

**Proposition de loi (n° 1959) visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,  
M. David Valence

19 janvier 2023

**I. LA MISE À DISPOSITION DE ROUTES AUX RÉGIONS S'INSCRIT DANS LE CADRE FIXÉ PAR LA LOI « 3 DS »**

**1. Les régions volontaires peuvent participer à une expérimentation de mise à disposition de fractions du réseau routier national**

La France compte environ 1,1 million de kilomètres de routes. À la suite des différents actes de décentralisations, près de 380 000 kilomètres sont déjà gérés par les départements et plus de 700 000 kilomètres par les communes <sup>(1)</sup>.

| Type de réseau            | Gestionnaire du réseau                                          | Longueur du réseau |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------|
| National non concédé      | L'État via les directions interdépartementales des routes (DIR) | 11 806 km          |
| Départemental             | 101 départements                                                | 378 834 km         |
| Intercommunal et communal | 1 2520 EPCI et 35 000 communes                                  | 704 999 km         |

Source : rapport 2023 de l'Observatoire national de la route (ONR).

La loi dite « 3 DS » du 21 février 2022 <sup>(2)</sup> a entamé un nouveau cycle de transfert de parties du réseau routier national. Son article 38 a prévu que la propriété de certaines autoroutes, portions de routes ou de voies non concédées relevant du domaine routier national peut être transférée aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles. Les départements sont en effet compétents en matière de voirie <sup>(3)</sup>.

Cet article prévoit également que ces mêmes autoroutes, portions de routes ou de voies non concédées peuvent être mises à la disposition des régions volontaires, à titre expérimental.

---

(1) Cour des comptes, rapport public thématique, mars 2022 : « L'entretien des routes nationales et départementales ».

(2) 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.

(3) Article L. 3213-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'article 40 de la même loi précise que cette expérimentation a une durée de huit ans. Cette durée apparaît opportune. Selon la région Occitanie, auditionnée par votre rapporteur, et volontaire pour participer à l'expérimentation (voir plus bas), elle est plus efficace qu'une durée de cinq ans, du fait des frictions liées à la prise de la compétence. En effet, les régions ne disposent pas d'une expérience ancienne en matière de gestion routière et d'une administration structurée en conséquence, ni d'une connaissance fine du réseau routier. Selon la région, cette durée est également nécessaire pour assurer une certaine visibilité aux agents concernés par l'expérimentation.

Dans le cadre de l'expérimentation, le conseil régional est compétent pour aménager, entretenir et exploiter les sections routières mises à la disposition de la région dans le cadre de l'expérimentation. Elles sont mises à disposition avec leurs dépendances et accessoires, les biens servant exclusivement à leur aménagement, à leur gestion, à leur entretien et à leur exploitation, ainsi qu'avec les terrains acquis par l'État en vue de leur aménagement. La région est substituée à l'État pour les servitudes, droits et obligations correspondants. Les services de l'État qui participent à l'exercice de compétences liées à ces sections routières sont également mis à disposition à titre gratuit pour la durée de huit ans. Ces services recouvrent des services des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et, essentiellement, des directions interdépartementales des routes (DIR).

La liste des sections routières dont la propriété peut être ainsi transférée, ou qui peuvent être mises à disposition des régions, a été fixée par le décret du 30 mars 2022 <sup>(1)</sup>. Elle comporte 406 autoroutes, routes ou portions de routes pour environ 10 000 kilomètres. Cette liste a fait l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales. Les voies exclues de la liste sont celles supportant des itinéraires de transits internationaux structurants <sup>(2)</sup>.

Les régions pouvaient demander au préfet de région la communication des informations dont il dispose sur l'état des portions routières concernées. Elles disposaient d'un délai de six mois à compter de la publication du décret (soit jusqu'au 20 septembre 2022) pour délibérer sur les autoroutes, routes ou sur les portions de voies énumérées dans ce décret dont elles souhaitaient demander la mise à disposition, la demande étant ensuite transmise au préfet de région. Trois régions se sont portées volontaires : Auvergne Rhône-Alpes, Grand Est et Occitanie. On constate donc l'absence d'un « grand mouvement régional » en faveur de l'exercice de la compétence routière. Pourtant, bien que les régions ne disposent pas d'une expérience en la matière, elles exercent des responsabilités dans le champ des mobilités et elles auraient pu estimer pertinent de saisir cet outil supplémentaire d'organisation du trafic à l'échelle du territoire régional. Ainsi, la

---

(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) Précisions du ministère de la Transition écologique au Centre national d'évaluation des normes – CNEN (délibération du CNEN du 17 mars 2022 sur le décret précité).

région Auvergne Rhône-Alpes indique souhaiter, avec l'expérimentation, devenir chef de file des mobilités sur son territoire, moderniser les ouvrages d'art et engager une « décarbonation de la route ».

Dans un délai de trois mois à compter de l'expiration du précédent délai de six mois, le ministre des transports devait notifier aux régions les mises à disposition retenues, au regard « *notamment de la cohérence des itinéraires, de la cohérence des moyens d'exploitation et de maintenance, des conditions de l'exploitation desdites autoroutes, routes et portions de voies et de l'expertise technique des collectivités territoriales et de leurs groupements* » (selon les termes de l'article 38 de la loi « 3 DS »). Cette notification est intervenue par la décision ministérielle du 4 janvier 2023 de M. Clément Beaune, ministre délégué chargé des transports <sup>(1)</sup>.

Cette décision prévoit ainsi la mise à disposition de 1 638 kilomètres de sections routières :

– à la région Auvergne Rhône-Alpes, 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 les routes nationales 209 et 2102 ;

– à la région Grand Est, les 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 ;

– à la région Occitanie, l'autoroute A 68, les routes nationales 20, 22, 125, 320, et une portion de la route nationale 88.

Un département et une métropole qui s'était manifestés ayant décidé par la suite de ne pas donner suite au transfert, 1 103 kilomètres de route seront par ailleurs transférés à 15 départements et 2 métropoles <sup>(2)</sup>.

Au total, cette décision confie près de 3 000 kilomètres de routes aux collectivités territoriales volontaires, sur environ 10 000 kilomètres proposés par le décret du 10 mars 2022.

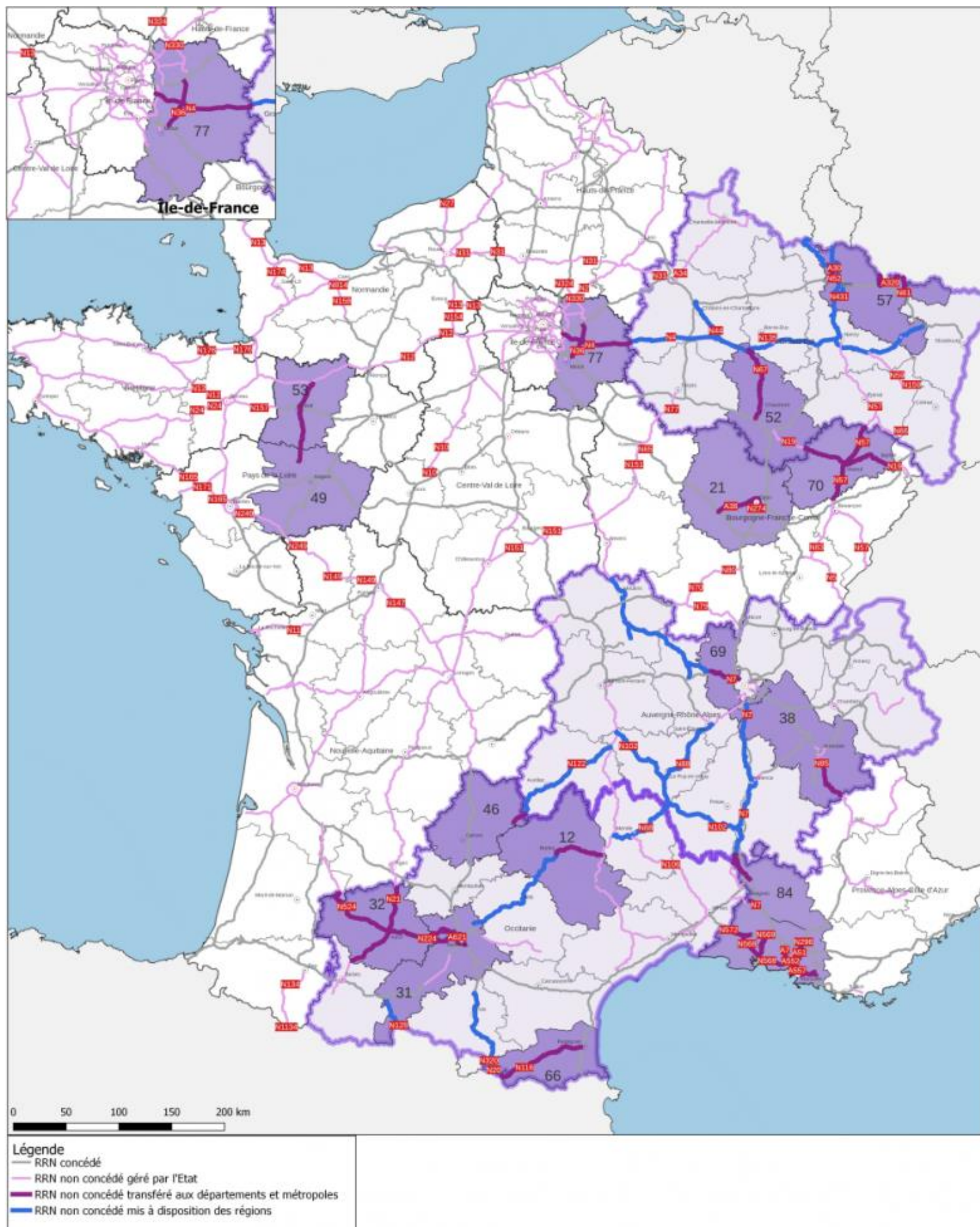
Pour gérer ces routes, environ 860 équivalent temps plein (ETP) pourront être mis à disposition des trois régions (plus de 800 depuis les DIR et les autres depuis les DREAL), selon la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM). Il ne s'agit pas d'un transfert, donc l'autorité hiérarchique et la gestion administrative des agents en poste dans les services ou parties de services mis à disposition continuera de relever de l'État.

---

(1) Décision du 4 janvier 2023 déterminant la liste des autoroutes, routes et portions de voies qui sont transférées ou mises à disposition en application des articles 38 et 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.

(2) Les départements sont les suivants : Aveyron, Côte d'Or, Haute-Garonne, Gers, Isère, Lot, Maine-et-Loire, Mayenne, Haute-Marne, Moselle, Pyrénées-Orientales, Rhône, Haute-Saône, Seine-et-Marne, et Vaucluse. Les métropoles sont celles de Dijon et Lyon.

La cartographie sur la page suivante, issue du site internet du ministère des transports, montre les routes transférées ou mises à disposition par la décision ministérielle du 4 janvier 2023. On remarque que si les départements et métropoles ont sollicité le transfert de portions de voirie, les régions ont demandé la mise à disposition d'axes complets.



Une convention de base entre l'État et la région volontaire doit définir les grands principes et la date d'entrée en vigueur de la mise à disposition. Elle porte notamment sur :

- les modalités de pilotage de l'expérimentation ;
- les modalités de mise à disposition des moyens matériels de l'État ;
- les modalités de gestion du domaine public ;
- les modalités d'exploitation et d'entretien ;
- les modalités de poursuite des opérations du contrat de plan État région (CPER) sous maîtrise d'ouvrage régionale (voir plus bas) ;
- la liste des parties de services en DIR et en DREAL mises à disposition des régions pour l'exercice de la compétence et les modalités de mise à disposition des parties de services.

Elle devait être prise dans un délai de huit mois à compter de la notification de la décision ministérielle du 4 janvier 2023. Seule la convention avec la région Grand Est a été signée (19 octobre 2023). Des projets de convention ont été adoptés par délibération du conseil régional pour les régions Auvergne Rhône-Alpes (20 octobre 2023) et Occitanie (14 décembre 2023). L'élaboration des conventions a été réalisée sous la conduite des préfets de région concernés. Elle a fait l'objet d'un travail conjoint entre les services des Régions et les services de l'État concernés par les mises à disposition, à savoir les directions interdépartementales des routes (DIR) et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), avec l'appui juridique et technique de l'administration centrale du pôle ministériel.

Cette convention de base doit renvoyer à une convention complémentaire à prendre avant le début de la mise à disposition qui traiterait du détail de l'organisation administrative et notamment des délégations de signature, ce qui nécessite l'adoption et l'entrée en vigueur de la proposition de loi (voir plus bas).

Une démarche d'évaluation des résultats de l'expérimentation sera engagée conjointement par l'État et chacune des régions concernées, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation. L'expérimentation doit prendre fin huit ans à compter de la loi « 3 DS », soit le 22 février 2030. Cette évaluation permettra au Gouvernement et au législateur d'apprécier l'opportunité du transfert définitif aux régions des portions de routes mises à disposition.

**2. Les modalités de compensation financière sont encore discutées entre l'État et les régions volontaires et peuvent expliquer en partie l'absence de grand mouvement régional en faveur de cette expérimentation**

Même parmi les régions qui ne concentrent pas leurs actions en matière de mobilité sur un prisme ferroviaire, et souhaiteraient investir le domaine routier, plusieurs raisons peuvent entraver la mise en œuvre de l'expérimentation.

***a. Malgré un effort financier important de l'État pour la régénération du réseau routier national, des craintes ont été exprimées par les collectivités sur les dépenses à assumer pour les routes***

L'article 150 de la loi « 3DS » prévoit que le droit à compensation correspond aux dépenses consacrées par l'État à la date du transfert à l'exercice des compétences transférées (principe du « coût historique »). Il est calculé sur le fondement de moyennes actualisées des dépenses exposées par l'État et constatées sur une période dont la durée varie selon qu'il s'agit de dépenses de fonctionnement (trois ans maximum) ou d'investissement (cinq ans minimum). Selon l'Observatoire national de la route (ONR), les dépenses de fonctionnement couvrent les dépenses d'entretien courant (curage de fossés, traitement de nids-de-poule, etc.) et les dépenses d'exploitation (comme la viabilité hivernale). Les dépenses d'investissement recouvrent la maintenance des réseaux, les équipements de la route et de petits travaux d'amélioration <sup>(1)</sup>.

L'article 38 ajoute que la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des opérations routières sur le réseau routier national inscrites dans les contrats conclus entre l'État et la région en vigueur à la date de l'expérimentation est exercée par la région pendant la durée de l'expérimentation.

Des craintes ont pu être exprimées par la sphère locale sur ces modalités de compensation <sup>(2)</sup>. En premier lieu, elles concernent la durée de la période d'évaluation qui pourrait apparaître insuffisante. S'agissant des dépenses de fonctionnement, la durée de trois ans ne prendrait pas en compte les années 2020 et 2021 marquées par la crise sanitaire peu propice aux travaux d'entretien et de maintenance. S'agissant des dépenses d'investissement, la durée de cinq ans est inférieure à la durée d'amortissement ou à celle retenue en matière de transfert entre communes et EPCI (sept ans), et la nature des charges d'investissement retenues n'est pas précisée par la loi.

Ces craintes sont alimentées par des rapports institutionnels faisant état du vieillissement ou de la dégradation de l'état du réseau routier, voire de

---

(1) Les grands travaux concernent des opérations conséquences qui modifient sensiblement les conditions de circulation (voies nouvelles, déviations, etc.)

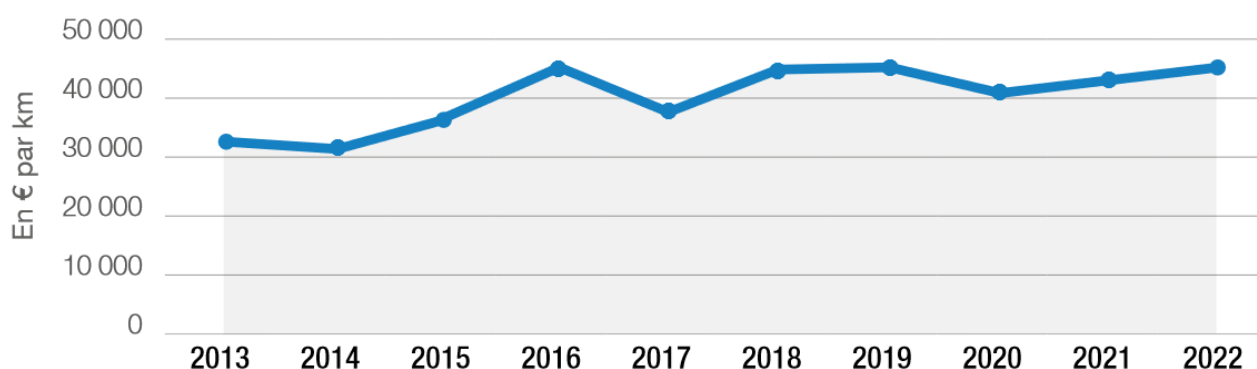
(2) La Gazette des communes, 17 mai 2022 : « Loi 3DS : Un transfert des routes nationales financièrement avantageux pour l'État »

l'accumulation d'une « dette grise » (défaut d'entretien du patrimoine routier qui entraînerait un report des dépenses ultérieures plus importantes de remise en état) <sup>(1)</sup>.

Les régions Grand Est (qui a mené un audit du réseau national pour établir son propre calcul du droit à compensation) et Auvergne Rhône Alpes, ont ainsi demandé une compensation supérieure à celle calculée par l'État, notamment du fait de l'état des infrastructures. Pour la région Occitanie, si le montant des dépenses de fonctionnement à compenser est « stabilisé », celui des dépenses d'investissement est encore en discussion.

Toutefois, l'Observatoire national de la route (ONR) observe que les dépenses d'investissement de l'État sur le réseau national non concédé ont crû de 45 % entre 2013 et 2022, dont + 6 % en 2022, conformément aux objectifs d'amélioration de l'état du réseau fixés par la loi d'orientation des mobilités <sup>(2)</sup>.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT HORS GRANDS TRAVAUX PAR KILOMÈTRE POUR LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL NON CONCÉDÉ



Source : rapport 2023 de l'ONR, précité.

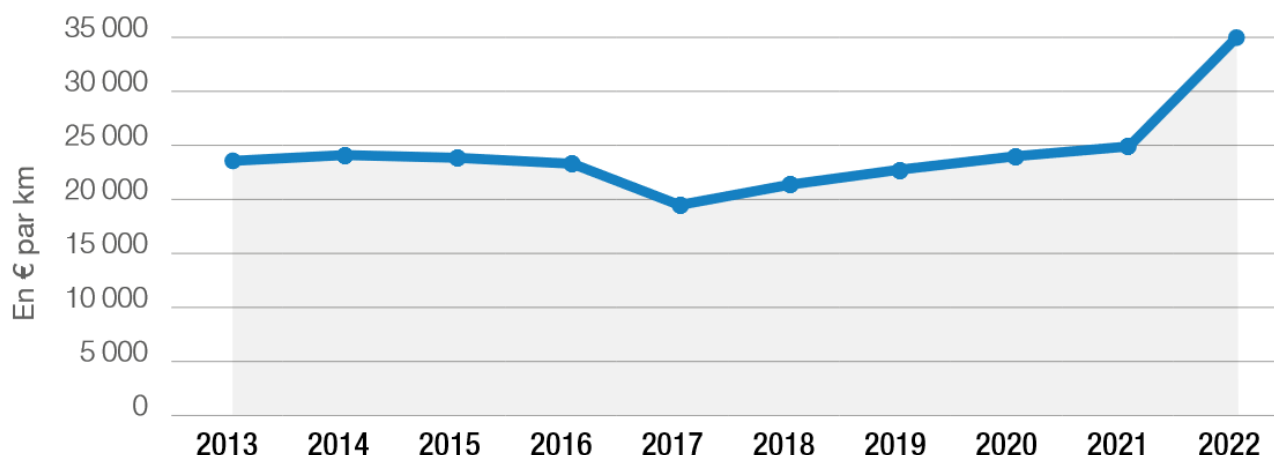
Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de près de 40 % en 2022 sur le réseau routier national non concédé.

---

(1) Rapport d'information n° 458 du 8 mars 2017 de M. Hervé Maurey fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat : « Infrastructures routières et autoroutières : un réseau en danger ». [Lien](#). Rapport de la Cour des comptes sur l'entretien des routes nationales et départementales, mars 2022. [Lien](#)

(2) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite loi « LOM ».

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT HORS PERSONNEL PAR KILOMÈTRE POUR LE RÉSEAU ROUTIER NATIONAL



Source : rapport 2023 de l'ONR, précité.

Au total, l'ONR estime que « la corrélation de cette croissance [des dépenses de fonctionnement] avec l'augmentation significative des dépenses d'investissement sur ce même réseau montre bien l'effort réalisé par l'État pur l'entretien et la régénération de son patrimoine routier. »

***b. Les régions souhaitent que les financements par l'État des opérations routières prévues dans les CPER soient intégrés dans la compensation de la mise à disposition des routes concernées***

Des interrogations ont aussi pu être exprimées sur l'articulation entre la compensation de la mise à disposition des routes et le financement des opérations routières prévues dans les nouveaux contrats de plan État-régions (CPER). La nouvelle génération de CPER pour la période 2023-2027 est en effet en cours de finalisation. Ces contrats définissent les actions que l'État et chacune des régions s'engagent à mener et à financer conjointement sur une période pluriannuelle et ont vocation à financer les projets exerçant un effet levier pour l'investissement local. Les projets contractualisés et les enveloppes financières font l'objet de négociations entre l'État et les régions. Les CPER comprennent notamment un « volet mobilités » pour prévoir le développement et la modernisation des infrastructures de mobilités, y compris routières. Les régions volontaires souhaitent donc que les financements étatiques des opérations routières soient fixés dans les CPER et préservés en cas de mise à disposition des routes, avant de s'engager pleinement dans l'expérimentation.

Dans la région Grand Est, qui participe à l'expérimentation, un protocole d'accord a été signé le 15 décembre 2023 entre la région et le ministre alors chargé des transports, Clément Beaune, et prévoit plus de 1,4 milliard d'euros engagés conjointement par l'État et la région. La convention complémentaire est en phase

finale de rédaction et pourrait être adoptée avant le 31 mars (ce qui anticipe sur la modification législative prévue par la proposition de loi). En revanche, en Occitanie et en Auvergne Rhône-Alpes, également volontaires, le protocole d'accord pour les mobilités du CPER n'a pas été signé. La région Auvergne Rhône Alpes indique que la convention complémentaire pourrait être adoptée au premier semestre 2024 sous réserve des discussions sur le CPER.

Services de l'État et régions concernées se trouvent donc à la date de rédaction du présent rapport dans une situation d'attente, dans la mesure où la signature des CPER conditionne la mise en œuvre de l'expérimentation. En tout état de cause, à ce jour, la mise à disposition ne pourra pas intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Il convient cependant de dissiper les inquiétudes en matière de financement par l'État des opérations prévues dans les CPER. Les engagements pris ne sont pas remis en cause par la mise à disposition des routes, a fortiori dans la mesure où ces routes, s'agissant des régions, ne sont pas transférées et restent partie intégrante du domaine de l'État.

### ***c. La faculté pour les régions participantes de lever une écotaxe n'a été activée que par une seule région***

Sur le fondement de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience »<sup>(1)</sup>, le Gouvernement a pris une ordonnance le 26 juillet 2023<sup>(2)</sup> pour permettre aux régions volontaires d'instituer une « écotaxe poids lourds », c'est-à-dire une contribution assise sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition par l'expérimentation de la loi « 3 DS ».

Les routes qui peuvent être concernées par ces taxes sont les voies du domaine public routier national mises à la disposition de la région et qui supportent ou sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic de véhicules de transport routier de marchandises en provenance de voies soumises à péages ou à une autre taxe (autre taxe régionale ou, le cas échéant, une taxe étrangère). Les régions pourront instituer la taxe et en fixer le tarif, en fonction des caractéristiques techniques ou environnementales des véhicules. Des tarifs réduits et des exonérations sont possibles. Les régions sont bénéficiaires des recettes et assurent la gestion, la collecte et le contrôle de la taxe.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043956924>

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 prise en application des dispositions de l'article 137 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets et de l'article 128 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047887568>

À ce jour seule la région Grand Est a délibéré (le 23 septembre 2022) pour acter l'institution d'une telle éco-contribution visant les poids lourds sur le réseau dont elle a demandé la mise à disposition.

## **II. CETTE PROPOSITION DE LOI TEND À LEVER UN OBSTACLE TECHNIQUE À LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE L'EXPÉRIMENTATION**

### **1. Les facultés de délégation de signature du président du conseil régional à des services de l'État sont strictement limitées en l'état actuel du droit**

Le président du conseil régional peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, ou dès lors qu'ils sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du conseil régional (article L. 4231-3 du code général des collectivités territoriales – CGCT). Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. L'un des vice-présidents est ainsi habituellement chargé des mobilités. Le président du conseil régional est en outre le chef des services de la région (même article). En cette qualité, il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables des services de la région. Bien que ces deux délégations interviennent sous la surveillance et la responsabilité du président et ont donc un régime juridique semblable, la délégation de fonctions (propre aux exécutifs locaux, et en l'occurrence au conseil régional) n'est pas à proprement parler une délégation de signature qui a une portée davantage administrative.

Une possibilité générale et permanente de délégation de signature du président est également prévue au profit des chefs de services déconcentrés de l'État mis à disposition de la région (article L. 4231-1 du CGCT). Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, le président du conseil régional peut disposer d'agents de l'État et, dans ce cas, leur adresser des instructions, contrôler l'exécution des tâches confiées et, sous sa surveillance et sa responsabilité, leur donner délégation de signature.

À noter que la délégation de signature donnée aux chefs des services déconcentrés de l'État mis à la disposition de la région est limitée à « *la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional* » et ne joue que pour les missions confiées par le président à ces services, alors que celle opérée au profit des responsables des services de la région peut intervenir « *en toute matière* » (parmi les attributions du président du conseil régional).

Cette faculté de délégation de signature aux chefs des services déconcentrés de l'État a été précisée, s'agissant des régions, par un décret

d'application de 1982 <sup>(1)</sup>. Il dispose qu'elle s'exerce dans le cadre d'une convention annuelle entre le président du conseil départemental et le préfet.

Le Conseil d'État a néanmoins retenu une interprétation restrictive de cette disposition. Il a considéré qu'en cas de transfert de compétence, si l'exécutif régional pouvait donner des instructions aux services de l'État chargés de la mise en œuvre de la compétence transférée, il ne peut s'appuyer sur cette disposition générale, qui n'est pas propre à la mise en œuvre d'une politique ou au transfert d'une compétence, pour déléguer sa signature à des agents de l'État, une disposition législative express étant alors nécessaire <sup>(2)</sup>. Il avait déjà jugé auparavant en ce sens s'agissant des départements <sup>(3)</sup>. En tout état de cause, même s'il était possible de recourir à cette disposition, le Conseil d'État a jugé par ailleurs qu'elle n'autorisait une délégation qu'aux chefs des services de l'État <sup>(4)</sup>, en cohérence avec le droit administratif des délégations qui ne permet pas de subdélégations implicites. Cette jurisprudence est sous-tendue par le souci de ne pas permettre à une autorité administrative investie d'une compétence par la loi de s'en décharger trop aisément.

## **2. Des délégations et subdélégations de signature des exécutifs locaux aux services routiers de l'État sont cependant nécessaires pour la gestion du domaine routier mis à disposition**

Pendant la durée de l'expérimentation, la loi « 3 DS » prévoit que sur les sections routières mises à disposition, le pouvoir de police de la circulation et celui de police de la conservation sont exercés par le président du conseil régional.

Cependant, la gestion quotidienne du domaine routier national exige un volume quotidien élevé d'actes juridiques à édicter. Dès lors, elle entraîne nécessairement une « cascade de délégations » (donc des subdélégations) au sein des administrations concernées. Ce sont les 11 directions DIR qui gèrent le réseau national non concédé (1,1 % du linéaire national mais près de 19 % du trafic) <sup>(5)</sup>. Les DIR disposent chacune d'un siège (avec la direction, le secrétariat général et des services techniques spécialisés). Elles sont structurées en districts (niveau intermédiaire) composées d'agents transversaux (comptabilité, secrétariat, agents techniques spécialisés). L'unité de base est enfin le centre d'entretien et d'intervention (CEI) qui assure l'entretien et les interventions de sécurité sur un

---

(1) Décret n° 82-331 du 13 avril 1982 relatif à la mise à la disposition du président du conseil régional de services déconcentrés de l'État dans la région.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000516906/2024-01-18/>

(2) Conseil d'État, 21 mars 2007.

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000018005668>

(3) Conseil d'État, 30 avril 1997

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007978840>

(4) Conseil d'État, 11 mars 1998 (s'agissant d'une disposition jumelle relative à la mise à disposition d'agents déconcentrés de l'État au président du conseil général).

<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007989293>

(5) Cour des comptes, rapport précité.

linéaire d'environ 40 à 80 kilomètres <sup>(1)</sup>. Toute opération de travaux sur la voie, même de faible ampleur, ou des événements climatiques, nécessitent un arrêté de limitation de circulation. En pratique, selon les informations transmises à votre rapporteur par la DGITM, entre 400 et 500 arrêtés de limitation de circulation sont ainsi pris chaque année, majoritairement par subdélégation aux chefs de service ou de district. Une DIR doit aussi passer annuellement plusieurs centaines à plusieurs milliers de bons de commande (actes d'adjudicateur) pouvant aller au niveau du CEI pour ceux de faible montant, et les actes d'ordonnateur correspondant (engagement de la dépense et constatation du service fait). Une DIR prend également annuellement environ 200 actes d'occupation du domaine public (permissions de voirie, autorisations et conventions d'occupation ou agrément des conditions d'accès au réseau routier), dont la signature est subdéléguée aux chefs de service ou de district.

La gestion des routes n'est cependant pas une compétence historique des régions. Contrairement à l'administration départementale, l'administration régionale n'est donc pas structurée en services routiers. La gestion des routes qui seront mises à disposition conduira donc nécessairement les régions à devoir s'appuyer sur les services de l'État. En effet, si l'ensemble des actes devait être renvoyés à l'exécutif régional, le caractère opérant du dispositif serait remis en cause. À compter du début de l'expérimentation, les services ou les parties de services de l'État qui participent à l'aménagement, la gestion, l'entretien ou l'exploitation des voies mises à la disposition des régions pour huit ans sont donc également mis à leur disposition à titre gratuit pour la même durée. Quatre DIR sont ainsi concernées par les trois régions volontaires pour l'expérimentation : DIR Est, DIR Centre-Est, DIR Massif Central, et DIR Sud-Ouest.

Toutefois, en l'état actuel du droit, comme on l'a vu, la possibilité pour l'exécutif régional de déléguer sa signature à des agents de l'État mis à disposition ne peut être mobilisée pour l'exercice d'une compétence transférée ou mise à disposition. En outre, elle n'aurait permis qu'une délégation aux chefs de services déconcentrés alors que, pour la gestion des routes, des subdélégations au sein même des services sont nécessaires. La région Auvergne Rhône-Alpes estime ainsi qu'une nouvelle faculté de délégation est *« absolument nécessaire pour répondre aux contraintes opérationnelles de la gestion de routes. En effet, cette gestion opérationnelle peut notamment nécessiter la mise en œuvre très rapide de restrictions de circulation à la suite de différents événements : conditions météorologiques, accidents... Seule une délégation permanente a priori, semblable à celle qui existe aujourd'hui au sein des services de l'État, permet de répondre à ce besoin opérationnel »* (dans ses réponses au questionnaire envoyé par le rapporteur).

---

(1) Certaines DIR disposent d'un deuxième niveau territorial (division d'exploitation ou service d'exploitation) regroupant plusieurs districts, et intégrant des agents de niveau technique plus développé, comme par exemple des Centres d'information et de gestion du trafic (CIGT).

La compétence routière des départements est déjà ancienne. En revanche, la mise à disposition de routes aux régions est une nouveauté en matière de décentralisation. Pour cette raison, ce blocage lié aux délégations de signature des exécutifs locaux aux services de l'État n'avait pas été identifié lors de l'examen parlementaire de la loi « 3 DS ».

### **3. La proposition de loi institue une possibilité de délégation et subdélégation de signature aux agents de l'État pour la gestion des routes mises à disposition**

Ce texte lève l'obstacle opérationnel à la bonne mise en œuvre de l'expérimentation.

En premier lieu, dans la mesure où les routes mises à disposition resteront partie intégrante du domaine de l'État, il précise que le président du conseil régional exercera sur ces routes les attributions qu'il exerce sur le domaine régional. Cela recouvre principalement toutes les procédures d'utilisation du domaine public, telles les permissions de voirie, les déclarations de travaux ou servitudes sur les propriétés privées. Il est reconnu au président du conseil régional une compétence exclusive pour délivrer des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public régional <sup>(1)</sup>. Plus précisément, comme l'a précisé la direction générale des collectivités locales (DGCL) à votre rapporteur, cela pourra concerner : l'autorisation d'emprunt du sous-sol par des canalisations diverses, les conduits de distribution d'eau, d'assainissement, de gaz, d'électricité et de réseaux de télécommunication, l'autorisation d'implantation de distributeurs de carburant, et la concession des aires de service. Cela concerne également la conservation du domaine routier, notamment le dépôt de plainte, la représentation devant les tribunaux ou le recouvrement des dommages.

Le dispositif complète ensuite la loi « 3 DS » par une disposition législative qui confère explicitement au président du conseil régional ou à un vice-président (voire à un membre du conseil régional) la faculté de déléguer, dans le cadre de l'expérimentation de mise à disposition des routes, sa signature aux services, parties de services ou agents de l'État qui exercent au sein de ces services des fonctions de responsabilité au niveau territorial ou fonctionnel mis à disposition.

Les délégataires pourront eux-mêmes subdéléguer leur signature à des agents de l'État qui exercent au sein de ces services des fonctions de responsabilité au niveau territorial ou fonctionnel au sein du service, ce qui est conforme aux exigences pratiques de gestion des routes. Il est en effet approprié, au regard de l'exercice quotidien des missions des services routiers, d'accorder les mêmes délégations et subdélégations que celles en vigueur dans les services de l'État.

---

(1) CAA Nancy, 13 janvier 2005, n° 03NC00989

Au total, un maximum de trois niveaux de délégation serait possible, sous réserve que la subdélégation ne soit pas interdite dans l'acte de délégation (en incluant la délégation de fonction du président du conseil régional à un vice-président ou un membre du conseil). Concrètement, le président du conseil régional pourra déléguer des fonctions en matière de mobilités à un vice-président, qui pourra déléguer sa signature aux directeurs de DIR et de DREAL, qui pourront subdéléguer leur signature à leurs agents.

L'expression « *fonctions de responsabilité au niveau territorial ou fonctionnel* » a été utilisée dans la jurisprudence administrative pour désigner tout agent qui, sans avoir la qualité de directeur ou de chef de service, est habilité d'un pouvoir décisionnaire engageant son service <sup>(1)</sup>.

---

(1) Délégation du président du conseil départemental aux subordonnés du médecin dirigeant le service départemental de protection maternelle et infantile, CE, 29 juin 2005, n°266686.

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article unique*

(art. 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)

**Institution d'une faculté de délégation de signature par l'exécutif régional aux agents de l'État dans le cadre de la mise à disposition expérimentale de routes aux régions prévue par la loi « 3 DS »**

### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article précise les attributions du président du conseil régional sur les routes mises à disposition et lui permet (ainsi qu'aux vice-présidents ou, le cas échéant, un autre membre du conseil régional) de déléguer sa signature aux services, parties de services et agents de l'État dans le cadre de la mise à disposition expérimentale de routes aux régions prévue par la loi « 3 DS ».

\*

\*   \*