

N° 400

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mars 2024

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé,

Par M. Alain MARC,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnecarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1959, 2077 et T.A. 242

Sénat : 347 et 401 (2023-2024)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la
procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette
proposition de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA LOI 3DS A CONFIE AUX RÉGIONS VOLONTAIRES, À TITRE EXPÉRIMENTAL, LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ	5
A. DEPUIS 2017, LES RÉGIONS SOUHAITENT ASSURER LA GESTION DU DOMAINE ROUTIER	5
B. LES NÉGOCIATIONS SUR LES MODALITÉS DE L'EXPÉRIMENTATION SONT EN COURS DE FINALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS	6
C. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE L'EXPÉRIMENTATION	7
II. UNE PROPOSITION DE LOI DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE VISE À ASSURER L'OPÉRATIONNALITÉ DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA MISE À DISPOSITION DES ROUTES AUX RÉGIONS.....	8
A. LE DISPOSITIF INITIAL PRÉVU PAR L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI : PERMETTRE LA DÉLÉGATION DE SIGNATURE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL AUX SERVICES DE L'ÉTAT	8
B. LES MODIFICATIONS ISSUES DES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ALLONGEMENT DU DÉLAI POUR NÉGOCIER LA CONVENTION DE MISE À DISPOSITION DES ROUTES	8
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : SOUTENIR UNE PROPOSITION DE LOI PRAGMATIQUE.....	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	19
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	21
LA LOI EN CONSTRUCTION	23

L'ESSENTIEL

Sur le rapport de Alain Marc (Les Indépendants - Aveyron), **la commission des lois a adopté le mercredi 6 mars 2024**, selon la procédure de législation en commission (LEC), et **sans modification, la proposition de loi n° 347 (2023-2024)**, adoptée par l'Assemblée nationale le 14 février 2014, **visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé.**

L'objectif de cette proposition de loi est de **rendre pleinement opérationnelle l'expérimentation** consistant à confier, pour une durée de huit ans, la compétence d'aménagement et de gestion des routes nationales et autoroutes non concédées aux régions volontaires.

À cet effet, l'article unique de cette proposition de loi complète l'article 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS »*, en prévoyant, à titre principal, une **possibilité de délégation de signature du président du conseil régional aux services de l'État mis à la disposition de la région.**

Partageant le constat dressé par l'auteur de la proposition de loi, le député David Valence (Renaissance - Vosges), et soucieuse de répondre efficacement à la difficulté, à la fois technique et opérationnelle, identifiée par les régions volontaires, **la commission a souhaité assurer une entrée en vigueur rapide de ce texte et l'a adopté sans modification.**

I. LA LOI 3DS A CONFIÉ AUX RÉGIONS VOLONTAIRES, À TITRE EXPÉRIMENTAL, LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ

A. DEPUIS 2017, LES RÉGIONS SOUHAITENT ASSURER LA GESTION DU DOMAINE ROUTIER

Depuis l'adoption de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* dite « MAPTAM », les **régions sont cheffes de file pour l'exercice de la compétence mobilité.**

L'article 40 de la loi 3DS du 21 février 2022 s'inscrit dans la continuité de la loi MAPTAM en **confiant, à titre expérimental et pour une durée de huit ans, la compétence d'aménagement et de gestion des routes nationales et autoroutes non concédées aux régions volontaires.**

Cette disposition trouve son origine dans le projet de loi 3DS et a permis de répondre à une demande formulée par l'association Régions de France qui proposait, dès 2017, de confier aux régions l'exercice de la compétence voirie dans un contexte de vieillissement et de dégradation de l'état du réseau routier national non concédé géré par les services de l'État. Ce réseau, constitué de 12 000 kilomètres de voies, représente une portion modeste du réseau routier national (1,1 %) mais demeure stratégique en ce qu'il assure près de 19 % du trafic.

À l'issue de l'adoption de la loi 3DS, le Gouvernement a déterminé les sections routières pouvant être mises à disposition le 30 mars 2022¹, **trois régions (Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie) ont fait la demande de leur mise à disposition**. Le 4 janvier 2023, le ministère des transports a indiqué aux trois régions concernées les autoroutes, routes nationales ou portions de routes qui seraient effectivement mises à leur disposition pour l'expérimentation ; il s'agit, en l'espèce, de **1 638 kilomètres de sections routières**².

B. LES NÉGOCIATIONS SUR LES MODALITÉS DE L'EXPÉRIMENTATION SONT EN COURS DE FINALISATION ENTRE L'ÉTAT ET LES RÉGIONS

Tandis que les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie ont avant tout considéré cette mise à disposition comme un **moyen de s'inscrire dans la continuité de la loi MAPTAM, la région Grand Est y a également vu l'opportunité de mettre en place une écoredevance à destination des poids lourds**. Cette possibilité est prévue par l'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise sur le fondement de l'article 137 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* dite « climat et résilience ». En raison de sa position frontalière, la région Grand Est connaît, effectivement, un important dépôt de camions étrangers souhaitant éviter de payer l'écotaxe en vigueur dans les pays voisins.

À ce jour, **l'État a déjà signé deux conventions** visant à mettre en œuvre l'expérimentation de mise à disposition du réseau routier national non concédé, **le 19 octobre 2023 avec la région Grand Est et le 24 janvier 2024 avec la région Auvergne-Rhône-Alpes**. Dans les deux cas, **l'entrée en vigueur de la mise à disposition est prévue au 1^{er} janvier 2025 et sous réserve de la signature d'une convention complémentaire** qui définira notamment les

¹ Décret n° 2022-459 du 30 mars 2022 fixant la liste des voies non concédées du domaine public routier national qui peuvent être transférées aux départements et métropoles ou mises à disposition des régions dans les conditions prévues aux articles 38 et 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

² Pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, il s'agit de deux portions de la route nationale 7, la route nationale 82, une portion de la route nationale 88, la route nationale 102, une portion de la route nationale 122 et une portion de la route nationale 209 et 2102 ; pour la région Grand Est, il s'agit des autoroutes A 30, A 31, A 33 et A 313 et les routes nationales 4, 44 et 431 et une portion de la route nationale 52 ; pour la région Occitanie, il s'agit de l'autoroute A 68, les routes nationales 20, 22, 125, 320 et une portion de la route nationale 88.

modalités de la gestion de la chaîne de dépenses, de transfert de contrats de la commande publique et de modalités de délégation de signatures ouvertes par la proposition de loi aujourd'hui examinée. Dans chacun des deux cas, cette convention complémentaire est en cours d'élaboration.

En revanche, le conseil régional de la région Occitanie a délibéré le 14 décembre 2023 sur une convention différente de celle initialement discutée avec l'État en introduisant des scénarios différenciés de périmètre routier mis à disposition en fonction de l'aboutissement de la négociation sur le volet mobilités du contrat de plan Etat-région (CPER) 2023-2027. Ce projet, en tant qu'il remet en question le périmètre fixé par la décision ministérielle du 4 janvier 2023, ne peut, à ce stade, être signé par l'État. La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGTIM) précise que si les négociations relatives au CPER venaient à aboutir prochainement, une convention mise à jour pourrait faire l'objet d'une nouvelle délibération du conseil régional.

C. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE L'EXPÉRIMENTATION

En pratique, **environ 860 agents en équivalent temps plein (ETP) pourraient être mis à disposition des régions volontaires¹, selon la DGITM². La gestion quotidienne du réseau routier requiert l'édition d'un nombre important d'actes juridiques.**

Il n'apparaît donc pas réaliste que les services des directions interdépartementales des routes (DIR), chargées de l'entretien et de l'exploitation du réseau routier national non concédé, ou des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), assurant le portage de la maîtrise d'ouvrage des grandes opérations d'aménagement, sollicitent systématiquement et quotidiennement le président du conseil régional, ou son vice-président, pour signer des actes nombreux et devant parfois être pris dans l'urgence. En outre, toute une chaîne de délégations et de subdélégations est aujourd'hui nécessaire pour édicter un acte de limitation de circulation ou encore un acte d'occupation du domaine public, ce que ne permet pas le droit actuel³.

¹ Pour la région Grand Est : 310 agents en ETP, pour la région Occitanie : 215 agents en ETP et pour la région Auvergne-Rhône-Alpes : 355 agents en ETP.

² Étude d'impact RH sur le transfert et la mise à disposition d'une partie du réseau aux collectivités territoriales ; Document DGITM/DMR du 17 mai 2023.

³ Dans une décision du 11 mars 1998 (n° 169308), le Conseil d'État a par ailleurs jugé qu'une délégation du président du conseil général n'était autorisée qu'aux chefs des services de l'État et n'impliquait pas de subdélégations implicites.

II. UNE PROPOSITION DE LOI DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE VISE À ASSURER L'OPÉRATIONNALITÉ DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA MISE À DISPOSITION DES ROUTES AUX RÉGIONS

A. LE DISPOSITIF INITIAL PRÉVU PAR L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI : PERMETTRE LA DÉLÉGATION DE SIGNATURE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL AUX SERVICES DE L'ÉTAT

La proposition de loi déposée par le député David Valence vise à **rectifier un oubli technique et opérationnel**, dans le dispositif de l'article 40 de la loi 3DS précitée, qui entraîne des **difficultés pour la gestion par les régions des routes qui vont être mises à leur disposition**.

En effet, **les actes quotidiens relevant du rôle de pouvoir adjudicateur, d'ordonnateur, de gestion et de conservation du domaine routier nécessitent une délégation de signature aux services et agents en charge des réseaux routiers mis à disposition par l'État**. En l'occurrence, il s'agit de services et d'agents de l'État.

Actuellement, **le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas de possibilité générale de délégation de signature du président du conseil régional à des agents de l'État**, à l'exception de la préparation et de l'exécution des délibérations de l'assemblée régionale comme le rappelle la jurisprudence constante du Conseil d'État¹.

Dès lors, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, **les régions qui ont sollicité la mise à disposition du réseau routier non concédé estiment qu'elles ne seront pas en capacité de gérer efficacement, pendant le temps de l'expérimentation, le réseau routier si elles ne peuvent pas déléguer la signature de leur président aux agents de l'État en charge du réseau routier**.

B. LES MODIFICATIONS ISSUES DES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ALLONGEMENT DU DÉLAI POUR NÉGOCIER LA CONVENTION DE MISE À DISPOSITION DES ROUTES

Lors de l'examen du texte par la commission des lois de l'Assemblée nationale, les députés ont adopté **un amendement permettant de prévoir un délai de 16 mois pour la signature de la convention État-région fixant les modalités de mise à disposition aux régions des sections routières nationales**. Le délai initialement fixé à huit mois par l'article 40 de la loi 3DS a commencé à courir à compter de la notification de la décision du ministre des transports effectuée le 4 janvier 2023, il a donc expiré le 4 septembre 2023 ; la loi 3DS n'a toutefois prévu aucune sanction s'il n'était pas respecté.

¹ Avant-dernier considérant de la décision du Conseil d'État du 21 mars 2007, Région des Pays de la Loire, n° 278327.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION: SOUTENIR UNE PROPOSITION DE LOI PRAGMATIQUE

Cohérente avec la position du Sénat lors du vote de la loi 3DS, la commission des lois du Sénat, réunie dans le cadre de la procédure de législation en commission, s'est montrée **favorable à la proposition de loi de l'Assemblée nationale afin de permettre aux trois régions volontaires de mettre en œuvre rapidement l'expérimentation** préparée depuis plusieurs mois avec les services du ministère des transports.

La commission a en effet estimé que le texte examiné était pertinent et complet et n'a donc apporté aucune modification à l'article unique de la proposition de loi, permettant ainsi une adoption conforme et une entrée en vigueur rapide du texte attendu par les conseils régionaux concernés.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi **sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 6 MARS 2024

- Présidence de M. Christophe-André Frassa, vice-président -

M. Christophe-André Frassa, président. – Nous examinons, selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* et suivants de notre Règlement, le rapport sur la proposition de loi visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé.

M. Alain Marc, rapporteur. – Cette proposition de loi, très pragmatique, vise à répondre à une difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de l'expérimentation visant à mettre à disposition des régions une partie du réseau routier national non concédé.

En effet, l'article unique de ce texte vient compléter l'article 40 de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) par l'instauration d'une possibilité de délégation de signature du président du conseil régional aux services de l'État mis à la disposition de la région pour la gestion du réseau routier confié dans le cadre de l'expérimentation.

Une telle disposition relève de l'évidence pour ceux qui, comme moi, étaient conseillers départementaux : les départements ont des services spécifiques, contrairement aux régions.

Avant de revenir plus en détail sur les effets de la proposition de loi, il me semble intéressant de vous rappeler quelques éléments de contexte relatifs à la gestion décentralisée des routes.

Au conseil départemental de l'Aveyron, j'ai notamment été vice-président chargé des routes. Cette expérience m'a montré que les collectivités locales font souvent bien mieux que l'État lorsqu'il s'agit de gérer des infrastructures locales. D'ailleurs, je crois que vous en êtes aussi convaincu, monsieur le ministre.

Prenez l'exemple des collèges et des lycées. Ils n'ont jamais été aussi modernes que depuis qu'ils sont gérés par les départements et les régions, ce qu'a permis la loi Defferre de 1982 ! Pour les routes, c'est la même chose.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a fait des régions les chefs de file pour l'exercice de la compétence mobilités. La loi 3DS a complété ce dispositif en autorisant le transfert définitif de routes aux départements volontaires et la mise à disposition aux régions volontaires, à titre

expérimental, du réseau routier national non concédé. Cette expérimentation, qui doit durer huit ans, prendra donc fin en 2030, à moins qu'elle ne soit prorogée.

Vous le savez, le réseau routier national non concédé est actuellement géré par l'État et ses services, les directions interdépartementales des routes (DIR), les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), que nous connaissons dans nos territoires en tant qu'élus locaux. Ce réseau représente 12 000 kilomètres de voies, soit seulement 1,1 % du réseau routier national. Néanmoins, c'est un réseau stratégique, puisqu'il représente près de 19 % du trafic routier.

À l'issue de l'adoption de la loi 3DS, les régions Grand Est, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes ont manifesté leur intention de bénéficier de l'expérimentation.

Le 4 janvier 2023, le ministère des transports a indiqué à ces trois collectivités locales les portions d'autoroutes et routes nationales qu'il entendait mettre à leur disposition. Cela représente 1 638 kilomètres en tout. Après cette décision, les négociations entre l'État et les régions se sont poursuivies pour procéder à la signature d'une convention encadrant cette mise à disposition.

La convention avec la région Grand Est a été signée le 19 octobre 2023 et la région Auvergne-Rhône Alpes a signé la sienne le 24 janvier 2024. En Occitanie, les négociations entre l'État et la région sont toujours en cours, mais devraient aboutir prochainement.

Au cours des discussions entre les régions et l'État des difficultés techniques et opérationnelles sont apparues. C'est pour cette raison que nous examinons aujourd'hui cette proposition de loi.

En effet, l'article 40 de loi 3DS, qui prévoit l'expérimentation, ne donne pas la possibilité au président de région de déléguer sa signature aux agents de l'État. Or dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), il n'est pas prévu que le président du conseil régional puisse déléguer sa signature aux agents de l'État. Le Conseil d'État est particulièrement vigilant sur ce point et n'hésite pas à sanctionner les délégations de signature du conseil départemental à des agents de l'État qui se feraient sans base légale.

L'objet de la proposition de loi est donc très simple : autoriser le président du conseil régional à déléguer sa signature aux services de l'État, à savoir les DIR et les Dreal. C'est nécessaire, puisqu'au quotidien la gestion des routes implique la signature de plusieurs dizaines d'actes administratifs, dont certains sont parfois pris en urgence, en cas d'intempérie ou d'incident, par exemple.

En l'absence d'une telle délégation, l'expérimentation risque d'être inutilement complexifiée, voire mise à mal, ou pire encore, abandonnée par les régions volontaires.

À mon sens, le texte qui nous est proposé est complet et ne pose aucune difficulté technique ou juridique. Les services du ministère des transports m'ont indiqué que la proposition de loi répond parfaitement au problème pointé par les régions. D'ailleurs, j'ai eu le plaisir d'auditionner le président de la région Grand Est, Franck Leroy, qui m'a expliqué toute l'importance de ce texte pour la bonne mise en œuvre de l'expérimentation dans son territoire.

En 2030, nous serons conduits à faire le bilan de cette expérimentation, à condition que nous adoptions aujourd'hui la proposition de loi adoptée par nos collègues de l'Assemblée nationale.

M. Patrice Vergriete, ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports. – Cette proposition de loi vise à faciliter la mise en œuvre du volet routier de la loi 3DS, afin de combler une omission, laquelle empêche les présidents de région de déléguer leur signature aux agents de l'État qui exercent dans les services routiers mis à leur disposition.

Or la délégation de signature est nécessaire, car les DIR prennent chaque année des centaines d'arrêtés de circulation pour travaux, pour interventions ou pour gestion d'événements sur la voie publique ; elles émettent des milliers de bons de commande pour réparer, entretenir, maintenir le patrimoine routier et elles en émettent tout autant pour en exécuter la liquidation – je ne suis pas exhaustif. Il paraît difficilement soutenable de faire remonter ces actes au niveau de l'exécutif régional pour qu'ils soient signés.

Aussi, le Gouvernement ne peut que soutenir cette proposition de loi.

M. Jean-Michel Arnaud. – Mon intervention ne concerne pas directement le texte, qui ne suscite pas de grands débats : il s'agit simplement de permettre aux régions volontaires d'expérimenter pleinement le transfert de la gestion du réseau routier national non concédé.

Monsieur le ministre, je vous interpelle sur la demande formulée par des conseils départementaux, notamment les Hautes-Alpes, que je représente ici, qui n'ont pas réussi à trouver un accord avec l'État avant le 31 décembre 2022 sur le niveau de compensations de crédits. Ils souhaitent de nouveau discuter de la perspective d'un transfert vers les départements de quelques dizaines de kilomètres de routes nationales.

À quel moment souhaitez-vous reprendre le dialogue avec les départements concernés ? Quels délais proposez-vous à ces départements pour que l'on puisse agir vite, afin d'avoir un service routier cohérent, efficace et au service de nos concitoyens ?

Mme Muriel Jourda. – Si je comprends bien, l'État met à disposition des conseils régionaux une partie de la voirie et, au travers de ce texte, il s'agit de permettre à leur président de déléguer son pouvoir de signature à l'un de

ses vice-présidents, afin que lui-même délègue son pouvoir à l'État. À la fin, on revient à l'État ! Était-il donc bien raisonnable de confier aux régions la gestion des routes, alors qu'elles ne disposaient d'aucun service routier, contrairement aux départements ?

M. Guy Benarroche. – Nous pensons que cette proposition de loi répond utilement aux besoins opérationnels et techniques nécessaires à la bonne mise en œuvre de l'expérimentation évoquée.

En revanche, cette expérimentation n'a connu qu'un faible engouement pour l'instant. Il faut donc garantir les financements de l'État, en prévoyant notamment de nouvelles sources de financement, à l'instar de l'écotaxe, pour répondre à la mise en concession privée des routes nationales. D'ailleurs, la Collectivité européenne d'Alsace, frontalière d'un pays où l'écotaxe fonctionne très bien, y réfléchira.

De plus, les modalités de compensation financière de l'État aux régions nous inquiètent. Le président de Régions de France a confirmé, en janvier 2024, que cette mise à disposition représenterait pour les régions concernées des investissements non négligeables.

Ce texte met en lumière l'éparpillement des compétences entre les différents échelons de collectivités territoriales, qui rend incohérente la gestion du réseau routier national.

M. Christophe Chaillou. – Ce texte fait l'objet d'un large consensus parmi nous.

L'article 40 de la loi 3DS a permis une expérimentation, mais il n'en a pas précisé les modalités techniques. Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain avait émis des réserves sur cette expérimentation lors de l'examen du texte. Nous avons critiqué le manque de cohérence et de lisibilité de la répartition des compétences en matière de voirie.

Malgré nos réticences initiales, nous reconnaissons tout l'intérêt d'une telle expérimentation. Il est donc de notre devoir de la rendre opérationnelle. Cette proposition semble donc apporter les ajustements nécessaires et clarifier certaines compétences.

Néanmoins, il me semble que le calendrier des versements financiers dus par l'État aux régions pourrait être mieux défini. Il serait intéressant de préciser que ces versements aient lieu au premier semestre de chaque année, pour permettre aux régions de mieux gérer leur trésorerie.

Il me semble également pertinent que la convention de mise à disposition entre l'État et la région précise le périmètre exact du domaine et des installations concernés.

Je souligne également qu'un amendement adopté en commission des lois à l'initiative de notre collègue député Boris Vallaud vise à prolonger le délai de conclusion des conventions entre l'État et les régions, ce qui permet de sécuriser juridiquement les opérations à venir.

Nous soutenons cette proposition de loi.

M. Olivier Jacquin. – Le bilan du volet routier de la loi 3DS mériterait d'être dressé, car nous en mesurons encore mal les effets sur le morcellement du réseau routier national.

Dans la région Grand Est, nous avons demandé qu'une écotaxe puisse être appliquée à d'autres axes routiers. Les régions frontalières victimes de report de trafic peuvent expérimenter une gestion autoroutière, selon notre analyse juridique de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience. C'est ce que fera la région Grand Est à partir du 1^{er} janvier 2025, ce qui lui permettra de lever l'écotaxe au même titre que la Collective européenne d'Alsace. Ce modèle pourrait être suivi ailleurs.

Le délai d'expérimentation, qui est de huit ans, devra être prorogé. On voit mal une région mettre en place une gestion autoroutière, lever une écotaxe, et abandonner tout cela au bout de quelques années.

M. Alain Marc, rapporteur. – Je rappelle que certains départements ont pu demander un transfert définitif de certaines routes, car ils disposent déjà de services chargés de la voirie. Ainsi, les fonctionnaires d'État auront un droit d'option pendant une certaine période, au cours de laquelle ils choisiront soit de rester dans la fonction publique d'État, ce qui les conduira vers d'autres métiers, soit de devenir fonctionnaires territoriaux.

Je rejoins mon collègue Jean-Michel Arnaud, car la RN88 passe aussi en Aveyron. Or le président du conseil départemental a demandé que sa gestion lui soit transférée, mais les compensations financières ne sont pas à la hauteur de nos espérances. Je constate que nombre de conseils départementaux discutent avec l'État pour assurer un niveau de compensation suffisamment élevé.

Pour les conseils régionaux, il s'agit d'une mise à disposition temporaire. On peut espérer que l'expérimentation soit prolongée.

Les régions n'ont pas de services chargés des routes. Or en cas d'incidents, d'intempérie ou d'aléa, il faut prendre immédiatement des mesures administratives, ce que le droit en vigueur ne permet pas. L'objet de la proposition de loi est donc de permettre la délégation de signature.

La région Grand Est a besoin de cela pour lever l'écotaxe le plus rapidement possible.

Les présidents des régions Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes ont besoin de réaliser des aménagements spécifiques sur la RN88, qui part de Toulouse jusqu'à Lyon, car c'est un axe routier structurant.

Ce texte soulève donc un débat global sur les axes stratégiques pour le développement de nos régions et un débat technique, sur la délégation de signature.

M. Patrice Vergriete, ministre délégué. – Nous avons bien identifié le sujet du niveau des compensations, monsieur le rapporteur. J'aurai l'occasion d'échanger sur ce sujet, dans les semaines à venir, avec le président de la commission « mobilités » de l'Assemblée des départements de France (ADF), François Durovray.

Je rappelle que les régions se sont portées candidates, elles n'ont aucune obligation ; elles ont choisi de demander une telle mise à disposition. Dans ce cas, les services de l'État sont à la disposition des régions. C'est la région qui décide et non l'État ; c'est une évolution majeure. Les orientations stratégiques relèvent de la région et non plus de l'État. Les services de l'État ne font qu'exécuter les décisions du conseil régional.

Nous aurons l'occasion de revenir sur les questions économiques que vous avez soulevées, notamment celles qui touchent aux recettes liées à la décarbonation des routes ou à leur développement.

La question relative à la prorogation de l'expérimentation me semble évidente ; nous y travaillerons.

Mme Cécile Cukierman. – Le débat en séance sera inévitablement contenu compte tenu de l'objet circonscrit du texte.

Pour être claire, je le redis devant vous aujourd'hui, nous n'avions pas soutenu cette expérimentation lors de l'examen du projet de loi 3DS. L'examen de ce texte montre que l'expérimentation n'a pas si bien fonctionné que cela. Au surplus, peu de régions se sont emparées de la capacité de reprendre les routes !

Je rejoins les observations du rapporteur : seules trois régions ont demandé de participer à l'expérimentation. Pour deux d'entre elles, il s'agit pour la présidente et pour le président d'exister fortement dans le débat national. Pour autant, le problème de la RN88 n'est pas réglé : son passage dans la métropole stéphanoise demeure en suspens, notamment sur la question de la sécurisation de son trajet vers le sud-ouest du Massif central.

Avec ce texte, nous permettons de finaliser une expérimentation, sans répondre à la véritable question : qui entretient le mieux nos routes nationales ?

M. Mathieu Darnaud. – Co-rapporteur du projet de loi 3DS, je défendrai une voix singulière. Tout d'abord, je rappelle que la rédaction finale de l'article 40 laisse la primeur aux départements.

De plus, je suis élu d'une région, en l'occurrence Auvergne-Rhône-Alpes, qui a demandé la mise en place de l'expérimentation pour la RN88 et la RN102. Il s'agit pour elle de compenser les difficultés de certains départements, lorsqu'ils doivent réaliser de lourds aménagements pour entretenir le réseau routier, alors qu'ils n'en ont pas les moyens.

Il est regrettable que le Gouvernement ne suive pas suffisamment les travaux du Sénat. Nous sommes aujourd'hui réunis pour résoudre des problèmes que nous avons déjà identifiés. Nous avons dit que le délai d'expérimentation était trop court. Nous aurions gagné du temps - il y a eu une double délibération sur cette question - si nous avions été écoutés. Le délai l'expérimentation est trop court, les faits nous donnent raison !

Il faut pouvoir redonner à l'État la capacité à agir pour traiter les sujets que nous venons d'évoquer, cela donne raison au Sénat. Le Gouvernement serait bien inspiré d'être plus à l'écoute du Parlement.

M. Jean-Michel Arnaud. - Malgré sa technicité, le débat sur les modalités juridiques permettant aux régions de prendre en charge une partie des compétences routières de l'État est intéressant.

Ce texte montre que la question des routes dans ce pays est loin d'être secondaire.

Il ne faut pas opposer le transport routier aux autres mobilités, notamment ferroviaires.

On voit que l'État n'est plus en mesure de gérer son réseau national parce qu'il a perdu des compétences et qu'il est incapable de décliner ses propres engagements concernant le réseau routier national dans les contrats de plan État-région (CPER).

J'ai administré une commune où des travaux prévus depuis quinze ans n'ont toujours pas commencé, malgré les investissements du département et de la région et le volontarisme des élus locaux. Accélérons, monsieur le ministre !

Mettez sur la table les modalités financières de transfert qui permettront aux départements de s'engager et ainsi de faire en sorte que, dans les zones rurales, les usagers de la route - les autochtones et les touristes - puissent accéder à leurs lieux de résidence dans les meilleures conditions. Le réseau ferré n'est pas totalement fiable, et le réseau routier national l'est encore moins !

Monsieur le ministre, nous sommes prêts à discuter avec vous kilomètre par kilomètre de l'enjeu routier des déplacements, notamment dans les territoires peu denses. Aussi, j'espère vous revoir rapidement afin de trouver des solutions importantes quant aux problèmes liés à la mobilité du quotidien dans les départements.

M. Patrice Vergriete, ministre délégué. - Je suis conscient de l'importance de la question routière. Il s'agit non pas d'opposer la route au ferroviaire - ce serait une immense erreur! -, mais de rechercher la complémentarité entre les modes de transport, même si le report modal est parfois nécessaire.

Je suis un élu local, je crois beaucoup au principe de subsidiarité. Oui, dans certains cas, les collectivités territoriales peuvent mieux gérer une partie du réseau, car elles sont plus proches du terrain. L'État sait gérer efficacement un certain nombre de politiques publiques, les collectivités territoriales d'autres ; cette complémentarité fait la force de notre pays, j'en suis fortement convaincu.

M. Alain Marc, rapporteur. - Mes chers collègues, chacun d'entre vous a élevé le débat, mais permettez-moi de le recentrer sur le point technique qui nous occupe aujourd'hui.

À l'époque où j'étais jeune conseiller général de l'Aveyron - il y a plus de trente ans -, le département définissait des orientations et les services de l'État les exécutaient ! Ce que permet aux régions cette expérimentation existait déjà à l'époque pour les départements, même si aujourd'hui les motivations sont différentes, j'en conviens.

Les mobilités douces ne doivent pas être opposées aux véhicules thermiques dont chacun peut avoir besoin pour vivre en milieu rural. Mais ces considérations, importantes, ne doivent pas nous détourner de l'objectif de voter cette proposition de loi technique.

M. Christophe-André Frassa, président. - Concernant le périmètre de ce projet de loi, en application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives à la mise à disposition aux conseils régionaux, à titre expérimental, du réseau routier national non concédé.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article unique

M. Christophe-André Frassa, président. - Aucun amendement n'a été déposé sur ce texte.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 6 mars 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 347 (2023-2024) visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier non concédé**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à la mise à disposition aux conseils régionaux, à titre expérimental, du réseau routier national non concédé.

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. David Valence, député des Vosges, auteur de la proposition de loi

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Hélène Martin, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales,

M. Arnaud Jaureguiberry, chargé de mission au bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat

Conseil régional du Grand Est

M. Franck Leroy, président

M. Quentin Jaegli, chef de cabinet

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGTIM)

Région Occitanie

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-347.html>