

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère chargé des Transports

Direction générale des infrastructures, des
transports et de la mer

Direction des infrastructures de transport

K00

Instruction du Gouvernement du 15 mars 2018

relative à la médiation du préfet concernant la répartition des responsabilités et des charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies, prévue à l'article L.2123-10 du code général de la propriété des personnes publiques

NOR : TRAT1804306J

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre chargée des transports,

à

Pour attribution :
Préfets de département

Pour information :
Préfets coordonnateurs des itinéraires routiers
Secrétariat général du Gouvernement
Secrétariat général du MTES et du MCT

Résumé : La loi n°2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement de voies et modifiant le code général de la propriété des personnes publiques qui prévoit que les charges liées aux ouvrages d'art de rétablissement des voies doivent être réparties entre d'une part le gestionnaire d'une infrastructure de transport nouvelle et d'autre part le propriétaire de la voie de communication préexistante interrompue ou affectée par la nouvelle infrastructure, confie un rôle de médiateur au préfet de département en cas d'échec de la négociation de la convention.
Le décret n°2017-1277 portant application de l'article L.2123-10 du code général de la propriété des personnes publiques a apporté quelques précisions sur la procédure.
La présente instruction du Gouvernement a pour objet de vous exposer les éléments techniques et d'ordre financier pour vous permettre d'exercer pleinement cette mission de médiation.

Catégorie : Directive adressée par la ministre aux services chargés de son application	Domaine : Transport, équipement, logement, tourisme et mer
Type : Instruction du gouvernement et /ou Oui	Instruction aux services déconcentrés oui
Mots clés liste fermée : Transport_Activités maritimes_Ports_NavigationIntérieure	Mots clés libres : infrastructures de transport ; Ouvrages d'art ; charges financières
Texte (s) de référence : Articles L.2123-9 à L.2123-11 et R.2123-18 à R.2123-19 du code général de la propriété des personnes publiques	
Circulaire(s) abrogée(s) :	
Date de mise en application : immédiate	

Pièce(s) annexe(s) : 2
N° d'homologation Cerfa : [...]

La loi n°2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement de voies prévoit que les charges liées aux ouvrages d'art de rétablissement des voies doivent être réparties entre d'une part le gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle et d'autre part le propriétaire de la voie de communication préexistante interrompue ou affectée par la nouvelle infrastructure.

Elle pose un principe de référence qui est la prise en charge par le gestionnaire de la nouvelle infrastructure de l'ensemble des charges relatives à la structure de l'ouvrage d'art de rétablissement, que sont les charges de surveillance de l'ouvrage, d'entretien courant et spécialisé, notamment la réfection et le renouvellement de son étanchéité, ainsi que les charges de réparations et de reconstruction de l'ouvrage.

Le décret n°2017-299 du 8 mars 2017 portant application de la loi n°2014-774 du 7 juillet 2014 visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement de voies et modifiant le code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), introduit les articles R.2123-18 et R.2123-19 au code général de la propriété des personnes publiques qui précisent respectivement :

- le contenu du dossier préalable à la déclaration d'utilité publique de l'infrastructure nouvelle, à savoir les voies susceptibles d'être interrompues, les personnes publiques qui en sont propriétaires et leurs gestionnaires et les éléments permettant d'apprécier la nécessité de rétablir ou non les voies ;

- le contenu de la convention de répartition des charges liées à l'ouvrage d'art de rétablissement qui doit prévoir la répartition, entre ses parties, des dépenses liées à la surveillance de l'ouvrage d'art de rétablissement, à son entretien courant et spécialisé, notamment pour la réfection et le renouvellement de son étanchéité, à ses réparations et sa reconstruction.

Indépendamment de la répartition des charges de la structure de l'ouvrage mentionnées ci-dessus, la personne publique propriétaire de la voie rétablie conserve à sa charge, selon la nature de la voie, la chaussée, les trottoirs et les équipements routiers, ou les voies et équipements ferroviaires ou encore la voie d'eau.

Selon l'article L.2123-9 du CGPPP issue de la loi précitée, ce principe dit de référence doit être adapté en fonction des spécificités propres des parties en présence, notamment leur capacité financière, leur capacité technique ou encore de l'intérêt retiré par la réalisation de la nouvelle infrastructure de transport.

L'adaptation de ce principe doit être fixée dans le cadre de la convention que doivent conclure le gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle et le propriétaire de la voie rétablie.

L'article R.2123-19 prévoit, « sauf accord contraire des parties », l'application du principe de référence lorsque la personne publique propriétaire de la voie rétablie ou, le cas échéant, l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de voirie ou d'infrastructures de transport dispose d'un potentiel fiscal inférieur à 10 millions d'euros à la date de la conclusion de la convention.

La loi prévoit enfin qu'en cas d'échec de la négociation relative à la signature de la convention, la partie la plus diligente peut demander la médiation du représentant de l'Etat dans le département, qui consulte l'ensemble des parties et saisit pour avis la chambre régionale des comptes dans un délai d'un mois (L.2123-10 du CGPPP).

La présente instruction du Gouvernement a pour objet de vous exposer les éléments techniques et financiers susceptibles de vous permettre d'exercer au mieux votre compétence de médiateur entre le gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle et le propriétaire de la voie rétablie.

I. Objet et champ d'application du dispositif prévu par la loi n°2014-774

1. Les ouvrages d'art de rétablissement

La loi n°2014-774 a pour objet de répartir les charges relatives aux ouvrages d'art de rétablissement des voies interrompues par des infrastructures de transport nouvelles.

Sont ainsi visés les passages supérieurs (ouvrages d'art supportant la voie interrompue surplombant l'infrastructure nouvelle) ou passages inférieurs (rétablissements de la voie préexistante en déblais pour permettre la réalisation en surplomb de l'infrastructure nouvelle) et réalisés concomitamment à la nouvelle infrastructure de transport.

Les ouvrages réalisés dans le cadre de la suppression d'un passage à niveau ne sont pas concernés dans la mesure où ils sont créés postérieurement à la réalisation de l'infrastructure ferroviaire et constituent dès lors un ouvrage de franchissement. Les passerelles piétonnes surplombant les infrastructures routières, ferroviaires ou fluviales peuvent être des ouvrages de rétablissement si elles ont été réalisées, concomitamment à la réalisation de ces infrastructures, pour rétablir un cheminement piéton préexistant à ces dernières.

2. La répartition des charges

Comme l'indique le titre de la loi, la répartition des charges visée par la loi s'entend de la répartition financière des charges.

La loi n°2014-774 ne remet en effet pas en cause la jurisprudence constante du Conseil d'Etat selon laquelle les ponts « sont au nombre des éléments constitutifs des voies dont ils relient les parties séparées de façon à assurer la continuité du passage » (CE, 19 décembre 1906, Préfet de l'Hérault ; CE, 26 sept 2001, Département de la Somme). Les ouvrages d'art sont et restent ainsi la propriété de la personne publique propriétaire de la voie rétablie.

Le dispositif prévu par la loi a uniquement pour objet de définir les modalités de participation financière du gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle qui a rétabli par un ouvrage d'art la voie interrompue par l'infrastructure nouvelle aux charges liées à l'ouvrage. La personne propriétaire de l'ouvrage reste seule compétente pour assurer matériellement les missions de surveillance, entretien ou encore réparation, sauf en cas de transfert de maîtrise d'ouvrage (cf V).

L'article R.2123-19 précise ainsi que la convention « fixe les modalités de versement à la personne publique propriétaire ou, le cas échéant, au gestionnaire de la voie rétablie des coûts mis à la charge du gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport. ».

Dans ce cadre, la convention peut prévoir un mécanisme d'appel de fonds selon un calendrier à définir, sur la base de devis ou de factures.

Il convient de noter que la loi n'interdit pas aux parties de s'accorder sur un versement d'une somme libératoire couvrant l'ensemble des charges lui incombant à l'issue de la négociation.

La loi prévoit également que le ministre chargé des transports fait procéder à un recensement des ouvrages d'art de rétablissement des voies qui relèvent ou franchissent les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux de l'Etat et de ses établissements publics et pour lesquels il n'existe aucune convention en vigueur.

A l'issue de ce recensement, sont identifiés les ouvrages dont les caractéristiques, notamment techniques et de sécurité, justifient l'établissement d'une convention nouvelle qui sera établie conformément au II de l'article L. 2123-9 et à l'article L. 2123-10, qui pourront dès lors donner lieu à votre saisine dans le cadre d'une demande de médiation.

II. La mission de médiation

L'article L.2123-10 du CGPPP prévoit qu'en cas d'échec de la négociation, la partie la plus diligente peut solliciter auprès du représentant de l'Etat dans le département une médiation.

En fonction de la nature du désaccord entre les parties, cette médiation peut vous amener à proposer les modalités de répartition financière, entre les parties, des charges liées à la structure de l'ouvrage, adaptant le principe de référence posé par la loi en tenant compte des spécificités propres des parties en présence.

Vous trouverez ci-dessous des éléments vous permettant d'apprécier les critères de la capacité financière et de la capacité technique ainsi que l'intérêt retiré, évoqués par la loi.

Le décret n°2017-1277 du 9 août 2017 portant application de l'article L.2123-10 du CGPPP prévoit que les parties doivent vous communiquer *« tout élément permettant de porter une appréciation de leurs capacités financières respectives ainsi que leurs propositions respectives quant à la répartition des charges liées à la structure de l'ouvrage d'art. »*.

En pratique, saisi par l'une des parties, ou les deux, vous serez amené à leur demander les éléments vous permettant de porter une appréciation de leurs capacités, selon les modalités que vous aurez définies. Pourront notamment vous être transmises les propositions respectives des parties quant à la répartition financière des charges liées à la structure de l'ouvrage. La communication de ces éléments devra intervenir dans un délai compatible avec la saisine de la chambre régionale des comptes qui doit, selon les termes de l'article L.2123-10 du CGPPP précité, intervenir dans le délai d'un mois à compter de votre propre saisine.

L'article R.2123-20 prévoit que la chambre régionale des comptes doit rendre un avis motivé dans un délai de 2 mois. L'avis de la CRC devra être motivé sur la base de l'examen de l'économie générale des propositions que vous lui aurez transmises et leurs conséquences financières sur la situation de la personne publique propriétaire de la voie rétablie.

Sur la base de cet avis et de l'ensemble des autres éléments que vous aurez fournis les parties, vous pourrez formuler auprès des parties votre proposition de solution au désaccord constaté.

III. La nature et le coût des charges liées aux ouvrages d'art de rétablissement des voies

L'article R.2123-19 précise que la convention prévoit la répartition des dépenses liées à la structure de l'ouvrage d'art de rétablissement que sont les charges liées à la surveillance de l'ouvrage, à son entretien courant et spécialisé, notamment pour la réfection et le renouvellement de son étanchéité, à ses réparations et sa reconstruction.

Selon le principe de référence posé par la loi, l'ensemble de ces charges est financièrement assumé par le gestionnaire de l'infrastructure de transport nouvelle.

Votre mission de médiation doit permettre de proposer les modalités d'adaptation du principe de référence aboutissant à répartir ces différentes charges financières entre les parties.

Vous trouverez en annexe I les coûts moyens constatés, pour chacune de ces natures de charges, en fonction de la nature de la voie franchie (route ordinaire, autoroute, ligne à grande vitesse...).

IV. Les critères de capacité financière des parties

La capacité financière des parties peut notamment être appréciée au regard de leur potentiel fiscal ou de leur capacité d'autofinancement (brute ou nette), ou de tout autre indicateur permettant d'apprécier leur situation financière en tenant compte notamment des besoins à consacrer à la conservation de leurs infrastructures.

Pour les collectivités territoriales, communes, EPCI et départements, les données budgétaires et financières (par ex : capacité d'autofinancement, brute et nette) sont disponibles au titre de l'année N-1 ou N-2, sur le site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/> (comptes individuels des collectivités).

Les données de potentiel fiscal, dont celles de l'année en cours sont disponibles à partir du mois d'avril, peuvent être consultées sur le site

<http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/accueil.php> (onglet critère de répartition des dotations)

Dans le cadre de votre action de médiation, il pourra être utile de mettre en perspective la capacité financière des collectivités propriétaires de voies portées entre elles en vous appuyant par exemple sur les conventions déjà conclues pour apprécier le niveau de répartition des charges qui aura pu y être acté.

Peut également influencer sur la capacité financière de la personne publique le nombre d'ouvrages d'art de rétablissement visés par la loi n°2014-774, dont elle est susceptible de supporter des charges, soit en tant que propriétaire de la voie rétablie soit en tant que gestionnaire de l'infrastructure de transport à l'origine du rétablissement. Ainsi, à potentiel fiscal ou capacité d'autofinancement comparable, une personne publique propriétaire de plusieurs ouvrages d'art de rétablissement ne disposera pas de la même capacité financière qu'une autre personne publique qui n'est propriétaire que d'un ouvrage de rétablissement.

De même, l'Etat et ses établissements publics, en tant que gestionnaires d'infrastructures de transport, sont susceptibles d'avoir à prendre en charge, sur l'ensemble du territoire, plusieurs centaines d'ouvrages de rétablissement en application du dispositif prévu par la loi n°2014-774. Cette circonstance doit être prise en compte dans la définition des modalités d'adaptation du principe de référence, notamment lorsque l'autre partie présente une capacité financière solide.

J'attire également votre attention sur le fait, s'agissant de l'Etat et de ses établissements publics, que leurs missions de gestion, d'exploitation et de développement des infrastructures de transport, présentent par définition un intérêt national et européen et que les crédits publics sont affectés prioritairement à ces missions.

La capacité financière peut, quoiqu'il en soit, être appréciée par tout critère budgétaire ou comptable qui paraîtrait judicieux.

En pratique, les modalités de répartition de ces différentes charges peuvent aboutir à la prise en charge partielle de celles-ci, par application d'un pourcentage. Par exemple, la collectivité propriétaire de la voie rétablie pourrait ne pas avoir à assumer les charges de surveillance, entretien et étanchéité, mais participer à hauteur de 20%, 30% ou plus des charges de grosses réparations ou de reconstruction de l'ouvrage.

L'annexe II de la présente instruction comprend des exemples de répartition des charges et leur impact sur la capacité financière de collectivités selon leur potentiel fiscal.

V. Les critères de la capacité technique

La capacité technique des parties s'apprécie au regard de leurs compétences techniques leur permettant d'assumer les missions de maîtrise d'ouvrage liées à la gestion d'un ouvrage d'art, qui peuvent être parfois complexes et nécessiter une expertise qu'un service technique de taille critique est plus à même d'apporter.

Un transfert de maîtrise d'ouvrage peut permettre de répondre à l'absence de capacité technique d'une des parties sans préjuger de la répartition des charges sur le plan financier.

Ainsi, la convention prévue par la loi n°2014-774 pourra également prévoir un transfert de la maîtrise d'ouvrage de la surveillance et de l'ensemble des travaux de toute nature sur l'ouvrage d'art de rétablissement au gestionnaire de la nouvelle infrastructure de transport selon les modalités prévues par le II de l'article 2 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Ce transfert aura pour effet de mettre à la charge du bénéficiaire du transfert les coûts liés à l'exercice des missions ainsi assurées et/ou à la passation des marchés de travaux correspondants.

Un tel transfert de maîtrise d'ouvrage pourra intervenir à titre gratuit, compte tenu de la faible capacité financière de la personne publique propriétaire de l'ouvrage. Dans ce cas, cette dernière se verra allégée des coûts évoqués ci-dessus.

Indépendamment de la capacité technique des parties, un transfert de maîtrise d'ouvrage peut par ailleurs s'avérer opportun pour faciliter les opérations de surveillance, entretien, réparation ou reconstruction de l'ouvrage. Dans ce cas, la mission de maîtrise d'ouvrage pourra donner lieu à rémunération du bénéficiaire du transfert.

VI. Les critères de l'intérêt retiré

L'intérêt retiré du fait de la réalisation de l'infrastructure de transport peut être caractérisé notamment par la réalisation d'une gare ferroviaire, d'un échangeur routier, ou d'un quai fluvial, sur le territoire d'une collectivité ou d'un établissement public de coopération intercommunale, entraînant un développement économique compte tenu de l'attrait que représente la nouvelle infrastructure.

La présence d'un tel ouvrage peut également constituer un intérêt pour une collectivité même si celui-ci n'est pas présent sur son propre territoire mais à quelques kilomètres.

D'autres critères, tels que la réduction des nuisances aux riverains induites par le report de trafic généré par la nouvelle infrastructure par exemple, peuvent également être pris en compte.

Le dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du projet d'infrastructure nouvelle est susceptible de préciser ainsi les avantages que présente le projet d'infrastructure, pour les collectivités traversées et leur population, qui peuvent dès lors illustrer l'intérêt retiré au sens de la loi n°2014-774.

VII. Les ouvrages d'art existants

Votre mission de médiation est susceptible de concerner les ouvrages existants à la date d'entrée en vigueur de la loi n°2014-774, non couverts à cette date par une convention. Les ouvrages concernés sont les ouvrages de rétablissement qui ont été réalisés concomitamment à la construction de l'infrastructure considérée.

C'est sur la base du recensement prévu par l'article L.2123-11, qui doit aboutir d'ici le 1^{er} juin 2018, que seront identifiés les ouvrages qui devront faire l'objet d'une convention « *établie conformément au II de l'article L.2123-9* » et de ses dispositions d'application prévues aux articles R.2123-18 et R.2123-19.

Dans le cadre de votre mission de médiation, vous serez amené à apprécier les modalités d'adaptation du principe de référence sur le fondement des critères exposés précédemment.

Selon les dispositions de l'article R.2123-18 du CGPPP, les conventions sur les ouvrages existants devront indiquer, le cas échéant, que la personne publique propriétaire, ou gestionnaire, de la voie rétablie, prend en charge les coûts induits par ses propres demandes spécifiques portant sur l'amélioration des performances de la voie rétablie ou l'architecture de l'ouvrage d'art de rétablissement, en cas de reconstruction notamment.

Les demandes d'amélioration des performances de la voie rétablie peuvent correspondre à une demande d'évolution des fonctionnalités de l'ouvrage au regard de la nature ou de l'importance du trafic sur la voie qui ont pu évoluer depuis son rétablissement, passant par exemple d'un trafic très local essentiellement composé de véhicules légers à un trafic de transit comprenant un nombre important de poids lourds, nécessitant un renforcement de la structure initiale.

De telles évolutions peuvent résulter d'un développement économique ou urbain de la zone desservie, éventuellement indirectement générées par la présence de l'infrastructure de transport à l'origine de l'interception de la voie, traduisant l'intérêt qu'a pu en retirer le propriétaire de la voie rétablie.

Il importe que vous preniez en compte ces dispositions dans le cadre de votre proposition de médiation.

Nous vous invitons à nous faire part de toute difficulté que vous rencontrerez dans l'application de la présente instruction du Gouvernement.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au bulletin officiel du ministère chargé des transports et sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/>.

Fait le 15 mars 2018

Signé

Elisabeth BORNE

ANNEXE I

I. Coûts des différentes interventions sur des ouvrages d'art de rétablissement de voie routière (pont-route) :

- Coût moyen annuel d'entretien courant, c'est-à-dire pouvant être réalisé par le gestionnaire avec ses moyens propres : 5 €/m²

- Coût moyen d'entretien spécialisé, c'est-à-dire nécessitant l'intervention d'une équipe spécialisée du gestionnaire ou d'une entreprise (changement d'appareil d'appui, remise en peinture) : 300 €/m²/ intervention

- Opération sur étanchéité (sans reprise de l'extrados de la dalle) : 100€/m²

- Coût moyen de grosses réparations : 500 €/m²

II. Surface moyenne d'un passage supérieur :

- passage supérieur (PS) de type courant (sans grand déblai, de franchissant une route ordinaire par ex) : une travée de 35 m et 10 m de largeur (chaussée de 7m et deux trottoirs) soit 350 m²

- PS franchissant une autoroute : deux travées de 25 m et 10 m de largeur (chaussée de 7m et deux trottoirs) soit 500 m²

- PS courant de franchissement de voie ferrée : 250m²

- PS franchissant une LGV : 375 m²

Coûts des opérations sur ouvrage d'art de rétablissement

	Charges d'ouvrage d'art franchissant une route ordinaire	Charges d'ouvrage d'art franchissant une autoroute
Surveillance et entretien courant (coût annuel)	1 750,00 €	2 500,00 €
Entretien spécialisé (tous les 10 ans)	105 000,00 €	150 000,00 €
Etanchéité (tous les 25 ans)	35 000,00 €	50 000,00 €
Grosses réparations (tous les 30 ans)	175 000,00 €	250 000,00 €
Reconstruction	1 050 000,00 €	1 500 000,00 €
Coût total d'un ouvrage pour 100 ans (durée de vie moyenne)	2 765 000,00 €	3 950 000,00 €
Coût moyen annualisé	27 650,00 €	39 500,00 €

	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de voie ferrée	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de LGV
Surveillance et entretien courant (coût annuel)	1 250,00 €	1 875,00 €
Entretien spécialisé (3 opérations en 100 ans)	75 000,00 €	112 500,00 €
Etanchéité (2 réfections en 100 ans)	25 000,00 €	37 500,00 €
Grosses réparations (à mi-vie)	125 000,00 €	187 500,00 €
Reconstruction	2 000 000,00 €	3 000 000,00 €
Coût total d'un ouvrage pour 100 ans (durée de vie moyenne)	2 525 000,00 €	3 787 500,00 €
Coût moyen annualisé	25 250,00 €	37 875,00 €

ANNEXE II

1. Charges confiées à la collectivité : surveillance, entretien et étanchéité (coûts annualisés), en % du potentiel fiscal

Potentiel fiscal de la collectivité	Charges d'ouvrage d'art franchissant une route ordinaire	Charges d'ouvrage d'art franchissant une autoroute	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de voie ferrée	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de LGV
10 M€	0,14%	0,20%	0,04%	0,06%
25 M€	0,05%	0,08%	0,02%	0,02%
120 M€	0,01%	0,02%	0,033%	0,0050%

2. Charges confiées à la collectivité : participation aux charges de grosses réparations et reconstruction à hauteur de 25%, en % du potentiel fiscal

Potentiel fiscal de la collectivité	Charges d'ouvrage d'art franchissant une route ordinaire	Charges d'ouvrage d'art franchissant une autoroute	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de voie ferrée	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de LGV
10 M€	0,17%	0,24%	0,09%	0,14%
25 M€	0,07%	0,10%	0,04%	0,06%
120 M€	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%

3. Charges confiées à la collectivité : participation aux charges de grosses réparations et reconstruction à hauteur de 50 %, en % du potentiel fiscal

Potentiel fiscal de la collectivité	Charges d'ouvrage d'art franchissant une route ordinaire	Charges d'ouvrage d'art franchissant une autoroute	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de voie ferrée	Charges d'ouvrage d'art de franchissement de LGV
10 M€	0,21%	0,30%	0,15%	0,22%
25 M€	0,08%	0,12%	0,06%	0,09%
120 M€	0,02%	0,02%	0,01%	0,02%