

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement

NOR : DEVX1119035L/Bleue-1

PROJET DE LOI

relatif à l'Agence nationale des voies navigables

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le projet de loi relatif à l'Agence nationale des voies navigables modifie le code des transports et le code général de la propriété des personnes publiques. Il comporte onze articles répartis en quatre chapitres.

Le chapitre I^{er} concerne les dispositions relatives aux missions et à l'organisation de l'Agence nationale des voies navigables.

L'article 1^{er} modifie le titre I^{er} du livre III de la quatrième partie du code des transports.

Le 1^o remplace les dispositions de l'article L. 4311-1 du code des transports pour transformer l'établissement public industriel et commercial Voies navigables de France (VNF) en établissement public administratif et changer son appellation, qui devient « Agence nationale des voies navigables ».

Il a également pour objet de confier à cette agence des missions élargies en confortant son rôle en matière de gestion hydraulique, et de préciser les objectifs poursuivis, qui sont ceux du Grenelle de l'environnement : le développement du transport fluvial, en complémentarité avec les autres modes de transport, le développement durable, notamment la reconstitution de la continuité écologique, ainsi que l'aménagement du territoire, notamment la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques.

Le 2^o insère après l'article L. 4311-1 un article L. 4311-1-1 qui complète les missions de l'agence en prévoyant qu'elle est également chargée de l'étude de toute question relative à la navigation intérieure et à l'utilisation des cours et plans d'eau, qu'elle apporte un appui technique aux autorités administratives de l'Etat en matière de navigation intérieure et propose toute réglementation dans le domaine de l'exploitation du domaine public fluvial et de la police de la navigation intérieure. Cet article précise également que le représentant de l'Etat territorialement compétent dispose des services de l'agence, pour l'exercice de ses pouvoirs de police de la navigation intérieure, lorsqu'une situation de crise le justifie. L'agence l'informe de tout événement susceptible de porter gravement atteinte à l'ordre public.

Le 3° modifie l'article L. 4311-2 afin d'étendre les missions de l'établissement pour lui permettre :

- d'exploiter, à titre accessoire, l'énergie hydraulique au moyen d'installations ou d'ouvrages situés sur le domaine public fluvial qui lui est confié ;
- de valoriser son domaine en procédant à des opérations d'aménagement connexes à ses missions ou complémentaires de celles-ci ;
- de créer des filiales ou de prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes pour réaliser notamment de telles opérations d'aménagement.

Le 4° ajoute à l'article L. 4312-1 du code des transports une disposition qui prévoit que tous les personnels de l'agence sont électeurs au conseil d'administration, et précise que l'élection est organisée par collèges, représentant respectivement, d'une part, les personnels de droit public, d'autre part, les personnels de droit privé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le chapitre II concerne des dispositions relatives au personnel de l'agence.

L'article 2 concerne les pouvoirs du directeur général de l'agence, la nature des personnels de l'agence, et leur représentation.

Le 1° complète l'article L. 4312-3 pour préciser les pouvoirs du directeur général de l'agence. Il est prévu qu'il a autorité sur l'ensemble des personnels de l'agence et qu'il peut disposer, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, d'une délégation de pouvoirs du ministre en matière de gestion et de recrutement des fonctionnaires et des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat. Cette disposition vise à permettre le maintien, au sein de l'établissement, de la gestion déconcentrée qui concerne tout particulièrement le corps des personnels d'exploitation des travaux publics de l'Etat, et le « statut d'emploi » des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat.

En outre, le directeur général recrute et gère les personnels non titulaires (PNT) de droit public et les personnels non titulaires de droit privé.

Lorsque le ministre délègue au directeur général de l'agence ses pouvoirs de gestion et de recrutement, le directeur général de l'agence peut à son tour déléguer ce pouvoir de gestion et de recrutement aux directeurs des services territoriaux de l'agence, afin de préserver la gestion déconcentrée actuellement assurée au sein des services de navigation.

Le 2° a pour objet de remplacer l'intitulé actuel de la section 3 par l'intitulé « Personnel de l'agence ».

Le 3° ajoute quatre articles après l'article L. 4312-3, qui traitent de la nature des personnels de l'établissement :

L'article L. 4312-3-1 prévoit que l'établissement public pourra, d'une manière pérenne, disposer de plusieurs catégories de personnels : des fonctionnaires de l'Etat, des ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat, des agents non titulaires de droit public et des salariés régis par le code du travail.

L'article L. 4312-3-2 concerne la représentation du personnel. En matière d'instances représentatives des personnels, un comité technique unique est mis en place auprès du directeur général de l'agence, pour l'ensemble des personnels. Il exerce les compétences des comités techniques prévus par le statut de la fonction publique de l'Etat et celles des comités d'entreprise telles que définies par le code du travail. Les modalités d'élection des membres de ce comité technique unique seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Au plan local, il est prévu la mise en place d'un comité technique unique de proximité, auprès de chaque directeur territorial de l'agence. Ce comité technique unique de proximité est compétent pour l'ensemble des catégories de personnels. Il exerce les compétences d'un comité technique local et les compétences d'un comité d'établissement. Les modalités d'élection des comités techniques uniques de proximité seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Il est institué également un comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et des comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Ces instances sont mises en place pour tous les personnels, de droit public ou de droit privé. Les modalités de composition et de fonctionnement de ces comités seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Cet article prévoit également que l'ensemble du personnel de l'agence est concerné par le dispositif des délégués syndicaux et des sections syndicales.

Cet article précise en outre les conditions de validité des accords collectifs au sein de la future agence.

En ce qui concerne les personnels de droit privé, la validité des accords collectifs de travail est subordonnée à leur signature par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins 30 % des suffrages exprimés aux dernières élections du comité d'entreprise et à l'absence d'opposition d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli au moins la majorité des suffrages exprimés à ces mêmes élections.

En ce qui concerne les fonctionnaires, il est prévu que la validité des accords collectifs soit subordonnée à leur signature par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix lors des dernières élections au comité technique. Il est prévu que cette disposition soit également applicable pour déterminer la validité des accords pour les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat, ainsi que pour les agents non titulaires de droit public.

Cet article dispose que les membres des instances représentatives du personnel, les délégués du personnel, les délégués syndicaux et les représentants des sections syndicales bénéficient des garanties prévues par leurs statuts respectifs et, pour les salariés régis par le code du travail, de la protection prévue par celui-ci.

Les agents de droit public de l'agence demeurent électeurs au comité technique ministériel du ministère chargé du développement durable.

L'article L. 4312-3-3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'établir, après avis du conseil d'administration et du comité technique unique, les types d'emplois nécessaires à l'exercice des missions de l'agence.

Sur la base de cette définition, le conseil d'administration de l'agence fixe chaque année, après avis du comité technique unique, les orientations en matière de recrutement et d'emploi dans les différentes catégories de personnels.

L'article L. 4312-3-4 concerne le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public. Pendant une période transitoire de trois ans au plus, prévue par le II de l'article 7 du projet de loi, le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public (fonctionnaires, ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat, agents non titulaires), applicable aux services transférés à l'agence, est conservé. Le régime qui sera ensuite applicable à ces agents sera établi par accord collectif conclu entre l'établissement et les représentants de ces personnels, en prenant en compte les spécificités des missions exercées. A défaut d'accord collectif, ce régime de travail sera établi par délibération du conseil d'administration de l'agence, après avis du comité technique unique.

Le chapitre III concerne les dispositions relatives à la décentralisation, à la gestion domaniale et à la police de la navigation intérieure.

Le I de l'**article 3** complète le code des transports par un article L. 4241-3 qui traite de la police de la navigation.

Il prévoit en premier lieu que le code des transports est modifié afin de permettre au gestionnaire de la voie d'eau, sans préjudice des compétences du représentant de l'Etat territorialement compétent, de prendre les mesures temporaires d'interruption ou de modification des conditions de la navigation justifiées par les incidents d'exploitation, les travaux de maintenance ou des événements climatiques. La liste de ces mesures sera fixée par voie réglementaire.

Il modifie, en second lieu, le code des transports, pour permettre aux personnels de l'agence, commissionnés et assermentés à cet effet, de constater les infractions aux règlements de police de la navigation intérieure. Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions de mise en œuvre de cette disposition.

Le I de l'article 3 modifie en outre l'article L. 4313-3 du code des transports pour confier au directeur général de l'agence, et non plus au président du conseil d'administration, le pouvoir de saisir la juridiction territorialement compétente, dans les conditions et suivant les procédures prévues par le code de justice administrative, en cas d'atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine. Cette modification est la conséquence du rôle plus éminent réservé au directeur général par les statuts de l'établissement, modifiés à cet effet en décembre 2008. En outre, le terme de « juridiction territorialement compétente », qui se substitue à celui de « tribunal administratif », permet de prévoir tous les cas de saisine.

Pour faciliter l'exercice de la répression des atteintes à l'intégrité et à la conservation du domaine, il est également prévu que le directeur général peut déléguer sa signature aux directeurs des services territoriaux de l'agence qui peuvent eux-mêmes la subdéléguer.

Le II de l'article 3 a pour objet de modifier le code de justice administrative concernant les procédures relatives aux contraventions de grande voirie pour le domaine confié à VNF et celui du port autonome de Paris.

L'article 4 modifie le code général de la propriété des personnes publiques d'une part pour permettre aux agents de l'agence de constater les contraventions de grande voirie et, d'autre part, pour améliorer le dispositif de décentralisation applicable aux ports intérieurs implantés sur le domaine public fluvial confié à l'agence avec l'introduction d'une garantie supplémentaire en cas de transfert vers une collectivité : si un port intérieur est situé sur une voie non transférable, le transfert est refusé s'il compromet les perspectives d'essor du transport de fret fluvial. Cette restriction a pour but de préserver les perspectives d'augmentation du trafic sur le réseau dit « magistral ».

Le chapitre IV concerne les dispositions transitoires et finales.

L'article 5 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2013, les services de l'agence qui participent à l'exercice des compétences en matière de voies d'eau transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le cadre de la décentralisation peuvent être transférés à ces collectivités.

Il est en effet souhaitable que se poursuive la décentralisation du domaine public fluvial à vocation touristique après le transfert de services à l'agence. Une disposition est donc introduite précisant que le transfert de services de l'agence concernés par un transfert de propriété aux collectivités territoriales ou à leurs groupements s'effectue selon les modalités prévues au titre V de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'actuelle clause de sauvegarde, qui n'est plus adaptée, est modifiée. Il est désormais prévu que les emplois qui participent à l'exercice des compétences en matière de voies d'eau transférées aux collectivités territoriales sont les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert du ou des services, sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre de la deuxième année précédant le transfert du ou des services.

L'article 6 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2013 l'établissement public « Voies navigables de France » prend la dénomination « Agence nationale des voies navigables ». Il y aura donc continuité de la personnalité juridique de l'actuel établissement.

Cet article prévoit, à cette même date, le transfert des services de l'Etat à l'agence. Est incluse dans ce transfert une quote-part des moyens supports des services transférés. Sont également inclus dans le transfert, les services ou parties de service faisant l'objet d'une convention d'expérimentation. Si, au terme de ces expérimentations, la collectivité locale souhaite donner suite, le transfert de domaine prévu par les textes législatifs actuels est organisé, vers la collectivité, depuis l'établissement public.

L'article 7 vise à préciser et à organiser, à la date du transfert de service, la situation administrative des agents actuellement affectés dans les services ou parties de services transférés à l'agence.

Il prévoit que les fonctionnaires sont affectés au sein de l'agence et conservent le bénéfice des dispositions de leur statut ainsi que, s'ils en bénéficient, de leur emploi fonctionnel. Il précise que les fonctionnaires détachés sur contrat de droit privé au sein de VNF à la date du transfert, conservent à titre personnel le bénéfice des dispositions de leur contrat pendant la durée de leur détachement.

Cet article 7 prévoit que les personnels non titulaires de l'Etat actuellement affectés dans les services du ministère appelés à être transférés à l'agence, sont recrutés par l'agence, sur des contrats de droit public reprenant les stipulations de leur contrat actuel.

Il précise que les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat sont affectés à l'agence, restent soumis aux dispositions réglementaires les régissant et conservent le bénéfice du régime de pensions des ouvriers d'Etat.

Il prévoit que les agents contractuels de droit privé régis par la convention collective de VNF demeurent employés par l'Agence nationale des voies navigables. A la date de création de l'agence, ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, ainsi que le bénéfice de la convention collective qui leur est applicable.

Cet article prévoit également que pendant une période transitoire de trois ans au plus, le régime d'organisation et d'aménagement du temps de travail des agents de droit public (fonctionnaires, ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes de l'Etat, agents non titulaires de droit public), applicable dans les services transférés à l'agence, est conservé. Le régime pérenne d'organisation et d'aménagement du temps de travail après cette période transitoire est organisé par l'article 2 du projet de loi.

L'article 8 concerne les dispositions transitoires en matière de personnel.

Le I prévoit que jusqu'à la constitution du comité technique unique de l'agence et des comités techniques uniques de proximité, prévus aux I et II de l'article L. 4312-3-2 du code des transports qui intervient au plus tard deux ans après la date d'effet du transfert de services à l'agence, les organisations syndicales représentatives des personnels dans les services de l'Etat visés à l'article 6 désignent, en fonction de la représentativité de ces organisations au sein de ces services, dix représentants, interlocuteurs du directeur général de l'agence, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Il prévoit également que le mandat des membres du comité d'entreprise en fonction à la date du transfert de services à l'agence se poursuit jusqu'à son terme.

Il dispose en outre que les comités techniques des services transférés à l'agence sont maintenus en fonction et que les directeurs territoriaux de l'agence peuvent pendant cette période transitoire les réunir sous leur présidence.

Le II prévoit que jusqu'à la constitution du comité central d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et des comités locaux d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail prévus au III de l'article 4312-3-2, qui intervient au plus tard un an après la date d'effet du transfert de services à l'agence, les organisations syndicales représentatives dans les services de l'Etat visés à l'article 6 désignent, en fonction de leur représentativité au sein de ces services, dix représentants, interlocuteurs du directeur général, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat. Il prévoit également que les comités d'hygiène et de sécurité de VNF et des services transférés à l'agence sont maintenus en fonction pendant cette période transitoire et que les directeurs des services territoriaux de l'agence peuvent les réunir sous leur présidence. Il dispose en outre que les membres de ces instances représentatives poursuivent leur mandat jusqu'à son terme.

Le III prévoit que le mandat des délégués du personnel en fonction à la date du transfert de services se poursuit jusqu'à son terme.

Le IV prévoit que les élections des représentants du personnel au conseil d'administration de la nouvelle agence doivent se dérouler au plus tard un an après la date d'effet du transfert de services.

L'article 9 concerne le changement d'appellation de l'actuel établissement public VNF et la mise en conformité des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

L'article 10 abroge les dispositions de l'annexe II à la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public qui rendaient celles-ci applicable à VNF en tant qu'établissement public industriel et commercial VNF.

L'article 11 précise que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2013, à l'exception du 3° de l'article 1^{er} qui s'applique immédiatement à Voies navigables de France.