

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1979.

RAPPORT

FAIT

*Au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif
aux transports publics d'intérêt local.*

Par M. Auguste CHUPIN,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, président; Robert Laucournet, 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 Billiémas, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehiers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, 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 les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : 529 (1977-1978), 60 et in-8° 19 (1978-1979).

2^e lecture : 332 (1978-1979).

Assemblée nationale (5^e législ.) : 680, 1018 et in-8° 163.

Transports. — Collectivités locales - Transports publics d'intérêt local.

SOMMAIRE

Le présent rapport concerne un projet de loi dont l'objectif est de moderniser une législation vieille de soixante-cinq ans visant les transports publics d'intérêt local et d'accorder de plus larges responsabilités aux communes, aux départements et aux régions. Il conclut à l'adoption sans modification du texte modifié par l'Assemblée nationale après un premier examen par le Sénat.

MESDAMES, MESSIEURS,

M. Colombier, rapporteur du présent texte à la commission de la Production et des Echanges à l'Assemblée nationale, a excellemment rappelé, comme votre Commission l'avait fait le 14 novembre dernier, l'objectif poursuivi par le Gouvernement en déposant le projet de loi que nous examinons à nouveau aujourd'hui. Il s'agit, précisons-le encore d'un mot, de moderniser une législation vieille de soixante-cinq ans sur les voies ferrées d'intérêt local pour tenir compte, à la fois des progrès technologiques intervenus depuis cette époque et de la nécessité d'accorder de plus larges responsabilités aux communes, aux départements et aux régions.

Mais ce nécessaire allègement de la tutelle étatique ne doit pas se traduire par un surcroît de charges que ces collectivités ne seraient pas en mesure d'assumer, car ceci ne manquerait pas de se traduire à brève échéance par la fermeture de nombreuses liaisons rurales par fer ou par route, comme cela s'est déjà produit dans le passé. La concentration urbaine apparaît aujourd'hui trop nuisible à beaucoup d'égards pour que nous l'aggravions encore en privant notre espace rural des facilités de transport indispensables au maintien de la vie.

Au cours d'un récent colloque sur les liaisons interurbaines, le ministre des Transports paraît avoir répondu par avance à nos préoccupations en précisant les conditions dans lesquelles peuvent être établis et subventionnés les schémas régionaux de transport reposant sur l'établissement avec l'Etat de liens contractuels nettement précisés. Il a également rappelé que le Gouvernement, bien que soucieux de voir le maximum de régions se doter de tels schémas, laissera les élus régionaux libres de prendre leurs responsabilités et n'exercera sur eux d'autre contrainte que l'obligation de conformer leurs cahiers des charges à des contrats types.

Ces observations préliminaires étant faites, nous allons maintenant examiner succinctement les articles modifiés par l'Assemblée nationale.

TABLEAU COMPARATIF ET EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
Sont soumis aux dispositions de la présente loi :	Conforme.	Article conforme.
— 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 ;	Conforme.	
— les services de transports publics de voyageurs ou de marchandises exploités en vertu d'un contrat passé par ces collectivités ou groupements ;	Conforme.	
— 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 accessoires des services, faits à la demande d'une collectivité ou groupement et acceptés par l'exploitant ;	Conforme.	
— 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.	Conforme.	
Les transports publics de voyageurs par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par remonte-pente ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs, constituent des services de transports publics au sens du présent article.	Les transports publics...	
	... ou tracteurs, sont soumis aux dispositions de la présente loi lorsqu'ils sont exploités dans une des quatre conditions ci-dessus.	
Ne sont pas soumis aux dispositions de la présente loi les services de transports aériens 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.	Conforme.	

Commentaires :

La modification apportée par l'Assemblée nationale à l'avant-dernier alinéa de cet article vise le cas particulier des équipements de montagne que le Sénat avait entendu assimiler sans restriction à des services de transports publics. L'amendement adopté au Palais-Bourbon nuance légèrement cette position en stipulant que ces installations ne sont soumises aux dispositions de la présente loi que si elles répondent aux quatre conditions précédemment énumérées visant les autres services de transports.

En effet, la rédaction initiale du Gouvernement pouvait donner à penser que tous ces équipements seraient considérés sans condition comme des transports publics d'intérêt local alors que, bien entendu, certains d'entre eux, qui sont par exemple réservés à une collectivité, ne peuvent pas être classés dans cette catégorie.

Certains exploitants nous ayant cependant fait savoir qu'ils auraient préféré voir maintenue la rédaction initiale, nous souhaiterions que le Gouvernement apporte au Sénat les précisions de nature à apaiser ces inquiétudes.

Art. 2.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

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

Les services de transports énumérés aux alinéas 2 à 5 de l'article premier sont dénommés services de transports publics d'intérêt local.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Conforme.

Les services... aux
alinéas 2 à 6 de l'article...
... local.

Texte proposé par votre Commission

Article conforme.

Commentaires :

La rectification de forme adoptée à cet article n'appelle de notre part aucune observation.

Art. 3.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
<p>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 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 l'opération.</p>	<p>Tout projet relatif à la création, à la modification <i>essentielle</i>, à la... ... sur sa <i>cohérence</i> avec... ... de l'opération.</p>	<p>Article conforme.</p>
<p>Lorsque la réalisation d'un projet est conditionnée par l'octroi d'une subvention de l'Etat, d'une contribution financière d'une collectivité locale ou d'un autre concours financier, l'autorité organisatrice ne peut l'adopter que si les décisions relatives à l'octroi des subventions, contributions ou concours ont été prises.</p>	<p><i>Lorsqu'il est prévu au plan de financement l'octroi d'une subvention de l'Etat, d'une contribution financière d'une collectivité locale ou d'un autre concours financier, les décisions relatives à l'octroi de ces subventions, contributions ou concours doivent être préalables à l'adoption définitive du projet.</i></p>	
<p>Si la réalisation d'un projet nécessite une déclaration d'utilité publique, celle-ci ne peut être prononcée que lorsque ce projet est définitivement adopté.</p>	<p>Couforme.</p>	
<p>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 de tutelle.</p>	<p>Lorsqu'un projet... ... par l'autorité <i>compétente</i>.</p>	

Commentaires :

L'Assemblée nationale a préféré l'adjectif « essentielle » à « substantielle » pour caractériser la modification éventuellement apportée à l'exploitation d'un service de transports publics. Bien que nous estimions ce qualificatif un peu restrictif, nous vous proposons d'accepter cette légère modification ainsi que le remplacement du mot « compatibilité » par celui de « cohérence ».

Enfin, votre Commission ne conteste pas l'intérêt des dispositions nouvelles introduites *in fine* prévoyant que l'adoption définitive d'un projet d'exploitation d'un service de transports publics, devant bénéficier d'une aide, ne puisse intervenir avant que l'intervention financière de l'Etat ou des collectivités ait été confirmée par une décision effective préalable.

Art. 4.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

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

— par 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 S.N.C.F., 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.

**Texte modifié par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Les services de transports publics d'intérêt local ne peuvent être exploités que dans les conditions suivantes :

— Conforme.

— Conforme.

— dans le cadre...

... local.

— Conforme.

Texte proposé par votre Commission

Article conforme.

Commentaires :

La modification de pure forme apportée au premier alinéa de cet article n'appelle de notre part aucune observation.

Art. 5.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

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

— en l'absence de documents types ;
— lorsqu'il est dérogé aux documents types ;

**Texte modifié par l'Assemblée nationale
en première lecture**

Les délibérations...

... de l'autorité compétente :

— Conforme.

— Conforme.

Texte proposé par votre Commission

Article conforme.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
— ou lorsque la durée de la convention est supérieure à dix ans.	— Conforme.	
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.	— Conforme.	

Commentaires :

Nous avons estimé désuet et inapproprié de terme d'autorité « supérieure » qui figurait dans le texte initial du Gouvernement et nous avons préféré l'expression : autorité « de tutelle ». L'Assemblée nationale a trouvé sans doute une meilleure formule en parlant d'autorité « compétente ». Nous vous proposons donc d'adopter cet article sans modification.

Art. 6.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
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 un délai de trois ans à compter de la publication des décrets prévus aux <i>deuxième et troisième</i> alinéas de l'article 4, les règlements... ... décrets.	Article conforme.
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.	En cas de désaccord entre l'autorité organisatrice et l'exploitant <i>sur la mise en conformité</i> , il est statué... ... d'Etat.	
Les services de transports publics d'intérêt local, ainsi que les autres services de transports publics créés en application de la loi du 31 juillet 1913, exploités sans	Conforme.	

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte modifié par l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte proposé par votre Commission

lien contractuel avec une autorité organisatrice, devront, dans le même délai de trois ans, faire l'objet d'un contrat avec celle-ci.

Commentaires :

L'Assemblée nationale a supprimé la dernière phrase du premier alinéa relative à la non-application de l'article L. 322-2 du Code des communes. Elle a estimé, en effet, normal de préserver les droits acquis des concessionnaires.

Pour que les choses soient bien claires, elle a jugé utile d'adopter deux amendements, le premier prévoyant la procédure du décret en Conseil d'Etat en cas de désaccord entre l'autorité organisatrice et l'exploitant « sur la mise *en conformité* » et, le second stipulant que tout autre changement vaudrait modification unilatérale du contrat.

Votre Commission accepte ces modifications et vous propose d'adopter l'article ainsi amendé par l'Assemblée nationale.

Art. 7.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte modifié par l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte proposé par votre Commission

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 de tutelle dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

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

Article conforme.

Commentaires :

Votre Commission accepte la modification de forme apportée par l'Assemblée nationale à cet article.

Art. 8.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
<p>Les services de transports publics d'intérêt local sont soumis au contrôle de l'autorité de tutelle, dans les conditions fixées par décret. Les conditions dans lesquelles les frais de contrôle sont mis à la charge des exploitants figurent parmi les clauses obligatoires des règlements intérieurs des régies et des contrats prévus à l'article 4.</p>	<p>Les services... ... l'autorité <i>compétente</i>... ... à l'article 4.</p>	Article conforme.

Commentaire :

Votre Commission accepte la rédaction nouvelle de cet article amendé dans les mêmes conditions que l'article 5.

Art. 9.

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte modifié par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte proposé par votre Commission
<p>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 de ladite loi.</p> <p>Les préfets peuvent cependant, pour des raisons de sécurité publique, rendre obligatoire la pose de clôtures sur tout ou partie du parcours, et de barrières au croisement des chemins fréquentés.</p> <p>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.</p>	<p>Les services... ... ladite loi, aux dispositions de la loi du 17 août 1950 et aux dispositions relatives à la police, à la sécurité et à l'exploitation des chemins de fer. Les préfets... ... fréquentés. Les autres... ... 15 juillet 1845 et aux dispositions de la loi du 17 août 1950.</p>	Article conforme.

Commentaires :

Votre Commission se rallie bien volontiers à la rédaction nouvelle adoptée par l'Assemblée nationale qui, en faisant référence

à la loi du 17 août 1950 sur la police des chemins de fer, a effectivement le mérite de permettre le règlement rapide des indemnités dues par les contrevenants sans qu'il soit nécessaire de recourir aux tribunaux.

Art. 10.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

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. Cette 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 premier, sont soumis à homologation et peuvent faire l'objet d'aménagements ou de limitations par l'autorité de tutelle, 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 de tutelle.

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. 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.

Texte modifié par l'Assemblée nationale
en première lecture

Les transports de personnes par...

... ou à la sécurité.

Les tarifs des transports publics...

... ou tracteurs non soumis au régime des transports publics d'intérêt local, sont soumis à homologation et peuvent faire l'objet d'aménagements ou de limitations par l'autorité compétente, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les transports mentionnés aux deux alinéas précédents sont soumis, selon des modalités définies par décret, au contrôle de l'autorité administrative.

Les transports publics...

... 15 juillet 1845, aux dispositions de la loi du 17 août 1950 et aux dispositions relatives à la police, à la sécurité et à l'exploitation des chemins de fer.

L'ensemble des transports de personnes mentionnés au premier alinéa est soumis à ces dispositions lorsqu'elles concernent la sécurité des usagers.

Texte proposé par votre Commission

Article conforme.

Commentaires :

La modification apportée par l'Assemblée nationale au début du premier alinéa élargit sensiblement le champ d'application de cet article en l'étendant non plus aux services de transports publics de voyageurs mais à tous les transports de personnes assurés par les équipements de montagne déjà évoqués à l'article premier. Ces exploitations, quelle qu'en soit la nature (privée ou publique) vont donc se trouver soumises à autorisation, ce qui nous paraît salulaire du point de vue de la sécurité.

De même au second alinéa, l'Assemblée nationale a voulu que l'homologation des tarifs s'applique aux équipements mécaniques de montagne effectuant des transports publics même s'ils ne sont pas, juridiquement, d'intérêt local.

Les autres compléments apportés à cet article, notamment par le premier alinéa, visent également à mieux garantir la sécurité des usagers.

Votre Commission approuve l'ensemble de ces modifications et vous demande d'adopter l'article ainsi amendé.



Sous réserve de ces observations, votre Commission vous demande d'adopter *sans modification* le projet de loi modifié par l'Assemblée nationale en première lecture.