque l'importance exceptionnelle de l'ouvrage le justifie, la redevance est créée par décret en Conseil d'Etat. Cette compétence réglementaire est présentée comme de même nature que celle dévolue en matière de péages autoroutiers. Aucune consultation des collectivités locales intéressées n'est prévue, ni sur le principe ni sur le montant de la redevance, si ce n'est lors de la procédure de déclaration d'utilité publique préalable à l'engagement des travaux où, comme en matière d'autoroute, il devrait être mentionné que l'ouvrage est susceptible de faire l'objet d'un péage.

POUR LA VOIRIE DÉPARTEMENTALE

La procédure prévue donne *compétence aux conseils généraux* concernés sous les mêmes conditions. L'approbation de ces délibérations par décret en Conseil d'Etat, un moment envisagée, n'a pas été retenue dans le projet déposé devant le Parlement par souci de cohérence avec le projet de loi actuellement déposé sur le bureau du Sénat relatif aux collectivités locales.

Par *conseils généraux concernés*, il faut entendre, selon votre commission, non seulement le ou, le cas échéant, les départements dans lesquels est situé l'ouvrage mais encore tous ceux qui, économiquement intéressés au projet, y participent financièrement dans le cadre des ententes interdépartementales régies par les articles 89 à 91 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. En cas de désaccord, il est clair que le projet n'est pas réalisé si un département territorialement concerné s'y oppose.

On peut noter enfin qu'aussi bien pour la voirie nationale que pour la voirie départementale, *rien n'est dit sur la durée de perception de la redevance*, ses modalités d'affectation ainsi que, plus généralement, sur les modalités de gestion — régie ou concession — du service public que constitue l'ouvrage.

C. — Conforter une jurisprudence faisant du péage une redevance pour service rendu.

Conséquence d'une décision du Conseil d'Etat, le texte s'insère également dans une abondante jurisprudence administrative relative à la notion de service public.

QUELLES CONSÉQUENCES SUR LA NATURE DU SERVICE PUBLIC ?

L'exposé des motifs insiste tout particulièrement sur le caractère de redevance pour service rendu du péage. Le texte même du projet semble marqué par cette préoccupation puisqu'il fait référence, de façon un peu redondante, à l'importance du service rendu dans la mention des conditions requises pour justifier de l'institution d'un péage.

Il s'agit là d'une confirmation de la décision du Conseil d'Etat « époux Merlin », du 14 février 1975, qui faisait sans ambiguïté du péage une redevance, revenant ainsi sur la jurisprudence du tribunal des conflits qui assimilait le péage à une taxe (Delle Ruban, 28 juin 1965).

Une telle option logique, étant donné que pour les autoroutes comme pour les ouvrages d'art, le péage a pour objet d'assurer l'équilibre de l'exploitation, voire la rémunération du concessionnaire, devrait avoir pour conséquence de rendre applicable l'ordonnance du 30 juin 1945. Cela devrait rester théorique dans la mesure où en pratique on tend à ne pas appliquer l'ordonnance en ce qui concerne les tarifs publics locaux.

D'une façon générale, le régime juridique des péages semble d'autant moins clair que la nature du service pourrait prêter à contestation, notamment lorsqu'il est géré en régie. Ainsi peut-on d'abord noter que la jurisprudence du Conseil d'Etat est elle-même incertaine dans le domaine des bacs : le fait même que le Conseil d'Etat se soit reconnu compétent dans l'affaire Denoyez et Chorges semble confirmer une certaine remise en cause de la fameuse jurisprudence du bac d'Eloka qui faisait des bacs, et plus généralement des services gérés comme le ferait une société privée, un service public industriel et commercial régi par le droit privé.

La question pourrait d'autant plus être controversée que, dans certains cas, il n'existe aucun moyen de communication de substitution.

OU PLACER LE PRINCIPE DE GRATUITÉ DE LA CIRCULATION SUR LES ROUTES ?

La légalisation des redevances instituées sur les ouvrages d'art par l'abrogation de la loi du 30 juillet 1880 laisse sans solution évidente la question du fondement législatif de la gratuité de la circulation sur les routes nationales et départementales. En effet, les lois des 15 mars 1790 et 17 août 1792 qui abrogent les droits féodaux ainsi que les articles 9, 10 et 12 de la loi du 14 floréal An X, toujours en vigueur semble-t-il, qui autorisent la perception, par décision du Gouvernement prise en la forme de règlements d'administration publique, ont un caractère éminemment fiscal et ne sont peut-être pas applicables en ce qui concerne les redevances pour service rendu instituées par le présent projet de loi.

La suppression des dispositions de l'article premier de la loi du 30 juillet 1880, malgré leur portée fiscale, crée un vide dans la mesure où, comme en témoignent les débats parlementaires relatifs à la loi du 17 mai 1951 concernant le pont de Tancarville, ces dispositions servaient bien de référence pour ceux qui invoquaient le principe de gratuité de la circulation sur les routes nationales et départementales.

Il devrait maintenant résulter *a contrario* du présent projet, en ce qui concerne ces catégories de voies, sous réserve des dispositions de l'article 4 de la loi du 18 avril 1955 sur les autoroutes qui, après avoir posé le principe de la gratuité, prévoit des exceptions et du respect de la liberté d'aller et venir, évoqué par M. Morisot dans ses conclusions sur l'arrêt du Conseil d'Etat « époux Merlin » du 14 février 1975.

Tels sont les objectifs d'un projet dont votre commission souhaite maintenant examiner la portée.

II. — LES PROBLEMES SOULEVES PAR LE PROJET

Le projet détermine avant tout une procédure d'institution de péages mais il soulève des problèmes de fond que votre commission ne saurait éluder. Avant de les examiner, elle veut d'abord s'interroger sur la spécificité des péages perçus sur les ouvrages d'art.

Y A-T-IL UNE SPÉCIFICITÉ DES PÉAGES EN MATIÈRE D'OUVRAGES D'ART ?

Ces péages, considérés par le projet comme des redevances pour service rendu, sont-ils assimilables à ceux des autoroutes ? Sans doute trouvent-ils comme ces derniers leur justification dans l'amélioration de la prestation fournie aux usagers auxquels ils permettent, notamment, des gains de temps ou d'argent par suite d'une moindre consommation d'essence.

Mais, tandis que l'autoroute n'augmente que la qualité du service rendu, l'ouvrage d'art peut apporter dans certains cas, un service nouveau pour lequel il n'existe aucun équivalent.

En d'autres termes, il existe toujours, ou presque, une alternative à un trajet autoroutier qui est toujours doublé par une route nationale, alors que l'usager d'un pont ou d'un tunnel est souvent un usager obligé dans la mesure où, par définition, l'ouvrage d'art qu'il doit emprunter apporte par définition un service exceptionnel et n'est jamais doublé par une voie de communication traditionnelle.

De ce point de vue, le pont à péage se rapproche des bacs pour lesquels l'aspect service public est souvent au moins aussi important que l'aspect commercial et dont le régime juridique apparaît plus teinté de droit public, comme en témoigne le titre V du Code de la navigation fluviale.

Cette question préalable conditionne la façon dont il convient d'évoquer deux problèmes fondamentaux. quand doit-on instituer un péage ? Quels prix faire payer aux usagers ?

A. — Quand doit-on instituer un péage ?

En présentant le péage comme une redevance, on le justifie essentiellement par l'idée simple qu'il est normal de *payer un service rendu à son juste prix*, surtout si son coût est important. Une telle attitude n'est autre qu'une mise en application des principes qui fondent plus généralement toute politique de *vérité des prix*. Elle peut cependant conduire à des décisions discutables sur le plan de la rationalité économique en ce qu'elles méconnaissent les enseignements de l'économie publique relatifs aux services collectifs, tels qu'ils ont notamment été définis par P. A. Samuelson, premier prix Nobel d'économie politique.

LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

Rappelons schématiquement que, selon cette analyse, le principal problème à résoudre, en ce qui concerne les services collectifs, est que personne n'a intérêt à produire des biens qui profitent à tout le monde dans la mesure où il est rare que quelqu'un veuille supporter seul les coûts de production d'un bien dont il ne pourra se réserver l'usage : d'où le rôle de l'Etat qui est alors d'organiser un processus de décision permettant — ou forçant — chacun à exprimer ses préférences pour en répartir ensuite la charge sur la collectivité.

Comme le dit non sans humour P. A. Samuelson, l'Etat est né le jour où l'on s'est rendu compte que les affaires de tout le monde n'étaient les affaires de personne. Certains biens collectifs profitent à tous sans distinction possible, tels les phares : d'autres au contraire peuvent être le cas échéant rationnés : une route ou un pont sont dans ce cas. Ils restent des biens collectifs parce qu'il est onéreux d'organiser le paiement des services qu'ils rendent et, surtout, qu'ils servent à tous *sans inconvénients*, le passage d'une personne sur un pont ou une route n'entraînant dans des conditions normales aucune gêne pour un autre usager. Tant que le *seuil d'encombrement* n'est pas atteint, il est donc irrationnel d'instituer un péage, puisqu'il y a sous-emploi de bien collectif.

A l'égard de qui alors est-il parfois légitime d'instituer des péages qui, par définition, *excluent du service rendu* par l'ouvrage, des individus qui auraient pu utiliser le pont pour leur plus grand profit — et donc pour celui de la collectivité — sans pour autant gêner qui que ce soit ?

LES FONCTIONS ÉCONOMIQUES DU PÉAGE

Dans l'optique nouvelle développée ci-dessus, le rôle fondamental du péage est moins de rémunérer un service à son juste prix que de permettre une différenciation de la contribution de chacun au financement d'un ouvrage en proportion de ses besoins manifestés par son acceptation du prix du péage.

Sans cette différenciation, beaucoup d'ouvrages ne seraient pas construits, les personnes qui ne sont pas intéressées risquant de bloquer le projet en refusant de voter des impôts supplémentaires : le péage est alors équivalent à un impôt qui pèserait seulement sur les personnes intéressées, le plus souvent modulé en fonction de la quantité des services consommés.

Subsidiairement, le péage permet de *rémunérer* la personne privée, l'entreprise chargée de gérer le service public, lorsque celui-ci présente un caractère technique, et, le cas échéant, les capitaux investis ou empruntés par le concessionnaire pour la construction de l'ouvrage.

Enfin, divers arguments d'ordre psychologique peuvent être invoqués par ceux qui considèrent que les citoyens-usagers manifestent moins de mauvaise volonté à payer un service tangible que les citoyens-contribuables à payer un impôt dont ils ne comprennent pas toujours bien à quoi il sert.

Sur la base de ces principes, le péage apparaît utile pour trouver des financements mais surtout pour créer des ouvrages qui intéressent inégalement la population susceptible de contribuer à son financement par la voie fiscale. Ainsi, *a contrario*, ne paraît-il pas rationnel qu'une collectivité choisisse d'instaurer un péage sur un ouvrage que l'ensemble de ses membres utilise... sauf si des « étrangers » au département sont susceptibles de l'utiliser.

B. — Quels prix faire payer aux usagers ?

La fixation des tarifs de péage pose deux problèmes : à quel niveau fixer les tarifs ? Quelle différenciation paraît légitime entre les usagers ? Les réponses données renvoyant bien sûr à des circonstances concrètes mais aussi à une certaine *conception* du service public et de l'égalité des citoyens face à celui-ci.

LE CHOIX DES CRITÈRES DE DIFFÉRENCIATION DES TARIFS

Outre les considérations de nature purement technique ou commerciale (tarifs définis en fonction des caractéristiques du service rendu — poids du véhicule, par exemple — ou du nombre de passages — abonnements, etc.), deux fondements peuvent selon votre commission légitimer certaines exceptions de l'égalité « arithmétique » des citoyens face aux charges publiques.

La qualité d'usager obligé qui caractérise surtout la situation des habitants des îles : ceux-ci ne disposent pas de moyens de communication de remplacement. Aussi est-il logique de leur appliquer des tarifs de faveur, voire la gratuité complète.

La qualité de contribuable, irrecevable sur le plan national, a semblé à votre commission pouvoir constituer un fondement légitime d'une certaine discrimination au niveau local pour peu qu'elle corresponde à un *effort fiscal réel* de la population concernée et qu'elle n'aboutisse pas à faire financer l'ouvrage uniquement par les usagers n'appartenant pas à la collectivité concernée, auquel cas, elle s'apparenterait à l'exploitation collective par une petite minorité de l'ensemble de la nation.

LE PROBLÈME DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'EXPLOITATION

Les transferts entre usagers résultent également de la gestion de l'ouvrage selon le niveau des tarifs pratiqués. Un déficit peut paraître justifié par des considérations sociales ou d'aménagement du territoire. L'excédent qui tend à donner un caractère fiscal au prélèvement — à moins qu'il ne serve à *compenser les pertes d'un service public de même nature* — est plus difficile à justifier dans la mesure où il fait une exception assez choquante au principe fondamental de la gratuité de la circulation sur les routes.

III. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Avant de présenter ses propositions, votre commission tient, à propos de ce principe de la gratuité de la circulation, auquel elle donne une valeur législative, à faire part de ses hésitations à accepter une procédure de création des péages sur les voies nationales par décret sans consultation des élus, alors que jusqu'à présent l'instauration de péages avait toujours été faite cas par cas sous le contrôle du législateur pour la voirie nationale et à l'initiative des élus au niveau local. Convaincue par les arguments qui lui ont été présentés lors de l'étude du projet de loi, votre commission a cependant voulu obtenir, tant au niveau de la loi qu'au moyen d'engagements du Gouvernement, certaines garanties que le présent projet de loi ne sera pas détourné de son objet qui est d'apporter dans des cas très exceptionnels (1) des améliorations au réseau routier français.

VALIDER LES PÉAGES EXISTANTS POUR ÉVITER UNE CRISE DES FINANCES DÉPARTEMENTALES

Votre commission s'est, tout d'abord, montrée soucieuse de permettre aux départements de respecter leurs engagements. Il lui est donc apparu nécessaire, non seulement de maintenir une procédure de création de péages sur les voies départementales pour l'avenir, mais encore de valider les tarifs existants. Le texte du projet n'apparaissait pas pleinement satisfaisant dans la mesure où, maintenir des péages sur les points existants supposait que soient pris de nouveaux arrêtés, ce qui créait une incertitude juridique pour la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, au cours de laquelle des péages pourraient avoir été perçus illégalement. Pour régler cette situation, votre commission vous propose d'adopter une position médiane : les tarifs sont validés depuis leur création, afin que les exploitants — régies ou concessionnaires — puissent conserver les sommes perçues et écarter des demandes de remboursement qui menaceraient directement ou indirectement les finances du département. Toutefois, une telle rétroactivité de la loi a des conséquences sur le plan pénal peu conformes à notre tradition juridique : il convient donc de soustraire aux poursuites pénales les usagers dont l'infraction repose en fait sur un arrêté illégal.

(1) On peut rappeler, à titre d'information et sans vouloir y voir en soi la préfiguration de l'avenir, qu'en matière d'autoroute, la loi du 18 avril 1953 a donné un caractère exceptionnel au péage... mention supprimée par le décret du 12 mai 1960 en application de l'article 37 de la Constitution.

AFFECTER LE PRODUIT DE LA REDEVANCE SANS LIMITER LA LIBERTÉ DES DÉPARTEMENTS DANS LA GESTION DES SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT

Après avoir envisagé d'écarter toute procédure de création de péage sur la **voirie nationale** par voie réglementaire, votre commission s'est finalement contentée d'en préciser le contenu à l'instar de ce qui existe en matière de péages autoroutiers. C'est ainsi que **la redevance est rattachée à une concession** dont elle a la durée et qui en détermine **l'affectation normale** au remboursement des coûts de construction, aux charges d'entretien et d'exploitation, ainsi qu'à l'amortissement et à la rémunération des capitaux investis par le concessionnaire.

La procédure prévue en matière de **ponts départementaux à péages** est assez proche mais *plus souple*, en ce qu'elle permet non seulement l'exploitation en régie mais rend possible une certaine **péréquation des ressources entre services** de transport départementaux.

PRÉVOIR LA CONSULTATION DES DÉPARTEMENTS POUR LES PÉAGES INSTITUÉS SUR DES OUVRAGES NATIONAUX

L'affectation du produit des redevances perçues sur les ouvrages d'art compris dans la voirie nationale n'a cependant pas paru constituer une garantie suffisante en contrepartie de l'abandon du monopole actuellement donné à la loi en matière de création de péages sur les ouvrages compris dans la voirie nationale. Votre commission a souhaité que l'instauration d'une procédure réglementaire n'ait pas pour conséquence la disparition de toute **consultation des élus** sur les questions qui intéressent souvent au premier chef le développement économique local. Aussi vous propose-t-elle que les conseils généraux soient consultés sur le décret en Conseil d'Etat, la convention de concession et le cahier des charges chaque fois qu'ils participent au financement de l'ouvrage ou que celui-ci n'a *pas d'équivalent* au niveau local.

PERMETTRE AUX DÉPARTEMENTS DE MODULER LES TARIFS DES PÉAGES EN FAVEUR DES USAGERS LOCAUX

L'expérience récente en matière de péage montre que la population locale a tendance à contester moins l'existence même du péage que l'inadaptation des tarifs qui ne tiennent pas compte de leurs besoins propres : les usagers locaux sont, en effet, particulièrement sensibles au montant du péage qu'ils doivent parfois acquitter tous les jours.

Certes, certains tarifs offrent des possibilités d'abonnement, mais votre commission a estimé normal de faire bénéficier *a priori* les populations naturellement concernées par l'ouvrage d'avantages particuliers. C'est ainsi que votre commission a considéré **légitime que, contrairement à la jurisprudence du Conseil d'Etat, les habitants des départements concernés puissent bénéficier de tarifs réduits**, à la fois parce qu'ils sont les *usagers naturels* d'un ouvrage et qu'ils ont le plus souvent *déjà contribué* à son financement par l'impôt. Cet aménagement ne remet pas en cause les autres grands principes dégagés par le Conseil d'Etat en matière d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

IV. — EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

CONDITIONS DE CREATION DES PEAGES

Texte du projet de loi.

Article premier.

Lorsque l'utilité, les dimensions et le coût d'un ouvrage à comprendre dans la voirie nationale ou départementale, ainsi que le service rendu aux usagers le justifient, il peut être institué, à titre exceptionnel, une redevance pour son usage.

La redevance est créée :

— par décret en Conseil d'Etat pour des ouvrages à comprendre dans la voirie nationale ;

— par délibération de ou des conseils généraux concernés pour des ouvrages à comprendre dans la voirie départementale.

Propositions de la commission.

Article premier.

Lorsque l'utilité, les dimensions et le coût d'un ouvrage d'art à comprendre dans la voirie nationale ou départementale, ainsi que le service rendu aux usagers le justifient, il peut être institué, à titre exceptionnel, une redevance pour son usage, dans les conditions prévues aux articles premier bis et premier ter ci-dessous.

Observations de la commission. — Cet article détermine l'ensemble de la procédure relative à la création de redevances aussi bien pour les ouvrages compris dans les voies nationales que pour ceux compris dans les voies départementales.

Pour les raisons déjà développées dans l'exposé général, il est apparu souhaitable de préciser la procédure applicable pour l'un et l'autre type de voie, ce qui a conduit votre commission à ne retenir dans cet article que les dispositions de principe.

Le péage ne peut être créé sur un ouvrage qu'à titre exceptionnel, lorsque son utilité, ses dimensions, son coût ainsi que le service rendu aux usagers le justifient. On peut remarquer que la mention de l'importance de service rendu, un peu redondante, doit s'interpréter comme une adjonction destinée à souligner que le péage a perdu tout caractère fiscal : il n'est plus une taxe, un cotroi, il est le prix d'une prestation.

Votre commission vous propose donc de conserver le premier alinéa de l'article premier dans sa rédaction initiale sous réserve d'une modification de forme et d'un changement de vocabulaire ainsi que d'une observation.

D'abord, il vous est demandé de préciser la terminologie employée en parlant d'« ouvrages d'art » et non tout simplement d'ouvrages car ce terme général pourrait laisser penser qu'il pourrait recouvrir d'autres types de constructions que les ponts et les tunnels qui, selon votre commission, sont seuls en cause ici.

Ensuite, votre commission a entendu se prémunir contre une autre possibilité de détournement de la loi, la substitution d'un pont à péage à un ouvrage existant gratuit non par un amendement toujours susceptible de créer un contentieux inutile mais en demandant au Gouvernement de s'engager à ne pas procéder à de telles opérations naturellement contraires à la philosophie de la loi, qui est non de restreindre les possibilités de choix offertes à l'usager mais au contraire de les élargir en mettant à sa disposition un ouvrage rendant un meilleur service.

Sous réserve de cette observation et de l'amendement qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter cet article.

ARTICLE PREMIER bis (nouveau).

REGIME DES PEAGES SUR LES OUVRAGES NATIONAUX

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Article premier bis (nouveau).

La convention par laquelle l'Etat concède la construction et l'exploitation d'un ouvrage d'art à comprendre dans la voirie nationale peut autoriser, dans les conditions définies par le cahier des charges, le concessionnaire à percevoir des redevances en vue d'assurer le remboursement des avances et dépenses de toutes natures faites par l'Etat, l'exploitation et, éventuellement, l'entretien de l'ouvrage, ainsi que la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.

La convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret en Conseil d'Etat pris après avis des conseils généraux concernés lorsque ceux-ci participent au financement de l'ouvrage d'art ou que l'absence d'autres moyens de communication assurant à l'usager un service de même nature rend ledit ouvrage indispensable à la circulation locale.

Observations de la commission. — Cet article nouveau fixe le régime juridique applicable aux péages institués sur des ouvrages compris dans les voies nationales. Si la nature de l'acte administratif créant la redevance n'est pas changée, puisqu'il s'agit toujours d'un décret en Conseil d'Etat, votre commission introduit deux alinéas.

Le premier permet à l'Etat d'autoriser le concessionnaire à percevoir des redevances. Leur utilisation est également réglementée sur le modèle de ce qui est prévu en matière d'autoroutes par l'article 4 de la loi du 18 avril 1955 modifiée par le décret du 4 juillet 1960 et du 12 mai 1970 : remboursement des avances et dépenses de toute nature faites par l'Etat, des charges d'exploitation et d'entretien, de l'ouvrage ainsi que la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire. Deux conséquences résultent *a contrario* de la rédaction proposée, sur lesquelles il convient d'insister.

D'une part, la concession — le cas échéant, à une société privée comme pour les autoroutes — est le seul mode prévu de gestion d'un ouvrage d'art national, ce qui exclut le système de la régie sans doute plus difficile à contrôler en ce qui concerne l'usage du produit de la redevance.

D'autre part, le rattachement de la redevance à une convention de concession limite nécessairement la durée, le projet initial n'ayant d'ailleurs prévu aucune disposition à ce titre.

Le second alinéa du texte proposé pour cet article nouveau permet la consultation des conseils généraux concernés. On doit rappeler que cette consultation initialement prévue par la loi du 18 avril 1955 pour les péages autoroutiers a été supprimée par le décret du 12 mai 1970, dont la régularité a été, de ce point de vue, confirmé par l'arrêt du Conseil d'Etat, époux Merlin, du 14 février 1975.

Discutable, une telle décision peut cependant se justifier pour les autoroutes par le fait invoqué par le Conseil d'Etat qu'il s'agit d'une question de procédure dans un domaine qui ressortit à la compétence de l'Etat et que, dans la mesure où une autoroute est, par nature, interrégionale ou nationale, ni les compétences, ni les ressources visées à l'article 34 de la Constitution ne sont en cause. Pour les raisons déjà évoquées dans l'exposé général, il apparaît que de tels arguments ne valent pas pour les péages institués sur les ouvrages d'art nationaux, étant donné que non seulement les collectivités locales sont plus naturellement amenées à participer à leur financement mais encore que ce type d'ouvrage présente

souvent un intérêt fondamental pour les collectivités locales. Ces considérations justifient par rapport à l'article 34 de la Constitution que cette consultation soit expressément prévue par la loi.

Telles sont donc les finalités du premier article nouveau que votre commission vous demande d'introduire après l'article premier.

ARTICLE PREMIER ter (nouveau).

REGIME DES PEAGES SUR LES OUVRAGES DEPARTEMENTAUX

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

Article premier ter (nouveau).

La perception d'une redevance sur des ouvrages d'art à comprendre dans la voirie départementale peut être autorisée par délibération du ou des conseils généraux concernés, en vue d'assurer le remboursement des emprunts garantis ou contractés par le ou les départements concernés, la couverture des charges d'exploitation et d'entretien dudit ouvrage ainsi que, le cas échéant, soit l'équilibre financier de la régie départementale, soit la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire qui en assure l'exploitation.

Observations de la commission. — Parallèlement à l'article premier bis, relatif à la voirie nationale, votre commission vous demande d'introduire un article premier ter fixant le régime des péages sur les ponts départementaux.

Une fois encore l'acte administratif créant les redevances reste, comme dans le projet initial, la délibération du ou des conseils généraux concernés. Mais tout comme à l'article précédent il est apparu normal d'affecter les recettes des redevances ainsi instituées dans des conditions moins rigides cependant.

D'une part, les départements ont le libre choix du mode de gestion : régie ou concession. D'autre part les redevances peuvent être affectés non seulement au remboursement des charges de toute nature et notamment au remboursement des emprunts ou du capital apporté par le concessionnaire mais encore à l'équilibre financier de la régie départementale qui en assure l'exploitation, ce qui laisse toute liberté aux conseils généraux de prévoir une gestion globale des services publics départementaux, comme en Charente-Maritime, où les excédents des uns permettent de financer le déficit des autres.

Ce sont ces considérations qui conduisent votre commission à vous demander d'accepter d'introduire un **article nouveau** après l'article premier.

ARTICLE 2.

ABROGATION DE LA LOI DU 30 JUILLET 1880

Texte du projet de loi.	Propositions de la commission.
— Art. 2. La loi du 30 juillet 1880 qui détermine le mode de rachat des ponts à péage est abrogée.	— Art. 2. Sans modification.

Observations de la commission. — Cet article abroge la loi du 30 juillet 1880 qui détermine le mode de rachat des péages afin de faire disparaître la cause de l'illégalité des péages instaurés sur les ouvrages compris dans la voirie départementale.

Votre commission tient cependant à faire l'observation suivante : l'article premier de la loi du 30 juillet 1880, qui dispose qu'il ne sera plus construit à l'avenir de pont à péage sur les routes nationales ou départementales, constituait jusqu'à présent le seul fondement législatif du principe de la gratuité de la circulation sur les routes, comme en témoignent les débats parlementaires relatifs à l'instauration d'un péage sur le pont de Tancarville.

Si la suppression de cette loi est décidée, on ne pourra guère trouver la source du principe de gratuité que dans la liberté publique d'aller et venir et, *a contrario*, dans le présent texte qui instaure une procédure d'autorisation.

Sous réserve de cette observation, votre commission vous demande d'adopter cet article, sans modification.

ARTICLE 3 (nouveau).

DIFFERENCIATION DES TARIFS DE PEAGE POUR LES OUVRAGES D'ART

Texte du projet de loi.	Propositions de la commission.
—	— Art. 3 (nouveau). <i>L'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales, peut prévoir des tarifs différents selon les diverses catégories d'usagers pour tenir compte, soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage</i>

Texte du projet de loi.

Propositions de la commission.

d'art, soit de la situation particulière de certains usagers et notamment de ceux qui ont leur domicile dans le ou les départements concernés.

Les tarifs existants à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont soumis aux dispositions de l'alinéa précédent.

Observations de la commission. — Après l'article 2, votre commission vous demande d'ajouter un premier article additionnel 3 (nouveau) pour permettre aux départements dont dépend l'ouvrage d'art à péage, de prévoir des tarifs préférentiels, notamment en faveur des personnes domiciliées dans le ou les départements concernés.

Il s'agit ici d'aller à l'encontre des conclusions d'un arrêt important du Conseil d'Etat Denoyez et Chorques du 10 mai 1974, qui avait déclaré illégale, parce que non justifiée au regard du principe de l'égalité des citoyens face aux charges publiques, l'existence d'un tarif préférentiel pour les personnes ayant leur domicile dans le département concerné.

Votre commission tient à souligner qu'elle **n'entend pas remettre en cause la conception générale du Conseil d'Etat du principe de l'égalité des citoyens devant le service public.**

Cela est si vrai que les *termes mêmes employés* dans le texte qui vous est proposé sont *très proches* de ceux utilisés par le Conseil d'Etat dans sa décision Denoyer et Chorques susmentionnée.

Le point de divergence réside dans l'application de ces principes. Plus précisément, votre commission estime que, parmi les *différences de situation* appréciable qui légitiment une discrimination tarifaire, on doit compter *le fait d'être domicilié* dans le département concerné.

Beaucoup de raisons peuvent être invoquées à ce titre mais on doit, selon votre commission, considérer, d'une part, que, *a priori*, il est logique que le rattachement administratif qui implique la localisation du domicile crée des *solidarités économiques, sociales ou culturelles* qui conduisent naturellement certaines personnes à utiliser plus fréquemment l'ouvrage d'art. D'autre part, la qualité de contribuable fait *présumer une participation financière* qui légitime une réduction tarifaire : ne voit-on pas d'ailleurs dans d'autres domaines certaines entreprises accorder des rabais à leurs actionnaires voire certains services publics à leurs employés. Certes, l'ouvrage d'art est un service public, votre commission ne l'oublie pas. Créer la possibilité légale d'une différenciation des tarifs, ce n'est pas autoriser n'importe quelle discrimination.

La discrimination fondée sur le critère juridique du domicile doit être possible mais elle *ne doit pas donner lieu à des disparités de tarifs excessives* qui s'apparenteront au « rançonnage » de l'« étranger ». Votre commission ne veut pas exagérer ce risque d'abus car elle estime que, pour de simples raisons commerciales — des différences trop grandes peuvent choquer le touriste — ou économiques — la réduction des tarifs étant de nature à susciter des pertes qui, directement ou indirectement, devraient être comblées par le budget départemental, il existe une limite aux discriminations que peut décider le conseil général.

Tel est l'objet de l'article nouveau que votre commission vous demande d'adopter.

ARTICLE 4 (nouveau).

DIFFERENCIATION DES TARIFS DE PEAGE, POUR LES BACS

Texte en vigueur.

Propositions de la commission.

(Loi du 10 août 1871.)

Art. 45. — Le conseil général statue définitivement sur les objets suivants :

13 Etablissement et entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département ; fixation des tarifs de péage ;

(Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.)

Art. 64 — Les tarifs de péage des bacs et passages d'eau autres que ceux qui desservent les routes et chemins à la charge du département, sont fixés par les préfets, après enquête, sur la proposition des ingénieurs du service de la navigation.

Pour les bacs ou passages d'eau sur les routes ou chemins à la charge du département les tarifs sont fixés par le conseil général.

I. — Le 13 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est modifié comme suit :

« ... 13^e établissement et entretien des bacs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes et chemins à la charge du département ; fixation des tarifs de péage dans les limites prévues à l'article 3 de la loi n° du relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales ;

II. — Le deuxième alinéa de l'article 64 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure est modifié comme suit :

« Pour les bacs ou passages d'eau sur les routes ou chemins à la charge du département, les tarifs sont fixés par le conseil général dans les limites prévues à l'article 3 de la loi n° du relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales. »

Observations de la commission. — Cet article additionnel 4 (nouveau) tend à tirer les conséquences de l'article précédent en matière de bacs et passage d'eau.

Il eût été en effet très choquant que sur la base du texte précédent un tarif de péage d'un bac faisant des différences en faveur des habitants du département soit déclaré illégal conformément à la jurisprudence Denoyez et Chorques et que la même discrimination soit admise sur le pont à péage voisin.

Pour que vérité à l'île d'Oléron ne soit pas erreur à l'île de Ré, votre commission vous propose de faire référence aux dispositions de l'article précédent créant la possibilité d'une discrimination fondée sur le lieu de domicile, d'une part au 13° de l'article 46 de la loi du 10 août 1871 relatif aux compétences des conseils généraux d'autre part à l'article 64 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

Tel est l'objet de l'article nouveau que votre commission vous demande d'adopter.

ARTICLE 5.

DISPOSITIONS RETROACTIVES

Projet de loi.

Propositions de la commission.

Art. 5 (nouveau).

Les actes administratifs ayant institué, avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, des redevances ou péages sur des ouvrages d'art reliant des voies nationales ou départementales, sont validés, à compter de leur entrée en vigueur, en ce qu'ils sont intervenus en violation de la loi sus-mentionnée du 30 juillet 1880.

Toutefois, ne donne pas lieu à poursuites pénales, le refus, constaté avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi, d'acquitter le montant des redevances ou péages institués par un acte administratif validé en application de l'alinéa précédent.

Observations de la commission. — Comme on l'a déjà indiqué dans l'exposé général, le projet de loi qui doit permettre de créer légalement des redevances sur des ouvrages d'art exceptionnels ne réglait pas tous les problèmes créés par la décision du Conseil d'Etat.

En effet, si pour l'avenir, les difficultés pouvaient toujours être résolues par de nouveaux arrêtés concernant de nouveaux tarifs, la situation était peu claire pour la période précédant l'entrée en vigueur de la loi.

Ne fallait-il pas dès lors envisager une rétroactivité de la loi en validant purement et simplement les tarifs existants ?

Consciente de la nécessité d'intervenir, votre commission a tenu à exprimer deux préoccupations :

— éviter que l'exploitant puisse se voir réclamer les sommes déjà perçues au risque non seulement de compromettre l'exploitation de l'ouvrage mais encore de créer des inégalités de fait entre les usagers selon qu'ils ont ou n'ont pas gardé la preuve de leur passage ;

— éviter qu'un usager puisse être condamné sur la base de l'article R. 235-1 du Code de la route (1), alors que le péage n'était pas régulièrement perçu, parce que la loi a validé rétroactivement l'acte administratif qui l'a institué.

Tel est l'objet de l'amendement introduisant un article additionnel 5 (*nouveau*) que votre commission vous demande d'adopter.

••

Sous réserve des observations et des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter ce projet de loi.

(1) Art. R. 235-1 du Code de la route : R. 235-1 (décret n° 72-541 du 30 juin 1972). — Tout usager d'une autoroute ou d'un ouvrage routier ouvert à la circulation publique et régulièrement soumis à péage qui refusera d'acquitter le montant du péage autorisé correspondant au parcours et à la catégorie du véhicule qu'il utilise, ou qui se soustraira d'une manière quelconque à ce paiement, sera puni d'une amende de 40 à 80 F.

V. — AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

ARTICLE PREMIER

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Lorsque l'utilité, les dimensions et le coût d'un ouvrage d'art à comprendre dans la voirie nationale ou départementale, ainsi que le service rendu aux usagers le justifient, il peut être institué, à titre exceptionnel, une redevance pour son usage, dans les conditions prévues aux articles premier *bis* et premier *ter* ci-dessous.

Article premier *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article premier, il est inséré un article additionnel premier *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

La convention par laquelle l'Etat concède la construction et l'exploitation d'un ouvrage d'art à comprendre dans la voirie nationale peut autoriser, dans les conditions définies par le cahier des charges, le concessionnaire à percevoir des redevances en vue d'assurer le remboursement des avances et dépenses de toutes natures faites par l'Etat, l'exploitation et, éventuellement, l'entretien de l'ouvrage, ainsi que la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.

La convention de concession et le cahier des charges sont approuvés par décret en Conseil d'Etat pris après avis des conseils généraux concernés lorsque ceux-ci participent au financement de l'ouvrage d'art ou que l'absence d'autres moyens de communication assurant à l'usager un service de même nature rend ledit ouvrage indispensable à la circulation locale.

Article premier *ter* (nouveau).

Amendement : Après l'article premier, il est inséré un article additionnel premier *ter* (nouveau) ainsi rédigé :

La perception d'une redevance sur des ouvrages d'art à comprendre dans la voirie départementale peut être autorisée par délibération du ou des conseils généraux concernés, en vue d'assurer le remboursement des emprunts garantis ou contractés par le ou les départements concernés, la couverture des charges d'exploitation et d'entretien dudit ouvrage ainsi que, le cas échéant, soit l'équilibre financier de la régie départementale, soit la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire qui en assure l'exploitation.

Art. 3 (nouveau).

Amendement : Après l'article 2, il est inséré un article additionnel 3 (nouveau) ainsi rédigé :

L'acte administratif instituant une redevance sur un ouvrage d'art reliant des voies départementales peut prévoir des tarifs différents selon les diverses catégories d'usagers pour tenir compte, soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation de l'ouvrage d'art, soit de la situation particulière de certains usagers et notamment de ceux qui ont leur domicile dans le ou les départements concernés.

Les tarifs existants à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont soumis aux dispositions de l'alinéa précédent.

