

N° 1974

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, *d'orientation
des mobilités* (n° 1831).

TOME II

COMMENTAIRES D'ARTICLES

PAR MMES BÉRANGÈRE ABBA ET BÉRANGÈRE COUILLARD,
MM. JEAN-LUC FUGIT ET BRUNO MILLIENNE, MME ZIVKA PARK

Députés

Voir les numéros :

Sénat : 157 rect., 347, 350, 368, 369 et T.A. n° 84 (2018-2019).

Assemblée nationale : 1831, 1937, 1938, 1942 et 1944.

SOMMAIRE

	Pages
COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	15
TITRE I^{ER} A – PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS : OBJECTIFS, MOYENS ET CONTRÔLE	15
<i>Article I^{er} A</i> : Programmation financière et rapport annexé prévoyant les investissements de l'État dans les systèmes de transport pour la période 2019-2037	16
<i>Article I^{er} B</i> : Dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).....	35
<i>Article I^{er} C</i> (article L. 1212-1 du code des transports) : Conseil d'orientation des infrastructures (COI), contrôle et révision de la programmation des investissements de l'État dans les transports	41
<i>Article I^{er} D</i> (article L. 1213-1 du code des transports) : Renforcement de la priorité donnée par la planification régionale à l'optimisation des infrastructures de transport existantes	46
<i>Article I^{er} E</i> (article L. 1221-1A [nouveau] du code des transports) : Renforcement de la priorité donnée par la planification régionale à l'optimisation des infrastructures de transport existantes.....	47
TITRE I^{ER} – AMÉLIORER LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE MOBILITÉS POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS QUOTIDIENS DES CITOYENS, DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES	48
Chapitre I ^{er} – Organisation plus efficace des mobilités dans chaque partie du territoire.....	48
<i>Article premier</i> (articles L.1111-1, L. 1111-2, L. 1111-3, L. 1111-4, L. 1112-4-1, L. 1211-4, L. 1221-4-1 [nouveau], L. 1231-1, L. 1231-1-1 [nouveau], L. 1231-3 [nouveau], L. 1231-4 [nouveau], L. 1231-8, L. 1231-14, L. 1231-15, L. 1231-16, L. 1241-1, L. 1241-3, L. 1241-5, L. 1241-9, L. 2100-1, L. 2111-24, L. 2121-3-1 [nouveau], L. 2141-19, L. 3111-5, L. 3111-7, L. 3111-8 et L. 3111-15 du code des transports, article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, article L. 3261-3 du code du travail et article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : Droit à la mobilité, répartition des compétences d'organisation de la mobilité entre les échelons de collectivités territoriales et attributions liées à cette compétence	48
<i>Article I^{er} bis A (nouveau)</i> (article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales) : Restrictions de circulation sur les îles mono-communales.....	78

<i>Article 1^{er} bis B (nouveau)</i> (article L. 1111-1 du code des transports) : Inscription de la mobilité active et de la lutte contre la sédentarité dans les grands objectifs de la politique des transports.....	79
<i>Article 1^{er} bis</i> (article L. 1241-4 du code des transports et article 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris) : Possibilité pour Île-de-France Mobilités d’avoir recours à la déclaration de projet prévue par l’article L. 300-6 du code de l’urbanisme	80
<i>Article 2</i> (articles L. 2333-64, L. 2333-65, L. 2333-66, L. 2333-67, L. 2333-68, L. 2333-70, L. 2333-73, L. 2531-2, L. 2531-3, L. 2531-5, L. 2531-6, L. 2531-9, L. 5214-23, L. 5215-32, L. 5216-8, L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales, article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale et articles L. 1221-13 et L. 1231-12 du code des transports) : Versement destiné au financement des services de mobilité.....	81
<i>Article 2 bis</i> : Affectation d’une fraction de la TICPE aux communautés de communes qui organisent des services de mobilité.....	91
<i>Article 3</i> : Création d’un établissement public local remplaçant le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l’agglomération lyonnaise (SYTRAL) : habilitation à légiférer par ordonnance.....	92
Chapitre II – Renforcement de la coordination des autorités organisatrices de mobilité au service de l’intermodalité	95
<i>Section 1 : Coopération entre autorités organisatrices de la mobilité.....</i>	<i>95</i>
<i>Article 4</i> (articles L. 1215-1 [nouveau], L. 1215-2 [nouveau], L. 1231-5 [nouveau], L. 1231-10, L. 1231-11, L. 1241-1 du code des transports, articles L. 1111-9, L. 1427-1 [nouveau] et L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales et article 53 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) : Modalités de l’action commune des autorités organisatrices de la mobilité : rôle de chef de file de la région, contrat opérationnel de mobilité, comité des partenaires, aménagement des gares	95
<i>Section 2 : Planification en matière de mobilité des personnes et de transport des marchandises.....</i>	<i>104</i>
<i>Article 5</i> (articles L. 1213-3-2, L. 1214-1, L. 1214-2, L. 1214-2-1 [nouveau], L. 1214-2-2 [nouveau], L. 1214-3, L. 1214-4, L. 1214-5, L. 1214-6, L. 1214-7, L. 1214-8, L. 1214-8-1, L. 1214-8-2, L. 1214-9, L. 1214-12, L. 1214-14, L. 1214-15, L. 1214-16, L. 1214-23-2 [nouveau], L. 1214-24, L. 1214-25, L. 1214-29-1 [nouveau], L. 1214-30, L. 1214-31, L. 1214-32, L. 1214-33, L. 1214-36-1 [nouveau] et L. 1214-36-2 [nouveau] du code des transports, articles L. 4251-1 et L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales, articles L. 123-1, L. 131-4, L. 151-16, L. 151-33-1 [nouveau] et L. 151-47 du code de l’urbanisme et article L. 222-8 du code de l’environnement) : Plans de mobilité	104
Chapitre III – Mobilité inclusive	120
<i>Article 6</i> (section 2 [nouvelle] du chapitre V du titre 1 ^{er} du livre II de la première partie, articles L. 1215-3 [nouveau], L. 1215-4 [nouveau], L. 1231-1-1, L. 1231-3 et L. 1241-1 du code des transports) : Services de mobilité solidaire, aides individuelles à la mobilité et plans d’action communs en faveur de la mobilité solidaire.....	120
<i>Article 7</i> (article L. 114-4 du code de l’action sociale et des familles, articles L. 1111-5 et L. 1112-4 du code des transports et article L. 2224-37 du code général des	

collectivités territoriales) : Mesures tarifaires et d'accessibilité en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite et en faveur de leurs accompagnateurs.....	123
<i>Article 7 bis</i> (article L. 1112-2-4 du code des transports) : Mise en œuvre des schémas directeurs d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée	130
Chapitre IV – Mesures spécifiques aux outre-mer.....	132
<i>Article 8</i> (articles L. 1802-1, L. 1811-2, L. 1811-3, L. 1811-4, L. 1811-5, L. 1811-9 [nouveau], L. 1831-1, L. 1841-1, L. 1851-1-1 [nouveau] et L. 1851-5 [nouveau] du code des transports) : Application outre-mer des modifications apportées à la gouvernance de la mobilité.....	132
<i>Article 8 bis</i> (article L. 1803-1 du code des transports) : Politique nationale de continuité territoriale : objectif d'atténuation des contraintes de l'insularité et de l'éloignement....	135
TITRE II – RÉUSSIR LA RÉVOLUTION DES NOUVELLES MOBILITÉS	136
Chapitre I^{er} – Accélérer l'ouverture des données et le développement des services numériques.....	136
<i>Section 1 : Ouverture des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité</i>	<i>136</i>
<i>Article 9</i> (articles L. 1115-1, L.1115-2 [nouveau], L. 1115-3 [nouveau], L. 1115-4 [nouveau], L. 1262-4 [nouveau], L. 1263-4, section 5 [nouvelle] du chapitre III du titre VI de la première partie et articles L. 1264-7, L. 1264-9 et L. 3121-11-1 du code des transports) : Ouverture des données nécessaires à l'information du voyageur.....	136
<i>Article 10</i> (section 2 [nouvelle] du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la première partie du code des transports, article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales et article L. 111-7-12 du code de la construction et de l'habitation) : Collecte et ouverture des données facilitant les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite	148
<i>Section 2 : Services d'information et de billetterie multimodales</i>	<i>152</i>
<i>Article 11</i> (section 3 [nouvelle] du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la première partie et article L. 1263-4-1 [nouveau], L. 1264-1, L. 1264-2 et L. 1264-7 du code des transports) : Services d'information et de billetterie multimodales	152
<i>Article 11 bis (nouveau)</i> (section 3 [nouvelle] du chapitre V du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la première partie du code des transports) : Services d'information et de billetterie multimodales.....	158
Chapitre II – Encourager les innovations en matière de mobilité	162
<i>Section 1 : Véhicules autonomes et véhicules connectés</i>	<i>162</i>
<i>Article 12</i> : Définition d'un cadre juridique pérenne applicable aux véhicules autonomes : habilitation à légiférer par ordonnance	162
<i>Article 13</i> : Modalités d'accès aux données des véhicules routiers connectés : habilitation à légiférer par ordonnance.....	165
<i>Article 13 bis</i> : Accès des gestionnaires d'infrastructures routières et des autorités organisatrices de la mobilité aux données des véhicules connectés.....	169
<i>Section 2 : Favoriser les expérimentations des nouvelles mobilités.....</i>	<i>170</i>

<i>Article 14</i> : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour expérimenter des solutions de mobilité dans les zones peu denses.....	170
<i>Article 14 bis</i> (article L. 1221-4 du code des transports) : Développement de solutions de mobilités innovantes	173
<i>Section 3 : Réguler les nouvelles formes de mobilité et renforcer la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique</i>	174
<i>Article 15</i> (articles L. 1231-15 et L. 1241-1 du code des transports ; articles L. 2213-2, L. 2213-3 et L. 2573-19 du code général des collectivités territoriales ; article L. 411-8 [nouveau] du code de la route) : Dispositions en faveur des mobilités partagées.....	174
<i>Article 15 bis A</i> (article L. 173-4 [nouveau] du code de la voirie routière) : Utilisation de la bande d'arrêt d'urgence comme voie de circulation	182
<i>Article 15 bis B</i> (article L. 3211-4-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Modulation de la vitesse maximale autorisée sur les routes départementales et nationales	184
<i>Article 15 bis</i> (article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales) : Modulation du tarif de la redevance de stationnement pour certains usagers	186
<i>Article 15 ter</i> (article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales) : Institution des redevances de stationnement en Île-de-France	189
<i>Article 16</i> (article L. 130-9-1 [nouveau] du code de la route) : Contrôle des voies réservées	190
<i>Article 17</i> (articles L. 3132-1 et L. 3231-1 [nouveau] du code des transports) : Partage des frais dans le cadre du covoiturage, définition du cotransportage de colis et régulation des plateformes numériques de fret	195
<i>Article 18</i> (article L. 1231-17 [nouveau] du code des transports) : Encadrement des services de mobilité en free-floating	201
<i>Article 18 bis (nouveau)</i> (articles L. 317-1 et L. 317-5 du code de la route) : Sanctions en cas de modification du dispositif de limitation de la vitesse des engins de déplacement personnel et des vélos à assistance électrique	207
<i>Article 19</i> (articles L. 3120-2-1 et L. 3120-2-2, et sections 1, 2 et 3 [nouvelles] du chapitre III du titre II du livre I ^{er} de la troisième partie du code des transports) : Encadrement de l'activité des vélotaxis	208
<i>Article 20</i> (articles L. 7342-1, L. 7342-3 et L. 7342-4 du code du travail) : Renforcement de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique...	211
TITRE III – DÉVELOPPER DES MOBILITÉS PLUS PROPRES ET PLUS ACTIVES	216
Chapitre I ^{er} – Mettre les mobilités actives au cœur des mobilités quotidiennes	216
<i>Article 21 A</i> (article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques) : Exception à la servitude de marchepied en cas d'obstacle naturel ou patrimonial.....	216
<i>Article 21 B</i> (article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques) : Exception à la servitude de halage pour les établissements commerciaux...	218

<i>Article 21</i> (articles L. 2213-1-1 et L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales) : Dérogations aux règles relatives à la circulation des engins de déplacement personnel	219
<i>Article 21 bis</i> (article L. 118-5-1 [nouveau] du code de la voirie routière) : Sécurité des passages piétons	222
<i>Article 22</i> (titre VII [nouveau] du livre II de la première partie et article L. 2123-4 du code des transports, articles L. 111-3-10, L. 111-3-11 et L. 111-3-12 [nouveaux], L. 111-5-2, L. 111-5-3, L. 111-5-4 et L. 161-3 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 151-30 et L. 151-47 du code de l'urbanisme) : Lutte contre le vol de vélos et promotion de l'intermodalité au bénéfice du vélo	224
<i>Article 22 bis AA (nouveau)</i> (article L. 313-1 [nouveau] du code de la route) : Indicateurs d'angles morts sur les poids-lourds.....	230
<i>Article 22 bis AB (nouveau)</i> : Rapport annuel sur les vols de vélos	230
<i>Article 22 bis A</i> (article L. 312-13-2 [nouveau] du code de l'éducation) : Généralisation de la formation au vélo dans les écoles	231
<i>Article 22 bis B</i> (article L. 3114-2 du code des transports) : Signallement des arrêts de transport scolaire	232
<i>Article 22 bis C</i> (articles L. 111-3-10 et L. 111-3-11 du code de la construction et de l'habitation) : Stationnements sécurisés pour vélos dans les bâtiments neufs.....	234
<i>Article 22 bis</i> (section 1 <i>ter</i> [nouvelle] du chapitre II du titre I ^{er} du livre II de la première partie du code des transports) : Schéma national des véloroutes	235
<i>Article 22 ter</i> (article L. 228-3 [nouveau] du code de l'environnement) : Création d'itinéraires cyclables sur les voies interurbaines.....	238
Chapitre II – Développer des infrastructures pour le déploiement de véhicules plus propres	240
<i>Article 23</i> (section 3 [nouvelle] du chapitre IV du titre III du livre III et section 3 [nouvelle] du chapitre III du titre IV du livre IV du code de l'énergie, articles L. 111-3-3 à L. 111-3-7 [nouveaux], L. 111-3-10 à L. 111-3-12, L. 152-1 et L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation) : Facilitation du déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables.....	240
<i>Article 23 bis</i> (article L. 322-8 du code de l'énergie) : Clarification des missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité en matière d'études de raccordement.....	248
<i>Article 23 ter</i> (articles L. 334-5 et L. 334-6 [nouveaux], article L. 641-4 et articles L. 641-4-1, L. 641-4-2 et L. 641-5-1[nouveaux] du code de l'énergie) : Définition des carburants alternatifs	248
<i>Article 24</i> (articles L. 111-3-8 et L. 111-3-9 [nouveaux], L. 111-6-4 et L. 111-6-5 du code de la construction et de l'habitation et 24, 24-5 et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Renforcement du « droit à la prise »	251
<i>Article 24 bis (nouveau)</i> (article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales) : Compétence des métropoles en matière de déploiement d'infrastructures de recharge et d'avitaillement.....	254
<i>Article 25</i> (article L. 121-36, article L. 446-1-1, articles L. 446-6, L. 446-7, L. 446-8, L. 446-9, L. 446-10, L. 446-11, L. 446-12, L. 446-13, L. 446-14, L. 446-15,	

L. 446-16 et L. 446-17 [nouveaux] du code de l'énergie) : Développement du gaz et du biogaz dans les transports	255
<i>Article 25 bis A</i> (article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales) : Planification régionale du déploiement des points de recharge électrique et des stations d'avitaillement en gaz.....	255
<i>Article 25 bis</i> (article L. 221-1 du code de l'énergie) : Mobilisation des certificats d'économies d'énergie en faveur du secteur des transports	258
<i>Article 25 ter (nouveau)</i> (article L. 151-31 du code de l'urbanisme) : Suppression du renvoi à un décret permettant de réduire les obligations de construction de places de parking.....	261
Chapitre III – Dispositions relatives à la promotion des usages les plus propres et à la lutte contre la congestion	262
<i>Article 26 AA (nouveau)</i> : Objectifs de décarbonation du secteur des transports terrestres..	262
<i>Article 26 AB (nouveau)</i> (chapitre VIII [nouveau] du titre II du livre III du code de la route) : Message obligatoire accompagnant les publicités pour les véhicules terrestres à moteur	265
<i>Article 26 A</i> (article L. 224-10 [nouveau] du code de l'environnement) : Obligation d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des entreprises.....	266
<i>Article 26 B</i> (article L. 224-11 [nouveau] du code de l'environnement et article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015) : Obligation d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des loueurs et des exploitants de taxis et de voitures de transport avec chauffeur.....	268
<i>Article 26 C</i> : Rapport sur la décarbonation des transports aérien et maritime	269
<i>Article 26</i> (articles L. 3261-3-1 et L. 3423-10 [nouveau] du code du travail, article 81 du code général des impôts, article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale) : Forfait mobilités durables	269
<i>Article 26 bis (nouveau)</i> (article L. 318-1 du code de la route) : Affichage de la catégorie Crit'Air des véhicules lors de leur vente	273
<i>Article 27</i> (article L. 229-26 du code de l'environnement et articles L. 5219-1 et L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales) : Renforcement des plans climat-air-énergie territoriaux en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.....	273
<i>Article 28</i> (articles L. 2213-4-1 et L. 2213-4-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Zones à faibles émissions mobilité.....	282
<i>Article 28 bis A (nouveau)</i> (article L. 223-1 du code de l'environnement) : Systématisation des mesures prises en cas de pic de pollution.....	290
<i>Article 28 bis B (nouveau)</i> (article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité de créer des zones à trafic limité	291
<i>Article 28 bis</i> (article L. 1311-15 du code général des collectivités territoriales) : Mutualisation des flottes de véhicules à faibles émissions.....	291
<i>Article 28 ter A</i> (articles L. 224-8-1 [nouveau] et L. 224-9 du code de l'environnement) : Transformation des véhicules thermiques en véhicules électriques.....	293
<i>Article 28 ter</i> (article L. 571-10-2 [nouveau] du code de l'environnement) : Évaluation des nuisances sonores ferroviaires	294

<i>Article 28 quater (nouveau)</i> (articles L. 571-1 A [nouveau] et L. 571-1 du code de l'environnement) : Droit de vivre dans un environnement sonore sain	298
Chapitre IV – Améliorer le contrôle du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur	299
<i>Article 29</i> (articles L. 130-6 et L. 318-3 du code de la route) : Habilitation à légiférer par ordonnances pour améliorer le contrôle du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur	299
<i>Article 29 bis (nouveau)</i> (article L. 323-1 du code de la route) : Indépendance entre le contrôle technique et la réparation de véhicules	305
<i>Article 29 ter (nouveau)</i> : Rapport sur les émissions liées au transport par autocars.....	306
TITRE IV – PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS	307
<i>Article 30</i> : Programmation financière et rapport annexé prévoyant les investissements de l'État dans les systèmes de transports pour la période 2019-2027.....	307
TITRE V – SIMPLIFICATION ET MESURES DIVERSES	308
Chapitre I^{er} – Renforcer la sûreté et la sécurité	308
<i>Article 31</i> (article 39 <i>decies</i> E [nouveau] du code général des impôts, articles L. 121-3, L. 211-1 A [nouveau], L. 211-1, L. 213-2, L. 224-1, L. 224-2, L. 224-3, L. 224-7, L. 224-8, L. 224-13, L. 225-1, L. 234-2, L. 234-8, L. 234-13, L. 234-14, L. 234-16, L. 235-1, L. 235-3, L. 325-1-2, L. 325-7, L. 325-8, L. 325-9, L. 330-2, L. 343-2 [nouveau], L. 344-1-1 [nouveau] du code de la route, article L. 511-13 du code de la consommation, article 712-2 du code pénal) : Mesures relatives à la sécurité routière...	308
<i>Article 31 bis A (nouveau)</i> (articles L. 211-4 et L. 211-5 du code de la route) : Extension du dispositif de conduite encadrée	322
<i>Article 31 bis B (nouveau)</i> (article L. 3341-4 du code de la santé publique) : Placement des éthylotests à proximité des étalages des boissons alcooliques dans les débits de boissons à emporter.....	323
<i>Article 31 bis C (nouveau)</i> (article L. 3115-3-1 [nouveau] du code des transports) : Arrêts des autobus à la demande.....	324
<i>Article 31 bis D (nouveau)</i> (articles L. 3313-4 [nouveau] et L. 3315-4-1 du code des transports) : Renforcement de la protection des conducteurs de véhicules utilitaires légers	324
<i>Article 31 bis</i> (article L. 213-1 du code de la route) : Portée départementale de l'agrément des auto-écoles	325
<i>Article 31 ter (nouveau)</i> (article L. 221-5 du code de la route) : Indicateur de délai entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire	326
<i>Article 31 quater (nouveau)</i> (articles L. 1451-1, L. 1451-2 [nouveau], L. 1451-3 [nouveau] et L. 1452-4 du code des transports et article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime) : Modernisation du cadre législatif relatif aux compétences des agents chargés du contrôle des transports ferroviaire, guidé et routier	328
<i>Article 31 quinquies (nouveau)</i> : Demande de rapport sur les dispositifs de sûreté et de sécurité relatifs aux bagages dans les gares de transport routier et les gares de transport ferroviaire.....	329

<i>Article 31 sexies (nouveau)</i> (articles L. 513-1 et L. 513-6 du code de la propriété intellectuelle) : Libéralisation du marché des pièces détachées des automobiles.....	330
<i>Article 32</i> (article L. 1631-5 [nouveau] du code des transports) : Recours à des équipes cynotechniques pour la recherche et la détection d’explosifs dans les transports publics ferroviaires ou guidés et leurs infrastructures correspondantes.....	331
<i>Article 32 bis</i> (article L. 2241-2 du code des transports) : Extension du délit de non-maintien à disposition d’un agent assermenté	333
<i>Article 32 ter</i> (article 2 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs) : Création d’une expérimentation pour l’utilisation de caméras-piétons par les agents assermentés des exploitants d’un service de transport autre que la SNCF et la RATP	334
<i>Article 32 quater</i> (article L. 2241-6 du code des transports) : Faciliter l’éviction des contrevenants sans domicile fixe des véhicules de transport et des gares lorsqu’un hébergement d’urgence a été trouvé.....	336
<i>Article 32 quinquies (nouveau)</i> (article L. 1632-1 du code des transports) : Bilan des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics collectifs de voyageurs	338
<i>Article 32 sexies (nouveau)</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance pour améliorer, à droit constant, la lisibilité des dispositions relatives à la sûreté des transports terrestres	338
<i>Article 33</i> (articles L. 1264-2, L. 2241-1 et L. 2251-1-2 du code des transports) : Adaptation du périmètre d’intervention du groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	339
<i>Article 33 bis A (nouveau)</i> (chapitre VI [nouveau] du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la première partie du code des transports) : Faciliter la mobilité des services de secours et des forces de police	343
<i>Article 33 bis</i> (article L. 1115-3-1 [nouveau] du code des transports) : Localisation des passages à niveau par les GPS	343
<i>Article 33 ter</i> (section 5 [nouvelle] du chapitre VI du titre I ^{er} du livre I ^{er} de la troisième partie du code des transports) : Dispositifs de localisation des passages à niveau dans les véhicules de transport collectif	344
<i>Article 33 quater</i> (article L. 1614-1 du code des transports) : Diagnostics de sécurité des passages à niveau	345
<i>Article 33 quinquies (nouveau)</i> (article L. 132-7 du code de l’urbanisme) : Participation du gestionnaire d’infrastructure ferroviaire à l’élaboration des SCoT et des PLU concernant des zones qui comprennent des passages à niveau.....	347
<i>Article 34</i> : Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le droit applicable aux installations à câbles et simplifier le droit applicable à certaines remontées mécaniques	348
<i>Article 34 bis</i> : Exonération de cotisations sociales des cartes de libre circulation attribuées par les exploitants de remontées mécaniques à leurs salariés.....	350
Chapitre II – Améliorer la compétitivité du transport maritime et fluvial.....	351
<i>Article 35</i> (articles L. 5312-11, L. 5312-14-1 [nouveau], L. 5312-18 et L. 5713-1-1 du code des transports et loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire) : Conventions de terminal conclues par les grands ports maritimes	351

<i>Article 35 bis A (nouveau)</i> (articles L. 5311-3 et L. 5753-4 [nouveaux] du code des transports) : Extension des possibilités d’hypothèques dans les ports	356
<i>Article 35 bis</i> (articles L. 5521-3 et L. 5612-3 du code des transports) : Assouplissement des conditions d’immatriculation des navires au registre international français	357
<i>Article 36</i> (ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe) : Évolution du statut de la société du Canal Seine-Nord Europe	358
<i>Article 37</i> (ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française et articles L. 5142-1, L. 5522-2, L. 5523-1, L. 5542-5-1, L. 5542-6, L. 5542-18, L. 5543-5, L. 5549-5, L. 5551-3, L. 5552-16, L. 5552-18, L. 5785-3 et L. 5795-4 du code des transports) : Demandes d’habilitation à légiférer par ordonnance dans les domaines fluvial et maritime et expérimentation de la navigation dans les eaux intérieures des bateaux, engins flottants et navires autonomes ou commandés à distance.....	362
<i>Article 37 bis AA (nouveau)</i> (section 3 [nouvelle] du chapitre unique du titre II du livre V de la première partie du code des transports) : Obligation de réserver au moins 1 % des postes à quai à des bateaux électriques dans les ports de plaisance de plus de 100 places	380
<i>Article 37 bis AB (nouveau)</i> (sous-section 1 [nouvelle] de la section 5 du chapitre II du titre IV du livre II de la cinquième partie du code des transports) : Consolidation du fondement juridique de la signalisation maritime.....	380
<i>Article 37 bis AC (nouveau)</i> (articles L. 5243-6, L. 5712-3, L. 5722-3, L. 5732-3, L. 5742-3, L. 5752-3, L. 5762-4, L. 5772-5, L. 5782-5 et L. 5792-5 [nouveaux] du code des transports) : Renforcement de l’effectivité des contrôles des navires en mer ...	381
<i>Article 37 bis AD (nouveau)</i> (articles L. 5412-2 et L. 5531-1 du code des transports) : Clarification de la responsabilité du capitaine	381
<i>Article 37 bis AE (nouveau)</i> (article L. 5542-48 du code des transports) : Extension au capitaine du dispositif de conciliation	382
<i>Article 37 bis A</i> : Réforme des règles relatives au permis d’armement	383
<i>Article 37 bis B</i> (article L. 2333-41 du code des collectivités territoriales) : Extension du périmètre et augmentation du montant de la taxe de séjour applicable aux navires	384
<i>Article 37 bis C</i> : Stratégie nationale relative à la contribution du secteur maritime à la réduction des émissions de gaz à effet de serre	386
<i>Article 37 bis</i> (article L. 4311-8 [nouveau] du code des transports) : Contrat d’objectifs et de performance de Voies navigables de France	387
<i>Article 37 ter (nouveau)</i> (articles L. 2111-7 et L. 3113-1-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques et article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales) : Modernisation des dispositions relatives au transfert des biens du domaine public fluvial.....	388
Chapitre III – Outils de financement, de régulation et de modernisation.....	390
<i>Article 38</i> (articles L. 2142-1, L. 2142-2, L. 2142-5, L. 2142-7 du code des transports) : Missions de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)	390
<i>Article 38 bis A</i> (article L. 1263-3-1 [nouveau], section 3 <i>bis</i> [nouvelle] du chapitre III du titre VI du livre II de la première partie, articles L. 1264-1, L. 1264-2, L. 1264-7, L. 1264-15 et, L. 2142-3, section 6 [nouvelle] du chapitre II du titre IV du livre I ^{er} de	

la deuxième partie du code des transports) : Régulation par l'ARAFER de l'activité de gestionnaire d'infrastructures de la RATP	392
<i>Article 38 bis</i> (article L. 2171-6 du code de la commande publique) : Possibilité pour Île-de-France Mobilités de recourir à un marché global pour les sites de maintenance et de remisage des services de transport collectif de personnes	395
<i>Article 38 ter</i> (article L. 1241-7-2 [nouveau] du code des transports) : Modification des règles relatives à la résiliation des contrats de service public conclus par Île-de-France Mobilités pour l'exploitation des lignes de métro mises en concurrence	397
<i>Article 39</i> (articles L. 1321-1, L. 1321-2, L. 1321-3, articles L. 3111-16-1 à L. 3111-16-12 [nouveaux] et chapitres VI et VII [nouveaux] du titre unique du livre III de la troisième partie du code des transports) : Volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la Régie autonome des transports parisiens.....	398
<i>Article 40</i> (articles L. 130-4, L. 130-7, L. 322-1 et chapitre IX [nouveau] du titre I ^{er} du livre IV du code de la route, article 529-6 du code de procédure pénale) : Mise en place de péages à flux libre.....	405
<i>Article 40 bis</i> (article L. 122-4 du code de la voirie routière) : Prise en compte, par les conventions de délégation autoroutières, des véhicules à carburants alternatifs	408
<i>Article 40 ter A (nouveau)</i> (articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de la voirie routière) : Adossement au réseau routier concédé de sections à gabarit routier	410
<i>Article 40 ter B (nouveau)</i> (article L. 122-4 du code de la voirie routière) : Amélioration de la définition des critères de nécessité et d'utilité justifiant l'intégration d'ouvrages ou d'aménagements non prévus initialement à l'assiette d'un péage autoroutier.....	411
<i>Article 40 ter C (nouveau)</i> (article L. 122-12 du code de la voirie routière) : Allègement des procédures relatives à certains marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes	412
<i>Article 40 ter D (nouveau)</i> (article L. 122-27 du code de la voirie routière) : Délivrance de l'agrément préalable à la conclusion des contrats d'installations annexes sur les autoroutes concédées.....	414
<i>Article 40 ter</i> (articles L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales) : Réduction des compétences des communautés urbaines et des métropoles en matière de voirie	415
Chapitre IV – Mesures diverses	416
<i>Article 41</i> (articles L. 5343-2, L. 5343-3, L. 5343-5, L. 5343-15 à L. 5343-17, L. 5343-18 à L. 5343-20, L. 5343-21, L. 5343-22, sous-sections 1 et 2 [abrogées] de la section 2, section 2 <i>bis</i> [nouvelle] du chapitre III, section 1 du chapitre IV [abrogée] du titre IV du livre III de la cinquième partie et articles L. 5723-1 et L. 5723-2 du code des transports) : Dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) et des bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO) dans les grands ports maritimes	416
<i>Article 42</i> (articles L. 1321-2 et L. 3311-2 [nouveau] du code des transports) : Sécurisation du protocole d'accord des partenaires sociaux de la branche du transport routier	418
<i>Article 43</i> : Conditions de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire : habilitation à légiférer par ordonnance.....	420

<i>Article 43 bis (nouveau)</i> (article L. 2102-22 du code des transports) : Transfert des contrats de travail de cheminots à un attributaire de service public non soumis à la convention collective de la branche ferroviaire	422
<i>Article 44</i> : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour moderniser les mesures relatives à la conservation du domaine public ferroviaire	423
<i>Article 44 bis</i> : Allongement du délai de déclaration individuelle de participation à une grève	424
<i>Article 45</i> (articles L. 6214-5, L. 6772-1, L. 6782-1 et L. 6792-1 du code des transports ; article 4 de la loi n° 2016-128 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils) : Signalement sonore des drones et dispositions applicables aux collectivités d'outre-mer	425
<i>Article 46</i> (article L. 2122-2 du code des transports) : Exclusion de certaines portions du réseau ferroviaire du champ d'application des règles de gestion des installations de service.....	426
<i>Article 46 bis</i> (articles L. 2111-1, L. 2111-1-1 [nouveau], L. 2111-9, L. 2111-9-1 [nouveau], L. 2111-11 et L. 2111-20 du code des transports) : Transfert de gestion des lignes du réseau ferré national d'intérêt local ou régional.....	430
<i>Article 47</i> (article L. 2122-4 du code des transports) : Exonération de l'obligation de séparation comptable pour les entreprises ferroviaires n'exploitant que des services urbains, suburbains ou régionaux sur certains réseaux	433
<i>Article 48</i> (article L. 2122-10 du code des transports) : Exonération de l'obligation de détenir une licence d'entreprise ferroviaire pour certaines entreprises	435
<i>Article 49</i> (article L. 2123-3-6 du code des transports) : Procédure applicable en cas d'inutilisation d'une installation de service pendant au moins deux ans	437
<i>Article 49 bis</i> (article L. 2111-25 du code des transports) : Mode de calcul des péages ferroviaires pour les services conventionnés	438
<i>Article 50</i> (article L. 2221-8 du code des transports) : Exonération de l'obligation de détenir une licence pour certains conducteurs de trains	442
<i>Article 51 (nouveau)</i> : Stratégie pour le développement du fret ferroviaire.....	444
<i>Article 52 (nouveau)</i> (articles L. 113-17 et L. 113-19 du code de l'urbanisme) : Faciliter la modification d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains pour la mise en place d'infrastructures de transport.....	445

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

TITRE I^{ER} A PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS : OBJECTIFS, MOYENS ET CONTRÔLE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a souhaité, à l'initiative de son rapporteur, déplacer le titre IV du projet de loi, intitulé « Programmation des investissements dans les transports », afin que cette division figure en tête du texte. À cet effet, elle a supprimé l'article 30, qui était l'article unique du titre IV dans le projet de loi initial.

L'article 1^{er} A reprend, en la modifiant, la teneur de l'article 30. L'article 1^{er} B reprend pour sa part les éléments de programmation financière qui figuraient dans le rapport annexé au projet de loi. Les articles 1^{er} C et 1^{er} D, ajoutés par le Sénat en commission, et l'article 1^{er} E, ajouté par le Sénat en séance publique, contiennent des dispositions nouvelles.

Il est d'usage que la partie consacrée à la programmation financière se trouve placée au début des grands textes d'orientation et de programmation ⁽¹⁾. L'intention initiale du Gouvernement pour le présent projet de loi était de mettre en exergue le titre consacré à la gouvernance et aux réponses aux besoins quotidiens des publics. La ministre des transports affirmait au Sénat : « *Je considère que cette première place revient aux collectivités, qui seront, demain, les plus à même d'apporter les solutions concrètes que nos concitoyens attendent.* ⁽²⁾ »

Le Sénat a estimé que les moyens alloués aux objectifs fixés par le présent article devaient servir de base à toutes les dispositions du texte, et donc figurer en première place.

Lors de son intervention liminaire en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, la ministre a regretté ce déplacement tout en affirmant sa volonté de compromis avec le Sénat :

« Si je regrette ce choix, ce n'est pas une coquetterie d'auteur : je considère que cette première place revient aux collectivités, qui seront, demain, les plus à même d'apporter les solutions concrètes que nos concitoyens attendent. Par ailleurs, pendant trop longtemps, les infrastructures ont été l'alpha et l'oméga de notre politique des transports. J'ai bien compris que le Sénat, notamment le rapporteur du texte, en faisait une ligne rouge. Aussi, voulant faire preuve à l'égard du Sénat de ce même esprit constructif que j'évoquais, je ne vous

(1) Voir par exemple, pour la présente législature, la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ou la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

(2) Séance du 19 mars 2019.

propose pas de redéplacer ce titre, mais je salue le choix de la commission d'examiner le texte dans son ordre d'origine. ⁽¹⁾ »

En effet, les transformations structurelles et les grandes priorités proposées dans le présent texte vont bien au-delà de la simple programmation des moyens financiers. Pour autant, le déplacement du titre IV ne constitue pas une altération du texte quant au fond, et il est important, au regard des enjeux de ce projet de loi pour le quotidien des Français, de trouver un compromis avec le Sénat.

Article 1^{er} A

Programmation financière et rapport annexé prévoyant les investissements de l'État dans les systèmes de transport pour la période 2019-2037

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR : UNE DIFFICILE CONVERGENCE ENTRE PLANIFICATION DES INFRASTRUCTURES ET PROGRAMMATION FINANCIÈRE

La construction et l'entretien des infrastructures de transport ont toujours été guidés par des orientations fortes définies par le pouvoir central ⁽²⁾. L'expression législative ou réglementaire de ces orientations a cependant revêtu des formes variables.

A. LE PLAN

Sous la IV^e République et dans les deux premières décennies de la V^e, c'est au Commissariat général du Plan qu'il est revenu de définir les orientations en matière de transports comme dans de nombreux autres domaines. Les plans successifs fixaient des objectifs de développement fondés sur des prévisions économiques, technologiques et démographiques détaillées. Le coût des différents programmes était souvent chiffré avec précision.

Le quatrième plan de développement économique et social (1962-1965) ⁽³⁾ comprenait ainsi un volet important consacré aux transports. La loi n° 62-900 du 4 août 1962 portant approbation du Plan de développement économique et social donna une assise législative à ce texte. Elle prévoyait également que :

(1) Première séance du 14 mai 2019.

(2) Il faut mentionner ici les noms de Daniel-Charles Trudaine, au XVIII^e siècle, et de Charles de Freycinet, au XIX^e.

(3) <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/quatrieme-plan-1962-165.pdf>

« Le projet de loi de finances sera, en outre, accompagné d'une annexe générale récapitulant l'ensemble de l'effort financier prévu par le budget de l'État pour l'exécution des tranches opératoires décidées en application du Plan de développement économique et social. »

Le quatrième plan est contemporain à la mise en place d'importants outils institutionnels d'aménagement du territoire : en 1960 est institué le Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (CIAT), qui devient en 1995 le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)⁽¹⁾ ; la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est quant à elle créée par le décret n° 63-112 du 14 février 1963.

B. LA LOI D'ORIENTATION DES TRANSPORTS INTÉRIEURS DE 1982

Dans un tout autre contexte, celui des premières lois de décentralisation et de l'institution des contrats de plan État-région, la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite « LOTI », vise à poser le cadre d'intervention de l'État dans le domaine des transports et définit le « *service public des transports* ». Elle introduit en son article 2 un « *droit au transport* ».

C'est le premier texte législatif à être centré sur les transports en tant que tels. Les sujets budgétaires afférents ne sont pas abordés.

La mise en œuvre des politiques d'infrastructures repose sur des schémas directeurs (article 14) élaborés par l'État et les collectivités territoriales.

L'article 3, reproduit dans l'encadré ci-dessous, permet de mesurer les éléments de continuité et d'évolution par rapport aux objectifs énoncés dans le présent projet de loi.

(1) C'est le CIADT du 18 décembre 2003 qui a décidé la création l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en 2004.

**Article 3 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports
(version initiale)**

« La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional, d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité. Elle tient compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transport et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires, supportés par les usagers et les tiers.

« Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation.

« Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel des transports combinés.

« Elle contribue au développement et à l'amélioration de la politique européenne des transports. »

La LOTI institue également un Conseil national des transports (CNT) qui *« est consulté sur les schémas nationaux de développement des transports et d'infrastructures »* (article 16). À cette instance nationale correspondent, au plan local, des comités départementaux et régionaux des transports.

Le fonctionnement du CNT, organisme pléthorique (89 membres pour la section permanente et 193 membres pour l'assemblée générale en incluant les suppléants⁽¹⁾), n'a jamais donné satisfaction. Le CNT a été dissout par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle II »).

C. L'OBJECTIF DE LA LOI DE 1995

Le I de l'article 17 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire fixait un objectif de désenclavement souvent cité dans les débats sur l'aménagement du territoire :

« En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies

(1) Aux termes de son décret de création (décret n° 84-139 du 24 février 1984), l'assemblée générale du CNT comprend, outre son président et ses trois vice-présidents, nommés par le ministre des transports, quatre parlementaires, dix élus locaux, le président du Conseil supérieur de la marine marchande et celui du Conseil supérieur de l'aviation marchande, vingt-deux représentants de l'État, quatre personnalités choisies pour leur compétence en matière de transports, treize représentants des usagers, vingt-trois représentants d'entreprises de transport des différents modes et vingt-trois représentants des syndicats représentatifs du secteur des transports

en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse. »

D. LES LOIS « GRENELLE »

- *De nouveaux objectifs environnementaux et un outil de planification*

Le chapitre III de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I », est consacré aux transports.

D'une part, il établit les grands objectifs applicables à la politique des transports, laquelle *« contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels »* (article 10).

Parmi ces objectifs figurent notamment :

- la réduction, dans le domaine des transports, des émissions de gaz à effet de serre de 20 % à l'horizon 2020 ;
- la réduction des nuisances et des émissions de polluants ;
- l'accroissement de la part modale du non-routier et non-aérien de 14 % à 20 % à l'échéance 2022 ;
- un accroissement des moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération du réseau ferroviaire pour atteindre en 2015 un niveau de 400 millions d'euros par an supplémentaires par rapport au plan de renouvellement des voies ferrées 2006-2010 ;
- la mise en place d'un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence ;
- la conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées pour permettre la mise en place ultérieure de systèmes de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés ;
- le développement de lignes d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique et la façade méditerranéenne ;
- la modernisation du réseau fluvial magistral et des barrages de navigation ;
- le développement de l'usage des transports collectifs de personnes ;

– la contribution de l'État à hauteur de 16 milliards d'euros au financement d'un programme d'investissements permettant de lancer la réalisation de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse à l'horizon 2020.

D'autre part, le chapitre III de la loi « Grenelle I » modifie la LOTI en instaurant notamment un schéma national des infrastructures de transport (SNIT) qui « *fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux* ».

Il est précisé que l'État évalue l'opportunité des projets d'infrastructures à inscrire dans le SNIT selon une liste de critères indiqués par ordre de priorité :

– le solde net d'émissions de gaz à effet de serre induites ou évitées par le projet rapporté à son coût ;

– l'avancement d'autres projets et les perspectives de saturation des réseaux concernés ;

– la performance environnementale (lutte contre le bruit, effet de coupure, préservation de la biodiversité...) ;

– l'accessibilité multimodale, le développement économique, le désenclavement et l'aménagement des territoires aux différentes échelles ;

– l'amélioration de l'efficacité, de la sécurité et de la cohérence du système de transport existant ;

– la réalisation des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévus par la législation nationale.

Ce nouvel outil de planification se heurte rapidement à des obstacles budgétaires difficilement surmontables : le projet rendu public en novembre 2011 comporte un montant d'opérations et de projets à réaliser sur 25 ans évalué à plus de 245 milliards d'euros – dont 88 milliards d'euros au moins à la charge de l'État.

- *Une instance consultative restée virtuelle : le Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité*

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II » prévoyait en son article 251 de remplacer le Conseil national des transports issu de la LOTI par un Conseil supérieur des transports terrestres et de l'intermodalité (CSTTI). Le décret n° 2012-253 du 21 février 2012 en précise les missions et la composition – outre le président,

cinquante-deux membres répartis en cinq collèges : élus, entreprises et établissements intervenant dans le transport terrestre, salariés du transport terrestre, société civile, représentants de l'État.

Le CSTTI ne s'est jamais réuni. Il a été supprimé par le décret n° 2014-132 du 17 février 2014 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif.

E. LA COMMISSION « MOBILITÉ 21 »

Afin de définir les priorités d'investissement dans le cadre du SNIT, le ministre délégué chargé des transports installe en octobre 2012 une commission dite « Mobilité 21 », composée de parlementaires ⁽¹⁾ et d'experts ⁽²⁾ et présidée par M. Philippe Duron.

Le rapport de la commission, intitulé « *Pour un schéma national de mobilité durable* » et remis en juin 2013, établit une hiérarchie des grands projets – engagements prioritaires pour les périodes 2014-2030, 2030-2050 et au-delà de 2050 – et retient deux scénarios financiers. Le premier suppose que les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) soient maintenues constantes à 2,26 milliards d'euros entre 2017 et 2030, ce qui permet d'engager entre 8 et 10 milliards d'euros de travaux d'ici à 2030 ; le second prévoit une augmentation des ressources de l'agence d'environ 400 millions d'euros par an, ce qui permet d'engager entre 28 et 30 milliards d'euros de travaux d'ici à 2030.

Les principales recommandations de la commission « Mobilité 21 »

- Garantir la qualité d'usage des infrastructures de transport ;
- Rehausser la qualité de service du système de transport ;
- Améliorer la performance d'ensemble du système ferroviaire ;
- Rénover les mécanismes de financement et de gouvernance du système de transport.

Dans le plan d'investissement présenté par le Premier ministre le 9 juillet 2013, le volet transports s'appuie sur le scénario n° 2 et reprend les préconisations de la commission, à savoir la priorité aux services et à l'amélioration du réseau existant.

F. LE CONSEIL D'ORIENTATION DES INFRASTRUCTURES

À l'automne 2017, dans le cadre des Assises de la mobilité, la ministre chargée des transports installe un Conseil d'orientation des infrastructures (COI),

(1) MM. André Chassaigne, Michel Delebarre, Philippe Duron, Louis Nègre, Bertrand Pancher et Mme Eva Sas.

(2) MM. Jean-Michel Charpin, Yves Crozet, Mme Marie-Line Meaux et M. Patrice Parisé.

dont la mission est de proposer au Gouvernement une stratégie en matière d'investissements dans les infrastructures de transport.

Le COI, présidé par M. Philippe Duron et composé de seize membres ⁽¹⁾, remet son rapport intitulé « *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* » le 1^{er} février 2018. Ce rapport distingue les trois scénarios reproduits ci-après.

Le scénario 1 est bâti pour ne pas nécessiter d'affecter des ressources supplémentaires significatives au secteur des transports. Il mobilise environ **48 Md€ en vingt ans pour l'AFITF**. Il constitue l'extrapolation pour les années ultérieures de la trajectoire financière actée par le Gouvernement pour les années 2018-2020 qu'il ne remet pas en cause (2,4 Md€ en 2018, 2,5 Md€ en 2019 et 2020). A partir de 2021, le montant retenu est de **2,4 Md€/an**, comme en 2018, soit **25 % environ au-dessus de la dépense de la période 2012-2016**. Les priorités indispensables de restauration du patrimoine ne sont que partiellement satisfaites. Ce scénario offre peu de marges de manœuvre pour répondre aux enjeux de décongestion des nœuds ferroviaires. Il conduit à poursuivre, au moins pour cinq à dix ans, **la pause décidée pour les grands projets**. Ce faisant, en repoussant ces dépenses, il rend irréaliste une avancée substantielle de ces grands projets dans les vingt prochaines années et repousse autour de 2050 l'ambition de les avoir achevés.

Le scénario 2 est bâti pour permettre de satisfaire les priorités fixées par le président de la République et nécessite d'affecter au secteur des transports des moyens supplémentaires significatifs. Il mobilise environ **60 Md€ en vingt ans pour l'AFITF**. Il suppose d'affecter 600 M€ supplémentaires par an par rapport au scénario 1 dès 2019 et pour les vingt prochaines années, à partir de recettes existantes ou de recettes nouvelles créées à cette fin. Avec un montant de **3 Md€/an** de dépenses AFITF, il se situe à **presque 55 % au-dessus de la dépense de la période 2012-2016** et constitue donc **un effort accru, conséquent et soutenu dans la durée**. Il privilégie la mise en œuvre des priorités de restauration et de modernisation du patrimoine et d'amélioration des mobilités du quotidien pendant une dizaine d'années à un niveau d'ambition élevé qui s'inscrit en rupture des pratiques antérieures. Il permet d'avancer les premières phases des grands projets. Ces premières phases sont très utiles en elles-mêmes par exemple en réduisant la saturation des principaux nœuds ferroviaires au bénéfice de tous les usagers. Il prévoit ensuite que tous ces projets soient poursuivis de façon progressive.

Le scénario 3 correspond à l'accélération des projets du scénario 2 pour mieux répondre aux attentes des territoires. Il mobilise environ **80 Md€ en vingt ans pour l'AFITF**. Il suppose un budget montant à **3,5 Md€/an** à court terme (d'ici 2022), puis atteignant de façon stable **4,4 Md€/an** durant les dix années suivantes puis 4 Md€/an ensuite. Cela suppose d'affecter dès 2019 **1,1 Md€** supplémentaires par an par rapport au scénario 1 puis **2 Md€/an d'ici cinq ans**, soit de **doubler, et pendant au moins dix ans, la dépense par rapport à la période 2012-2016**. Il permet la réalisation au plus tôt des projets en tenant compte des délais techniques et de procédures. La majorité du Conseil s'interroge sur la possibilité d'atteindre un tel niveau de dépenses dans le cadre financier et budgétaire que connaissent actuellement l'Etat et les collectivités territoriales appelées à co-financer environ à parité ces projets. Si les calendriers de certains projets tels qu'ils sont calés dans les scénarios 1 et 2 paraissent trop contraints, le scénario 3 éclaire les possibilités concrètes d'accélérer telle ou telle opération.

Source : Rapport du Conseil d'orientation des infrastructures.

Le COI identifie également quatre priorités pour répondre à l'urgence :

- améliorer la qualité de service des réseaux, en assurer la pérennité et les moderniser ;
- développer la performance des transports en ville et y lutter contre la congestion routière et la pollution ;

(1) Trois députés, trois sénateurs, une députée européenne, trois représentants des grandes associations de collectivités et six personnalités qualifiées.

– réduire les inégalités territoriales en assurant de meilleurs accès pour les villes moyennes et les territoires ruraux et tenir compte des besoins spécifiques des outre-mer ;

– se doter d’infrastructures et de services de fret performants au bénéfice de l’économie française et transporter les marchandises sur le mode le plus pertinent.

Il fixe deux objectifs stratégiques pour préparer l’avenir :

– placer la France à la pointe de l’innovation, notamment pour assurer les transitions environnementales ;

– engager sans tarder les grands projets de liaisons entre métropoles en sélectionnant pour les premières phases celles qui répondent le mieux aux enjeux du quotidien.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

1. L’article 1^{er} A

La création de l’article 1^{er} A résulte de la volonté de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable du Sénat de déplacer le titre IV du projet de loi initial, constitué du seul article 30, pour le faire figurer au début du texte.

Pour rappel, cet article fixait « *la programmation financière et opérationnelle des investissements de l’État dans le système des transports pour la période 2019-2027* ».

Il définissait quatre objectifs :

« 1° Renforcer les offres de déplacement du quotidien (...) ;

« 2° Accélérer la transition énergétique et la lutte contre la pollution (...) ;

« 3° Contribuer à l’objectif de cohésion des territoires métropolitains et ultramarins (...) ;

« 4° Améliorer l’efficacité des transports de marchandises (...). »

Il prévoyait à cette fin la mise en œuvre de cinq programmes d’investissement prioritaires :

« 1° L’entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;

« 2° La résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ;

« 3° *Le désenclavement routier des villes moyennes et des régions rurales par des aménagements des itinéraires existants* ;

« 4° *Le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et partagées au quotidien (...)* ;

« 5° *Le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse (...)*. »

L'article 30 portait également approbation du rapport annexé.

Enfin, il abrogeait les articles du code des transports relatifs au SNIT.

2. Le rapport annexé

Le rapport annexé décline la stratégie définie à l'article 30 et définit les montants de dépenses de l'AFITF pour sa mise en œuvre. Alors que l'exposé des motifs entre dans le détail de plusieurs grands projets, le rapport annexé n'en évoque aucun, de manière à conserver un niveau suffisant de généralité.

Sa première partie, intitulée « *La programmation des investissements* », décrit une trajectoire d'augmentation importante des investissements de l'État dans les systèmes de transport, à hauteur de 40 % entre les périodes 2014-2018 et 2019-2023 ; elle établit les dépenses annuelles de l'AFITF de manière détaillée sur la période 2019-2023 et en moyenne sur la période 2023-2027. Il est précisé que « *cette programmation suppose la mise en place de ressources additionnelles pérennes au profit de l'AFITF, à hauteur de 500 millions d'euros par an à partir de 2020* ».

Sa deuxième partie, intitulée « *Les programmes d'investissement prioritaires* », porte sur la mise en œuvre et le financement des cinq programmes mentionnés à l'article 30. Les éléments chiffrés sont résumés dans l'encadré ci-après.

Les montants prévus par le rapport annexé pour chaque programme d'investissement prioritaire

1° Pour l'entretien et la modernisation des réseaux existants :

Réseau routier : 850 millions d'euros par an d'ici à 2022 puis 930 millions d'euros par an (crédits AFITF et État) ;

Réseau fluvial : 110 millions d'euros par an entre 2019 et 2022 et 130 millions d'euros par an entre 2023 et 2027 (AFITF) ;

Réseau ferroviaire : le rapport indique que SNCF Réseau investira 3,6 milliards d'euros par an sur le réseau et qu'« *en complément, l'État apportera toute sa part aux opérations de modernisation du réseau* », de sécurité, de lutte contre le bruit, etc.

2° Pour la désaturation des grands nœuds ferroviaires :

Le rapport annexé fait état d'« *un montant prévisionnel d'engagement global de 2,6 milliards dans les dix années à venir (hors Île-de-France), associant État, collectivités locales ou SNCF* », l'État prévoyant d'y contribuer à hauteur de 1,3 milliard d'euros.

3° Pour le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux :

Le rapport annexé évoque un programme concernant une vingtaine d'itinéraires routiers au sein des contrats de plan État-région, pour un montant total de 1 milliard d'euros sur dix ans.

4° Pour le développement de l'usage des mobilités propres et partagées :

1,1 milliard d'euros sont prévus d'ici à 2025, dont 600 millions d'euros pour les pôles d'échanges multimodaux et transports collectifs, avec une priorité pour la desserte des quartiers « politique de la ville », 50 millions d'euros pour accompagner l'innovation et 350 millions d'euros pour soutenir les modes actifs (vélo et marche).

5° Pour le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse :

L'État investira 1 milliard d'euros dans les cinq ans et 2,3 milliards d'euros sur la décennie.

Sa troisième partie, intitulée « *L'achèvement des grands itinéraires routiers, ferroviaires et fluviaux* », précise que « *l'État ne renonce pas (...) aux projets de grandes liaisons ferroviaires interurbaines (...) et aux projets de compléments ponctuels du maillage autoroutier* ». Il est également indiqué que « *l'État privilégie pour les grands projets le scénario 2* » du COI.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

1. L'article 1^{er} A

Par rapport à l'article 30 du projet de loi initial, l'article 1^{er} A introduit par la commission du Sénat apporte plusieurs modifications notables. En particulier :

- il déplace en tête d'article l'approbation du rapport annexé ;
- il étend la période de référence à l'horizon 2037, afin qu'elle coïncide avec la délimitation opérée par le COI dans son rapport ;
- il place le troisième objectif du texte initial en première position et le reformule en partie (« *Réduire les inégalités territoriales* ») ;
- il place par conséquent le premier objectif du texte initial en deuxième position et en modifie également la formulation (en insérant notamment au début de l'alinéa le membre de phrase : « *Améliorer la qualité des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux et en assurer la pérennité* ») ;
- il supprime le III, qui abrogeait la section du code des transports relative au SNIT ; cette suppression est en cohérence avec l'introduction par la commission du Sénat d'une nouvelle rédaction de cette section à l'article 1^{er} C.

2. Le rapport annexé

Afin d'asseoir la programmation sur des ressources pérennes, la commission du Sénat a adopté un amendement du rapporteur visant à :

– la sanctuarisation des ressources affectées à l'AFITF, dont le budget ne doit pas dépendre de ressources fluctuantes et imprévisibles comme le produit des amendes radars (alinéa 10 du texte transmis à l'Assemblée nationale) ;

– l'affectation intégrale à l'AFITF du produit de l'augmentation de 2 centimes d'euro par litre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole pour les véhicules légers et de 4 centimes pour les poids lourds, prévue par la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 pour financer les infrastructures de transport en remplacement de l'écotaxe (alinéa 11) ;

– l'affectation à l'AFITF d'une ressource complémentaire pour atteindre les objectifs de la programmation (alinéa 12), sans toutefois préciser la nature de cette ressource.

Elle a également adopté trois amendements du rapporteur visant respectivement :

– renforcer la connaissance, la surveillance et la sécurité des ouvrages d'art et des ponts, en prévoyant qu'un effort particulier serait déployé en la matière dans le cadre de la programmation (alinéa 30) ;

– renforcer les moyens alloués à la sécurité des passages à niveau (alinéa 37) ;

– préciser que l’AFITF continue à soutenir financièrement les actions de renouvellement du matériel roulant des trains d’équilibre du territoire (TET) (alinéa 38) ;

Elle a adopté un amendement de M. Rémy Pointereau introduisant une référence à la liste et la programmation des opérations fixées par le tableau 6 du rapport du COI (alinéa 80).

Elle a enfin précisé, à l’initiative de son rapporteur, que les ressources de la programmation devaient permettre, à terme, la mise en œuvre, selon un calendrier adapté, des projets d’infrastructures prévus par le scénario 3 puis de réévaluer, dans le cadre du COI, les projets pour lesquels aucun financement n’a été prévu sur la période 2019-2037 (alinéa 82).

B. L’EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

1. L’article 1^{er} A

Le Sénat a adopté l’article 1^{er} A modifié par plusieurs amendements.

Les principales modifications sont les suivantes :

– ajout de la diminution des gaz à effet de serre parmi les éléments du troisième objectif (alinéa 5 du texte transmis à l’Assemblée nationale) ;

– ajout des mentions « *en termes de mobilité quotidienne et notamment de fluidité du trafic routier* » et « *notamment en engageant une politique ambitieuse et incitative pour le développement du transport fluvial* » dans l’énoncé du quatrième objectif relatif à l’efficacité des transports de marchandises (alinéa 6) ;

– ajout du « *développement de l’usage de véhicules à faibles et très faibles émissions, en tenant compte notamment des émissions liées aux dispositifs embarqués* » dans l’énoncé du cinquième programme d’investissement prioritaire, relatif au transport de marchandises (alinéa 12).

2. Le rapport annexé

Les principales modifications apportées par amendement en séance publique au rapport annexé sont les suivantes :

– ajout d’une phrase recommandant de réaliser de manière concomitante les différentes opérations de modernisation des lignes ferroviaires structurantes lorsque cela permet de réduire les coûts et de limiter les nuisances pour les usagers (alinéa 37 du texte transmis à l’Assemblée nationale) ;

– ajout d’une phrase invitant l’État à étudier le « *développement de nouvelles lignes de trains d’équilibre du territoire (TET), notamment permettant de développer l’offre des trains de nuit* » (alinéa 40) ;

– ajout d’un alinéa indiquant qu’« *un effort particulier est effectué en faveur de l’aménagement et la sécurisation des routes nationales non concédées traversant tout département métropolitain dépourvu de desserte ferroviaire, autoroutière ou de route nationale non concédée à 2x2 voies* » (alinéa 53) ;

– ajout d’un alinéa indiquant que « *la disponibilité des emprises des voies ferroviaires désaffectées est assurée afin de pouvoir recevoir de futurs modes de transport* » (alinéa 65) ;

– affirmation du soutien à la filière hydrogène (alinéa 66) ;

– affirmation du soutien à la végétalisation des infrastructures de la mobilité (alinéa 67) ;

– ajout d’un alinéa précisant que les calendriers prévisionnels des phases d’étude et de réalisation des ouvrages retenus dans le cadre des contrats de plan État-région résultant de la programmation sont communiqués aux collectivités locales concernées (alinéa 76) ;

– ajout, contre l’avis de la commission et du Gouvernement, d’un alinéa indiquant notamment que « *l’État confirme son engagement dans la réalisation de la liaison ferroviaire internationale fret et voyageurs Lyon-Turin* » (alinéa 78) ;

– ajout, contre l’avis de la commission et du Gouvernement, de la mention de l’achèvement de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône dans l’alinéa se référant à la liste des opérations fixée par le tableau 6 du rapport du COI (alinéa 80) ;

– ajout d’un alinéa indiquant que « *l’État accompagne la mise en œuvre de sociétés de financements permettant l’identification de ressources territoriales nouvelles et de financements innovants, afin d’accélérer le portage et la réalisation de grandes infrastructures* » (alinéa 83).

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

1. L’article 1^{er} A

La commission a adopté l’article 1^{er} A modifié par plusieurs amendements.

Suivant l’avis du Gouvernement et de votre rapporteure, elle a repoussé plusieurs amendements visant :

– à établir une hiérarchie entre les objectifs et entre les programmes, car ces objectifs et ces programmes s’inscrivent dans un rapport de complémentarité ;

– à donner la priorité à telle ou telle catégorie de territoire (quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones rurales particulièrement enclavées, territoires de montagne...), car l’avantage ainsi donné à certains territoires le serait au détriment de tous les autres.

Les principales modifications apportées en commission sont les suivantes :

- *Place de l’alinéa portant approbation du rapport annexé*

Dans sa réécriture de l’article 30 du projet de loi initial, devenu article 1^{er} A du texte transmis à l’Assemblée nationale, le Sénat a placé en tête d’article l’approbation du rapport annexé.

Afin de clarifier l’ordre des alinéas et afin de mieux faire apparaître que le rapport annexé est la déclinaison des objectifs et programmes présentés dans l’article, la commission a souhaité, à l’initiative de votre rapporteure, replacer au début de l’article l’énoncé de son objet même, à savoir « *la stratégie et la programmation financière et opérationnelle des investissements de l’État dans les systèmes de transports pour la période 2019-2037* ».

En conséquence, un autre amendement de votre rapporteure fait figurer l’approbation du rapport annexé dans un II à la fin de l’article 1^{er} A.

- *Réécriture de l’objectif n° 1*

À l’initiative de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement, dont l’objet était de préserver des éléments de la rédaction du projet de loi initial tout en mettant en exergue l’objectif de réductions des inégalités territoriales tel qu’il avait été formulé par le Sénat.

- *Réécriture de l’objectif n° 2*

La commission a également souhaité, par l’adoption d’un amendement de votre rapporteure, reprendre l’objectif d’amélioration des offres de déplacements du quotidien dans la formulation de l’article 30 du projet de loi initial. En effet, les déplacements du quotidien sont au cœur de ce projet de loi, tout comme ils étaient au cœur du rapport du Conseil d’orientation des infrastructures.

- *Affirmation de l’objectif de sécurité pour les nouvelles mobilités et les mobilités alternatives*

La commission a adopté un amendement de la commission des affaires économiques affirmant l’importance de la notion de sécurité dans la stratégie de déploiement des nouvelles solutions de mobilité ou des mobilités alternatives.

À l’appui de cette modification, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Damien Adam, rappelle que le nombre de cyclistes tués sur la route connaît une évolution moyenne annuelle de + 1,6 % depuis 2010.

Considérés comme usagers vulnérables, les cyclistes sont exposés, selon l'étude Accidentalité à vélo et exposition au risque (AVER), à un risque trois fois plus élevé d'être tués par heure passée dans la circulation que les automobilistes.

En outre, le manque de structures adaptées et sécurisées – notamment de voies réservées au vélo – peut dissuader le recours aux mobilités actives et les moins polluantes.

2. Le rapport annexé

Le rapport annexé a fait l'objet de plusieurs modifications substantielles en commission.

La commission a néanmoins rejeté tous les amendements évoquant des projets d'infrastructures particuliers. En effet, comme son homologue au Sénat, M. Didier Mandelli, votre rapporteure a estimé qu'il s'agissait d'amendements d'appel n'ayant pas vocation à être adoptés. L'exposé des motifs du présent texte comporte une liste des principaux projets dont le financement est prévu, tout comme le scénario 2 du COI, auquel le texte renvoie. Intégrer au cas par cas des projets dans le rapport annexé exposerait le législateur à des erreurs d'appréciation ou à des omissions. La représentation nationale doit se prononcer sur un projet de programmation global. Elle aura tous les moyens d'en vérifier l'exécution dans le détail.

Les principaux amendements adoptés portent sur les points suivants :

- *Possibilité de lissage des dépenses de l'AFITF pour la période 2019-2023*

Suivant l'avis favorable de votre rapporteure et l'avis de sagesse du Gouvernement, la commission a adopté un amendement de la commission des finances, présenté par la rapporteure pour avis Mme Anne-Laure Cattelot, et dont l'objectif est de préciser que la chronique annuelle des dépenses de l'AFITF mentionnée dans le projet de loi doit être appréciée de façon globale. L'amendement indique en conséquence que le total des financements pour la période 2019-2023 atteindra 13,7 milliards d'euros. Il sera ainsi possible, le cas échéant, de lisser sur la durée de la programmation le rattrapage de l'écart d'environ 200 millions d'euros constaté, pour 2019, entre le budget initial de l'AFITF et la chronique de programmation financière du projet de loi d'orientation des mobilités.

- *Principe de l'affectation à l'AFITF du surplus de recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion*

Par l'adoption d'un amendement de votre rapporteure, la commission a souhaité poser le principe de l'affectation à l'AFITF du surplus de recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Instaurée en 2006, cette taxe, dite « taxe Chirac » alimente le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) dans la limite d'un plafond annuel fixé à 210 millions d'euros. Le solde est affecté au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Ce surplus est en augmentation chaque année du fait de l'accroissement continu du nombre de passagers. Le produit total de la taxe s'est élevé à 224,5 millions d'euros en 2017 et à 241,7 millions d'euros en 2018. On peut donc estimer que le montant annuel supplémentaire qui pourra être dédié aux infrastructures et aux mobilités durables s'élèvera à plus de 30 millions d'euros et connaîtra des augmentations substantielles ⁽¹⁾.

La taxe de solidarité sur les billets d'avion est assise sur le nombre de passagers. Ses tarifs ⁽²⁾ sont listés dans le tableau suivant.

TARIFS AU 1^{ER} AVRIL 2019 DE LA TAXE DE SOLIDARITÉ SUR LES BILLETS D'AVION

(en euros)

Destination finale du passager	Conditions de transport du passager	Tarif applicable	
France métropolitaine, DOM/COM, autre État membre de l'UE, autre État partie à l'accord sur l'EEE, Suisse	Classe « Première » ou « Affaires » ou dénomination équivalente	Majoré	11,27
	Autres classes	Normal	1,13
Autres destinations	Classe « Première » ou « Affaires » ou dénomination équivalente	Majoré	45,07
	Autres classes	Normal	4,51

Source : DGAC.

Une telle affectation présente l'avantage de faire contribuer le transport aérien, fort émetteur de gaz à effet de serre, au financement des infrastructures et au développement des mobilités durables. En l'espèce, la contribution demeure modeste au regard du besoin de recettes supplémentaires de l'AFITF, mais elle a une portée symbolique forte, elle ouvre la voie à d'autres initiatives pour faire contribuer l'aérien au développement des mobilités les moins polluantes et elle conforte la position du Gouvernement au plan international.

La ministre l'a du reste souligné en donnant un avis favorable à l'amendement : « *Le Président de la République soutient le principe d'une taxation du transport aérien à l'échelle européenne, ce qui est parfaitement en lien avec l'engagement de la France et sa position de leader dans la lutte contre le changement climatique (...). D'ores et déjà, la France peut signifier sa volonté d'affecter les surplus de cette taxe au financement de transports plus propres, notamment ferroviaires (...). Au-delà, elle encouragera une taxation du transport aérien, mais à l'échelle européenne : ce point sera notamment à l'ordre du jour du prochain conseil européen des ministres des transports le 6 juin prochain.* »

(1) Le nombre de passagers de vols commerciaux au départ du territoire français a progressé de 3,11 % entre 2015 et 2016, de 6,11 % entre 2016 et 2017 et de 5,08 % entre 2017 et 2018 (source : DGAC).

(2) Fixés au VI de l'article 302 bis K du code général des impôts.

Il conviendra désormais de veiller à l'inscription de l'affectation du surplus de recettes de la « taxe Chirac » à l'AFITF dans la prochaine loi de finances, seul vecteur possible pour une telle mesure ⁽¹⁾.

- *Précision sur les rôles respectifs des différentes autorités en matière de surveillance et d'entretien des ouvrages d'art*

À l'initiative de votre rapporteure et suivant l'avis favorable du Gouvernement, la commission a modifié un alinéa, introduit par le Sénat, qui prévoyait l'accompagnement par l'État de l'inventaire, de la surveillance, de l'entretien et, le cas échéant, de la réparation des ouvrages d'art et des ponts.

En effet, cette volonté d'accompagnement est déjà satisfaite par l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (IDRRIM), créé en 2010 à l'initiative du ministre chargé des transports, de l'Assemblée des départements de France et des fédérations nationales d'ingénierie et de travaux publics. L'IDRRIM pilote notamment l'Observatoire national de la route (ONR), et participe aux conférences techniques interdépartementales animées par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). Ces dispositifs existants seront consolidés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires qui aura vocation à appuyer les collectivités en matière d'ingénierie.

Par ailleurs, en tant que gestionnaires routiers, les différentes collectivités disposent de la libre administration de leurs équipements, y compris des choix de leurs priorités et de leurs politiques ainsi que des niveaux d'investissement, sans intervention de l'État.

La modification apportée en commission permet de clarifier les rôles respectifs des différentes autorités et d'affirmer le rôle d'accompagnement de l'État dans l'inventaire des ouvrages d'art.

- *Étude sur le développement de nouvelles lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) et sur l'amélioration de l'offre des trains de nuit*

La commission a adopté, suivant l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de votre rapporteure qui visait à satisfaire de très nombreux amendements insistant sur la possibilité de développer de nouvelles lignes de TET et d'améliorer l'offre de trains de nuit. Il est en effet primordial de donner un nouvel essor à ces lignes qui sont un outil majeur de désenclavement et qui représentent une alternative efficace et décarbonée à la voiture et à l'avion.

(1) Article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances : « L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. »

Cet amendement prévoit qu'avant le 30 juin 2020, le Gouvernement consacrera à ces sujets une étude qu'il transmettra au Parlement.

- *Réalisation de projets de « RER métropolitains »*

Après avis favorable du Gouvernement et de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de M. Benoît Simian visant à mentionner les projets de « RER métropolitains » parmi les opérations à enclencher rapidement dans le domaine ferroviaire.

- *Déclaration d'utilité publique et travaux d'amélioration du réseau routier existant*

Le Sénat avait introduit une exception au dispositif de désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux consistant à privilégier des aménagements ponctuels plutôt que de reporter de manière répétée une mise complète à deux fois deux voies. En effet, un amendement adopté en séance publique précise : « *sauf si la déclaration d'utilité publique a été prononcée, et que les acquisitions et aménagements fonciers ont été réalisés* ».

Or, quel que soit l'état d'avancement des procédures et des acquisitions foncières, les projets doivent être poursuivis dans un esprit pragmatique en les adaptant au contexte, aux enjeux de trafic, aux exigences environnementales et aux contraintes budgétaires.

Par ailleurs, le coût des études amont et des acquisitions foncières n'excède pas en général 10 % du coût total d'une opération ; le franchissement de ces étapes ne doit pas par conséquent interdire la possibilité de réinterroger la pertinence réelle d'une opération de mise à deux fois deux voies souvent envisagée de nombreuses années auparavant.

Enfin, les aménagements à deux fois deux voies sont difficiles à financer et doivent être réservés aux situations où le besoin est avéré, quitte à réviser un plan d'aménagement historique qui ne correspond plus aux besoins au profit de solutions plus légères, plus phasables et donc plus faciles à financer.

C'est pourquoi, suivant l'avis favorable du Gouvernement, la commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui supprime l'ajout du Sénat.

- *Possibilité de faire porter par une délégation de service public autoroutier la création de certaines infrastructures*

Un amendement, adopté par la commission des finances et défendu en commission du développement durable par M. Joël Giraud, rapporteur général du budget, visait à autoriser l'adossement des sections à gabarit routier à une concession autoroutière existante.

Le droit de l'adossement est en effet fondé sur un principe général qui encadre très strictement l'adossement d'une autoroute à une autre section d'autoroute – une petite section en général, permettant de compléter l'autoroute préexistante. Il n'est pas prévu d'adossement à des gabarits routiers. Or, dans de nombreux cas, le gabarit routier est nécessaire, soit parce que la rentabilité attendue n'est pas suffisante, soit parce que la géomorphologie de la zone ne permet pas d'insérer un gabarit autoroutier, soit pour des raisons environnementales et d'acceptabilité par les populations.

La commission a adopté cet amendement après que le Gouvernement a émis un avis favorable et votre rapporteure un avis de sagesse.

- *Suppression de la référence au tableau 6 du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures et à l'achèvement de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône*

Le Sénat avait souhaité insérer dans le rapport annexé une référence au tableau 6 du rapport du COI et à l'achèvement de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône.

Le tableau 6 détaille la programmation des différentes opérations selon les trois scénarios examinés par le COI, ainsi que leur phasage.

Il s'agit bien entendu d'un tableau indicatif. Le mentionner dans le présent rapport annexé aurait présenté le risque d'enfermer la programmation dans un schéma rigide, alors que chacun sait que tous ces projets peuvent faire l'objet d'ajustements au fil de leur réalisation.

En outre, le rapport annexé se réfère au scénario 2 pour ce qui est des grands projets. Or le tableau 6 comporte une multitude de projets de moindre ampleur dont la nature et le calendrier peuvent être modifiés en fonction des priorités définies par les collectivités territoriales et du déroulement concret des travaux.

C'est pourquoi la commission a adopté un amendement de votre rapporteure visant à supprimer la référence à ce tableau 6, sur un avis favorable du Gouvernement.

S'agissant de la référence à l'achèvement de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, la ministre a indiqué en présentant un amendement du Gouvernement supprimant cette référence que ce projet ne figurait pas dans les priorités du Conseil d'orientation des infrastructures, mais que « *de nouvelles études ont été réalisées, qui pourraient permettre de réévaluer le bilan socio-économique des trente kilomètres manquants. Nous sommes convenus [avec la présidente de la région Bourgogne Franche-Comté et le représentant de la région Grand-Est] que le Conseil d'orientation des infrastructures pourra analyser le sujet lorsqu'il va reprendre ses travaux, dans la perspective d'une inscription sur la période 2023-2028.* »

Suivant l'avis favorable de la rapporteure, la commission a adopté cet amendement.

Article 1^{er} B
**Dépenses de l'Agence de financement
des infrastructures de transport de France (AFITF)**

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA PORTÉE NORMATIVE DES ARTICLES DE PROGRAMMATION FINANCIÈRE

Le titre I^{er} A du présent texte s'inscrit dans le cadre de l'article 34 de la Constitution, lequel, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, prévoit que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* ». Les lois ou les articles de programmation ont une portée normative limitée : ils ne remettent nullement en cause le principe d'annualité budgétaire ; en particulier, ils ne contraignent pas le Parlement dans la discussion et le vote des crédits lors de l'examen annuel du projet de loi de finances.

En revanche, la programmation a un rôle politique important en ce qu'elle pose des jalons qui seront rappelés à chaque discussion de loi de finances.

Les éléments chiffrés de la programmation figuraient dans le seul rapport annexé du projet de loi initial. La création d'un article pour faire figurer dans la loi la chronique des dépenses de l'AFITF est sans incidence quant à la prééminence des lois de finances en la matière.

B. L'AGENCE DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT DE FRANCE (AFITF)

L'AFITF est un établissement public à caractère administratif, créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 modifié et codifié aux articles R. 1512-12 à R. 1512-19 du code des transports. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de douze membres comprenant six représentants de l'État, un député et un sénateur, trois élus locaux et une personnalité qualifiée.

1. Les missions de l'AFITF

Sa création fait suite au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, qui avait planifié les infrastructures de transport majeures – dont les trois quarts non routières – à

réaliser à l'horizon 2025. L'AFITF devait apporter la part de l'État dans le financement de ces grands projets d'infrastructures.

À partir de 2006, notamment à la suite de l'extension de son domaine d'intervention au financement des contrats de projets État-région, l'AFITF est devenue l'acteur privilégié du financement de l'ensemble des infrastructures de transport hors domaine aérien. Son champ d'intervention ne se limite donc pas aux grands projets d'infrastructures d'intérêt national, mais inclut les dépenses de modernisation, de gros entretien et de régénération des réseaux, et, pour les transports collectifs de personnes, les projets portés par les communautés d'agglomération.

2. Une structure contestée par la Cour des comptes mais dont l'existence devrait être confortée par la présente programmation

Comme elle l'avait déjà fait dans son rapport public annuel de 2009, la Cour a dénoncé dans un référé du 10 juin 2016 adressé au Premier ministre « *l'absence de plus-value apportée par l'AFITF, opérateur de l'État sans feuille de route ni marge de manœuvre* ». Elle a également insisté, indépendamment de la question du devenir de cet opérateur, « *sur la nécessité d'une maîtrise de la trajectoire de financement des infrastructures de transport* ».

Le présent texte apportera des éléments de réponse importants à ces observations très sévères.

L'AFITF est un opérateur de très petite taille, auquel sont affectés seulement quatre ETPT. Comme l'ont indiqué les magistrats de la Cour des comptes auditionnés par votre rapporteure, 83 % de ses dépenses se retrouvent sous la forme de fonds de concours dans le programme 203 « Infrastructures et services de transports ».

Pour autant, l'AFITF constitue un outil de pilotage opérationnel et pragmatique en ce qu'elle permet d'avoir une vision globale des engagements de long terme et que son budget propre permet d'effectuer les paiements en s'adaptant au temps long des réalisations d'infrastructures et aux aléas qui peuvent affecter les travaux. La présente programmation, fondée sur les travaux du COI, lui fixe désormais des objectifs clairs.

En outre, elle permet une plus grande visibilité quant à l'affectation des taxes et redevances. Or si l'affectation de certaines recettes est bel et bien dérogatoire au principe d'universalité budgétaire, elle correspond aussi à une forte demande des citoyens, comme on l'a vu dans les débats récents, et améliore le consentement à l'impôt. Au reste, dans son rapport intitulé *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer* (juillet 2018), le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) nuance les critiques de fond qu'il formulait en 2013⁽¹⁾ contre le principe d'affectation et recommande surtout un renforcement de l'encadrement

(1) Rapport de janvier 2013 : *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*.

des dispositifs, une amélioration de l'information du Parlement et la suppression des taxes à faible rendement. Lors de sa présentation du rapport à la commission des finances de l'Assemblée nationale, le président du CPO, M. Didier Migaud, indiquait :

« Les taxes affectées sont des instruments durablement installés dans le système fiscal français. Le développement de la fiscalité affectée correspond au souhait des pouvoirs publics d'individualiser des ressources au profit de politiques publiques particulières, le plus souvent afin d'assurer une meilleure acceptation des prélèvements correspondants : sans remonter au Moyen Âge et aux impôts affectés au financement des guerres, je peux citer en exemple le financement des chambres de commerce, de la production cinématographique ou des politiques environnementale et énergétique. ⁽¹⁾ »

De façon plus conjoncturelle, la trésorerie dont dispose l'agence – comme tout opérateur de l'État – aura permis de compenser, pour l'exercice 2018, le manque à gagner sur les amendes radar consécutif aux destructions et dégradations commises en fin d'année, ainsi que l'a indiqué à votre rapporteure le président du conseil d'administration de l'AFITF, M. Christophe Béchu.

3. Des ressources fragilisées

L'AFITF bénéficie de l'affectation de quatre recettes fiscales :

- une part, plafonnée par la loi de finances, du produit de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers ;
- une part de la redevance domaniale versée par les SCA ;
- une fraction, définie par la loi de finances, du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;
- une partie du produit des amendes des radars automatiques du réseau routier national, cette ressource étant particulièrement fragile puisque le produit de ces amendes est affecté dans la limite d'un certain plafond au compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et que seul le reliquat revient à l'AFITF.

(1) Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 12 décembre 2018, séance de 18 heures.

Le tableau ci-après montre la structure et l'évolution des recettes de l'AFITF depuis 2016.

RECETTES DE L'AFITF DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	PLF 2019
Taxe d'aménagement du territoire	512	516	472	528
Redevances domaniales	331	351	347	360
CAS radars	333	409	248	500
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	763	1 124	1 028	1 206
Plan de relance autoroutier	100	0	100	60
Recettes diverses dont région Normandie	1	0	35	35
TOTAL des recettes	2 040	2 400	2 231	2 689

Source : DGITM, AFITF.

Le mouvement de protestation des « gilets jaunes » né en novembre 2018 a eu deux conséquences qui affectent ou pourraient affecter les ressources de l'Agence :

– Les destructions et les dégradations de radars ont provoqué une très forte diminution du produit des amendes. Alors que le budget de l'AFITF pour 2018 prévoyait une ressource de 450 millions d'euros, seulement 248 millions d'euros ont été perçus par l'agence. Auditionné par votre rapporteure, le président de l'AFITF M. Christophe Béchu a indiqué que les 202 millions de différence avaient été compensés par un prélèvement sur la trésorerie de l'établissement. En conséquence, cette trésorerie n'était plus que de 4 millions d'euros en avril 2019 ;

– La hausse du prix des carburants étant un des principaux motifs du mouvement, le Parlement a décidé en cours de discussion budgétaire l'annulation de la hausse de la TICPE prévue dans le PLF 2019. Ce gel n'a pas d'incidence sur la part de TICPE affectée à l'AFITF pour 2019 (1,2 milliard d'euros, en hausse de 200 millions d'euros par rapport à 2018), mais il est peu vraisemblable qu'il en aille de même les années suivantes si la TICPE était reconduite au même niveau.

Les tableaux ci-après détaillent le budget exécuté de l'AFITF en 2018 et le budget prévisionnel pour 2019.

Délibération n° 19-71-01 du 27 février 2019 du conseil d'administration de l'AFITF

Agence de financement des infrastructures de transport de France

Budget exécuté – 2018

Détail des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiements (CP) par destinations et opérations
(Présentation GBCP)

Destinations	Total BE 2018	
	AE (€)	CP (€)
Routes	774 000 000,00	942 033 159,00
CPER routiers et assimilés	275 000 000,00	303 093 159,00
Opérations particulières	25 000 000,00	153 770 000,00
Interventions sur le réseau existant	474 000 000,00	485 170 000,00
Ferroviaire	1 290 718 000,00	901 857 714,01
CPER ferroviaires et assimilés	216 000 000,00	224 277 530,00
LGV et opérations CIADT	5 000 000,00	254 881 759,20
Traversées alpines	270 330 000,00	63 295 864,75
Opérations orientées fret	13 888 000,00	10 848 560,06
Interventions sur le réseau existant	52 000 000,00	115 854 000,00
Matériels roulants TET	733 500 000,00	232 700 000,00
Fluvial	81 300 000,00	86 717 988,00
CPER fluviaux	400 000,00	0,00
Canal Seine-Nord-Europe	0,00	6 600 000,00
Autres opérations HCPER	80 900 000,00	80 117 988,00
Maritime	37 350 000,00	49 229 650,80
CPER portuaires	30 000 000,00	29 497 220,00
Opérations HCPER	7 350 000,00	19 732 430,00
Transports collectifs en agglomération	273 500 000,00	245 777 364,55
CPER transports collectifs et assimilés	190 000 000,00	178 914 073,00
Appels à projet et hors CPER	83 500 000,00	66 863 291,55
Divers	20 000 000,00	346 387 304,36
PEI et autres	20 000 000,00	20 000 000,00
Taxe nationale véhicules de transport de marchandises	0,00	326 387 304,36
Support	565 690,11	550 839,21
Remboursement d'avances de trésorerie	0,00	0,00
Total	2 477 433 690,11	2 572 554 019,93
Recettes	Total BE 2018	
Redevances domaniales	347 467 677,45	
Taxe d'aménagement du territoire	472 032 00,00	
Produit des amendes radars	248 212 187,37	
TICPE	1 028 164 000,00	
Recettes diverses ou exceptionnelles	135 431 173,78	
Total	2 231 307 038,60	

Source : AFITF.

Délibération n° 19-71-02 du 27 février 2019 du conseil d'administration de l'AFITF

Agence de financement des infrastructures de transport de France

Budget initial – 2019

Détail des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiements (CP) par destinations et opérations
(Présentation GBCP)

Destinations	Total BI 2019	
	AE (€)	CP (€)
Routes	818 750 000,00	943 600 000,00
CPER routiers et assimilés	298 000 000,00	304 600 000,00
Opérations particulières	38 750 000,00	157 000 000,00
Interventions sur le réseau existant	482 000 000,00	482 000 000,00
Ferroviaire	518 390 551,49	1 099 497 475,17
CPER ferroviaires et assimilés	180 000 000,00	156 000 000,00
LGV et opérations CIADT	86 190 551,49	309 130 000,00
Traversées alpines	78 200 000,00	54 100 000,00
Opérations orientées fret	47 000 000,00	54 300 000,04
Interventions sur le réseau existant	112 000 000,00	143 775 000,00
Matériels roulants TET	15 000 000,00	382 192 475,13
Fluvial	113 900 000,00	107 350 000,00
CPER fluviaux	500 000,00	500 000,00
Canal Seine-Nord-Europe	0,00	9 200 000,00
Autres opérations HCPER	113 400 000,00	97 650 000,00
Maritime	42 020 000,00	40 100 000,00
CPER portuaires	30 000 000,00	28 000 000,00
Opérations HCPER	12 020 000,00	12 100 000,00
Transports collectifs en agglomération	427 750 000,00	274 137 499,85
CPER transports collectifs et assimilés	280 000 000,00	204 000 000,00
Appels à projet et hors CPER	147 750 000,00	70 137 495,85
Divers	22 500 000,00	16 400 000,00
PEI et autres	20 000 000,00	13 900 000,00
Fonds panneaux 80 km/h	2 500 000,00	2 500 000,00
Support	713 000,00	713 000,00
Remboursement d'avances de trésorerie	0,00	0,00
Total	1 944 023 551,49	2 481 797 975,02

Recettes	Total BI 2019
Redevances domaniales	355 000 000,00
Taxe d'aménagement du territoire	523 017 000,00
Produit des amendes radars	226 000 000,00
TICPE	1 205 800 000,00
Recettes diverses ou exceptionnelles	168 250 000,00
Total	2 478 067 000,00

Source : AFITF.

On constate donc que le budget adopté par l'AFITF lors de son conseil d'administration du 27 février 2019 prévoit 2,482 milliards d'euros de dépenses pour 2019, soit 200 millions d'euros de moins que prévu lors de l'adoption du texte en Conseil des ministres le 26 novembre 2018.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission du Sénat a repris dans cet article nouveau la programmation chiffrée des dépenses de l'AFITF telle qu'elle figure dans le rapport annexé, à savoir, pour la période 2019-2023 (en crédits de paiement et en millions d'euros courants) :

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Il est également précisé au dernier alinéa que :

« Les dépenses prévues au titre de 2023 s'inscrivent dans la perspective d'une enveloppe quinquennale de 14,3 milliards d'euros environ sur la période 2023-2027. »

Soit une moyenne de 2,86 milliards d'euros par an de 2023 à 2027.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté cet article sans modification.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 1^{er} B sans autre modification qu'une précision rédactionnelle proposée par votre rapporteure.

Article 1^{er} C

(article L. 1212-1 du code des transports)

Conseil d'orientation des infrastructures (COI), contrôle et révision de la programmation des investissements de l'État dans les transports

Adopté par la commission avec modifications

Cet article inscrit le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) dans la loi, prévoit un contrôle de la mise en œuvre de la programmation financière et pose le principe de sa révision quinquennale.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Les dispositions abrogées

Le présent article remplace la section 1 du chapitre II du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports, intitulée « *Le schéma national des transports* » et composée de trois articles, par une section intitulée « *Le Conseil d'orientation des infrastructures* ».

Les articles de la section « Le schéma national des transports » du code des transports (version en vigueur)

Art. L. 1212-1. – I. – Le schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'État concernant :

- 1° L'entretien, la modernisation et le développement des réseaux relevant de sa compétence ;
- 2° La réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels ;
- 3° Les aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.

II. – Ce schéma sert de référence à l'État et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en matière d'infrastructures de transport. Il veille à la cohérence globale des réseaux de transport et évalue leur impact sur l'environnement et l'économie.

Art. L. 1212-2. – Le schéma mentionné à l'article L. 1212-1 favorise les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants :

- 1° À l'échelle européenne et nationale : la poursuite de la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, ainsi que d'un réseau fluvial ;
- 2° À l'échelle régionale : le renforcement du développement des régions sur plusieurs pôles ;
- 3° À l'échelle locale : l'amélioration des déplacements dans les aires métropolitaines.

Art. L. 1212-3. – Le schéma mentionné à l'article L. 1212-1 est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.

Il abroge donc, comme le faisait le projet de loi initial en son article 30, la référence au SNIT issu de la loi « Grenelle I », au profit de la nouvelle approche programmatique instaurée par le texte.

2. Le Conseil d'orientation des infrastructures

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut ⁽¹⁾, le Conseil d'orientation des infrastructures a été installé par la ministre en charge des transports le 17 octobre 2017 dans le cadre des Assises de la mobilité, afin de proposer les éléments de la stratégie du Gouvernement et de la programmation des transports et des mobilités.

Ses missions étaient détaillées comme suit :

Extrait de la lettre de mission du Conseil d'orientation des infrastructures

Les travaux du Conseil d'orientation des infrastructures porteront notamment sur les aspects suivants :

- il proposera des objectifs de service pour le système de transports à l'horizon 2030, sur la base desquels les choix d'investissements à 5 et 10 ans seront par la suite construits ;
- il établira un état des lieux des besoins en matière d'entretien, de régénération et de modernisation des réseaux existants ;
- il établira des priorités dans les choix d'investissement, en veillant à répondre aux priorités énoncées par le Président de la République, à savoir la régénération des réseaux existants et les mobilités du quotidien. Cette priorisation sera menée sur la base d'évaluations de l'utilité socio-économique des investissements pour la collectivité ;
- il identifiera des ressources de financements opportunes socio-économiquement. Il pourra s'agir de dispositifs locaux (péage urbain...), régionaux (redevance poids lourds régionale...) ou nationaux ;
- il établira des scénarios de dépense par enveloppe : l'un sur la base des trajectoires de ressources sous-jacentes à la loi de programmation des finances publiques, d'autres prenant en compte des recettes nouvelles identifiées.

Ces recettes devront permettre de ne lancer que des projets ayant un plan de financement exhaustif, crédible et garanti. Vous évaluerez précisément l'impact de ces scénarios sur les trajectoires pluriannuelles de dépense budgétaire, de dépense publique et de pression fiscale fixées par le Gouvernement.

Source : lettre de mission du 18 septembre 2017 adressée par la ministre chargée des transports à M. Philippe Duron, président du COI.

De fait, la pérennisation du COI après la remise de son rapport le 1^{er} février 2018 suppose que sa mission soit renouvelée ou étendue, le cas échéant par un acte législatif ou réglementaire.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le texte initial du projet de loi ne mentionne le COI que dans son exposé de motifs et dans son rapport annexé.

(1) Voir le commentaire de l'article 1^{er} A.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

L'article 1^{er} C a été introduit en commission par un amendement du rapporteur. Il renvoie à un décret la définition des missions, de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du conseil, précisant seulement que le COI « *comprend parmi ses membres trois députés et trois sénateurs* », comme c'était d'ailleurs le cas en 2017.

Il indique par ailleurs que :

« Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, un rapport sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports fixée par la présente loi. »

Enfin, il pose le principe d'une révision quinquennale de la programmation fixée par le présent texte.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a apporté trois modifications à l'article introduit en commission :

– Il est précisé que la remise du rapport au Parlement sera suivie d'un débat ;

– Le rapport « *inventorie aussi les investissements réalisés et les territoires bénéficiaires en termes d'investissement des infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires et cyclables* » ;

– La première révision doit intervenir « *au plus tard le 30 juin 2022* ».

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

A. CONCERNANT LE COI

La commission, conformément à l'avis du Gouvernement et de la rapporteure, a repoussé tous les amendements tendant à préciser les missions, la composition, l'organisation ou le fonctionnement du COI.

Votre rapporteure a jugé que l'inscription du COI dans la loi était souhaitable. Cette inscription est de plus indispensable si l'on veut que des parlementaires puissent siéger dans cette instance. En effet, l'article 13 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 2018, un député ne peut plus être

désigné en cette qualité dans une institution ou un organisme extérieur qu'en vertu d'une disposition législative qui détermine les conditions de sa désignation.

Toutes les autres dispositions concernant le COI relèvent du niveau réglementaire.

Votre rapporteure formule cependant le souhait que le Gouvernement privilégie une composition réduite et très opérationnelle, à l'image du COI formé pendant les Assises nationales de la mobilité. Il faut éviter de recréer un Conseil national des transports pléthorique, où tout le monde est représenté mais où rien ne se fait.

Elle souhaite également que les ONG de défense de l'environnement et les associations représentant les usagers bénéficient d'une représentation au sein du Conseil.

B. SUR LE DÉLAI FIXÉ POUR LA PREMIÈRE RÉVISION DE LA PRÉSENTE PROGRAMMATION

La commission a adopté, suivant l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de votre rapporteure tendant à allonger le délai fixé pour la première révision de la présente programmation.

En effet, si les sénateurs ont confirmé le principe de révision quinquennale de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports, ils ont aussi souhaité préciser que la programmation ferait l'objet d'une première révision « *au plus tard le 30 juin 2022* ».

Le choix de cette date soulevait une difficulté : dans le cours normal du calendrier institutionnel, le premier semestre 2022 sera marqué par l'élection présidentielle et les élections législatives. Il est peu vraisemblable – et peu souhaitable – qu'une révision de la programmation en matière de transports intervienne en pleine campagne électorale.

C'est pourquoi la commission a choisi de prévoir une révision au plus tard le 30 juin 2023, afin de laisser à la majorité issue des élections de 2022 un certain délai pour confirmer, adapter ou infléchir les orientations définies dans la présente loi.

Article 1^{er} D

(article L. 1213-1 du code des transports)

Renforcement de la priorité donnée par la planification régionale à l'optimisation des infrastructures de transport existantes

Adopté par la commission sans modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1213-1 du code des transports modifié par le présent article prévoit que « *la planification régionale des infrastructures de transport a pour objectifs prioritaires de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires* ».

L'article ajoute que cette planification « *fixe ces objectifs selon une approche intégrant les différents modes de transport et leur combinaison et détermine les modalités de leur mise en œuvre ainsi que les critères de sélection des actions qu'elle préconise* ».

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

L'article 1^{er} D a été introduit en commission par un amendement de M. Ronan Dantec.

Il prévoit que les objectifs prioritaires de la planification régionale des infrastructures de transports, tels que prévus à l'article L. 1213-1 du code des transports, devront être fixés en examinant non seulement les différents modes de transport et leur combinaison mais aussi, désormais, « *l'évolution prévisible des flux en matière de mobilité des personnes et des marchandises* ».

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté l'article sans modification.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 1^{er} D sans modification.

Article 1^{er} E

(article L. 1221-1A [nouveau] du code des transports)

Renforcement de la priorité donnée par la planification régionale à l'optimisation des infrastructures de transport existantes

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le chapitre du code des transports modifié par le présent article est consacré aux principes généraux de l'organisation des services de transport public de personnes. Il comporte trois sections intitulées respectivement « *Les autorités organisatrices* », « *Les modalités générales d'exécution des services* » et « *Le financement des services* »

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article a été introduit par un amendement de M. Patrice Joly, adopté en séance publique contre l'avis de la commission et du Gouvernement.

Il vise à introduire au début du chapitre I^{er} du titre II du livre II de la première partie du code des transports, avant la première section, un nouvel article tendant à préciser les objectifs de la politique de l'État et de celle des collectivités territoriales en matière de transports publics de personnes. Celles-ci doivent viser à proposer « *une offre de mobilités en adéquation avec les besoins des populations et des territoires* » et accorder « *la priorité à l'optimisation des infrastructures existantes, notamment ferroviaires, en vue de maintenir et de développer leurs points d'accès et la cadence de leurs moyens de transport pour les usagers.* »

Selon l'exposé sommaire, il s'agit notamment d'éviter « *la dégradation des trains d'équilibre du territoire ou des trains d'aménagement du territoire (...)* ou encore *la fermeture de gares de TGV* » et « *d'envisager la création d'autres trains de nuit sur de nouvelles liaisons* ».

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté, suivant l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de votre rapporteure tendant à supprimer l'article 1^{er} E.

Les dispositions introduites par le Sénat paraissent en effet redondantes avec le dispositif de l'article 1^{er} A et avec les développements du rapport annexé.

TITRE I^{ER}
AMÉLIORER LA GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE MOBILITÉS
POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS QUOTIDIENS DES CITOYENS,
DES TERRITOIRES ET DES ENTREPRISES

CHAPITRE I^{ER}
Organisation plus efficace des mobilités dans chaque partie du territoire

Article premier

(articles L.1111-1, L. 1111-2, L. 1111-3, L. 1111-4, L. 1112-4-1, L. 1211-4, L. 1221-4-1 [nouveau], L. 1231-1, L. 1231-1-1 [nouveau], L. 1231-3 [nouveau], L. 1231-4 [nouveau], L. 1231-8, L. 1231-14, L. 1231-15, L. 1231-16, L. 1241-1, L. 1241-3, L. 1241-5, L. 1241-9, L. 2100-1, L. 2111-24, L. 2121-3-1 [nouveau], L. 2141-19, L. 3111-5, L. 3111-7, L. 3111-8 et L. 3111-15 du code des transports, article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, article L. 3261-3 du code du travail et article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Droit à la mobilité, répartition des compétences d'organisation de la mobilité entre les échelons de collectivités territoriales et attributions liées à cette compétence

Adopté par la commission avec modifications

I. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'ORGANISATION DES TRANSPORTS

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Le **droit au transport** fait l'objet des premiers articles du code des transports (livre I^{er} de la première partie de ce code). La notion de **système des transports** a été introduite par la « LOTI » (loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs), dont l'article 1^{er} posait que le système des transports « *doit satisfaire les besoins des usagers* » et rendre effectif « *le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens* ». La rédaction en vigueur de l'article L. 1111-1 du code des transports précise que ce droit appartient « *à toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou qui souffre d'un handicap* », et l'article L. 1111-4 ajoute que ce droit au transport « *comprend le droit pour l'usager d'être informé sur les moyens qui lui sont offerts et sur les modalités de leur utilisation* ».

L'article L. 1111-1 précise que la mise en œuvre de l'objectif de satisfaction des besoins doit s'effectuer dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité, et dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

L'article L. 1111-2 précise que la mise en œuvre du droit au transport est « *progressive* », et qu'elle doit permettre à l'usager de se déplacer « *dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public* ». Dans ce but, **des mesures particulières peuvent être prises en faveur** des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, ainsi que de leurs accompagnateurs (article L. 1111-5) et en faveur des « *catégories sociales défavorisées, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national* » (article L. 1111-6). Ces dispositions ont été complétées, notamment, par l'article 123 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU »), qui a instauré le droit à une tarification sociale dans les transports publics urbains de voyageurs.

Par ailleurs, s'agissant du système des transports dans son ensemble, l'article L. 1111-3 prévoit une « **programmation des infrastructures** » et dispose que celle-ci doit, d'une part, prendre en compte les enjeux du désenclavement, de l'aménagement et de la compétitivité des territoires, y compris les enjeux transfrontaliers, et d'autre part, permettre la desserte des territoires à faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport, par au moins un service de transport remplissant une mission de service public.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 1^{er} du projet de loi remplace l'expression « droit au transport » par l'expression « **droit à la mobilité** » dans les articles L. 1111-2 et L. 1111-4 du code des transports, et remplace, dans l'article L. 1111-1, la notion de « système de transports » par « l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire ».

L'article L. 1111-3 est complété pour assigner des objectifs non pas seulement à la programmation des **infrastructures** mais aussi au déploiement de l'offre de **services** de mobilité. Outre les objectifs déjà prévus par l'article, le projet de loi vise à ce que tant les infrastructures que les services permettent d'assurer le maillage des territoires à faible densité démographique, soit par au moins un service public de transport, soit par l'organisation de solutions de mobilité répondant aux besoins de déplacements de la population.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté deux amendements modifiant l'article L. 1111-3 du code des transports : un amendement du groupe CRCE pour remplacer la notion de « compétitivité » des territoires par celle d'« attractivité », et un amendement du rapporteur pour que la programmation des infrastructures prenne en compte les enjeux de la lutte contre le changement climatique et la pollution atmosphérique.

2. L'examen en séance publique

La liste des enjeux devant être pris en compte par la programmation des infrastructures a été de nouveau complétée en séance publique, par l'adoption :

– de cinq amendements identiques précisant que les enjeux du désenclavement, déjà mentionnés dans l'article L. 1111-3, sont « *notamment [ceux] des massifs de montagne et des territoires insulaires* ». L'avis du rapporteur du Sénat sur ces amendements a été favorable, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse des sénateurs ;

– d'un amendement de M. Guillaume Chevrollier (LR), avec avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, ajoutant à la liste des enjeux la protection de la biodiversité.

L'article L. 1111-3 a été complété par un paragraphe II résultant d'un amendement de M. Jean-Claude Requier (RDSE), soutenu par le rapporteur, visant à ce qu'au 31 décembre 2025 aucune partie du territoire français métropolitain continental ne soit située soit à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile d'une unité urbaine de 1 500 à 5 000 emplois, d'une autoroute ou d'une route aménagée pour permettre la circulation rapide des véhicules, soit à plus de soixante minutes d'automobile d'une gare desservie par une ligne à grande vitesse. L'amendement vise également à imposer à l'État, dans le même délai, de veiller à ce que les infrastructures de transports disponibles permettent à tout citoyen de se rendre à une préfecture ou sous-préfecture en moins de quarante-cinq minutes. Le Gouvernement a donné un avis défavorable à cet amendement.

Le Sénat a également adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de M. Jean-Claude Requier complétant l'article 1^{er} du projet de loi par un paragraphe qui dispose que les SRADDET (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) devront prendre en compte l'objectif de désenclavement mentionné à l'article L. 1111-3 du code des transports à compter de leur prochaine révision.

Par ailleurs le Sénat a adopté un autre amendement de M. Jean-Claude Requier, contre l'avis du Gouvernement, chargeant l'État de veiller, lorsqu'il est maître d'ouvrage, à adapter les infrastructures de transport aux caractéristiques topographiques et aux besoins socio-économiques des territoires.

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté deux amendements identiques, présentés par M. Damien Pichereau (LaREM) et Mme Aude Luquet (Modem), visant à ajouter aux enjeux que doit prendre en compte la programmation des infrastructures, dont la liste figure dans la nouvelle rédaction de l'article L. 1111-3 du code des transports, **la lutte contre la pollution sonore**.

L'adoption d'amendements identiques de M. Guillaume Vuilletet, rapporteur pour avis de la commission des lois, et de Mme Monica Michel, rapporteure pour avis de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a entraîné la suppression de l'alinéa 7 de l'article 1^{er}, qui complétait l'article L. 1111-3 par des objectifs quantitatifs de desserte des territoires, introduits par le Sénat en séance publique.

Enfin, en adoptant deux amendements de votre rapporteur, la commission a supprimé deux dispositions introduites par le Sénat en séance publique :

– l'obligation de prendre en compte, dans les SRADDET, l'objectif de désenclavement figurant à l'article L. 1111-3 ;

– la disposition appelant l'État à veiller, lorsqu'il est maître d'ouvrage, à adapter les infrastructures de transport aux caractéristiques topographiques et aux besoins socio-économiques des territoires.

II. LA COMPÉTENCE PARTAGÉE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE DE TRANSPORTS : VERS UNE REFORMULATION ET UNE CLARIFICATION

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Toutes les collectivités publiques (l'État, les collectivités territoriales et les groupements de collectivités territoriales) ont la qualité d' « autorité organisatrice de transport » (AOT) pour créer et organiser les services de transport public réguliers et à la demande (article L. 1221-1 du code des transports).

Parmi les principes directeurs introduits en 1982 par la LOTI, figure **la coordination des autorités publiques en matière d'organisation des transports**, qui revêt une double dimension : d'une part, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports sont assurées, conjointement, par l'État et les collectivités territoriales, dans le cadre d'une « *planification décentralisée et contractuelle* », avec la participation des représentants de tous les intéressés (article L. 1211-1 du code des transports) ; d'autre part, les autorités compétentes pour l'organisation des transports et les gestionnaires des infrastructures doivent « *coordonner leurs actions à l'échelon régional et dans les aires urbaines, en tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement* » (article L. 1211-2). La coordination se traduit par l'élaboration de documents de planification, certains obligatoires, d'autres facultatifs (*voir commentaire de l'article 5 du projet de loi*).

Par ailleurs, l'article L. 1211-4 définit la liste des missions de service public dont l'exécution doit être assurée par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics (c'est-à-dire par les AOT) en liaison avec les entreprises privées ou publiques.

Si la rédaction des articles L. 1211-1, L. 1211-2 et L. 1211-4 a peu changé depuis 1982, la répartition des compétences en matière de transports entre l'État et les collectivités territoriales, d'une part, et entre les différents échelons de collectivités territoriales, d'autre part, a largement évolué, aboutissant à une répartition extrêmement complexe.

La plupart des compétences des collectivités territoriales sont définies par le législateur, dans le code général des collectivités territoriales, d'autres codes (dont le code des transports) et diverses lois non codifiées. L'ensemble de ces compétences trouve sa justification dans **la satisfaction d'un intérêt public local**, même si cette notion n'est pas définie par les textes en vigueur. **À côté des notions d'intérêt communal, départemental ou régional sont apparues, à une époque plus récente, celles d'intérêt communautaire ou métropolitain**, qui servent à déterminer respectivement les matières qui sont de l'intérêt des « communautés » (de communes, d'agglomération, urbaines) et de celui des métropoles. La notion d'intérêt communautaire a été introduite par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République, puis étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La notion d'intérêt métropolitain est apparue avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et a été reprise par la loi dite « MAPTAM » (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles).

Depuis la loi MAPTAM, l'intérêt communautaire de toutes les communautés est défini par l'organe délibérant de celles-ci, et non plus par les conseils municipaux des communes membres, le conseil communautaire ou métropolitain définissant l'intérêt communautaire à la majorité des deux tiers. **La détermination de l'intérêt communautaire ou métropolitain revêt en pratique une grande importance, car les compétences ne peuvent être transférées des communes à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ⁽¹⁾ qu'après avoir été déclarées d'intérêt communautaire ⁽²⁾.**

Il convient de noter qu'une compétence dévolue par la loi à un échelon de collectivités territoriales peut parfois être exercée à un autre échelon, en vertu de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales qui **autorise une collectivité locale à déléguer à une collectivité relevant d'une autre catégorie** (ou à un EPCI à fiscalité propre) une compétence dont elle est attributaire. Ces compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante, et la délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et définit les objectifs à atteindre.

(1) *Les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles forment la catégorie juridique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales).*

(2) « Synthèse – Compétences des collectivités locales », *Jurisclasseur Administratif* (août 2018).

1. Les compétences des collectivités territoriales en matière d'infrastructures de transport terrestre

Communes ou EPCI	Départements	Régions
<ul style="list-style-type: none"> - Gestion de la voirie communale (création, aménagement, entretien) - Chemins ruraux - Pouvoirs de police (circulation, stationnement) - Fret ferroviaire : transfert possible des lignes capillaires fret à un EPCI qui en fait la demande 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion de la voirie départementale (sauf la partie de cette voirie qui a été transférée aux métropoles) - Plan départemental des itinéraires de promenades et des randonnées pédestres et motorisées - Police de la circulation sur le domaine départemental 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration des schémas régionaux des infrastructures et des transports, définissant notamment les priorités d'action en ce qui concerne les infrastructures routières ; identification des voies et axes routiers qui constituent des « itinéraires d'intérêt régional » dans le SRADDET (*), et possibilité de financer ces voies et axes - Fret ferroviaire : transfert possible des lignes capillaires fret à une région qui en fait la demande - Construction, aménagement et exploitation de gares publiques routières de voyageurs - Participation au financement d'infrastructures ferroviaires

Source : DGCL.

(*) SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Au 1^{er} avril 2019, selon les informations statistiques publiées par la direction générale des collectivités locales :

- 1 288 groupements de collectivités territoriales exercent des compétences en matière de **voirie** : 761 communautés urbaines, 21 métropoles, 189 communautés d'agglomération, 13 communautés urbaines, 248 syndicats intercommunaux et 55 syndicats mixtes ;

- 100 groupements détiennent la compétence de création et d'entretien des **infrastructures de charge** nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (en application de l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales) ;

- 146 groupements sont compétents en matière de **pistes cyclables**.

2. L'organisation de services de transport par les autorités organisatrices de la mobilité et par les régions

a. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)

L'article L. 1231-1 du code des transports, dans sa rédaction issue de la loi dite « NOTRe » (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) confère **aux communes, aux groupements de communes, à la métropole de Lyon et aux syndicats mixtes de transport la**

compétence d'organisation de « *la mobilité* » : ce sont les autorités organisatrices de la mobilité (**AOM**).

En tant qu'AOM, elles doivent :

– organiser des services réguliers de transport public de personnes, qui peuvent être urbains ou non urbains ⁽¹⁾ ;

– concourir au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur ; cette disposition a donné à des structures intercommunales la capacité de développer la mobilité « durable » (incluant l'auto-partage, le covoiturage, le vélo...). L'article L. 1231-15 du code des transports impose aux AOM l'obligation d'établir un schéma de développement des aires de covoiturage pour faciliter cette pratique.

Au-delà de ces obligations, les AOM **peuvent** notamment :

– organiser des services de transport à la demande (article L. 1231-1) ;

– délivrer un label « auto-partage » aux véhicules utilisés pour cette activité (article L. 1231-14) ;

– organiser un service public de location de bicyclettes (article L. 1231-16) ;

– organiser des services publics de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inadaptation de l'offre privée à cette fin et afin de réduire la congestion urbaine et les nuisances pour l'environnement (article L. 1231-1).

Il convient de noter qu'en l'absence d'intercommunalité ou de syndicat mixte compétent en matière de transport, l'AOM sur un territoire donné est **la commune**. En revanche, là où a été créée une métropole, une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération, ces intercommunalités sont AOM de plein droit sur leur ressort territorial **en lieu et place des communes membres**, en vertu, respectivement, des articles L. 5217-2, L. 5215-20 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales ⁽²⁾.

Si chaque commune située en dehors du périmètre de ces trois catégories d'intercommunalités a donc, en droit, la compétence d'organisation de la mobilité, **en pratique seulement une soixantaine d'entre elles l'exercent effectivement sans avoir transféré cette compétence au niveau intercommunal**, en mettant en place leur propre réseau de transport en commun.

(1) La loi NOTRe a substitué à la notion de « périmètre de transports urbains » la notion de « ressort territorial des autorités organisatrices de la mobilité ».

(2) Il en va de même sur le territoire de la métropole de Lyon (article L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales).

Selon l'étude d'impact du projet de loi, en incluant cette soixantaine de communes, il existe actuellement 330 AOM qui organisent effectivement des services de transport en commun dans leur ressort territorial, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un syndicat : toutes les communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles, mais seulement une trentaine de communautés de communes.

L'exercice de la compétence « transport » par un syndicat mixte

1/ Les syndicats mixtes de droit commun

Les syndicats mixtes sont des établissements publics sans fiscalité propre. Contrairement aux syndicats intercommunaux (qui regroupent exclusivement des communes), il existe trois types de syndicats mixtes : ceux qui sont composés de communes et de groupements de communes, ceux qui sont composés uniquement de groupements de communes, et ceux qui peuvent regrouper des collectivités (communes, départements, régions), des groupements de collectivités et d'autres personnes morales de droit public (par exemple des chambres de commerce et d'industrie).

Les deux premiers types forment la catégorie des syndicats mixtes fermés (articles L. 5711-1 et suivants du code général des collectivités territoriales) ; le troisième type correspond à la catégorie des syndicats mixtes ouverts (articles L. 5721-1 et suivants du même code).

2/ Les syndicats mixtes dits « syndicats SRU »

Sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports **afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée** permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés (article L. 1231-10 du code des transports). Ce syndicat mixte a donc trois compétences obligatoires.

D'autres compétences sont facultatives : le syndicat mixte « SRU » **peut aussi**, en lieu et place de ses membres, organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport (article L. 1231-11 du code des transports) ; c'est par exemple le cas du Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) (*voir commentaire de l'article 3*).

Ces syndicats mixtes sont tout de même régis par les articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, mais ont été spécifiquement créés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), afin d'associer des AOT urbaines et non urbaines.

Dans le droit commun, l'adhésion à un syndicat mixte, ouvert ou fermé, entraîne pour les collectivités qui en deviennent membres un transfert de leur compétence transport, total ou partiel, mais qui concerne la totalité des territoires inclus dans le périmètre géographique concerné. La formule du syndicat mixte « SRU » permet aux collectivités membres **de choisir le périmètre où s'exerceront les compétences** de ce syndicat.

- *Un dispositif complexe de répartition des compétences entre AOM et régions*

La répartition actuelle des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales en matière de transport découle de la loi « MAPTAM » et de la loi « NOTRe », qui a notamment opéré plusieurs transferts de compétences entre les départements et les régions, au profit de celles-ci.

Ces deux lois, complétées notamment par une ordonnance en 2016⁽¹⁾, ont renforcé le rôle des régions en matière de transport, sans toutefois transférer totalement cette compétence. L'article L. 1213-3 du code des transports tel qu'issu de l'ordonnance fait de la région l'échelon « de référence » en matière de transport, puisqu'il prévoit que les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités territoriales et leurs groupements doivent être coordonnées à l'échelle régionale en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique, en tenant compte notamment des besoins de déplacement quotidien entre le domicile et le lieu de travail. Cet article prévoit également une planification régionale de l'intermodalité.

Les régions sont compétentes s'agissant de l'organisation des services de transport non urbains, réguliers ou à la demande, des transports scolaires (à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires, qui sont restés de la compétence des départements, et des services de transports scolaires organisés dans certains périmètres géographiques – voir encadré page 58), de la desserte des îles françaises (sauf dans les cas où une île appartient au territoire d'une commune continentale) et de la construction, de l'aménagement et de l'exploitation des gares routières de voyageurs. **Toutefois, les régions sont des AOT mais ne sont pas des AOM**, ce qui les empêche, notamment, d'organiser des services de covoiturage et d'auto-partage.

L'article L. 2121-3 du code des transports précise que la compétence des régions en matière d'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional recouvre à la fois les services ferroviaires exécutés sur leur territoire ou desservant celui-ci et les services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires.

Par ailleurs, depuis la loi MAPTAM, l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales charge la région « *d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives (...) à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports* ». Le département est le « chef de file » s'agissant de l'action sociale et de l'autonomie

(1) Ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

des personnes. La commune ou l'EPCI à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences « *est chargé d'organiser, en qualité de **chef de file**, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives (...) à la **mobilité durable**, à l'organisation des **services publics de proximité**, à l'aménagement de l'espace (...)* ».

Il peut, par ailleurs, arriver que des services de transport non urbains mis en place par une région ou par un syndicat mixte dans le cadre de sa compétence soient transférés de plein droit à une intercommunalité : l'article L. 3111-5 du code des transports dispose en effet que dans deux hypothèses, un EPCI se trouve substitué à la région ou au syndicat mixte « *dans l'ensemble de ses droits et obligations pour l'exécution* » de services publics de transport si ceux-ci sont « *intégralement effectués sur son ressort territorial* » :

– en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de mobilité entraînant l'inclusion de services de transport public existants, réguliers ou à la demande, organisés par une région, un département ou un syndicat mixte ;

– en cas de modification du ressort territorial d'un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de mobilité, si cette modification entraîne l'inclusion de tels services.

La substitution intervient dans un délai d'un an à compter de la création de l'EPCI ou de sa modification. Dans les deux cas, une convention entre l'EPCI créé ou modifié et l'autorité organisatrice qui opérait antérieurement les services concernés doit fixer les modalités du transfert.

L'article L. 3111-5, toutefois, ne concerne pas les transports scolaires : ceux-ci sont régis par l'article L. 3111-8, qui prévoit spécifiquement qu'en cas de création d'un périmètre de transports urbains ou de modification d'un périmètre existant au 1^{er} septembre 1984 incluant les transports scolaires, une convention doit être passée entre l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains et la région. Cette convention fixe les conditions de financement des services de transport scolaire dans le nouveau périmètre.

L'organisation des transports scolaires

La notion de « transports scolaires » désigne les transports organisés pour les élèves des écoles, des collèges et des lycées qui empruntent des lignes régulières ou des circuits spéciaux, et l'organisation du transport des élèves et étudiants handicapés. Les services de transports scolaires sont des services publics administratifs créés pour assurer, à titre principal et à l'intention des élèves, la desserte des établissements d'enseignement (au sens de l'article L. 213-11 du code de l'éducation). La loi NOTRe a prévu que les régions organisent ces services à partir du 1^{er} septembre 2017, sauf en ce qui concerne les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires (qui restent de la compétence des départements). Toutefois, les services de transports scolaires entièrement situés dans un périmètre de transports urbains relèvent de la compétence de l'autorité organisatrice de ce périmètre. En Île-de-France, tous les transports scolaires relèvent de la compétence du STIF.

L'autorité ou les autorités compétentes ont le droit, si elles le souhaitent, de transférer tout ou partie de l'exercice de cette compétence à une autre collectivité, celle-ci devenant alors autorité organisatrice secondaire par délégation. Mais ce n'est qu'en Île-de-France que les autorités délégataires peuvent à leur tour déléguer l'exercice de la compétence à une troisième autorité (subdélégation).

En dehors de l'Île-de-France, les transports scolaires sont régis par les articles L. 3111-7 et suivants du code des transports.

Article L. 3111-7 du code des transports : « *Les transports scolaires sont des services réguliers publics.*

« ***La région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Elle consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés.***

« *L'autorité compétente de l'État consulte la région, dans des conditions fixées par voie réglementaire, avant toute décision susceptible d'entraîner une modification substantielle des besoins en matière de transports scolaires.*

« ***Toutefois, à l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. (...)*** »

Article L. 3111-8 : « ***En cas de création d'un périmètre de transports urbains ou de modification d'un périmètre existant au 1^{er} septembre 1984 incluant les transports scolaires, une convention est passée entre l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains et la région. Cette convention fixe les conditions de financement des services de transports scolaires dans le nouveau périmètre. (...)*** »

Article L. 3111-9 : « *Si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par **convention**, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région.* »

En Île-de-France, ce sont les articles L. 3111-14 et L. 3111-15 qui s'appliquent.

Article L. 3111-14 : « *Le syndicat des transports d'Île-de-France organise les services de transports publics réguliers de personnes et peut organiser des services de transport à la demande conformément aux dispositions des articles L. 1241-1 et L. 1241-2. **Le Syndicat est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires** et consulte à leur sujet, au moins une fois par an, le conseil interacadémique d'Île-de-France (...).* »

Article L. 3111-15 : « *Les **départements** de la région Île-de-France qui, en vertu des premier et deuxième alinéas de l'article L. 1241-3 bénéficieraient d'attributions **déléguées** par le syndicat en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires **peuvent également déléguer**, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord.* »

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI : UNE REDÉFINITION DE LA LISTE ET DES COMPÉTENCES DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE LA MOBILITÉ

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, celui-ci « *entend modifier le contenu et la répartition des compétences des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) afin d'encourager l'exercice de la compétence mobilité par la collectivité ayant la capacité et la volonté de le faire. Dans les territoires dont la [démographie] est peu dense, l'organisation de services de mobilité est souhaitable à un échelon plus large que celui de la commune, à savoir le niveau intercommunal (seul ou en groupement), et dans un choix de services « à la carte » en complément des réseaux structurants organisés par la région (qui pourront continuer à l'être pour éviter les effets de démutualisation).* »

(1) Art. L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Les compétences déléguées (...) sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire (...). »

L'article 1^{er} procède à une réécriture de l'article L. 1231-1 du code des transports qui définit la liste des autorités organisatrices de la mobilité et crée un article L. 1231-3 qui confère aux régions la qualité d' « *autorité organisatrice de la mobilité régionale* » (AOMR). La commune n'est plus l'AOM « par défaut ». Seront désormais AOM dans leur ressort territorial :

– les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles, y compris la métropole de Lyon (ce qui est déjà le cas dans le droit en vigueur) ;

– les communautés de communes auxquelles les communes membres transfèrent leur compétence en matière de mobilité : **le projet de loi pose ainsi le principe d'un transfert de cette compétence pour toute commune membre d'une communauté de communes, alors que ce transfert est actuellement facultatif** ;

– les syndicats mixtes ouverts et fermés et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), après que les EPCI qui en sont membres leur ont transféré leur compétence en matière de mobilité ;

– certaines communes (correspondant au cas prévu au II de la nouvelle rédaction de l'article L. 1231-1 – *voir page suivante*) ;

– et les régions : toutes les régions en tant qu'autorité organisatrice des services d'intérêt régional et, le cas échéant, une région en tant qu'AOM par substitution à une communauté de communes.

1. Les autorités organisatrices de la mobilité régionale (AOMR)

En vertu du nouvel article L. 1231-3, chaque région est AOMR de plein droit, ce qui lui donne compétence pour **organiser, au titre de l'intérêt régional** :

– des services de transports publics de personnes, qui peuvent être des services réguliers ou des services à la demande ;

– des services de transport scolaire, auxquels continuent de s'appliquer les articles L. 3111-7 et suivants ;

– des « *services relatifs aux mobilités actives* » définies à l'article L. 1271-1 (article créé par l'article 22 du projet de loi d'orientation des mobilités ⁽¹⁾), la région pouvant également contribuer au développement de ces services ;

– des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur, la région pouvant également « *contribuer à leur développement* ».

(1) Le nouvel article L. 1271-1 du code des transports prévu par l'article 22 du projet de loi définit les **mobilités actives** comme « l'ensemble des modes de déplacements pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée. »

L'article 6 du projet de loi ajoute à cette liste la possibilité pour les régions d'organiser des « *services de mobilité solidaire* », de contribuer au développement de tels services et de verser des aides individuelles à la mobilité (*voir commentaire de l'article 6*).

L'article 1^{er} du projet de loi ajoute qu'en tant qu'AOMR, la région devra **assurer** « *la planification, le suivi et l'évaluation de sa politique de mobilité* ».

L'article 1^{er} vient également modifier :

– l'article L. 1231-14, relatif au régime juridique de l'auto-partage, pour autoriser les AOMR – et plus seulement les AOM – à délivrer un label « auto-partage » ;

– l'article L. 1231-15, relatif au covoiturage, pour obliger les AOMR – et plus seulement les AOM – à établir un schéma de développement des aires de covoiturage ⁽¹⁾ ;

– l'article L. 1231-16, pour autoriser les AOMR – et plus seulement les AOM – à organiser un service de location de bicyclettes en cas de carence de l'offre privée.

2. Le transfert de compétences des communes vers la communauté de communes et, le cas échéant, de la communauté de communes vers la région

La nouvelle rédaction de l'article L. 1231-1 implique un transfert obligatoire de la compétence d'AOM des communes à la communauté de communes dont elles font partie. Le III de l'article 1^{er} précise que si une commune membre d'une communauté de communes n'a pas effectivement transféré à celle-ci sa compétence d'AOM au 30 septembre 2020, le transfert de compétence sera opéré par délibération de la commune concernée et devra entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

L'étude d'impact estime qu'environ 210 communautés de communes sont susceptibles de se voir ainsi transférer la compétence d'AOM au 1^{er} janvier 2021.

À partir de cette date, si le transfert n'a pas été opéré par une ou plusieurs communes d'une communauté de communes, la région se voit chargée, de droit, de la compétence d'AOM sur le territoire de cette communauté de communes, sauf en ce qui concerne les services déjà organisés, à cette date, par une ou plusieurs communes membres qui souhaitent continuer à les organiser librement ; la seule condition pour ce faire est que ces communes doivent en informer préalablement la région. Ces communes qui choisissent ainsi

(1) La compétence des AOM et des AOMR dans le domaine du **covoiturage** est, par ailleurs, complétée par l'article 15 du projet de loi, qui dispose, en modifiant l'article L. 1231-15 du code des transports, que ces autorités organisatrices peuvent verser une allocation aux passagers ou aux conducteurs qui effectuent des déplacements en covoiturage en ayant recours à une plateforme dématérialisée.

de continuer à organiser elles-mêmes des services de mobilité sans en avoir transféré la responsabilité à la communauté de communes pourront continuer à prélever le versement transport (*voir commentaire de l'article 2*).

Le transfert automatique à la région de la compétence d'AOM dont une communauté de communes ne s'est pas « emparée » **n'est toutefois pas irréversible**. Le projet de loi prévoit **deux cas de figure dans lesquels cette intercommunalité peut reprendre cette compétence** : si elle fusionne avec une autre communauté de communes, ou si elle délibère en vue de créer un syndicat mixte régi par l'article L. 5711-1 ou par l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales et doté de la compétence en matière de transport (*voir encadré page 55*).

Dans ces deux cas, la communauté de communes sur le territoire de laquelle la région est devenue l'AOM peut demander à celle-ci de lui « restituer » la compétence, et **cette restitution est de droit** et doit avoir lieu dans les dix mois suivant la délibération de la communauté de communes. Toutefois, lorsque la région a, entre-temps, organisé des services sur le territoire de la communauté de communes, le transfert des **services** de transports publics réguliers, à la demande ou scolaires de la région à la communauté de communes intervient dans un délai qui peut être différent, puisqu'il doit être convenu avec la région.

En cas de « restitution » de la compétence d'AOM de la région à la communauté de communes, les communes qui avaient choisi de conserver leurs propres services de mobilité **seront obligées de transférer ceux-ci à la communauté de communes** dans un délai d'un an.

La prise de compétence par une communauté de communes **s'accompagne obligatoirement du transfert concomitant par la région à l'intercommunalité des « charges et biens mobilisés » par la région** pour l'exercice de cette compétence, les modalités financières de ce transfert faisant l'objet d'une **convention** entre la région et la communauté de communes. Si les deux collectivités ne parviennent pas à un accord sur ces modalités financières, le projet de loi prévoit qu'une « *commission locale pour l'évaluation des charges et ressources transférées* », composée paritativement de représentants de la région et de représentants de l'intercommunalité concernée, est consultée conformément aux modalités prévues par l'article 133 de la loi NOTRe. Si un accord n'est toujours pas trouvé après cette consultation, c'est le préfet de région qui arrête le montant des dépenses résultant du transfert de charges et de biens.

Par coordination avec les modifications apportées par l'article 1^{er} du projet de loi à l'article L. 1231-1 du code des transports, **l'article L. 3111-5** du même code est modifié pour que la substitution, de droit, d'un groupement de collectivités à une région pour l'exécution de services organisés par celle-ci sur le territoire du groupement s'applique selon des **modalités différentes selon le type d'intercommunalité** :

– en cas de création ou de modification du ressort territorial « *d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération ou d'une métropole* » entraînant l'inclusion, dans ce territoire, de services de mobilité organisés par une région, la substitution de droit s'opère comme dans le droit en vigueur ;

– lorsque la compétence d'AOM est transférée par les communes membres d'une **communauté de communes** à celle-ci (qu'il s'agisse d'une communauté créée ou préexistante), ou lorsque le périmètre d'une communauté de communes dotée de la compétence d'AOM est modifié et que cela entraîne la même situation d'inclusion de services organisés par une région, « *la substitution, pour l'exécution des services de transport public réguliers, à la demande ou scolaires, intervient, à [la] demande [de la communauté de communes], dans un délai convenu avec la région* ».

3. Le contenu de la compétence des AOM

L'article 1^{er} du projet de loi crée un article L. 1231-1-1 du code des transports qui définit le contenu de la compétence des AOM, qu'il s'agisse des AOM dont la liste figure au I de la nouvelle rédaction de l'article L. 1231-1 du même code, ou des régions qui deviennent AOM sur le territoire de communautés de communes en application du II du même article.

Les services que l'AOM pourra organiser sont les mêmes que ceux que pourra organiser l'AOMR en vertu de l'article L. 1231-3, mais avec, d'une part, une limitation concernant les transports scolaires, et d'autre part, des possibilités supplémentaires qui ne sont pas offertes aux AOMR par le texte.

S'agissant des transports scolaires, les AOMR conservent la compétence qui a été transférée des départements vers les régions par la loi NOTRe. Mais s'agissant des AOM, elles ne sont compétentes que dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 3111-7 et à l'article L. 3111-8 (*voir encadré page 58*) ; ces articles sont modifiés pour préciser que les « *périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984* » à l'intérieur desquels la responsabilité des transports scolaires relève de l'AOM sont ceux qui sont devenus, depuis, des ressorts territoriaux d'AOM.

S'agissant des possibilités qui sont ouvertes aux AOM mais pas aux AOMR, les AOM peuvent, selon le II de l'article L. 1231-1-1 :

– offrir un service de conseil et d’accompagnement individualisé à la mobilité, destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu’aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ;

– mettre en place un service de conseil en mobilité destiné « *aux employeurs et aux gestionnaires d’activités générant des flux de déplacements importants* » ;

– organiser des services de transport de marchandises et de logistique urbaine en cas d’inexistence, d’insuffisance ou d’inadaptation de l’offre privée, afin de réduire la congestion urbaine et les nuisances pour l’environnement.

En conséquence de ce II de l’article L. 1231-1-1, le projet de loi supprime un alinéa de l’article L. 1231-8 qui **obligeait** les AOM dont les ressorts territoriaux sont inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants à mettre en place un service de conseil en mobilité à l’intention des employeurs et gestionnaires d’activités générant des flux de déplacements importants et à l’intention de publics spécifiques, notamment les personnes handicapées et les personnes âgées.

Comme les AOMR, chaque AOM doit assurer « *la planification, le suivi et l’évaluation de sa politique de mobilité* », mais le texte précise qu’à ce titre elle doit remplir **deux obligations** :

– élaborer le plan de mobilité prévu par l’article L. 1214-1 (dans sa rédaction issue de l’article 5 du projet de loi) ou le plan de mobilité rurale prévu par l’article L. 1214-36-1 (qui est créé par l’article 5 du projet de loi) ;

– associer à l’organisation des mobilités « *l’ensemble des acteurs concernés* ».

Lorsque c’est la région qui est AOM à la place d’une communauté de communes, l’élaboration d’un plan de mobilité n’est pas une obligation mais une **faculté** ; si elle choisit de le faire, elle doit le définir « *à l’échelle la plus pertinente, qui ne peut être supérieure à l’échelle du bassin de mobilité* » (la notion de bassin de mobilité est définie à l’article L. 1215-1 créé par l’article 4 du projet de loi).

Une disposition particulière applicable seulement aux métropoles et à la métropole de Lyon (nouvel article L. 2121-3-1) confère à celles-ci, en tant qu’AOM, la possibilité de contribuer au **financement d’un service ferroviaire régional de voyageurs ou d’un service en gare** situés dans leur ressort territorial afin de répondre à un besoin qui leur est spécifique ou d’assurer un surcroît de desserte. À cette fin, elles peuvent conclure une convention avec la région.

4. Les possibilités de délégation par la région

L'article L. 1231-4 créé dans le code des transports par l'article 1^{er} du projet de loi dispose que la région, pour l'exercice de sa compétence d'AOMR comme pour l'exercice de sa compétence d'AOM lorsque celle-ci lui est transférée par une intercommunalité, a le droit de déléguer, par convention, tout ou partie d'un service ou de plusieurs services de mobilité, dans les conditions prévues par l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales. Cette délégation est faite en faveur d'une collectivité territoriale autre qu'une région, à un EPCI à fiscalité propre ou à une autre AOM.

Une telle délégation peut être opérée soit à l'initiative de la région, soit à la demande d'une ou plusieurs AOM, notamment si celles-ci constatent « *qu'un besoin de mobilité dépassant leurs ressorts territoriaux respectifs n'est pas satisfait* ».

5. Une modification de l'article 133 de la loi NOTRe

L'article 133 de la loi précitée du 7 août 2015 (loi NOTRe) a prévu que les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans cette loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités locales ou de leurs groupements « *ouvrent droit à une compensation financière* » dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales.

S'agissant des transferts de compétences effectués par la loi NOTRe entre **les départements** et d'autres collectivités locales ou vers des groupements de collectivités locales, et qui ont pour conséquence d'accroître la charge de ces collectivités ou groupements, le V de l'article 133 de la loi impose le transfert concomitant par le département des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources « *sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences transférées. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.* »

L'article 1^{er} du projet de loi d'orientation des mobilités complète cette dernière phrase pour préciser que cette compensation intégrale est calculée **en incluant** « *le montant des crédits alloués par le département à l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains dans le cadre de la convention prévue à l'article L. 3111-8 du code des transports lorsque cette compétence est transférée à la région* ». Pour mémoire, il s'agit de la compétence d'organisation des **transports scolaires**.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a largement modifié les dispositions de l'article 1^{er} du projet de

loi relatives aux compétences des AOM, même si elle a globalement souscrit à la logique du projet de loi visant à clarifier la carte des AOM et à inciter un plus grand nombre de collectivités et de groupements de collectivités à se saisir de cette compétence. La commission a principalement souhaité **conférer davantage de souplesse à la procédure de transfert de la compétence** d'organisation de la mobilité, d'une part en laissant plus de temps aux communes pour choisir de transférer ou non leur compétence aux communautés de communes, et d'autre part en introduisant un troisième cas de réversibilité du transfert de la compétence d'une communauté de communes à la région.

a. Les modifications apportées aux transferts de compétences

La commission a adopté un amendement de la rapporteure pour avis de la commission des lois visant à **traiter explicitement le cas des îles maritimes composées d'une seule commune**, territoires sur lesquels ne s'applique pas l'obligation de couverture intégrale par des EPCI à fiscalité propre ; ces communes sont mentionnées au V de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales ⁽¹⁾. L'amendement adopte donc l'article L. 1231-1 du code des transports pour que ces communes insulaires isolées :

– d'une part, aient la qualité d'AOM comme les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, les communautés de communes auxquelles cette compétence est transférée par leurs membres, les syndicats mixtes, les PETR et les communes qui, en cas de prise de compétence par la région, continuent à organiser librement des services malgré cette prise de compétence ;

– d'autre part, lorsqu'elles n'exercent pas cette compétence d'AOM, puissent demander le transfert de cette compétence à la région, avec, dans ce cas, un double calendrier :

- si une telle commune délibère sur ce transfert avant le 31 mars 2021, le transfert à la région est de droit et la région doit l'exercer à compter du 1^{er} juillet 2021 ;
- si la délibération est prise après le 31 mars 2021, le conseil régional dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le transfert, et peut donc le refuser ; à défaut de délibération du conseil régional dans ce délai, sa décision est réputée favorable au transfert.

L'amendement prévoit également que, comme pour le cas général des communautés de communes traité par le III de l'article L. 1231-1 du code des transports, le transfert de la compétence d'AOM par une île mono-communale à la région n'est pas irréversible, les trois clauses de réversibilité pouvant être utilisées par ces communes.

(1) Ces communes sont au nombre de quatre : les îles d'Yeu, de Bréhat, de Sein et d'Ouessant.

La commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis pour **allonger le délai laissé aux communes membres d'une communauté de communes** pour se prononcer sur le transfert de leur compétence d'AOM à la communauté : la date butoir passe du 30 septembre 2020 au 31 décembre 2020 pour la délibération, et du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} juillet 2021 pour la prise d'effet du transfert prononcé par arrêté du préfet et donc pour l'exercice de plein droit de la compétence d'AOM par la région sur le territoire de la communauté de communes concernée. La commission du Sénat a précisé que l'organe délibérant de la communauté de communes et les conseils municipaux de ses membres se prononcent sur le transfert dans les mêmes conditions de majorité que celles qui sont requises pour la création de l'EPCI, et que le transfert de compétence s'effectue selon les modalités prévues aux quatre derniers alinéas de l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant du caractère réversible du transfert de la compétence de certaines communautés de communes (et des communes insulaires isolées) à la région, la commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis qui procèdent aux ajouts suivants dans l'article L. 1231-1 :

– **lorsqu'une communauté de communes (ou une commune insulaire isolée) décide de demander à la région la restitution de la compétence** parce qu'elle fusionne avec une autre communauté de communes ou décide de créer ou d'adhérer à un syndicat mixte, la délibération demandant la restitution doit intervenir « *dans un délai d'un an à compter* » soit de l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant la fusion des deux communautés de communes, soit de l'adhésion d'une commune insulaire isolée à un EPCI, soit de la délibération de création ou d'adhésion au syndicat mixte ;

– **un troisième cas de réversibilité** : la restitution de la compétence d'AOM de la région à la communauté de communes est **de droit si elle est décidée d'un commun accord entre la communauté de communes et la région**. La procédure est alors la suivante : la communauté de communes adopte une délibération demandant le transfert ; le conseil régional a trois mois pour se prononcer sur ce transfert ; à défaut de délibération dans ce délai, la décision de la région est réputée favorable à la restitution de la compétence ;

– en cas de restitution de la compétence d'AOM par une région à une communauté de communes, le transfert des services de transports publics réguliers, à la demande ou scolaire doit intervenir **dans un délai convenu avec la région et au plus tard dans les trois ans** qui suivent la restitution de la compétence ;

– de plus, en cas de restitution de la compétence, le transfert des services de mobilité entraîne de plein droit l'application de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et

obligations qui leur sont attachés à la date du transfert. Les dispositions visées sont les trois premiers alinéas de l'article L. 1321-2 et les articles L. 1321-3 et suivants du code général des collectivités territoriales :

Art. L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. (...)* »

Art. L. 1321-2. « *Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. (...) Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire.*

« *La collectivité bénéficiaire peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.*

« *La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés, et des marchés publics que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. (...)* »

Art. L. 1321-3. « *En cas de désaffectation totale ou partielle des biens mis à disposition en application des articles L. 1321-1 et L. 1321-2, la collectivité propriétaire recouvre l'ensemble de ses droits et obligations sur les biens désaffectés. (...)* »

Art. L. 1321-5. « *Lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences succède à tous ses droits et obligations. (...)* »

b. Les modifications apportées au contenu des compétences des AOM et des AOMR

L'article L. 1231-1-1 du code des transports créé par le projet de loi et relatif au **contenu des compétences des AOM (obligations et facultés)** a été modifié par la commission du Sénat par adoption de deux amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis portant sur les obligations de **planification** prévues pour les AOM par la rédaction initiale du projet de loi : celle-ci imposait aux AOM d'élaborer un plan de mobilité ou un plan de mobilité rurale, cette obligation n'étant toutefois qu'une faculté quand l'AOM est une région. Les rapporteurs ont considéré que ces dispositions étaient superflues et ont donc procédé à leur suppression.

S'agissant des obligations de **planification** prévues par l'article L. 1231-3 du même code pour les **AOMR**, la commission a adopté un amendement de la rapporteure pour avis précisant que la planification, par la région, de sa politique de mobilité peut être intégrée au SRADDET.

La commission a également adopté un amendement de M. Ronan Dantec (RDSE) qui vise à imposer **aux AOM, aux AOMR et à Île-de-France Mobilités** l'obligation de contribuer aux objectifs de lutte contre le changement climatique et contre la pollution de l'air.

c. Les modifications apportées à la délégation de services par les régions

L'article L. 1231-4 du code des transports créé par le projet de loi permet à une région, qu'elle agisse en tant qu'AOMR ou en tant qu'AOM, de déléguer des services par contrat à une autre collectivité locale, à un EPCI à fiscalité propre ou à une autre AOM. La commission a adopté trois amendements identiques, présentés par Mme Michèle Vullien (UC), par le groupe Socialiste et républicain et par M. Ronan Dantec (RDSE), ajoutant à la liste des délégataires possibles les syndicats mixtes « loi SRU » mentionnés à l'article L. 1231-10 du code des transports. Elle a également adopté un amendement de la rapporteure pour avis de la commission des lois supprimant la possibilité explicite, pour une telle délégation, d'intervenir à la demande d'une ou plusieurs AOM.

d. La modification adoptée sur les transports scolaires

La commission a adopté un amendement du groupe Socialiste et républicain complétant l'article L. 3111-8 du code des transports relatif aux transports scolaires pour ajouter que l'autorité organisatrice qui conclut une convention avec la région « *apprécie l'opportunité de recourir à des services de transport scolaire ou à d'autres services réguliers de transport public de personnes, en tenant compte des enjeux de qualité et de sécurité du transport des élèves* ».

e. La suppression de la modification de l'article 133 de la loi NOTRe

La commission a adopté trois amendements identiques présentés par la rapporteure pour avis de la commission des lois, par Mme Laure Darcos (LR) et par M. Alain Fouché (LIRT) supprimant le II de l'article 1^{er} du projet de loi qui modifiait l'article 133 de la loi NOTRe.

2. L'examen en séance publique

a. Les obligations des AOT

L'article L. 1211-4 du code des transports, qui définit les missions de service public de l'ensemble des AOT (État, collectivités territoriales et groupements de collectivités), a été modifié par l'adoption, en séance publique, de trois amendements identiques présentés par M. Daniel Gremillet (LR), Mme Françoise Laborde (RDSE) et M. Cyril Pellevat (LR) visant à ce que les AOT tiennent compte, dans le cadre de ces missions, « *à la fois de la pluralité des besoins en matière de mobilité et de la diversité des territoires afin de leur apporter des réponses adaptées, durables et équitables* ». Le rapporteur a émis un avis favorable, le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat.

b. Les transferts de compétence

Lorsqu'une région exerce la compétence d'AOM à la place d'une communauté de communes sur le territoire de celle-ci, en application du II de l'article L. 1231-1 du code des transports modifié par le projet de loi, il est possible pour une ou plusieurs communes de poursuivre la fourniture de services qu'elles organisaient avant ce transfert. Le Sénat a adopté un amendement de M. Patrick Chaize (LR), avec avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, afin que ces communes puissent alors continuer à prélever le « versement transport » (*voir commentaire de l'article 2*) si elles finançaient ces services par ce moyen.

Le Gouvernement a déposé un amendement pour supprimer le troisième cas de réversibilité, introduit par la commission du Sénat, mais cet amendement a été rejeté.

Lorsque la réversibilité est utilisée par une communauté de communes, le texte adopté en commission prévoyait que le transfert des services de la région à la communauté de communes devrait intervenir au plus tard dans un délai de trois ans. En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de M. Jean-François Husson (LR) supprimant ce délai de trois ans, afin que le délai de transfert soit simplement convenu avec la région. Le rapporteur et le Gouvernement ont émis un avis favorable à cet amendement.

c. Les transports scolaires

Le Sénat a adopté un amendement de Mme Dominique Vérien (UC), soutenu par le rapporteur (le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse des sénateurs), complétant l'article L. 3111-7 du code des transports par un alinéa imposant aux autorités organisatrices de favoriser l'ouverture des services de transport scolaire à d'autres usagers.

D'autre part, le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, des amendements identiques de MM. Jean-François Longeot (UC), Michel Vaspart (LR) et Jean-François Rapin (LR) créant un article L. 3111-10-1 dans le code des transports pour obliger l'Éducation nationale à consulter les autorités organisatrices compétentes en matière de transports scolaires « *sur les projets de modification des temps scolaires susceptibles d'avoir un impact sur l'organisation des services de transport scolaire* ».

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

1. Les compétences des AOM et des AOMR

S'agissant de la définition du contenu de la compétence des AOM (nouvel article L. 1231-1-1 du code des transports), la commission a adopté trois amendements :

– deux amendements identiques de MM. Alain Perea et Damien Pichereau (LaREM) ajoutant la possibilité, pour une AOM, de **contribuer au développement** de services de transport de marchandises et de logistique urbaine en cas de carence de l’offre privée ;

– un amendement de M. Matthieu Orphelin (NI) ajoutant l’obligation, pour chaque AOM, de **contribuer à la lutte contre l’étalement urbain**.

En ce qui concerne les **autorités organisatrices de la mobilité régionales (AOMR)**, dont les compétences sont définies par le nouvel article L. 1231-3 du code des transports, la commission a adopté un amendement de votre rapporteur supprimant l’intégration facultative, dans les SRADDET, de la planification régionale en matière de mobilité. Un autre amendement de votre rapporteur adopté par la commission complète le nouvel article L. 1231-4 du même code, relatif à la possibilité, pour une région, de déléguer par convention tout ou partie des services relevant de sa compétence d’AOMR, afin que la région puisse déléguer non seulement des services, mais aussi les autres composantes de sa compétence.

2. Les précisions relatives aux transports scolaires

Des précisions ont été apportées par la commission s’agissant des **transports scolaires**.

Le Sénat a introduit, dans l’article L. 3111-7 du code des transports, un alinéa invitant les autorités organisatrices des services de transports scolaires (c’est-à-dire, en principe, les régions) à favoriser l’ouverture de ces services à d’autres usagers. Des amendements identiques de votre rapporteur et de Mme Aude Luquet (Modem) ont conduit à préciser que dès lors qu’un service public régulier de transport routier de personnes est principalement dédié au transport d’élèves, ce service est soumis aux dispositions applicables au transport en commun d’enfants. Ainsi, même s’ils ne transportent pas seulement des élèves, les véhicules utilisés devront être conformes aux prescriptions réglementaires du code de la route relatives au transport d’enfants, pour assurer leur sécurité.

Par ailleurs, la commission a supprimé, en adoptant des amendements identiques de votre rapporteur et de M. Anthony Cellier (LaREM), la procédure, introduite par le Sénat, de consultation des autorités organisatrices par l’Éducation nationale sur les projets de modification des temps scolaires, une telle consultation étant déjà prévue par le code de l’éducation.

3. Les clarifications et modifications concernant les transferts de compétences

• La commission a adopté, sur l’article 1^{er}, vingt-cinq amendements présentés par votre rapporteur pour améliorer la rédaction du texte, clarifier celle-ci ou procéder à des mesures de coordination juridique. **Les points qui suivent ont été clarifiés.**

Les communes membres d'une intercommunalité mais qui ont décidé de ne pas lui transférer leur compétence d'AOM ne pourront, en tout état de cause, pas demeurer des AOM au-delà du 1^{er} juillet 2021.

Toutefois, en cas de prise de la compétence d'AOM par une région et pour préserver les services préexistants organisés par certaines communes :

– les communes pourront continuer à prélever le « versement mobilité » pour maintenir les services de transport préexistants qu'elles ont organisés ;

– si une commune, membre d'une intercommunalité, a transféré sa compétence d'AOM à un syndicat mixte auquel elle a adhéré mais auquel l'intercommunalité n'a pas adhéré, ce syndicat mixte de transport demeurera compétent sur le territoire de cette commune, tandis que la région deviendra compétente sur le reste du périmètre de la communauté de communes.

● **S'agissant du dispositif de réversibilité** prévu par le projet de loi, qui permet à une communauté de communes, dont la compétence d'AOM a été transférée de droit à la région, de « récupérer » cette compétence, la commission a adopté :

– un amendement de votre rapporteur précisant que lorsque la communauté de communes demande à la région le transfert de la compétence, ce transfert porte sur **l'ensemble constitué par les services de transport public réguliers, à la demande et scolaires** (et non plus « *ou scolaires* ») **intégralement effectués** dans le ressort territorial de la communauté de communes ou de la commune qui organisait seule, avant le transfert à la région, des services ;

– trois amendements identiques présentés par votre rapporteur, par le rapporteur pour avis de la commission des lois et par Mme Aude Luquet (Modem), qui **suppriment l'alinéa 18 de l'article 1^{er}, correspondant au troisième cas de réversibilité** du transfert de la compétence d'AOM d'une communauté de communes à une région.

● Enfin, la commission a rétabli le paragraphe II de l'article 1^{er} dans sa version initiale, qui modifiait l'article 133 de la loi NOTRe, en adoptant des amendements identiques de M. Martial Saddier (LR), Mme Valérie Lacroute (LR), MM. Benoît Simian (LaREM) et Pierre Morel-à-L'Huissier (UDI).

4. La modification des règles de constitution des syndicats mixtes

Les syndicats mixtes dits « ouverts », associant des collectivités locales, des groupements de collectivités et d'autres personnes morales de droit public sont régis par l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales. Le dernier alinéa de cet article pose une règle spécifique ne s'appliquant **qu'à ceux de ces syndicats mixtes auxquels a été transférée la compétence d'AOM** ; il prévoit en effet que, lorsqu'un EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à 400 000 habitants ou la métropole de Lyon a transféré sa compétence

en matière d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, « *sa représentation au titre de cette compétence est au moins égale à la majorité des sièges composant le comité syndical* ».

La commission a adopté un amendement de M. Lionel Causse (LaREM) supprimant cette disposition particulière, afin de faciliter la gouvernance des syndicats mixtes de transport.

5. La modification du dispositif, introduit par le Sénat, d'encadrement des services de transport touristiques

Le Sénat a introduit dans le code des transports un article L. 1221-4-1 prévoyant que les opérateurs souhaitant mettre en place un service de transport public « *essentiellement exploité pour son intérêt historique ou sa vocation touristique* » doivent respecter des prescriptions générales préalablement publiées par les AOM, les AOMR, Île-de-France Mobilités (IdFM) et les métropoles. Ces prescriptions sont intégrées dans une convention, conclue après avis conforme de la collectivité compétente en matière de voirie, cette convention ne pouvant pas octroyer de droits exclusifs. Les prescriptions doivent prévoir en particulier des mesures favorisant l'utilisation de véhicules à faibles émissions.

La commission a adopté un amendement de M. Damien Pichereau (LaREM), sous-amendé par votre rapporteur, qui modifie le dispositif introduit par le Sénat en distinguant deux cas de figure. L'amendement prévoit en effet que les AOM, les AOMR, IdFM et les métropoles peuvent, pour des services de ce type, décider de recourir à « *une procédure de publicité avec mise en concurrence* » ou à « *une procédure de publicité sans mise en concurrence* ».

Dans le premier cas, la mise en concurrence aboutit à la conclusion d'une convention entre l'autorité organisatrice et un opérateur ; cette convention est à durée limitée et doit comprendre les mesures prévues par le Sénat en faveur de l'utilisation de véhicules à faibles émissions.

Dans le second cas, puisqu'il n'y a pas de mise en concurrence, l'opérateur choisi par l'autorité organisatrice conclut aussi une convention avec celle-ci. L'autorité organisatrice devra avoir défini préalablement des prescriptions générales d'exécution, qui sont intégrées dans la convention. Celle-ci ne peut pas accorder de droits exclusifs, et le nombre d'opérateurs ne peut pas être contingenté.

Dans les deux cas, l'accord des gestionnaires de voirie concernés doit être obtenu, avant la signature de la convention, sur l'emplacement des points d'arrêt et des zones de régulation des bus touristiques.

III. LE RÉGIME PARTICULIER DE L'ÎLE-DE-FRANCE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

La gouvernance des transports publics dans la région Île-de-France est régie par des dispositions spécifiques (articles L. 1241-1 à L. 1241-20 du code des transports). **La particularité la plus notable est l'existence d'une autorité organisatrice unique pour l'ensemble du territoire régional : le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).** D'autres particularités concernent les dispositions relatives au financement des transports et aux documents de planification (*voir les commentaires des articles 2 et 5*).

Le STIF est un établissement public administratif qui réunit la région Île-de-France, la Ville de Paris et les départements de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine, des Yvelines, du Val-de-Marne, de l'Essonne, de Seine-et-Marne et du Val-d'Oise. Le conseil d'administration du STIF, régi par l'article L. 1241-9 du code des transports, doit assurer la représentation des collectivités territoriales qui en sont membres et compte aussi des représentants de la chambre de commerce et d'industrie d'Île-de-France et des présidents des EPCI.

En vertu de l'article L. 1241-1 du code des transports, le STIF est l'autorité organisatrice des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Île-de-France, y compris pour les transports publics réguliers fluviaux. Le STIF est chargé d'assurer les missions et de développer les services mentionnés à l'article L. 1231-8 du même code (qui s'applique à toutes les AOM d'agglomérations de plus de 100 000 habitants) c'est-à-dire, notamment, l'élaboration d'outils d'aide aux décisions publiques et privées ayant un impact sur les pratiques de mobilité, l'instauration d'un service d'information sur l'ensemble des modes de transports et sur leur combinaison, ainsi que la mise en place d'un service de conseil en mobilité.

C'est également le STIF qui est responsable de l'organisation et du fonctionnement des **transports scolaires** (article L. 3111-14) et du financement des frais de transport individuel des élèves handicapés vers les établissements scolaires et des étudiants handicapés vers les établissements d'enseignement supérieur (article L. 3111-16). En Île-de-France, les départements n'ont donc aucune compétence « transports scolaires ». Toutefois, l'article L. 3111-15 permet au STIF de leur déléguer certaines attributions en matière de transports scolaires, les départements d'Île-de-France ayant ensuite eux-mêmes la possibilité de « subdéléguer » par convention ces attributions à d'autres collectivités ou à des personnes morales publiques ou privées. Par exemple, au 1^{er} avril 2019, dans le département de Seine-et-Marne, sept communautés d'agglomération, sept communautés de communes, quatre syndicats intercommunaux et quatre syndicats mixtes exercent des compétences en matière de transport scolaire. C'est également le cas pour quatre communautés d'agglomération et une communauté urbaine dans le département des Yvelines.

La compétence générale du STIF lui confère plusieurs facultés : le STIF peut organiser des services de transport à la demande, il peut délivrer un label « auto-partage » pour des véhicules affectés à cette activité, il peut mettre à la disposition du public des plateformes dématérialisées facilitant la rencontre des offres et demandes de covoiturage, et il peut organiser des services publics d'auto-partage, de location de bicyclettes et de transport de marchandises et de logistique urbaine, selon les modalités définies aux articles L. 1231-1, L. 1231-14 et L. 1231-16 du code des transports, c'est-à-dire à condition que de tels services publics soient inexistantes et que les communes et EPCI sur le territoire desquels le STIF envisage d'organiser ces services aient donné leur accord.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article 1^{er} du projet de loi procède à une nouvelle rédaction complète de l'article L. 1241-1 du code des transports qui définit les missions du Syndicat des transports d'Île-de-France. Il convient cependant de noter que d'autres modifications sont apportées à ce même l'article L. 1241-1 par plusieurs autres articles du projet de loi (les articles 4, 6 et 15), qui visent donc à modifier la rédaction de l'article telle qu'établie par l'article 1^{er}.

L'article 1^{er} prend acte du changement de nom décidé par le STIF lui-même, dont l'organe délibérant a choisi en 2017 le changement en « Île-de-France Mobilités » (IdFM) : le projet de loi procède à la substitution de cette nouvelle dénomination à l'ancienne dans l'ensemble des textes législatifs en vigueur.

Outre des modifications rédactionnelles, l'article L. 1241-1 du code des transports se trouve complété sur plusieurs points.

La compétence actuelle du STIF en matière d'usages partagés des véhicules terrestres à moteur (délivrance d'un label « auto-partage », mise à disposition de plateformes dématérialisées pour le covoiturage en cas de carence de l'offre privée, création d'un signe distinctif pour les véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage) est élargie et reformulée, par la combinaison des dispositions des articles 1^{er} et 15 du projet de loi. Ainsi, IdFM est compétent pour organiser « *des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur* » et pour « *contribuer à leur développement* » ; il peut notamment organiser un service public d'auto-partage (dans les mêmes conditions que pour un service de location de bicyclettes : inexistence d'un tel service public et accord des communes ou EPCI concernés).

Comme pour les services de mobilités actives, le projet de loi prévoit une consultation obligatoire d'IdFM avant toute décision de développement ou de renouvellement de services d'usages partagés existants. IdFM conserve la faculté qu'a le STIF de délivrer un label « auto-partage » et de mettre à disposition du public des plateformes dématérialisées de covoiturage, et se voit reconnaître par

l'article 15 du projet de loi la possibilité de verser une allocation aux passagers ou aux conducteurs qui pratiquent le covoiturage.

Comme les AOM de droit commun (article L. 1231-1-1 du code des transports créé par le projet de loi), IdFM peut aussi, par la combinaison des dispositions de l'article 1^{er} et de l'article 6 du projet de loi qui créent un paragraphe II dans l'article L. 1241-1 :

– offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;

– organiser des services de mobilité solidaire, contribuer à leur développement et verser des aides individuelles à la mobilité ;

– mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;

– organiser des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas de carence de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine et les nuisances pour l'environnement. Il convient de noter que sur ce point, le projet de loi **supprime** la double condition, qui figure dans le droit en vigueur, d'inexistence de services publics de cette nature et d'accord des communes et des EPCI concernés.

De même, comme toutes les autres AOM, IdFM se voit chargé d'assurer la planification, le suivi et l'évaluation de sa politique de mobilité. Le droit en vigueur oblige déjà le STIF à élaborer un plan de déplacements urbains (PDU), et IdFM conserve cette obligation, le PDU étant rebaptisé « plan de mobilité » par l'article 5 du projet de loi.

L'article L. 1241-3 du code des transports modifié par l'article 1^{er} du projet de loi permet à IdFM de déléguer à des collectivités locales ou groupements de collectivités tout ou partie de ses compétences d'organisation de services. L'article L. 1241-5 modifié du même code donne également la possibilité à IdFM d'assurer l'exécution des services par des filiales.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement de M. Ronan Dantec (RDSE) visant à ce qu'Île-de-France Mobilités contribue aux objectifs de lutte contre le changement climatique et contre la pollution de l'air.

S'agissant de l'organisation par IdFM de services relatifs aux mobilités actives, la commission a adopté un amendement de Mme Laure Darcos (LR) visant à introduire une dérogation pour les services publics de location de bicyclettes de longue durée **sans impact sur la voirie**, sans que la rédaction de l'amendement permette d'identifier clairement les règles auxquelles il s'agit de déroger.

En ce qui concerne les transports scolaires, l'article L. 3111-15 du code de transports ne permet actuellement au STIF de déléguer la compétence qu'aux départements. La commission a adopté deux amendements identiques de M. Roger Karoutchi (LR) et Mme Sophie Primas (LR) afin de permettre à IdFM de déléguer l'organisation des transports scolaires non seulement aux départements **mais aussi** à des communes, à des EPCI, à des syndicats mixtes, à des établissements d'enseignement, à des associations de parents d'élèves et à des associations familiales, **ce qui est autorisé dans les régions autres que l'Île-de-France** (article L. 3111-9 du code des transports). En revanche, l'amendement n'ouvre pas aux acteurs autres que les départements le droit de subdéléguer ensuite cette compétence à d'autres acteurs.

Enfin, la commission a adopté deux amendements identiques de M. Roger Karoutchi et de Mme Sophie Primas relatifs à l'organisation de services publics réguliers de transports à vocation touristique. L'article L. 1241-5 du code des transports prévoit que les services organisés par le STIF doivent être inscrits dans un plan régional de transport. Les amendements adoptés visent à permettre à IdFM d'inscrire dans ce plan des **services publics réguliers de transports à vocation touristique** sans attribution de droits exclusifs d'exploitation et **sans mise en concurrence préalable**, à la seule condition que les exploitants choisis après publicité par IdFM démontrent leur capacité à opérer ces services selon les prescriptions posées par IdFM.

2. L'examen en séance publique

Le Sénat a adopté un amendement de M. Roger Karoutchi (LR), contre l'avis du Gouvernement, qui dispose qu'Île-de-France Mobilités est **seul** compétent pour délivrer un label « auto-partage » sur le territoire de la région Île-de-France.

Un amendement de M. Olivier Léonhardt (UC) a introduit des représentants « *des associations d'usagers* » dans la composition du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités. Le rapporteur et le Gouvernement ont émis des avis défavorables à cet amendement.

Le Sénat a modifié en séance publique le dispositif adopté en commission relatif aux services de transport touristiques, en adoptant trois amendements identiques présentés par M. Roger Karoutchi, Mme Sophie Primas et M. Hervé Marseille (UC), contre l'avis du Gouvernement. Codifié dans un article L. 1221-4-1 du code des transports au lieu d'être inséré dans l'article L. 1241-5, et donc

applicable **sur tout le territoire français et pas seulement en Île-de-France**, le dispositif adopté introduit une procédure destinée à la mise en place, par des opérateurs de transport, de services de transport public « *essentiellement exploité[s] pour [leur] intérêt historique ou [leur] vocation touristique* ». Ces opérateurs doivent respecter des « *prescriptions générales d'exécution* » des services, publiées par les autorités organisatrices mentionnées aux articles L. 1231-1 (les AOM), L. 1231-3 (les AOMR), L. 1241-1 (Île-de-France Mobilités), L. 2121-3 (les régions dans leur compétence ferroviaire) et L. 3111-1 (syndicats mixtes de transport). Ces prescriptions, qui doivent prévoir des mesures de nature à favoriser l'utilisation de véhicules à faibles émissions, sont intégrées dans une convention conclue après avis conforme de la collectivité compétente en matière de voirie. Cette convention ne peut pas accorder de droits exclusifs.

Le nouveau dispositif n'a pas vocation à s'appliquer aux services existants déjà conventionnés, mais seulement aux conventions futures.

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission n'a apporté aux dispositions relatives à l'Île-de-France que des modifications rédactionnelles, à l'initiative de votre rapporteur.

Article 1^{er} bis A (nouveau)

(article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales)

Restrictions de circulation sur les îles mono-communales

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales confère au maire un pouvoir général de police de la circulation, sous réserve des pouvoirs du préfet sur les routes à grande circulation. Un maire peut ainsi, par exemple, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement, interdire à certaines heures l'accès à une voie ou réserver cet accès à une ou plusieurs catégories de véhicules, et peut aussi réglementer le stationnement des véhicules (article L. 2213-2 du même code).

L'article L. 2213-4 du même code dispose que le maire « *peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou*

touristiques. » Ces mesures d'interdiction ne sont pas applicables aux véhicules utilisés pour assurer une mission de service public.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement présenté par M. Jimmy Pahun (Modem) complétant l'article L. 2213-4 du code général des collectivités territoriales pour permettre au maire, **sur une île mono-communale**, de prendre des mesures d'interdiction de la circulation dont le champ couvre **l'ensemble du territoire de la commune**, et pas seulement des mesures applicables à certaines voies ou à certains secteurs. Cet amendement a été adopté avec l'avis favorable de votre rapporteur, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de la commission.

Article 1^{er} bis B (nouveau)

(article L. 1111-1 du code des transports)

Inscription de la mobilité active et de la lutte contre la sédentarité dans les grands objectifs de la politique des transports

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1111-1 du code des transports dispose que le système des transports « *doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu'a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix.* »

Il prévoit que la mise en œuvre de cet objectif doit s'effectuer « *dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre.* »

L'article L. 1111-1 du code des transports est modifié par l'article 1^{er} du projet de loi, qui y remplace l'expression « *le système des transports* » par « *l'organisation des mobilités sur l'ensemble du territoire* » (voir commentaire de l'article 1^{er}).

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement présenté par sa présidente, Mme Barbara Pompili, qui vise à apporter deux modifications à l'article L. 1111-1 du code des transports :

- indiquer explicitement que la liberté de choisir les moyens de se déplacer inclue les moyens « *faisant appel à la mobilité active* » ;
- ajouter aux objectifs qui doivent être respectés la lutte contre la sédentarité.

Votre rapporteur a émis un avis favorable sur cet amendement, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de la commission.

Article 1^{er} bis

(article L. 1241-4 du code des transports et article 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris)

Possibilité pour Île-de-France Mobilités d'avoir recours à la déclaration de projet prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit les « *actions ou opérations d'aménagement* » comme celles ayant pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Lorsqu'une action ou une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 est envisagée, **l'article L. 300-6 permet à l'État, aux établissements publics de l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements de se prononcer par une déclaration de projet** (après enquête publique) **sur l'intérêt général** de cette action ou de cette opération, ou sur la réalisation d'un programme de construction.

Le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), dont la nature et les compétences sont définies par les articles L. 1241-1 et suivants du code des transports (*voir commentaire de l'article 1^{er}*) est un établissement public. L'article L. 1241-4 lui permet d'« *assurer la maîtrise d'ouvrage ou [de] désigner le ou les maîtres d'ouvrage de projets d'infrastructures nouvelles destinées au transport*

public de voyageurs, dans la limite des compétences reconnues à SNCF Réseau et à l'établissement public Société du Grand Paris ». Mais il n'est ni un établissement public de l'État, ni un groupement de collectivités territoriales, et il ne peut donc pas appliquer la procédure de déclaration de projet prévue par l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement de M. Roger Karoutchi (LR) complétant l'article L. 1241-4 du code des transports pour permettre à Île-de-France Mobilités d'être assimilé à un groupement de collectivités territoriales au sens et pour l'application de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme. En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de coordination du rapporteur, avec avis favorable du Gouvernement.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

Article 2

(articles L. 2333-64, L. 2333-65, L. 2333-66, L. 2333-67, L. 2333-68, L. 2333-70, L. 2333-73, L. 2531-2, L. 2531-3, L. 2531-5, L. 2531-6, L. 2531-9, L. 5214-23, L. 5215-32, L. 5216-8, L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales, article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale et articles L. 1221-13 et L. 1231-12 du code des transports)

Versement destiné au financement des services de mobilité

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE CHAMP D'APPLICATION DU VERSEMENT TRANSPORT

Les employeurs sont assujettis à une contribution appelée « versement destiné au financement des transports en commun » (dit « versement transport » ou VT) ; cette contribution est recouvrée par les URSSAF. Les dispositions législatives relatives à ce versement ont été intégrées dans le code général des collectivités territoriales (articles L. 2333-64 à L. 2333-75 pour les régions autres que l'Île-de-France et articles L. 2531-2 à L. 2531-11 pour la région parisienne).

Tout employeur, public ou privé, quelle que soit la nature de son activité ou la forme juridique de son entreprise ou de son organisation ⁽¹⁾, est soumis à cette contribution s'il remplit les deux conditions cumulatives suivantes : il est présent dans une zone géographique où le VT a été institué ; **au moins 11 de ses salariés** exercent leur activité professionnelle dans le périmètre de cette zone. C'est le lieu d'exercice effectif de l'activité des salariés qui est pris en compte, et non le lieu d'implantation du siège de l'entreprise. L'instauration de ce versement est **une prérogative facultative des communes et des groupements de communes dont la population** dépasse un seuil fixé par la loi ou si une ou plusieurs communes de l'établissement public de coopération intercommunale sont classées « communes touristiques ».

Le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) a instauré le VT à Paris et dans l'ensemble des communes des sept départements d'Île-de-France ; de ce fait, tous les employeurs situés en région parisienne et employant au moins 11 salariés sont redevables.

En dehors de l'Île-de-France, le VT peut être instauré :

– dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou, dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques ;

– dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation de la mobilité, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10 000 habitants ;

– dans le ressort d'une métropole.

Le champ d'application du VT a été plusieurs fois modifié, notamment s'agissant du critère d'effectifs. Jusqu'en 2015, le VT concernait les employeurs qui avaient plus de 9 salariés dans la zone considérée. **Le seuil a été relevé à 11 salariés** depuis le 1^{er} janvier 2016, par la loi de finances pour 2016 (loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015). Depuis le 1^{er} janvier 2018, le seuil est toujours de 11 salariés, mais les modalités de décompte de cet effectif ont été modifiées (ces modalités sont définies par voie réglementaire). Les entreprises qui franchissent le seuil de 11 salariés bénéficient d'une dispense totale de versement pendant trois ans, et d'un abattement dégressif de leur taux de versement pendant les trois années suivantes (article L. 2333-64 du code des collectivités territoriales).

(1) Les employeurs du secteur privé y sont assujettis, y compris les associations (sauf si leur activité est de caractère social et d'utilité publique) et les groupements d'intérêt économique ; l'État, les collectivités territoriales, leurs groupements, les établissements publics et les groupements d'intérêt public y sont également soumis.

Il convient de noter que **l'application du seuil d'effectifs est en cours de modification législative : l'article 6 du projet de loi dit « PACTE »** (projet de loi relatif à la croissance et à l'activité des entreprises), définitivement adopté le 11 avril 2019 par l'Assemblée nationale mais non promulgué, harmonise le mode de décompte des effectifs utilisés pour l'application de seuils d'effectifs par de nombreuses dispositions législatives, dont celles relatives au versement transport. C'est le nouvel article L. 130-1 du code de la sécurité sociale, créé par la loi « PACTE » qui s'appliquera désormais, l'article 6 du projet de loi « PACTE » disposant que l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales est modifié pour inclure une référence à cet article L. 130-1. Celui-ci dispose que **le franchissement à la hausse du seuil d'effectif n'est pris en compte que s'il a été atteint ou dépassé pendant cinq années civiles consécutives.**

Article L. 130-1 du code de la sécurité sociale (créé par le projet de loi relatif à la croissance et à l'activité des entreprises). *« I. – (...) l'effectif salarié annuel de l'employeur, y compris lorsqu'il s'agit d'une personne morale comportant plusieurs établissements, correspond à la moyenne du nombre de personnes employées au cours de chacun des mois de l'année civile précédente. (...) »*

« Un décret en Conseil d'État définit les catégories de personnes incluses dans l'effectif et les modalités de leur décompte. »

« II. – Le franchissement à la hausse d'un seuil d'effectif salarié est pris en compte lorsque ce seuil a été atteint ou dépassé pendant cinq années civiles consécutives. »

« Le franchissement à la baisse d'un seuil d'effectif sur une année civile a pour effet de faire à nouveau courir la règle énoncée au premier alinéa du présent II. »

B. L'ASSIETTE, LES TAUX ET LE RECOUVREMENT

L'assiette du VT est constituée des revenus d'activité tels qu'ils sont pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie mises à la charge des employeurs et affectées au financement des régimes de base de l'assurance maladie. Le code général des collectivités territoriales fixe les taux *maxima* du VT, en fonction du nombre d'habitants de la commune ou de l'agglomération (article L. 2333-67) :

TAUX MAXIMA DU VERSEMENT TRANSPORT

Nombre d'habitants dans la commune ou dans le groupement de communes	Taux maximum	Majoration pour communauté de communes ⁽¹⁾	Majoration pour communes touristiques
Moins de 10 000 habitants si une ou plusieurs communes sont classées communes touristiques	0,55 %		
De 10 000 à 100 000 habitants	0,55 %	0,05 %	0,20 %
Entre 50 000 et 100 000 habitants avec une infrastructure de transport collectif en site propre	0,85 %	0,05 %	0,20 %
Plus de 100 000 habitants	1 %	0,05 %	0,20 %
Plus de 100 000 habitants et lorsque l'autorité organisatrice a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé	1,75 %	0,05 %	0,20 %

(1) Cette majoration peut concerner les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et les autorités organisatrices auxquelles ont adhéré une communauté urbaine, une communauté d'agglomération, une communauté de communes ou une métropole.

Le taux réel est fixé ou modifié par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant du groupement de communes.

Pour les **taux applicables en Île-de-France**, l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales fixe les taux *maxima*, les taux réels étant fixés par le STIF. Actuellement, plusieurs taux sont appliqués, et une répartition des communes appliquant ces différents taux est réalisée afin de mettre en adéquation le taux avec la desserte en transports en commun de la commune où sont situés les emplois considérés. À Paris et dans les Hauts-de-Seine, le taux appliqué est actuellement de 2,95 % ; en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, le taux appliqué en 2019 est de 2,54 % ; dans les quatre autres départements (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val-d'Oise), le taux est de 1,6 % ou de 2,01 % selon les communes.

Les organismes de recouvrement désignés par l'article L. 2333-69 du code général des collectivités territoriales sont seuls compétents pour procéder aux opérations d'assiette et de recouvrement du VT. Il s'agit des « *organismes ou services chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales* ».

C. UNE RECETTE AFFECTÉE

Dans les régions autres que l'Île-de-France, **le produit du versement transport (hors frais de recouvrement) va au budget de la commune ou de l'EPCI**. L'article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales dispose que cette recette est **obligatoirement affectée au financement** :

– des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice et organisés par cette autorité ;

– des dépenses d’investissement et de fonctionnement des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l’autorité organisatrice, concourent à la desserte de l’agglomération dans le cadre d’un contrat passé avec l’autorité organisatrice responsable ;

– des opérations visant à améliorer « *l’intermodalité transports en commun-vélo* » ;

– et des dépenses d’investissement et de fonctionnement de « toute action relevant des compétences » des AOM.

En région parisienne, le produit du VT est encaissé par les URSSAF et **reversé au STIF, seul chargé de son utilisation** (article L. 2531-6 du code général des collectivités territoriales) ; après prélèvement des frais de recouvrement exposés par les URSSAF, le STIF affecte le solde de la contribution, en application des articles L. 2531-5 et L. 2531-7 du même code :

– au financement des dépenses d’investissement et de fonctionnement, en Île-de-France, des transports publics réguliers de personnes ;

– au financement des mesures prises en application de la politique tarifaire mentionnée à l’article 1^{er} de l’ordonnance 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l’organisation des transports de voyageurs en Île-de-France ;

– aux dépenses d’exploitation d’ouvrages et d’équipements affectés aux transports mentionnés dans un plan de déplacements urbains (gares routières, parcs relais...).

D. LE VERSEMENT TRANSPORT ADDITIONNEL

La loi « SRU » du 13 décembre 2000 ⁽¹⁾ précitée a instauré un versement transport supplémentaire destiné au financement des transports en commun dans certains espaces urbains (article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales) : le versement transport additionnel (VTA). Ce dispositif ne concerne pas la région Île-de-France.

Plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s’associer pour créer un **syndicat mixte des transports** chargé de coordonner les différents services organisés par les AOT, de mettre en place un système d’information des usagers, de rechercher la création d’une tarification coordonnée et de titres de transport uniques et d’organiser, en lieu et place des AOT, des services publics réguliers et la gestion d’infrastructures et d’équipements de transport. Dans un espace à dominante urbaine d’au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants, un tel syndicat mixte a la possibilité d’établir une contribution dite « VT additionnel » ; le montant de cette contribution est fixé par le syndicat mixte, dans la limite de 0,5 %.

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Toutefois, la somme du taux maximum du VT applicable dans le périmètre de compétence de l'AOT et du taux de VT additionnel appliqué ne doit pas excéder le taux maximum de VT qui pourrait être imposé dans un périmètre de transport urbain correspondant au périmètre de compétence du syndicat mixte de transport. Par conséquent, à l'intérieur du périmètre soumis au VT additionnel, le taux de cette contribution peut être **modulé** selon les communes.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, actuellement cinq syndicats mixtes « SRU » prélèvent un VTA.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 2 du projet de loi modifie le nom du versement transport, pour qu'il soit dénommé « versement destiné au financement **des services de mobilité** » – l'étude d'impact utilisant l'expression « versement mobilité » –, en procédant à ce changement dans plusieurs articles et intitulés du code général des collectivités territoriales, et opère plusieurs modifications de coordination tirant les conséquences des dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi.

Il modifie les articles L. 2333-66 et L. 2333-67 de ce code pour établir un lien clair entre le droit, pour une commune ou un EPCI, de percevoir cette recette et la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité au sens de la nouvelle rédaction de l'article L. 1231-1 et de l'article L. 1231-1-1 du code des transports (*voir commentaire de l'article 1^{er}*) : le versement destiné au financement des services de mobilité ne peut désormais être institué **que par une commune ou un EPCI qui est AOM et qui organise au moins un service régulier de transport public de personnes**. Il est précisé que la délibération instituant le versement « mobilité » doit énumérer les services de mobilité, mis en place ou prévus, qui justifient le taux du versement. Les plafonds du taux du versement « mobilité » demeurent inchangés dans l'article L. 2333-67.

Le projet de loi modifie l'article L. 2333-68 pour supprimer la possibilité d'affecter cette recette au financement des opérations visant à « *améliorer l'intermodalité transports en commun – vélo* ».

L'article 2 du projet de loi modifie également de manière substantielle l'article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales qui autorise un **syndicat mixte « SRU »** (*voir encadré page 55*) à prélever « *un versement destiné au financement des transports dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation de la mobilité* ».

L'article L. 5722-7 modifié actualise la référence à l'article qui régit les syndicats mixtes « SRU » (article L. 1231-10 du code des transports ⁽¹⁾), et **modifie le périmètre géographique dans lequel ces syndicats ont le droit de percevoir le versement « mobilité »** : ils pourront le prélever « *dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants et dans les communes dites multipolarisées des grandes aires urbaines, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques* », dès lors que le syndicat associe au moins la principale AOM.

Le II de l'article 2 du projet de loi dispose que cette modification de l'article L. 5722-7 ne s'appliquera aux syndicats mixtes existants qu'à partir du 1^{er} janvier 2021.

Les définitions de l'INSEE

Aires urbaines :

– **Grande aire urbaine** : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

– **Moyenne aire urbaine** : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

– **Petite aire urbaine** : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Commune monopolarisée : commune appartenant à la couronne d'une aire urbaine.

Communes multipolarisées :

– **Communes multipolarisées des grandes aires urbaines** : communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

– **Autres communes multipolarisées** : communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires et des petites aires, et hors des communes multipolarisées des grandes aires urbaines, dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Le « zonage en aires urbaines de 2010 » publié par l'INSEE en octobre 2011 indique que 792 aires urbaines structuraient, à cette date, le territoire français et englobaient la moitié des communes et 85 % de la population. En dehors des aires, 11 000 communes étaient alors multipolarisées, sous l'influence de plusieurs aires sans qu'aucune ne prédomine, et 10 % de la population résidait dans ces communes. Sur la base du recensement de la population de 2008, l'INSEE décomptait 241 « grandes aires urbaines » et 3 980 « communes multipolarisées des grandes aires urbaines ».

(1) L'article L. 1231-10 du code des transports est, quant à lui, modifié par l'article 4 du projet de loi.

D'autres modifications sont apportées à l'article L. 5722-7, en ce qui concerne la fixation du taux du versement mobilité par les syndicats mixtes :

– La rédaction en vigueur fixe le taux plafond à 0,5 % et autorise à réduire ce taux dans le ressort territorial d'une AOM de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par la commune ou l'EPCI n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé par l'article L. 2333-67 dans le ressort coïncidant avec l'espace concerné par le prélèvement du syndicat mixte. L'article 2 du projet de loi ajoute que cette possibilité de réduction s'accompagne de la **possibilité de porter le taux du versement à zéro** ;

– Le syndicat mixte se voit également accorder la possibilité de réduire ou de porter à zéro le taux du versement « *selon un critère qu'il détermine à partir de la densité de la population et du potentiel fiscal* », par décision motivée. Cette **modulation du taux** doit être « *en rapport avec l'écart constaté, sur ce critère, entre les différents périmètres des [EPCI] composant le syndicat* ».

Cette possibilité de modulation est également accordée aux autres syndicats mixtes de transport (régis par les articles L. 5711-1 et L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales) du fait de la modification, par l'article 2 du projet de loi, de l'article L. 5722-7-1 du même code.

En ce qui concerne l'Île-de-France, le STIF – rebaptisé « Île-de-France Mobilités » par l'article 1^{er} du projet de loi – peut affecter cette recette, comme dans le droit en vigueur, au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics réguliers de personnes effectués dans la région, au financement de mesures de politique tarifaire applicables à ces services, au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant de l'organisation de la mobilité au sens de la nouvelle rédaction de l'article L. 1241-1 du code des transports (résultant des articles 1^{er}, 4, 6 et 15 du projet de loi), aux dépenses d'exploitation d'équipements comme les gares routières et les parcs relais et à des opérations visant à favoriser l'usage combiné des transports en commun et de la bicyclette (ces deux dernières possibilités étant déjà prévues par le droit en vigueur).

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement du rapporteur visant à permettre à une AOM qui n'organise pas de services réguliers d'instaurer tout de même le versement mobilité pour financer d'autres types de services. L'amendement modifie l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales qui fixe les taux plafond du versement en ajoutant un alinéa qui dispose : « ***Lorsque l'autorité organisatrice de la mobilité n'organise pas un service régulier de transport public de personnes, le taux de versement est fixé à 0,3 % des salaires***

définis [à l'article L. 2333-65] ». Le rapporteur du Sénat a voulu ainsi permettre à une communauté de communes devenue AOM d'avoir une ressource financière pour organiser des services de transport non réguliers (services à la demande, mobilités actives, auto-partage, services de mobilité solidaire...).

La commission a également adopté plusieurs amendements rédactionnels et de coordination du rapporteur et de Mme Michèle Vullien (UC).

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le versement mobilité plafonné à 0,3 % créé en commission pour les AOM souhaitant organiser des services autres que des services réguliers a été complété, en séance publique, par l'adoption d'un amendement de Mme Michèle Vullien, avec avis favorable du rapporteur, pour préciser que dans ce cas, la majoration du taux pour les communes touristiques n'est pas applicable. Le Gouvernement a déposé un amendement pour supprimer le dispositif introduit en commission, mais cet amendement a été rejeté.

Le Sénat a également adopté un amendement de M. Philippe Dominati (LR), sous-amendé par Mme Christine Lavarde (LR), introduisant une **exonération du versement mobilité pour les employeurs qui ont conclu un accord de télétravail**. Cet amendement a reçu un avis favorable du rapporteur mais un avis défavorable du Gouvernement. Il exonère ces employeurs « *pour les employés concernés par cet accord à due concurrence de la part du volume horaire effectué à distance* ». La perte de recettes pour les collectivités locales devra être compensée par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

Définition et régime juridique du télétravail

1. Le cadre juridique du télétravail

Au niveau européen, un accord-cadre a été signé par les partenaires sociaux pour définir et encadrer la pratique du télétravail dans l'Union européenne. Cet accord a été transposé dans le droit français par un accord national interprofessionnel du 19 juillet 2005.

La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives a introduit dans le code du travail les articles L. 1222-9, L. 1222-10 et L. 1222-1 qui définissent le télétravail et les obligations de l'employeur à l'égard des salariés en télétravail. Ces dispositions ont été modifiées par l'ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail et par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

2. Le télétravail et les télétravailleurs

Le télétravail « désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication » (article L. 1222-9 du code du travail). Le télétravail implique l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). Les télétravailleurs ont les mêmes droits (individuels et collectifs) que les salariés qui travaillent dans les locaux de l'entreprise. Le télétravail peut être mis en place dans le cadre d'un accord collectif ou, à défaut, dans le cadre d'une charte élaborée par l'employeur, mais en l'absence d'accord collectif ou de charte un simple accord entre un salarié et son employeur suffit à mettre en place le télétravail, qui peut être régulier ou occasionnel.

L'employeur a l'obligation de prendre en charge les coûts directement engendrés par le télétravail. Les frais engagés par le télétravailleur sont considérés comme des charges de caractère spécial inhérentes à la fonction ou à l'emploi exonérées de cotisations sociales. Les dépenses inhérentes au télétravail qui peuvent être exclues de l'assiette des cotisations sont définies par l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre trois amendements de coordination et trois amendements rédactionnels de votre rapporteur, la commission a adopté sept amendements sur l'article 2 du projet de loi :

Trois amendements identiques, présentés par votre rapporteur, par Mme Valérie Lacroute (LR) et par Mme Aude Luquet (Modem), et adoptés avec l'avis favorable du Gouvernement, ont supprimé le dispositif, introduit par le Sénat, visant à exonérer partiellement du versement mobilité les employeurs ayant conclu un accord de télétravail avec leurs employés.

Un amendement de Mme Valérie Lacroute (LR), adopté avec avis favorable de votre rapporteur et du Gouvernement, a corrigé un oubli de la loi NOTRe en incluant les régions dans la liste des acteurs pouvant s'associer dans le cadre d'un syndicat mixte en application de l'article L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales. Cette précision permet, en conséquence, aux syndicats mixtes dont sont membres une ou plusieurs régions, de percevoir le versement mobilité dès lors que ces syndicats sont compétents pour l'organisation de la mobilité.

Un amendement de Mme Florence Lasserre-David (Modem) a été adopté pour revenir à la rédaction initiale du projet de loi qui conditionnait l'instauration du versement mobilité à taux plein à l'organisation de services **réguliers** de transport public de personnes. Le rapporteur et le Gouvernement se sont exprimés en faveur de cet amendement.

Enfin, deux amendements identiques présentés par M. Emmanuel Maquet (LR) et Mme Florence Lasserre-David, adoptés avec avis favorable de votre rapporteur et du Gouvernement, ont supprimé la disposition, créée par le Sénat, instaurant un versement mobilité à un taux de 0,3 % des salaires dans les zones où les autorités organisatrices de la mobilité n'organisent pas de service régulier de transports publics.

Article 2 bis

Affectation d'une fraction de la TICPE aux communautés de communes qui organisent des services de mobilité

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est un droit d'assise portant sur les produits énergétiques utilisés comme carburants ou combustibles, en fonction de leur quantité. Son régime général est fixé, dans le cadre de la réglementation européenne⁽¹⁾, par les articles 265 et suivants du code des douanes. Cette taxe porte sur l'ensemble des produits énergétiques qui sont mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible. Elle concerne ainsi aussi bien les produits pétroliers que les carburants d'origine non fossile (biocarburants). L'article 265 du code des douanes précise, catégorie de produit par catégorie de produit, le tarif de TICPE applicable.

Son produit revient pour l'essentiel à l'État mais **une partie est affectée aux régions, qui peuvent d'ailleurs en moduler à la marge le tarif**⁽²⁾ pour dégager une recette qu'elles ont ensuite l'obligation d'affecter au financement d'infrastructures de transport durable, fluvial ou ferroviaire.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement du rapporteur visant à affecter, chaque année, **une fraction du produit de la TICPE aux communautés de communes** qui organisent un ou plusieurs services de mobilité en tant qu'AOM et qui ont

(1) Directives 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité et 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

(2) L'article 265 A bis du code des douanes permet aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse de majorer le tarif de la TICPE sur leur territoire dans la limite de 0,73 euro par hectolitre pour les supercarburants et de 1,35 euro par hectolitre pour le gazole. En Ile-de-France le STIF dispose également de cette possibilité de modulation (article 265 A ter), dans la limite de 1,02 euro par hectolitre pour les supercarburants et de 1,89 euro par hectolitre pour le gazole.

institué le versement mobilité, mais **dans lesquelles le rendement du versement mobilité est trop faible.**

Le dispositif prévoit que cette affectation ne bénéficie qu'aux communautés de communes pour lesquelles le rendement du versement mobilité rapporté à la population située sur son territoire est inférieur à un montant déterminé par voie réglementaire à partir du rendement moyen constaté pour les autres AOM ayant institué ce versement. La fraction de TICPE attribuée à chaque communauté de communes concernée doit permettre au rendement du versement mobilité d'atteindre le montant fixé par voie réglementaire.

L'amendement prévoit enfin l'obligation pour les communautés de communes d'affecter cette fraction de TICPE exclusivement au financement de services de mobilité.

En séance publique, le Gouvernement a déposé un amendement de suppression du dispositif introduit par la commission, qui a été rejeté. Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement du groupe UC introduisant une prise en compte de la densité de population pour l'application du mécanisme de péréquation.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

Article 3

Création d'un établissement public local remplaçant le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) : habilitation à légiférer par ordonnance

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) est un syndicat mixte de transport dit « SRU », à savoir un syndicat mixte issu de la loi précitée du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement. Il est régi par l'article L. 1231-10 du code des transports. Les syndicats mixtes dits « SRU » associent plusieurs autorités organisatrices de transport pour coordonner les services organisés par ces autorités en matière de tarification, de délivrance de titres de transport et d'information des voyageurs. Ils peuvent également, en lieu et place de leurs membres, organiser des services

publics de transport régulier ou à la demande, et assurer la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport.

Le SYTRAL a été créé en 1985 et a progressivement étendu son périmètre d'action : les communes qu'il dessert étaient au nombre de 57 en 2007, 65 en 2011 et 68 en 2014. **Il se distingue des autres syndicats dits « SRU »**, dont la vocation essentielle est la coordination, car au titre de la faculté d'organiser des services pour ses membres, il gère par ailleurs et entièrement les réseaux urbains et interurbains situés au sein de son périmètre, dont le réseau des transports en commun lyonnais (TCL) qui couvre 59 communes et qui est l'un des réseaux urbains les plus denses de France, avec une capacité particulièrement importante d'ingénierie et d'investissement.

Avant 2015, les transports en commun dans le département du Rhône étaient organisés par deux établissements publics distincts : le SYTRAL, qui réunissait alors la communauté urbaine de Lyon et six autres communes, et le Syndicat mixte des transports du Rhône (SMTR) qui regroupait le département du Rhône, une communauté d'agglomération et une communauté de communes. Le SMTR a décidé, en octobre 2014, d'adhérer au SYTRAL, ce qui a entraîné sa dissolution. **Le nouveau SYTRAL est ainsi devenu en 2015 l'autorité organisatrice unique des transports en commun desservant le département du Rhône ; les services qu'il organise desservent au total 293 communes.** Il réunit désormais la région Auvergne-Rhône-Alpes, la métropole de Lyon, les communautés d'agglomération de Villefranche-Beaujolais-Saône et de l'ouest rhodanien, la communauté de communes de l'est lyonnais et six communes autour de Lyon.

Ses spécificités ont déjà été actées dans les lois MAPTAM et NOTRe, avec des dispositions dédiées par exemple sur le « versement transport ». Ses statuts ont évolué en conséquence, la dernière évolution datant du 31 août 2017.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 3 du projet de loi vise à habilitier le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour transformer le syndicat mixte en établissement public *sui generis* et élargir son rôle. En effet, l'habilitation englobe l'ensemble des mesures nécessaires pour :

– créer un « *établissement public local* » associant obligatoirement la métropole de Lyon, la région Auvergne-Rhône-Alpes, « *certaines communautés d'agglomération et certaines communautés de communes* », définir le périmètre d'intervention de cet établissement et le substituer au SYTRAL ;

– doter cet établissement public d'une mission d'autorité organisatrice des services de transport public de personnes réguliers et à la demande, des services de transport scolaire définis à l'article L. 3111-7 du code des transports (dans le droit

commun, ce sont les régions qui sont responsables de l'organisation du transport scolaire), et de la gestion de la liaison express entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry ;

– définir les conditions dans lesquelles les membres du syndicat pourront continuer à exercer certaines compétences en tant qu'autorités organisatrices ;

– préciser dans quelles conditions le nouvel établissement public pourra prélever un « *versement destiné au financement des services de mobilité* » (voir le commentaire de l'article 2) et en moduler le taux, selon des règles qui peuvent lui être spécifiques ;

– prévoir les mesures transitoires et de coordination nécessaires, notamment en ce qui concerne le plan de déplacements urbains existant, qui continuera de s'appliquer jusqu'à l'adoption, sur le territoire concerné, du plan de mobilité prévu à l'article L. 1214-1 du code des transports (voir le commentaire de l'article 5).

Un projet de loi de ratification des ordonnances devra être déposé dans un délai de trois mois à compter de leur publication.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur et un amendement de Mme Michèle Vullien (UC) visant à énumérer précisément les intercommunalités et les communes qui seront associées à la région et à la métropole au sein du nouvel établissement public. Cet amendement ajoute également un thème dans l'habilitation pour préciser celle-ci : l'ordonnance devra définir la gouvernance de l'établissement, en attribuant à la métropole de Lyon la majorité des sièges au sein de son organe délibérant (ce qui est le cas actuellement dans l'organe délibérant du SYTRAL) et en prévoyant que l'établissement sera présidé par le président de la métropole de Lyon ou par un élu qu'il désigne.

Le texte de la commission pour l'article 3 du projet de loi n'a pas été modifié en séance publique.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur.

CHAPITRE II

Renforcement de la coordination des autorités organisatrices de mobilité au service de l'intermodalité

Section 1

Coopération entre autorités organisatrices de la mobilité

Article 4

(articles L. 1215-1 [nouveau], L. 1215-2 [nouveau], L. 1231-5 [nouveau], L. 1231-10, L. 1231-11, L. 1241-1 du code des transports, articles L. 1111-9, L. 1427-1 [nouveau] et L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales et article 53 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte)

Modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité : rôle de chef de file de la région, contrat opérationnel de mobilité, comité des partenaires, aménagement des gares

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Lorsqu'une compétence n'est pas exclusivement confiée par la loi à un niveau de collectivités publiques, cette compétence est dite « partagée ». C'est le cas en particulier en matière d'organisation des transports (*voir commentaire de l'article 1^{er}*). **L'exercice des compétences partagées appelle nécessairement une coopération et une coordination** des actions entre les collectivités, qu'il s'agisse de l'État ou d'un ou plusieurs types de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités. Cette coopération et cette coordination doivent respecter les principes posés par les articles L. 1111-1 à L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, relatifs à la libre administration des collectivités territoriales, et en particulier l'article L. 1111-3 qui dispose que « *la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* ».

L'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales établit une liste de compétences attribuées aux collectivités locales et dont « *l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales* », et **reconnaît à chaque échelon de collectivités un rôle de chef de file**.

La région est ainsi chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives, notamment, à l'aménagement et au développement durable du territoire, au climat, à la qualité

de l'air, à l'énergie, ou encore « *à l'intermodalité et à la complémentarité entre les modes de transports, notamment à l'aménagement des gares* ».

Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives, notamment, à l'action sociale, à l'autonomie des personnes et à la solidarité des territoires.

Enfin, **la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences** est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la mobilité durable, à l'organisation des services publics de proximité, à l'aménagement de l'espace et au développement local.

Les modalités de l'action commune des collectivités dans le cadre de chacun de ces « chefs de filât » sont obligatoirement débattues par la **conférence territoriale de l'action publique** prévue à l'article L. 1111-9-1 du même code. Cette instance se réunit dans chaque région et « *est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics* ». Elle peut débattre et émettre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette instance est uniquement composée de représentants des collectivités locales et groupements de collectivités. Elle est présidée par le président du conseil régional et se réunit au moins une fois par an.

Chacune des compétences partagées pour lesquelles l'article L. 1111-9 attribue un rôle de chef de file peut faire l'objet de « *conventions territoriales d'exercice concerté* » de cette compétence, ou doit donner lieu à une telle convention, selon les collectivités qui sont concernées ; l'article L. 1111-9-1 **oblige la région et le département à élaborer un projet de convention pour chacune des compétences pour lesquelles ils sont chef de file**, tandis que l'élaboration d'une convention est **facultative** pour les compétences dans lesquelles c'est **la commune ou l'EPCI** qui est chef de file. La durée de ces conventions ne peut excéder six ans.

Dans le code des transports, la coordination des autorités publiques est régie par les articles L. 1211-1 et suivants. Il y est notamment prévu une « *planification décentralisée et contractuelle, avec la participation des représentants de tous les intéressés* » pour l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des transports, qui doivent être assurées conjointement par l'État et les collectivités territoriales. Il est également prévu que « *les autorités compétentes pour l'organisation des transports et les gestionnaires des infrastructures coordonnent leurs actions et harmonisent leur politique à l'échelon régional et dans les aires urbaines* ».

Dans la partie réglementaire du code des transports, l'article R. 1231-4 dispose qu'un « *comité des partenaires du transport public* » peut être créé auprès de chaque autorité compétente pour l'organisation des transports publics mentionnée à l'article L. 1231-8. Lorsqu'il existe un tel comité, il doit être consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport, le service d'information multimodale à l'intention des usagers proposés par cette autorité. Il comprend notamment des représentants des organisations syndicales locales des transports collectifs, ainsi que des représentants des associations d'usagers des transports collectifs et notamment d'associations de personnes handicapées. L'article R. 1231-7 du même code donne également la possibilité aux syndicats mixtes de transport « SRU » de créer un tel comité des partenaires.

En revanche, **en Île-de-France la création d'un comité des partenaires est obligatoire** (article D. 1241-67 du code des transports).

Le comité des partenaires du transport public en Île-de-France (CPTP)

Le CPTP a été créé par le décret n° 2001-993 du 25 octobre 2001 relatif au comité des partenaires du transport public en Île-de-France. Il rassemble sept représentants des organisations syndicales des salariés d'Île-de-France, trois représentants des organisations professionnelles patronales, deux représentants de la chambre de commerce et d'industrie, quatre représentants d'associations d'usagers, un représentant d'une association de consommateurs et sept représentants des collectivités ou de leurs groupements participant au financement des services de transport de voyageurs d'Île-de-France (quatre représentants de l'Association des maires d'Île-de-France et trois représentants du Groupement des autorités responsables de transport).

Les membres du comité sont nommés par arrêté du préfet de la région d'Île-de-France. La durée de leur mandat est de trois ans renouvelable deux fois.

Le CPTP se réunit avant chaque conseil d'administration du STIF et doit être consulté par la présidence du syndicat sur toute question relative à l'offre et à la qualité des services de transport de personnes relevant de ce syndicat ainsi que sur les orientations de la politique tarifaire et du développement du système de transport dans la région. Le comité peut également se saisir de toute question entrant dans son domaine de compétence. Un membre du CPTP participe à titre consultatif au conseil d'administration du STIF.

En matière de transport ferroviaire, la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a introduit dans le code des transports un article L. 2121-9-1 créant, auprès des autorités organisatrices de transport ferroviaire, des « *comités de suivi des dessertes permettant l'association des représentants des usagers, des associations représentant les personnes handicapées ainsi que des élus des collectivités territoriales concernées* ». Ces comités de suivi des dessertes doivent être consultés sur la politique de desserte et l'articulation avec les dessertes du même mode en correspondance, les tarifs, l'information des voyageurs, l'intermodalité, la qualité de service, la performance énergétique et

écologique et la définition des caractéristiques des matériels affectés à la réalisation des services.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

A. LA DÉFINITION DU RÔLE DE LA RÉGION EN TANT QUE CHEF DE FILE

L'article 4 du projet de loi modifie l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales en ce qui concerne les compétences pour lesquelles la région a un rôle de chef de file. **Il élargit ce rôle pour y inclure l'ensemble de « l'organisation des mobilités »** et plus seulement l'organisation de l'intermodalité, de la complémentarité entre les modes de transports et de l'aménagement des gares.

Ensuite l'article 4 du projet de loi crée dans le code des transports un article L. 1215-1 dont l'objet est de **définir, de manière non exhaustive, en quoi consiste le rôle de chef de file de la région**. En rappelant que les compétences concernées sont définies à l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, le nouvel article L. 1215-1 charge la région d'organiser les modalités de l'action commune des AOM, notamment en ce qui concerne cinq thèmes :

1° « *les différentes formes de mobilité et l'intermodalité* », en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil du public ;

2° la création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité en milieu rural, « *ainsi que le système de rabattement et de diffusion associé à ces pôles et aires* » ;

3° les modalités de gestion des situations dégradées, afin d'assurer la continuité du service rendu aux « *usagers du quotidien* » ;

4° « *le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité* » et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;

5° « *l'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité* » par les AOM.

Le nouvel article L. 1215-1 précise que la région doit exercer cette mission d'organisation à l'échelle de « bassins de mobilité », qu'elle définit et délimite seule.

B. LA CRÉATION DES COMITÉS DES PARTENAIRES

L'article 1^{er} du projet de loi redéfinit la liste et les compétences des AOM (articles L. 1231-1 et L. 1231-1-1 du code des transports) et confère aux régions la qualité d'AOMR (article L. 1231-3 du même code). L'article 4 du projet de loi

complète ce dispositif **en imposant aux AOM, aux AOMR et à Île-de-France Mobilités l'obligation de créer un « comité des partenaires »**. Pour les AOM et les AOMR hors Île-de-France, ce comité est prévu par un nouvel article L. 1231-5 du code des transports ; pour IdFM, il est inséré dans l'article L. 1241-1 du même code ⁽¹⁾.

La composition de ce comité est renvoyée à un acte réglementaire :

– en totalité pour le comité des partenaires des AOM qui sont des intercommunalités et pour le comité des partenaires des AOMR ;

– en partie pour le comité des partenaires des régions agissant en qualité d'AOM à la place d'une communauté de communes : le projet de loi indique que, dans ce cas, le comité « *associe les représentants des communes ou de leurs groupements, à l'échelle pertinente qui est au maximum celle d'un bassin de mobilité* » ;

– et en partie pour le comité des partenaires d'Île-de-France Mobilités : le projet de loi indique que ce comité « *comprend, notamment, des représentants des communes d'Île-de-France et de leurs groupements* ».

L'article L. 1231-5, applicable sur tout le territoire (y compris en Île-de-France), prévoit que chaque AOM, chaque AOMR et IdFM doivent consulter le comité des partenaires « *avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité, de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services et l'information mise en place* ».

Il fait aussi obligation aux AOM définies à l'article L. 1231-1 de consulter aussi le comité des partenaires :

– avant toute instauration ou évolution du taux du versement destiné au financement des services de mobilité (ou « *versement mobilité* » – voir le commentaire de l'article 2) ;

– avant l'élaboration du plan de mobilité (créé par le nouvel article L. 1214-1 du code des transports – voir le commentaire de l'article 5) ;

– avant l'élaboration, qui est facultative, du plan de mobilité rurale (créé par le nouvel article L. 1214-36-1 du même code – voir le commentaire de l'article 5).

Comme le Syndicat des transports d'Île-de-France est déjà doté d'un comité des partenaires, dont s'est inspiré le Gouvernement pour généraliser l'existence d'un tel comité, le 6^o du I de l'article 4 du projet de loi prévoit que les nouvelles dispositions relatives aux comités des partenaires s'appliqueront, en Île-de-France, « *lors du premier renouvellement du comité des partenaires du*

(1) L'article L. 1241-1 du code des transports est également modifié par les articles 1^{er}, 6 et 15 du projet de loi.

transport public » intervenant après la publication de la loi d'orientation des mobilités.

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX SYNDICATS MIXTES « SRU »

Les syndicats mixtes de transports dits « loi SRU » (*voir encadré page 55*) associent au moins deux autorités organisatrices de transports⁽¹⁾ afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés (article L. 1231-10 du code des transports). L'article 4 du projet de loi modifie les articles L. 1231-10 et L. 1231-11 du code des transports :

– désormais, les syndicats mixtes « SRU » seront créés pour associer au moins deux autorités organisatrices de la mobilité au sens des articles L. 1231-1 et L. 1231-3 (c'est-à-dire les AOM et les AOMR) ;

– toutefois, les départements n'étant pas des AOM, l'article L. 1231-10 modifié leur donne explicitement la possibilité d'être membres d'un tel syndicat ;

– par coordination, l'article L. 1231-11 modifié permet à un syndicat mixte « SRU ») d'organiser, en lieu et place d'un ou plusieurs de ses membres, tout type de service de mobilité, y compris, si la région est membre du syndicat, des services ferroviaires d'intérêt régional.

D. L'ASSISTANCE TECHNIQUE DU DÉPARTEMENT AUX COMMUNES ET AUX INTERCOMMUNALITÉS

L'article L. 3232-1-1 du code des transports charge le département de mettre à la disposition des communes et des EPCI qui ne disposent pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences une **assistance technique** dans des conditions déterminées par convention. Le département peut également déléguer cette mission d'assistance technique à un syndicat mixte dont il est membre. Les compétences concernées sont celles relatives à l'assainissement, à la protection de la ressource en eau, aux milieux aquatiques, à la prévention des inondations, à la voirie et à l'habitat. **Le projet de loi élargit la mission d'assistance des départements en ajoutant à cette liste les compétences dans le domaine de la mobilité.**

(1) Rappel : les autorités organisatrices de transport (AOT) sont une catégorie plus large que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM). La liste des AOT figure à l'article L. 1221-1 du code des transports (*voir commentaire de l'article 1^{er}*).

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

1. La définition du chef-de-filât de la région

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement de Mme Michèle Vullien (UC) remplaçant l'expression « *l'organisation des mobilités* » par le terme plus large « *les mobilités* » dans l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

2. La procédure de définition des bassins de mobilité

La commission du Sénat a adopté deux amendements identiques de son rapporteur et de la rapporteure pour avis de la commission des lois pour que la définition et la délimitation des bassins de mobilité **ne soient pas opérées par les régions seules, mais en concertation** avec les AOM, les syndicats mixtes de transport « SRU »), les départements, et, lorsque la région est AOM à la place d'une communauté de communes, les communautés de communes concernées et les communes qui ont choisi de continuer à organiser leurs propres services de transport.

L'amendement adopté prévoit, d'une part, que le projet de cartographie de ces bassins est **soumis pour avis** à toutes les collectivités et à tous les groupements de collectivités ainsi identifiés, et d'autre part, que les bassins de mobilité **doivent couvrir l'ensemble du territoire de la région**.

3. Les contrats opérationnels de mobilité

La commission a adopté deux amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis créant un article L. 1215-1-1 dans le code des transports, qui dispose que, pour la mise en œuvre de son rôle de chef de file, chaque région doit conclure, à l'échelle de chaque bassin de mobilité, un contrat opérationnel de mobilité avec les AOM, les syndicats mixtes de transport « SRU » et les départements concernés. Ce contrat peut aussi « *associer les établissements publics de coopération intercommunale ou tout autre partenaire* ». Il doit définir les modalités de l'action commune des AOM, les résultats attendus et les indicateurs de suivi. Sa mise en œuvre fait l'objet d'un bilan annuel, présenté au comité des partenaires. Il fait l'objet d'une évaluation tous les trois ans et peut alors être révisé.

4. Le comité des partenaires

Outre une obligation de présentation du bilan des contrats opérationnels de mobilité, la commission du Sénat a introduit l'obligation de réunir chaque comité des partenaires au moins une fois par an (amendement de la rapporteure pour avis).

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

1. La composition du comité des partenaires

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du groupe LaREM, avec avis favorable du Gouvernement mais contre l'avis du rapporteur, visant à ce que :

– la composition du comité des partenaires ainsi que ses modalités de fonctionnement soient fixées par chaque AOM (ou AOMR) et non pas par voie réglementaire ;

– chaque comité des partenaires « *associe a minima des représentants des employeurs et des associations d'usagers ou d'habitants* ».

D'autre part, l'amendement adopté remplace la référence aux plans de mobilité et aux plans de mobilité rurale, sur lesquels le comité est obligatoirement consulté, par une référence au « *document de planification [que l'AOM] élabore au titre du III de l'article L. 1231-1-1* ».

2. La suppression des comités de suivi des dessertes ferroviaires

Le Sénat a adopté des amendements identiques de MM. Ronan Dantec (RDSE) et Jean-François Husson (LR) abrogeant l'article L. 2121-9-1 du code des transports sur les comités de suivi des dessertes. Les auteurs de ces amendements considéraient que le comité des partenaires créé par l'article 4 du projet de loi peut utilement remplacer ces comités de suivi des dessertes qui ne concernent que le transport ferroviaire.

3. L'aménagement des anciennes gares

Le Sénat a adopté un amendement de M. Michel Raison (LR) créant un article L. 1427-1 dans le code général des collectivités territoriales, qui vise à régir l'aménagement des locaux laissés vacants suite à la fermeture ou au déplacement d'une gare. L'amendement permet au maire ou au président de l'EPCI à fiscalité propre dont est membre la commune concernée de « *proposer à l'État, à la collectivité territoriale, à l'établissement public de coopération intercommunale ou à l'organisme chargé d'une mission de service public* » propriétaire de ces locaux la conclusion d'une convention de mise à disposition des locaux. Le propriétaire a alors trois mois pour répondre à cette proposition. Il a l'obligation de répondre aux demandes d'informations complémentaires du maire ou du président de l'EPCI sur l'état et l'utilisation envisagée des locaux vacants.

Le Gouvernement a émis un avis défavorable sur cet amendement, le rapporteur s'en étant remis à la sagesse de ses collègues.

4. L'obligation pour les sociétés d'autoroutes de créer des pôles d'échanges multimodaux

Enfin, le Sénat a adopté quatre amendements identiques de MM. Arnaud Bazin (LR), Patrick Chaize (LR), Claude Kern (UC) et Louis-Jean de Nicolaÿ (LR), avec avis favorable du rapporteur mais avis défavorable du Gouvernement, modifiant l'article 53 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Cet article oblige les sociétés concessionnaires d'autoroutes à s'engager dans la création ou le développement de places de covoiturage à l'intérieur ou à proximité immédiate du domaine public autoroutier. Les amendements adoptés étendent cette obligation pour y inclure la création ou le développement de pôles d'échanges multimodaux.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre sept amendements rédactionnels et un amendement de clarification de votre rapporteur, la commission a adopté :

– un amendement de M. Martial Saddier (LR), sous-amendé par M. Damien Pichereau (LaREM), pour permettre aux signataires des contrats opérationnels de mobilité, dans chaque territoire, de fixer la temporalité et les modalités de révision de ces contrats conclus de manière pluriannuelle. L'amendement remplace l'évaluation tous les trois ans, prévue par le projet de loi, par une évaluation à mi-parcours, et le sous-amendement a réintroduit le bilan annuel présenté aux comités des partenaires, prévu dans le projet de loi mais que l'amendement aurait supprimé ;

– un amendement de Mme Monica Michel (LaREM) qui rétablit les comités de suivi des dessertes ferroviaire, créés par la loi du 27 juin 2018, qui associent l'ensemble des élus le long d'une ligne ferroviaire. Ce dispositif avait été abrogé par le Sénat ; l'amendement a reçu un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement ;

– enfin, un amendement de votre rapporteur intégrant les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux dans la liste des parties au contrat opérationnel de mobilité.

Section 2

Planification en matière de mobilité des personnes et de transport des marchandises

Article 5

(articles L. 1213-3-2, L. 1214-1, L. 1214-2, L. 1214-2-1 [nouveau], L. 1214-2-2 [nouveau], L. 1214-3, L. 1214-4, L. 1214-5, L. 1214-6, L. 1214-7, L. 1214-8, L. 1214-8-1, L. 1214-8-2, L. 1214-9, L. 1214-12, L. 1214-14, L. 1214-15, L. 1214-16, L. 1214-23-2 [nouveau], L. 1214-24, L. 1214-25, L. 1214-29-1 [nouveau], L. 1214-30, L. 1214-31, L. 1214-32, L. 1214-33, L. 1214-36-1 [nouveau] et L. 1214-36-2 [nouveau] du code des transports, articles L. 4251-1 et L. 4251-5 du code général des collectivités territoriales, articles L. 123-1, L. 131-4, L. 151-16, L. 151-33-1 [nouveau] et L. 151-47 du code de l'urbanisme et article L. 222-8 du code de l'environnement)

Plans de mobilité

Adopté par la commission avec modifications

I. LA PLANIFICATION RÉGIONALE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Deux documents de planification sont prévus par le code des transports à l'échelle régionale : la « *planification régionale des infrastructures de transport* » (article L. 1213-1) ⁽¹⁾ et la planification régionale de l'intermodalité.

Dans les régions où il n'existe pas d'autorité organisatrice de transport unique (c'est-à-dire toutes les régions du territoire métropolitain sauf l'Île-de-France), l'article L. 1213-3 du code des transports impose aux collectivités locales et à leurs groupements de coordonner leurs politiques en matière de mobilité à l'échelle régionale en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billetterie. Cet article L. 1213-3 prévoit en conséquence une « *planification régionale de l'intermodalité* ». Cette planification inclut :

– les modalités de coordination de l'action des collectivités et de leurs groupements concernés relatives aux « *aménagement accessibles au public, qu'ils soient ou non situés, en totalité ou en partie, sur les voies affectées à la circulation publique, destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier* » (dont font partie notamment les gares routières) et relevant du service public ;

– les « *objectifs d'aménagements nécessaires à la mise en œuvre de connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacement* ».

(1) En Île-de-France, cette planification régionale des infrastructures est également prévue, mais par l'article L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales.

Un document de planification dont le champ est beaucoup plus large existe au niveau régional : le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires** (SRADDET), prévu par l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales. Cet article s'impose également à toutes les régions métropolitaines autres que l'Île-de-France. Le SRADDET fixe les **objectifs** de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière, notamment, **d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'intermodalité et de développement des transports**, de lutte contre le changement climatique et de pollution de l'air.

Le SRADDET identifie les voies et axes routiers qui constituent des « *itinéraires d'intérêt régional* ».

L'article L. 1213-3-1 du code des transports **impose aux SRADDET de mettre en œuvre la coordination et les objectifs d'aménagement prévus par la planification régionale de l'intermodalité.**

B. L'INTÉGRATION DE LA LOGISTIQUE DANS PLUSIEURS DOCUMENTS DE PLANIFICATION PAR LE PROJET DE LOI

L'article 5 du projet de loi modifie l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales relatif aux SRADDET, pour ajouter aux objectifs que doivent définir ces schémas « *les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière (...) de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises* ». Le IV de l'article 5 prévoit que cette modification entrera en vigueur « *lors du prochain renouvellement général des conseils régionaux* » et que l'article L. 4251-1 modifié s'appliquera, à compter de ce renouvellement, à tous les SRADDET sauf si un conseil régional décide le maintien du SRADDET en vigueur avant le renouvellement général des conseils régionaux.

L'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, relatif au contenu du schéma directeur de la région d'Île-de-France est également modifié pour que ce schéma, qui doit déterminer « *la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques* » détermine aussi la **localisation préférentielle des activités logistiques.**

Enfin, l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme est modifié pour que le **règlement d'un plan local d'urbanisme puisse délimiter** (c'est donc une possibilité mais pas une obligation, contrairement aux deux modifications précitées), dans les zones urbaines ou à urbaniser, **des secteurs dans lesquels la réalisation d'équipements logistiques est nécessaire**, et puisse définir, le cas échéant, la nature de ces équipements ainsi que les prescriptions permettant d'assurer cet objectif.

Ces dispositions du projet de loi n'ont pas été modifiées par le Sénat ⁽¹⁾.

II. DU PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS AU PLAN DE MOBILITÉ

A. LE PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS

Le plan de déplacements urbains (PDU) a été créé par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) a rendu son élaboration obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, et la loi « SRU » précitée du 13 décembre 2000 a introduit une exigence de compatibilité entre le PDU et plusieurs documents d'urbanisme. L'ensemble de ces dispositions a été codifié aux articles L. 1214-1 et suivants du code des transports.

1. Les objectifs, le champ d'application et le contenu du PDU

L'élaboration d'un PDU est obligatoire dans le ressort territorial d'une AOM inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants ou recoupant celle-ci (article L. 1214-3 du code des transports). La liste des communes concernées est fixée par arrêté ⁽²⁾.

Le PDU est un document qui définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité (article L. 1214-1). L'article L. 1214-2 assigne au PDU pas moins de onze objectifs généraux, parmi lesquels :

– « *l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part* » (1° de l'article L. 1214-2) ;

– « *le renforcement de la cohésion sociale et urbaine, notamment l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, ainsi que des personnes âgées* » (2° de l'article) ;

– l'amélioration de la sécurité des déplacements, en opérant, pour chaque catégorie d'usagers, « *un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport* » et en effectuant un suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste (3° de l'article) ;

(1) On peut noter que l'article 22 bis créé par le Sénat modifie l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales pour inclure dans les SRADDET l'identification des véloroutes d'intérêt régional.

(2) La liste en vigueur a été fixée par l'arrêté du 28 juin 2016 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R. 221-2 du code de l'environnement. Cet arrêté identifie 36 agglomérations de plus de 100 000 habitants, et indique quelles communes sont incluses dans chacune d'elles.

- la diminution du trafic automobile (4° de l'article) ;
- l'organisation du stationnement sur la voirie et dans les parcs publics de stationnement, « *notamment (...) les mesures spécifiques susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers, notamment tendant à favoriser le stationnement des résidents et des véhicules bénéficiant du label « auto-partage » tel que défini par voie réglementaire* » (7° de l'article) ;
- l'organisation « *des conditions d'approvisionnement de l'agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, (...) en améliorant l'utilisation des infrastructures logistiques existantes (...) et en précisant la localisation des infrastructures à venir, dans une perspective multimodale* » (8° de l'article) ;
- « *l'amélioration du transport des personnels des entreprises et des collectivités publiques en incitant ces dernières à prévoir un plan de mobilité et à encourager l'utilisation par leurs personnels des transports en commun et le recours au covoiturage* » (9° de l'article) ⁽¹⁾.

L'article L. 1214-4 du même code **impose deux obligations. Le PDU doit délimiter les périmètres** à l'intérieur desquels :

- « *les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme (...) en matière de réalisation d'aires de stationnement* » ;
- les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation.

D'autre part, le PDU doit préciser les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et « *les minima des obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés* ».

2. L'articulation entre le PDU et d'autres documents ou actes

L'article L. 1214-7 du code des transports dispose que **le PDU doit être compatible avec** :

- la planification régionale de l'intermodalité ;
- les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des schémas de secteur et des directives territoriales d'aménagement ;

(1) Le plan de mobilité pour les personnels prévu par ce 9° de l'article L. 1214-2 est défini à l'article L. 1214-8-2. Il est obligatoire pour toute entreprise regroupant au moins 100 travailleurs sur un même site d'en élaborer un.

– les objectifs définis, pour chaque polluant, par le plan de protection de l’atmosphère (PPA) lorsqu’un tel plan existe sur tout ou partie du ressort territorial de l’AOM ;

– le schéma régional du climat, de l’air et de l’énergie (SRCAE) et le schéma d’aménagement régional (pour la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte, La Réunion et la Guyane).

D’autre part, le PDU doit **prendre en compte** les objectifs du SRADDET.

En sens inverse, les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement, les actes pris pour la gestion du domaine public routier et l’ensemble des décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation (lorsque ces décisions ont des effets sur les déplacements dans le ressort de l’AOM) **doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le PDU** (articles L. 1214-5 et L. 1214-6 du code des transports).

3. La procédure d’élaboration et de suivi

Le projet de PDU est élaboré ou révisé à l’initiative de l’AOM compétente sur le territoire qu’il couvre (article L. 1214-14 du code des transports). Les services de l’État, les régions, les départements et, le cas échéant le président de l’EPCI prévu à l’article L. 143-16 du code de l’urbanisme sont simplement « *associés à son élaboration* ». Les représentants des professions et des usagers, ainsi que des associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite, les chambres de commerce et d’industrie et les associations agréées de protection de l’environnement sont consultés sur le projet **s’ils le demandent**.

Le projet de PDU est arrêté par l’organe délibérant de l’AOM (article L. 1214-15 du code des transports). Ensuite, le projet est soumis pour avis aux conseils municipaux, départementaux et régionaux, ainsi qu’à l’État, dans un délai de trois mois (ce délai est fixé par l’article R. 1214-4 du même code). Assorti de ces avis, le projet est soumis à une enquête publique réalisée conformément aux articles L. 123-1 A à L. 123-18 du code de l’environnement ⁽¹⁾. Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l’enquête publique, le projet est, enfin, approuvé par l’organe délibérant de l’autorité organisatrice (article L. 1214-16 du code des transports).

On peut noter que le code de l’environnement prévoit que tout projet de PDU doit faire l’objet d’une évaluation environnementale (article R. 122-17 du code de l’environnement).

Le PDU doit faire l’objet d’une évaluation tous les cinq ans (article L. 1214-8 du même code).

(1) Les articles L. 123-1-A à L. 123-18 du code de l’environnement régissent les enquêtes publiques relatives aux projets, plans et programmes ayant une incidence sur l’environnement.

4. Les dispositions applicables en Île-de-France

Dans la région Île-de-France, **le PDU est élaboré ou révisé à l'initiative du Syndicat des transports d'Île-de-France, et le projet de PDU est arrêté par le conseil régional**. Seuls les services de l'État sont associés à son élaboration, contrairement aux PDU dans les autres régions. En revanche, les acteurs pouvant demander à être consultés sur le projet de PDU sont les mêmes que dans les autres régions (article L. 1214-24 du code des transports), à l'exception des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite, qui n'ont pas à être consultées en Île-de-France.

Une fois le projet arrêté par le conseil régional d'Île-de-France, les conseils municipaux et départementaux concernés et les organes délibérants des groupements de collectivités compétents en matière de déplacements sont consultés (article L. 1214-25). Le projet est ensuite soumis par le conseil régional à une enquête publique.

Les prescriptions du PDU doivent être compatibles avec les orientations du schéma directeur de la région d'Île-de-France et avec le plan régional pour la qualité de l'air (article L. 123-3 du code de l'urbanisme).

Le PDU d'Île-de-France peut être complété par des « plans locaux de déplacements urbains » (article L. 1214-30 du code des transports) qui en détaillent et en précisent le contenu. Ces plans locaux sont élaborés à l'initiative d'un EPCI ou d'un syndicat mixte, et pas par le STIF, qui est simplement associé à leur élaboration, comme le sont également le conseil régional, les conseils départementaux intéressés et les services de l'État. Les acteurs pouvant demander à être consultés sont les mêmes que pour le projet de PDU. Le projet de plan local est soumis pour avis au conseil régional, aux conseils départementaux et municipaux intéressés et au STIF. Il est ensuite soumis à enquête publique, puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte (articles L. 1214-32 et L. 1214-33 du même code). **La Ville de Paris peut également élaborer un plan local de déplacements** couvrant l'ensemble de son territoire, dans les mêmes conditions de forme et de procédure (article L. 1214-35 du même code).

B. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 5 du projet de loi transforme les plans de déplacements urbains (PDU) en « plans de mobilité », en opérant le changement de dénomination dans plusieurs articles du code des transports ainsi que, par coordination, dans l'ensemble du code général des collectivités territoriales, dans l'article L. 222-8 du code de l'environnement et dans plusieurs articles du code de l'urbanisme.

La nouvelle rédaction de l'article L. 1214-1 du code des transports prévoit que le plan de mobilité détermine les principes régissant l'organisation « *de la mobilité des personnes et des marchandises* », la circulation et le stationnement

dans le ressort territorial de l’AOM, et précise que le plan « *est élaboré par cette dernière en tenant compte de la diversité des composantes du territoire ainsi que des besoins de la population, en lien avec les territoires limitrophes* ».

Des modifications sont apportées à la formulation de sept des onze objectifs qui étaient assignés par l’article L. 1214-2 du code des transports aux PDU.

Le 1° de cet article est complété par l’obligation de tenir compte de « *la nécessaire limitation de l’étalement urbain* » ; le 2° ajoute à l’amélioration de l’accessibilité des **réseaux** l’amélioration « *de l’accès aux services de mobilité* » pour les habitants « *des territoires moins denses ou ruraux, des quartiers prioritaires de la politique de la ville* » et pour les personnes dont la mobilité est réduite.

Le projet de loi supprime l’obligation, figurant dans le 3° de l’article L. 1214-2, d’effectuer un suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste.

Il maintient, dans le 4° du même article, l’objectif de diminution du trafic automobile, en y ajoutant un objectif de développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur.

S’agissant de l’objectif défini au 7° (organisation du stationnement), le projet de loi ajoute aux mesures spécifiques susceptibles d’être prises pour certaines catégories d’usagers, les « *mesures spécifiques susceptibles d’être prises pour certaines catégories (...) de véhicules ou de modalités de transport* », et précise que ces mesures peuvent favoriser le stationnement des véhicules de covoiturage.

Au 8° de l’article L. 1214-2, qui pose un objectif d’organisation des conditions d’approvisionnement de l’agglomération nécessaires aux activités commerciales et artisanales, est ajouté « *et de la population* », et la localisation des infrastructures logistiques à venir est étendue pour inclure également les « *équipements* ». Parallèlement, l’article 5 du projet de loi modifie l’article L. 151-16 du code de l’urbanisme, relatif au contenu des plans locaux d’urbanisme, pour rendre possible l’intégration dans ces documents d’une délimitation des secteurs dans lesquels la réalisation d’équipements logistiques est nécessaire. L’article L. 123-1 du code de l’urbanisme, relatif à un document d’urbanisme spécifique à l’Île-de-France (le schéma directeur), est également complété pour intégrer dans ce document la localisation préférentielle des activités logistiques.

L’objectif posé au 9° de l’article L. 1214-2 pour les PDU est entièrement reformulé. Le plan de mobilité devra améliorer « *les mobilités quotidiennes* » des personnels des entreprises et collectivités publiques, « *notamment ceux travaillant dans les établissements scolaires* », en incitant ces divers employeurs, « *notamment dans le cadre d’un plan de mobilité employeur ou d’un plan de*

mobilité scolaire, à encourager et faciliter l'usage, par leurs personnels », des transports en commun et leur recours au covoiturage « *et aux mobilités actives* ».

Une modification est introduite pour que l'article L. 1214-8-2 du code des transports soit désormais explicitement applicable en Île-de-France. Il s'agit de l'article qui définit le plan de mobilité que doivent obligatoirement élaborer certains employeurs (et qui est facultatif pour les autres employeurs), mentionné au 9° de l'article L. 1214-2.

S'agissant du contenu du plan de mobilité, le projet de loi transforme en simples **facultés** les deux obligations prévues par l'article L. 1214-4.

En ce qui concerne la **procédure d'élaboration du plan de mobilité**, le projet de loi opère peu de changements par rapport à la procédure en vigueur pour l'élaboration du PDU. Il prévoit :

– qu'aux acteurs associés à l'élaboration du projet de plan s'ajoutent les gestionnaires d'infrastructures de transport localisées dans le périmètre du plan (y compris pour le plan de mobilité d'Île-de-France) ;

– qu'aux collectivités consultées sur le projet avant l'enquête publique s'ajoutent les AOM limitrophes.

En revanche, le projet de loi **crée une procédure de modification simplifiée** (nouvel article L. 1214-23-2 du code des transports) : sans préjudice des autres procédures de révision, l'AOM peut avoir recours à une procédure particulière lorsqu'elle décide d'apporter au plan de mobilité des modifications relatives au stationnement, à la circulation et à l'usage partagé de la voirie, dès lors que ces modifications ne portent pas atteinte à l'économie générale du plan. Dans ce cas, le projet de modification du plan de mobilité est élaboré en concertation avec les autorités compétentes en matière de police de la circulation et du stationnement, est ensuite soumis pour avis à ces autorités ainsi qu'aux conseils municipaux, départementaux et régionaux, et est soumis à une procédure de participation du public (et non pas à une enquête publique).

L'entrée en vigueur des dispositions de l'article 5 relatives au plan de mobilité est fixée au **1^{er} janvier 2021**. À cette date, elles s'appliqueront pour l'avenir, et aussi aux PDU approuvés au 31 décembre 2020 à compter de leur prochaine révision ou de leur prochaine évaluation.

Par ailleurs, l'article 5 du projet de loi crée dans le code des transports un article L. 1214-29-1 qui dispose que les AOM créées **après la publication de la loi** d'orientation des mobilités disposeront d'un délai de **dix-huit mois** pour adopter leur plan de mobilité.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

a. Les objectifs et le champ d'application du plan de mobilité

Outre plusieurs amendements de clarification et de coordination, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement de M. Ronan Dantec (RDSE) **limitant l'obligation d'élaborer un plan de mobilité aux AOM de plus de 100 000 habitants**, au lieu de conserver l'obligation existante pour les PDU qui s'applique aux AOM dont le ressort territorial est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants ou recoupe celle-ci. La commission a également adopté deux amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis pour porter de dix-huit à vingt-quatre mois le délai laissé aux nouvelles AOM pour élaborer leur plan de mobilité.

La commission a adopté deux amendements **ajoutant de nouveaux objectifs** à la liste des onze objectifs devant être poursuivis par un plan de mobilité :

– un amendement de M. Ronan Dantec (RDSE) ajoutant, dans un 3° *bis*, à l'article L. 1214-2 du code des transports un objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des transports du territoire de l'AOM ;

– un amendement du rapporteur ajoutant, dans un 9° *bis*, à l'article L. 1214-2 un objectif **distinct** d'amélioration des mobilités quotidiennes des élèves et des personnels des établissements scolaires, cet objectif devant être poursuivi en incitant ces derniers, « *notamment dans le cadre d'un plan de mobilité scolaire* », à encourager et faciliter l'usage, par les élèves et « *leurs personnels* », des transports en commun et leur recours au covoiturage et aux mobilités actives. En conséquence, l'amendement du rapporteur supprime la mention des établissements scolaires dans le 9° de l'article. L'amendement ne crée pas d'article pour définir le contenu ou la procédure d'élaboration du plan de mobilité scolaire.

b. Le contenu du plan de mobilité

La commission a adopté un amendement de son rapporteur pour réintroduire dans le plan de mobilité un suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste, en y ajoutant les accidents impliquant au moins un utilisateur d'engin de déplacement personnel.

Un autre amendement du rapporteur, adopté par la commission, a doté le plan de mobilité d'un « *schéma structurant cyclable et piéton visant la continuité et la sécurisation des itinéraires* », qui doit notamment définir les principes de localisation des zones de stationnement des vélos à proximité des gares, des pôles d'échanges multimodaux et des entrées de ville dans le ressort territorial de l'AOM.

La commission a également adopté quatre amendements identiques, présentés par M. Charles Revet (LR), par le groupe CRCE, par le groupe LaREM et par M. Ronan Dantec (RDSE), visant à ce que, lorsque l'agglomération est desservie par une voie de navigation fluviale ou par un réseau ferré, le plan de mobilité intègre un « *schéma de desserte fluviale ou ferroviaire* » qui identifie, notamment, les quais utilisables pour les transports urbains fluviaux de marchandises et de passagers, les zones et les équipements d'accès au réseau ferré, leurs principales destinations et fonctionnalités ainsi que l'articulation avec les équipements logistiques existants et futurs.

Un autre amendement de M. Ronan Dantec, adopté par la commission, prévoit que le plan de mobilité devra prendre en compte le ou les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) couvrant tout ou partie du ressort territorial de l'AOM.

c. La procédure de modification simplifiée du plan de mobilité

La commission a adopté un amendement de Mme Michèle Vullien (UC) visant à inclure dans le champ de la procédure simplifiée les modifications du plan de mobilité portant sur le stationnement des résidents sur la voirie.

d. Les plans locaux de déplacements urbains d'Île-de-France

Un amendement de M. Roger Karoutchi, adopté en commission, modifie l'article L. 1214-30 du code des transports pour donner un caractère obligatoire aux plans locaux de déplacements en Île-de-France. L'amendement modifie également la procédure d'adoption de ces plans pour remplacer l'obligation de les soumettre à une enquête publique par une obligation, moins contraignante, d'appliquer une procédure de participation du public.

2. L'examen en séance publique

En séance publique, contre l'avis du Gouvernement, le Sénat a adopté :

– un amendement complétant le 2° de l'article L. 1214-2 du code des transports pour que le plan de mobilité améliore l'accès aux services de mobilité des habitants des territoires **enclavés ou isolés** ;

– quatre amendements identiques de MM. Jean-François Longeot et Michel Vaspert, du groupe LaREM et de M. Jérôme Bignon complétant le 9° *bis* introduit par la commission dans le même article L. 1214-2, afin que le plan de mobilité incite à la mise en place d'expérimentations de décalage des horaires permettant de favoriser « *le réenchaînement des services de **transport scolaire*** » ; l'amendement ne définit pas la notion de réenchaînement.

Le Sénat a adopté, avec avis favorable du Gouvernement :

– un amendement de Mme Michèle Vullien remplaçant l'expression « *schéma structurant* » par « *volet* » pour le dispositif relatif à la continuité et à la sécurisation des itinéraires cyclables et piétons ;

– deux amendements identiques de Mme Michèle Vullien et de M. Jean-François Husson qui suppriment la modification de l'article L. 1214-3 du code des transports adoptée par la commission du Sénat et rétablit l'obligation d'élaborer un plan de mobilité pour toutes les AOM **dont le territoire est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants** ou recoupe celle-ci, **en précisant que les communautés de communes qui sont AOM ne sont pas soumises à cette obligation** ;

– un amendement de M. Laurent Lafon (UC) ajoutant la Métropole du Grand Paris à la liste des acteurs obligatoirement consultés dans le cadre de l'élaboration du plan de mobilité d'Île-de-France.

III. LE PLAN DE MOBILITÉ RURALE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1213-3-2 du code des transports dispose que la planification régionale de l'intermodalité « *peut être complétée par des plans de mobilité rurale afin de prendre en compte les spécificités des territoires à faible densité démographique et d'y améliorer la mise en œuvre du droit au transport (...), notamment en veillant à la complémentarité entre les transports collectifs, les usages partagés des véhicules terrestres à moteur et les modes de déplacement terrestres non motorisés* ».

Le plan de mobilité rurale est donc **un outil de planification facultatif, auquel peuvent avoir recours, d'une part, les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et, d'autre part, les établissements publics compétents pour élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCoT)**, dont la liste est fixée par l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme : tous les EPCI et certains syndicats mixtes ⁽¹⁾. Le projet de plan de mobilité rurale est arrêté par l'organe délibérant de l'établissement public et soumis pour avis :

– obligatoirement à la région, aux départements et aux AOM concernés ;

– à leur demande, aux « *représentants des professions et des usagers des transports* », aux gestionnaires de voirie, aux chambres consulaires et aux associations agréées de protection de l'environnement.

(1) Un syndicat mixte composé exclusivement des communes et des EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT, et un syndicat mixte si les communes et les EPCI compétents compris dans le périmètre du SCoT ont tous adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence en matière de SCoT.

Le projet de plan donne également lieu à une consultation du public dans les conditions prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Si un PETR, un EPCI ou un syndicat mixte décide d'élaborer un plan de mobilité rurale, ce plan doit prendre en compte les plans de mobilité des entreprises, des personnes publiques et des établissements scolaires applicables sur le territoire qu'il couvre.

B. DANS LE PROJET DE LOI INITIAL, LE PLAN DE MOBILITÉ RURALE DEVIENT OBLIGATOIRE

L'article 5 du projet de loi abroge, à compter du 1^{er} janvier 2021, l'article L. 1213-3-2 du code des transports relatif aux plans facultatifs de mobilité rurale pour créer, dans le chapitre du code consacré aux plans de mobilité, une section 4 intitulée « Dispositions propres aux plans de mobilité rurale » comportant deux articles L. 1214-36-1 et L. 1214-36-2, qui **entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021**. Le premier définit le contenu des nouveaux plans de mobilité rurale et rend leur élaboration obligatoire pour les AOM mentionnées à l'article L. 1231-1 du code des transports. Le second prévoit qu'un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application.

Comme dans le droit en vigueur, l'objet d'un plan de mobilité rurale demeure de répondre aux spécificités des territoires à faible densité démographique et d'y améliorer la mise en œuvre du droit au transport, ce droit étant désormais dénommé « droit à la mobilité » (*voir le commentaire de l'article 1^{er}*). Mais ce double objectif passe, dans la nouvelle formulation, par la fixation « *des principes régissant l'organisation des conditions de mobilités (sic) des personnes, tant à l'intérieur du ressort territorial de l'autorité organisatrice qu'en lien avec les territoires limitrophes* ».

Le plan de mobilité rurale devient, au 1^{er} janvier 2021, un outil de planification obligatoire pour toutes les AOM définies à l'article L. 1231-1 du même code, c'est-à-dire les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, la métropole de Lyon, les communes qui choisissent de continuer à organiser des services de transport bien que la compétence d'AOM de leur communauté de communes ait été transférée à la région, les communautés de communes qui se sont emparées de la compétence d'AOM, les syndicats mixtes de transport et les PETR (*voir le commentaire de l'article 1^{er}*).

Le lien entre la compétence « SCoT » et l'élaboration d'un plan de mobilité rurale n'est toutefois pas rompu : la compétence que détiennent les EPCI et certains syndicats mixtes d'élaborer un SCoT en vertu de l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme « *peut, s'il y a lieu (...), être élargie à l'élaboration d'un plan de mobilité rurale couvrant l'ensemble du périmètre relevant de la compétence de cet établissement public, sous réserve que ce périmètre inclue la totalité du ou des ressorts territoriaux des [AOM] situées sur son territoire et que ces dernières aient donné leur accord* ».

Comme dans le droit en vigueur, le plan de mobilité rurale doit prendre en compte les plans de mobilité des employeurs et des établissements scolaires existant sur le territoire qu'il couvre. En revanche, **le champ des consultations est élargi** ; le plan est arrêté par l'organe délibérant de l'AOM, et est soumis pour avis :

– obligatoirement aux régions, aux départements et aux communes concernées, ainsi qu'aux AOM limitrophes ;

– à leur demande, aux représentants des professions et des usagers des transports, aux gestionnaires de voirie, aux chambres consulaires et aux associations agréées de protection de l'environnement, comme dans l'article L. 1213-3-2 en vigueur, mais aussi aux associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite.

La procédure applicable de participation du public est plus précisément définie, par une référence au II de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a encore élargi le champ de la consultation préalable dans la procédure d'élaboration du plan de mobilité rurale, en prévoyant que le projet de plan est soumis pour avis :

– obligatoirement au **comité de massif** concerné lorsque le territoire couvert comprend une ou plusieurs communes de montagne (amendement de M. Cyril Pellevat) ;

– et, à leur demande, aux communes qui exercent la compétence prévue par le premier alinéa de l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire les communes qui ont décidé de « *créer et [d'] entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai, ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules ou pour navires, ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation de telles infrastructures ou points de ravitaillement* » (amendements identiques de MM. Daniel Laurent et Loïc Hervé).

2. L'examen en séance publique

Le Sénat a adopté des amendements identiques de Mme Michèle Vullien (UC) et de M. Claude Bérit-Débat (Soc), avec avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, qui suppriment le caractère obligatoire des plans de mobilité

rurale : l'élaboration de ces plans redevient facultative, comme dans le droit en vigueur.

D'autre part, les deux amendements réservent la faculté de se doter d'un plan de mobilité rurale aux AOM qui ne sont pas soumises à l'obligation d'élaborer un plan de mobilité au sens de l'article L. 1214-3 et qui n'ont pas élaboré volontairement un plan de mobilité.

Enfin, les deux amendements précisent que là où un plan de mobilité rurale est élaboré par une AOM, il doit couvrir l'ensemble du territoire de celle-ci.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

1. Les modifications relatives aux objectifs du plan de mobilité

- La commission a adopté des amendements identiques, présentés par votre rapporteur et par Mme Aude Luquet (Modem), sous-amendés par M. Damien Pichereau (LaREM), visant à **inscrire l'objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre dans les objectifs généraux du plan de mobilité** qui figurent à l'article L. 1214-1 du code des transports, plutôt que d'en faire un thème obligatoire dans la liste d'éléments devant être contenus dans ce plan, qui est définie par l'article L. 1214-2 du même code. Le sous-amendement adopté ajoute aux objectifs généraux du plan de mobilité **la lutte contre la pollution de l'air et la préservation de la biodiversité**.

- La rédaction, issue des travaux du Sénat, de l'article L. 1214-2, qui définit les onze thèmes devant être abordés dans chaque plan de mobilité, a été modifiée par plusieurs amendements adoptés :

- la formulation du deuxième thème (le renforcement de la cohésion sociale et territoriale) a été complétée au Sénat par une mention explicite des territoires enclavés ou isolés. La commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui supprime cette mention, la préoccupation ainsi exprimée étant déjà satisfaite par le texte ;

- en revanche, ce deuxième thème qui, dans la rédaction adoptée par le Sénat, ne fait mention que des personnes dont la mobilité est réduite en ce qui concerne l'accès aux services de mobilité, a été complété par un amendement de Mme Aude Luquet (Modem) afin d'ajouter les **personnes handicapées** ;

- le huitième thème de la liste figurant à l'article L. 1214-2, relatif à l'approvisionnement et aux livraisons et qui prévoit notamment que le plan de mobilité doit viser à améliorer l'utilisation des infrastructures logistiques existantes, a été modifié par l'adoption d'un amendement de M. Damien Pichereau (LaREM) pour ajouter que le plan de mobilité doit aussi viser à **préserver et à développer ces infrastructures** ;

– le neuvième thème, l'amélioration des mobilités quotidiennes des personnels des entreprises et des collectivités, a été complété par l'adoption d'un amendement de M. Damien Pichereau (LaREM) pour que le plan de mobilité comporte des mesures incitant ces employeurs à encourager et à faciliter le recours, par leurs personnels, non seulement au covoiturage et aux mobilités actives (déjà prévus dans le texte), mais aussi « *aux autres mobilités partagées* » ;

– le onzième thème à aborder dans le plan de mobilité, qui concerne les infrastructures de charge pour les véhicules électriques, a également été complété par l'adoption d'un amendement de M. Damien Pichereau (LaREM), afin d'y inclure la localisation « *du réseau d'avitaillement à carburant alternatif tel que précisé à l'article 39 decies A du code général des impôts* » ;

– enfin, la commission a adopté un amendement de Mme Laurence Gayte (LaREM) qui ajoute un douzième thème devant être traité dans le plan de mobilité. Celui-ci devra viser à assurer **l'amélioration des conditions de franchissement des passages à niveau**, « *notamment pour les cycles, les piétons et les scolaires* ».

● Un amendement présenté par votre rapporteur a rendu **facultative** l'intégration, dans le plan de mobilité, d'un schéma de desserte fluviale ou ferroviaire, que le Sénat avait prévue de manière obligatoire.

2. Les modifications apportées à la procédure d'élaboration du plan de mobilité

L'article L. 1214-3 du code des transports, dans sa rédaction adoptée par le Sénat :

– pose l'obligation d'élaborer un plan de mobilité uniquement pour les AOM dont le ressort territorial est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants ou recoupe une telle agglomération ;

– mais dispense de cette obligation les communautés de communes.

La commission a adopté un amendement présenté par votre rapporteur pour **dispenser également de cette obligation les régions qui sont AOM « par substitution** » sur le territoire d'une communauté de communes qui ne s'est pas emparée de la compétence d'AOM.

Ainsi, une communauté de communes ayant pris la qualité d'AOM et une région qui s'est substituée à une communauté de communes en tant qu'AOM pourront élaborer un plan de mobilité mais n'y seront pas obligées.

3. Le plan de mobilité simplifié remplace le plan de mobilité rurale

La commission a adopté un amendement de Mme Monica Michel (LaREM), ainsi que des amendements de coordination de la même auteure, visant à remplacer la dénomination « plan de mobilité rurale » par « plan de mobilité simplifié ».

Un autre amendement de Mme Monica Michel adopté par la commission vise à inclure dans le plan de mobilité simplifié un volet relatif au transport des marchandises.

La commission a également adopté un amendement de votre rapporteur qui vise à clarifier le champ d'application de la faculté, offerte à toute AOM qui n'a pas l'obligation d'élaborer un plan de mobilité, de se doter d'un plan de mobilité simplifié.

4. Les autres modifications apportées par la commission

La commission a adopté deux amendements de M. Damien Pichereau (LaREM) relatifs à l'intégration d'une dimension « logistique » dans le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) :

– dans l'article L. 151-16 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article 5 du projet de loi, est ajoutée la possibilité de délimiter des secteurs dans lesquels la préservation ou le développement d'infrastructures logistiques est nécessaire ;

– un nouvel article L. 151-33-1 est introduit dans le code de l'urbanisme, dans la section consacrée aux aires de stationnement, afin d'ouvrir la possibilité d'imposer, par le règlement du PLU, la réalisation d'aires de livraison tenant notamment compte des besoins logistiques de la construction.

Enfin, la commission a adopté quinze amendements rédactionnels de votre rapporteur.

CHAPITRE III Mobilité inclusive

L'intitulé du chapitre III était, dans le texte initial du projet de loi, « Mobilité solidaire ». En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du groupe LaREM, avec avis favorable du rapporteur mais contre l'avis du Gouvernement, pour remplacer le mot « solidaire » par le mot « inclusive ».

Article 6

(section 2 [nouvelle] du chapitre V du titre 1^{er} du livre II de la première partie, articles L. 1215-3 [nouveau], L. 1215-4 [nouveau], L. 1231-1-1, L. 1231-3 et L. 1241-1 du code des transports)

Services de mobilité solidaire, aides individuelles à la mobilité et plans d'action communs en faveur de la mobilité solidaire

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les dispositions législatives visant à assurer une égale capacité à se déplacer à toute personne, y compris aux publics fragiles ou en difficulté économique ou sociale, forment une composante du **droit au transport** (*voir le commentaire de l'article 1^{er}*). L'article L. 1111-1 du code des transports prévoit que le système des transports doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs **le droit qu'à toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens**.

La mise en œuvre de ce droit au transport doit permettre à l'utilisateur de **se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût** pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public (art. L. 1111-2 du même code). Elle doit aussi permettre à tout usager d'**être informé sur les moyens qui lui sont offerts** et sur les modalités de leur utilisation (art. L. 1111-4 du même code). L'article L. 1111-6 prévoit que **les catégories sociales défavorisées**, notamment celles des parties insulaires et des régions lointaines ou d'accès difficile du territoire national, **peuvent faire l'objet de dispositions adaptées à leur situation**.

Un **dispositif de tarification sociale des services de transport** est par ailleurs systématiquement offert depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). L'article L. 1113-1 du code des transports prévoit en effet que dans l'aire de compétence des AOM et, en Île-de-France, dans l'aire de compétence du Syndicat des transports d'Île-de-France, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale bénéficient d'une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur leurs titres de transport

ou d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur.

Si les autorités organisatrices peuvent proposer des services visant à assurer et soutenir la mobilité des publics en difficulté, et doivent proposer une tarification sociale des titres de transport, **l'étude d'impact du projet de loi relève que peu d'initiatives substantielles ont été prises.** L'existence d'une tarification spécifique reste souvent méconnue et une simple approche tarifaire des transports ne permet pas toujours de répondre aux besoins individuels de déplacement, en particulier pour accéder à l'emploi.

À ce jour, les aides à la mobilité ont été essentiellement mises en place par des organismes publics et privés œuvrant dans le domaine des politiques d'insertion et d'accès à l'emploi. Outre les aides proposées par Pôle emploi, de nombreuses structures de l'économie sociale et solidaire ont développé des aides et des conseils individualisés à la mobilité, telle l'association Wimoov qui dispose d'un réseau territorial de 43 plateformes de mobilité consistant en des lieux physiques d'accueil des personnes en difficulté.

Ces aides à la mobilité peuvent prendre, en pratique, plusieurs formes : conseils pédagogiques, information sur l'accès aux droits et aide à l'acquisition de compétences de mobilité en faveur de l'autonomie (lecture de plans, accompagnement dans les transports, formation pour le passage du permis) ; aides financières (accès à la tarification sociale, micro-crédit social) ; solutions matérielles (location de véhicules à tarif social, transport à la demande, covoiturage...).

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Les articles L. 1231-1-1 et L. 1231-3 du code des transports créés par l'article 1^{er} du projet de loi, et l'article L. 1241-1 du même code tel que modifié par les articles 1^{er}, 4 et 15 du projet de loi définissent, respectivement, les attributions des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), les attributions des autorités organisatrices de la mobilité régionales (AOMR) et les attributions de l'établissement public Île-de-France Mobilités, AOM unique de la région Île-de-France. Chacun de ces trois articles établit deux listes de compétences : leurs paragraphes I établissent la liste des services que chacune de ces autorités est compétente pour organiser ; leurs paragraphes II ajoutent à ces compétences des possibilités supplémentaires (*voir le commentaire de l'article 1^{er}*).

L'article 6 du projet de loi ajoute au I de chacun de ces trois articles **une catégorie supplémentaire de services** : les AOM, les AOMR et IdFM sont compétents pour organiser des services de mobilité solidaire ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur qui apporte deux modifications à l'article 6 du projet de loi.

En premier lieu, il complète l'ajout fait aux articles L. 1231-1-1, L. 1231-3 et L. 1241-1 du code des transports par la possibilité pour les AOM, les AOMR et IdFM de **contribuer au développement de services de mobilité solidaire**.

En second lieu, l'article 4 du projet de loi crée dans le titre du code des transports consacré à la coordination des autorités publiques pour l'organisation des transports un chapitre relatif aux modalités de l'action commune des AOM, comprenant un article L. 1215-2 et un article L. 1215-3 (*voir le commentaire de l'article 4*). L'amendement du rapporteur du Sénat complète ce chapitre par un nouvel article L. 1215-3 qui introduit **une obligation, pour les régions, les AOM, les syndicats mixtes de transport « SRU », les départements et les organismes concourant au service public de l'emploi ⁽¹⁾, de coordonner leur action en faveur de la mobilité solidaire**.

L'amendement crée aussi, dans le code des transports, un article spécifique pour l'Île-de-France, l'article L. 1241-1-1, qui dispose qu'Île-de-France Mobilités, les départements de la région Île-de-France et les organismes concourant au service public de l'emploi doivent, eux aussi, coordonner leur action en faveur de la mobilité solidaire.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

1. L'obligation renforcée de coordination entre les autorités publiques

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement, avec le soutien du rapporteur, qui précise et renforce l'obligation, introduite par celui-ci en commission, d'une coordination de l'action en faveur de la mobilité solidaire :

1° Dans les régions autres que l'Île-de-France, l'amendement adopté par le Sénat vise à obliger la région et le ou les départements concernés à élaborer et à mettre en œuvre, à l'échelle d'un bassin de mobilité, un « *plan d'action commun en matière de mobilité solidaire* ». Pour ce faire, ils doivent « *associer* » les organismes publics et privés intervenant dans l'accompagnement des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi que des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite. Le plan d'action :

(1) L'article L. 5311-2 du code du travail dispose que le service public de l'emploi est assuré par les services de l'État, Pôle emploi et l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes.

– définit les conditions dans lesquelles ces personnes bénéficient d'un conseil et d'un accompagnement individualisé à la mobilité ;

– prévoit notamment les mesures permettant au service public de l'emploi de fournir ces prestations à tout demandeur d'emploi, à toute personne éloignée de l'emploi et aux jeunes en contrat d'apprentissage ;

2° Pour l'Île-de-France, l'amendement du Gouvernement codifie dans un nouvel article L. 1215-4 le dispositif de l'article L. 1241-1-1 créé par la commission, et précise que l'obligation de coordination s'applique non seulement à IdFM, aux départements franciliens et aux organismes concourant au service public de l'emploi, mais aussi à la région Île-de-France et à la Ville de Paris, ces acteurs devant élaborer et mettre en œuvre « *un ou plusieurs plans d'action communs en matière de mobilité solidaire* ».

Le contenu de ces plans d'action et les acteurs qui y sont associés sont définis de la même manière que pour les plans d'action à élaborer dans les autres régions.

2. La compétence « mobilité solidaire » des AOM, des AOMR et d'IdFM

Le Sénat a adopté, contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, un amendement de Mme Michèle Vullien (UC) qui vise à placer dans la liste des possibilités complémentaires, et non pas dans la liste des compétences principales, des AOM, des AOMR et d'IdFM leur compétence en matière de mobilité solidaire.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté deux amendements présentés par votre rapporteur : un amendement rédactionnel et un amendement remplaçant la compétence « mobilité solidaire » dans la liste des compétences principales des AOM, des AOMR et d'Île-de-France Mobilités.

Article 7

(article L. 114-4 du code de l'action sociale et des familles, articles L. 1111-5 et L. 1112-4 du code des transports et article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales)

Mesures tarifaires et d'accessibilité en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite et en faveur de leurs accompagnateurs

Adopté par la commission avec modifications

Cet article vise à améliorer l'accessibilité des transports aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, par des mesures tarifaires spécifiques pour leurs

accompagnateurs et des places de stationnement dotées de bornes de recharge électrique dimensionnées de manière adéquate.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA MISE EN PLACE FACULTATIVE DE MESURES TARIFAIRES SPÉCIFIQUES

Selon les principes posés par l'article L.1111-1 du code des transports, le système des transports doit satisfaire les besoins de tous les usagers, y compris ceux dont la mobilité est réduite ou qui souffrent d'un handicap. La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) a consacré **un droit au transport pour tous** ; ce droit devait avoir pour conséquence une couverture territoriale harmonisée des réseaux de transports collectifs et la mise en œuvre d'actions en direction des publics en difficulté. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (« loi SRU ») a posé le droit à une tarification sociale dans les transports publics urbains de voyageurs.

Les articles L. 1112-1 à L. 1112-10 du même code définissent les règles d'accessibilité des infrastructures et des services de transport pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite. L'article L. 114-4 du code de l'action sociale et des familles dispose qu'« *afin de faciliter les déplacements des handicapés, des dispositions sont prises par voie réglementaire pour adapter les services de transport collectif ou pour aménager progressivement les normes de construction des véhicules de transport collectif, ainsi que les conditions d'accès à ces véhicules ou encore pour faciliter la création et le fonctionnement de services de transport spécialisés pour les handicapés ou, à défaut, l'utilisation des véhicules individuels ainsi que leur stationnement.* ».

En lien direct avec l'instauration du droit au transport, l'article L. 1111-5 du code des transports prévoit que **des « mesures particulières » peuvent être prises en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ainsi qu'en faveur de leurs accompagnateurs**. En pratique, ces dispositions sont appliquées de manière hétérogène. Cette hétérogénéité conduit, notamment, à des mesures tarifaires disparates, allant jusqu'à la gratuité dans certains territoires, et donc une inégale mise en œuvre du droit au transport pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite sur l'ensemble du territoire. Certaines autorités organisatrices mettent en place des mesures tarifaires qui sont limitées aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, sans bénéficier à leurs accompagnateurs. Malgré des évolutions globalement positives, qui ont été signalées à votre rapporteur pendant ses auditions, **il n'y a pas encore d'instauration généralisée de dispositions tarifaires en faveur des personnes handicapées ou à mobilité réduite et de leurs accompagnateurs**.

La Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la France en 2010, définit la « personne handicapée » comme étant le résultat de l'interaction entre les incapacités de la personne et diverses barrières, notamment environnementales, qui font obstacle à sa pleine et effective participation à la société, sur la base de l'égalité avec les autres. En droit français, **la notion de handicap** est définie par l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles ⁽¹⁾.

En France, les besoins spécifiques de déplacement des personnes handicapées sont reconnus par l'octroi de la **carte mobilité inclusion (CMI)** prévue à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles, **qui a remplacé les cartes d'invalidité, de priorité et de stationnement pour les personnes handicapées**. La CMI a été créée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Elle est accordée sous conditions et comporte une ou plusieurs mentions selon les besoins et la situation de la personne (mention « invalidité », mention « priorité », mention « stationnement », ainsi que des mentions complémentaires définies par voie réglementaire). D'après une enquête réalisée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie sur la base des anciennes cartes aujourd'hui remplacées par la CMI, 2,77 millions de personnes détiennent une telle carte.

La définition des « personnes à mobilité réduite » (PMR), qui est une notion beaucoup plus large que celle de personnes handicapées, **est donnée par le droit européen** depuis 2001 : les personnes à mobilité réduite sont toutes les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, ce qui inclut les personnes handicapées (y compris les personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels et les personnes en fauteuil roulant), les personnes de petite taille, les personnes transportant des bagages lourds, les personnes âgées, les femmes enceintes, les personnes ayant un caddie et les personnes avec enfants (y compris enfants en poussette). La définition européenne varie toutefois selon le mode de transport considéré ; le règlement européen n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens les définit comme *« toute personne dont la mobilité est réduite, lors de l'usage d'un moyen de transport, en raison de tout handicap physique (sensoriel ou moteur, permanent ou temporaire) ou de tout handicap ou déficience intellectuels, ou de toute autre cause de handicap, ou de l'âge, et dont la situation requiert une attention appropriée et l'adaptation à ses besoins particuliers du service mis à la disposition de tous les passagers »*.

(1) Article L. 114 du code de l'action sociale et des familles : « Constitue un handicap (...) toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »

B. LA CRÉATION, PAR LES COMMUNES, DE PLACES DE STATIONNEMENT DOTÉES DE BORNES DE RECHARGE ÉLECTRIQUE

L'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi « Grenelle II »), permet aux communes de créer et d'entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation de telles infrastructures. Les communes **peuvent transférer cette compétence** :

– aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement, d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ;

– aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité visées à l'article L. 2224-31 du même code ;

– aux AOM (et, en Île-de-France, au STIF).

En tout état de cause, les communes et les EPCI n'ont le droit d'exercer cette compétence qu'en cas de carence sur leur territoire (si l'offre est inexistante, insuffisante ou inadéquate).

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

A. L'OBLIGATION DE PRENDRE DES MESURES SPÉCIFIQUES, Y COMPRIS TARIFAIRES

Le I de l'article 7 du projet de loi modifie l'article L.1111-5 du code des transports pour **rendre obligatoire la mise en place de mesures spécifiques** en faveur des personnes handicapées, des personnes à mobilité réduite et de leurs accompagnateurs. De plus, ce paragraphe complète l'article L. 1111-5 pour imposer que ces mesures doivent comprendre des mesures **tarifaires** spécifiques en faveur des personnes handicapées et des PMR, et en faveur de leurs accompagnateurs.

Votre rapporteur note que le Défenseur des droits a accueilli favorablement cette disposition du projet de loi, mais en recommandant que ces conditions tarifaires soient définies par voie réglementaire et harmonisées ⁽¹⁾. Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) a émis un avis favorable sur l'obligation de mesures tarifaires spécifiques pour les **accompagnateurs**. Toutefois, il a attiré l'attention du législateur sur le caractère restrictif d'une disposition qui viserait à restreindre cet accès à des accompagnateurs de détenteurs de carte CMI, en rappelant que les personnes handicapées ayant un taux d'incapacité inférieur à 80 % et par conséquent ne

(1) Avis du Défenseur des droits n° 19-05 (février 2019).

disposant pas de carte CMI, peuvent avoir besoin d'un accompagnateur dans les transports publics.

B. L'OBLIGATION DE CRÉER DES PLACES DE STATIONNEMENT, DOTÉES DE BORNES DE RECHARGE ACCESSIBLES À TOUS

Le II de l'article 7 du projet de loi complète l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales par un alinéa imposant **l'installation, sur toute voie communale qui comporte une ou plusieurs places pré-équipées ou équipées** ⁽¹⁾ de borne de recharge électrique, **d'au moins une place dimensionnée pour être accessibles aux PMR**. Il est précisé que cette place ou ces places doivent être accessibles aux PMR mais ne doivent pas leur être réservées. Il est également précisé que « *le nombre de ces places est au moins égal à une par installation électrique* ».

L'étude d'impact du projet de loi estime que cette mesure n'aura pas de conséquences financières majeures puisque le nombre de places concernées reste faible et le surcoût limité à un abaissé de trottoir.

Le III de l'article prévoit que la nouvelle rédaction de l'article L. 2224-37 **s'appliquera aux places créées après la publication de la loi**.

Le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) a émis une réserve sur la rédaction initiale du II de l'article 7, en exprimant la crainte que les places de stationnement plus larges et donc plus confortables, si elles ne sont pas exclusivement réservées aux PMR, soient utilisées en priorité par tous les utilisateurs de véhicules électriques. Le Défenseur des droits a émis la même réserve. Votre rapporteur note cependant que, pendant les auditions qu'il a menées, la demande de réserver exclusivement l'utilisation de ces places aux personnes handicapées et/ou à mobilité réduite **n'a pas été formulée**.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat a adopté un amendement de Mme Michèle Vullien (UC) qui **restreint l'obligation** de prendre des mesures tarifaires spécifiques **en la limitant aux seuls accompagnateurs** des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite **porteuses d'une carte d'invalidité ou d'une carte mobilité inclusion**.

(1) Une **place équipée** est dotée de l'ensemble des éléments de charge tandis qu'une **place pré-équipée** dispose de chemins de câbles ou des tranchées permettant le raccordement ultérieur. Une **place accessible** a une largeur supérieure à celle d'une place standard, 3 mètres 30 contre 2 mètres 30 à 2 mètres 50.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a adopté, avec avis favorable du rapporteur, un amendement du Gouvernement visant à supprimer deux exigences qui conduisent à restreindre l'accès des personnes handicapées et des PMR aux transports à la demande adaptés à ces voyageurs : l'obligation de résidence sur le ressort territorial et le passage devant une commission médicale locale. Toute personne handicapée ou à mobilité réduite disposant d'une CMI pourra ainsi accéder aux transports à la demande spécialisés, lorsque de tels services existent.

Votre rapporteur note que cet amendement traduit l'une des recommandations du Défenseur des droits sur l'article 7 du projet de loi, qui invitait le législateur à procéder à une clarification des conditions de recours aux transports à la demande. L'avis du Défenseur des droits fait valoir que les critères de résidence et de passage devant une commission médicale locale doivent être remis en cause pour un meilleur respect de la vie privée des personnes handicapées.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté plusieurs amendements à l'article 7. Deux amendements identiques, présentés, respectivement, par M. Damien Pichereau (LaREM) et Mme Caroline Janvier (LaREM), ont été adoptés afin de compléter l'article L. 1111-5 du code des transports pour **préciser**, par renvoi à la définition donnée par l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles, **les différentes formes de handicap à prendre en compte** pour la mise en accessibilité des infrastructures. Les amendements ajoutent que les mesures spécifiques prévues par l'article L. 1111-5 du code des transports doivent consister principalement à adapter les moyens de communication et les infrastructures de transport, et à former le personnel.

Un amendement présenté par votre rapporteur modifie l'alinéa, introduit par le Sénat, relatif à l'obligation de lever deux conditions (de résidence sur le ressort territorial et de passage devant une commission médicale locale) restreignant l'accès des personnes handicapées et à mobilité réduite aux services de transport adapté, lorsque ces services existent. Cet amendement **clarifie la distinction entre, d'une part, l'obligation** de dispenser de ces deux conditions les personnes disposant d'une carte « mobilité inclusion », **et, d'autre part, la possibilité**, pour les autorités organisatrices ou les opérateurs, de dispenser également d'autres personnes handicapées ou à mobilité réduite de ces deux conditions.

S'agissant des modifications apportées par le texte du Sénat à l'article L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales, la commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui, outre plusieurs modifications rédactionnelles, précise que les places de stationnement concernées par la nouvelle obligation introduite par le projet de loi sont celles qui sont matérialisées sur le

domaine public, et que le nombre de ces places équipées ou pré-équipées pour la recharge électrique sera encadré par un arrêté ministériel qui fixera un pourcentage minimal de ces places, le nombre de places étant ensuite arrondi, dans chaque territoire concerné, à l'unité supérieure.

La commission a aussi adopté un amendement de M. Julien Dive (LR), sous-amendé par votre rapporteur, visant à rendre applicable l'article L. 2224-37 non seulement aux places pré-équipées ou équipées en bornes de recharge électrique, mais aussi aux points d'avitaillement en hydrogène et en gaz naturel pour véhicules.

Enfin, la commission a adopté deux amendements présentés par Mme Monica Michel (LaREM), relatifs aux **transports adaptés** permettant aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite de se déplacer.

L'article L. 1112-4 du code des transports dispose que « *lorsque, dans un réseau existant [de transport collectif], la mise en accessibilité d'un arrêt identifié comme prioritaire (...) s'avère **techniquement impossible** en raison d'un obstacle impossible à surmonter sauf à procéder à des aménagements d'un coût manifestement disproportionné, des **moyens de transport adaptés** aux besoins des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite* » doivent être « *mis à leur disposition [par l'autorité organisatrice compétente]. L'autorité organisatrice de transport compétente dispose d'un délai de dix-huit mois à compter de la validation de l'impossibilité technique par l'autorité administrative pour organiser et financer ces moyens de transport. Le coût de ces transports de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant* ».

Le premier amendement de Mme Monica Michel remplace l'expression « moyens de transport adaptés » par « **services de substitution** », et précise qu'en l'absence d'autorité organisatrice compétente, cette obligation incombe à l'État. L'amendement complète le dispositif en donnant **le choix**, en cas d'impossibilité technique avérée (ITA) de rendre accessible un arrêt, **entre mettre à disposition des services de substitution ou remplacer cette mise en accessibilité par la mise en accessibilité de deux arrêts supplémentaires non prioritaires**. Le choix de ces deux arrêts devra s'effectuer au sein des commissions communales ou intercommunales d'accessibilité prévues à l'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales.

Le second amendement donne une définition des services de substitution, en indiquant qu'ils peuvent prendre la forme de « transports de substitution » ou de « mesures de substitution ». Les **transports de substitution** sont définis comme « *des services de transport public accessible se substituant à la desserte d'une ligne de transport public non accessible ou partiellement accessible* », tandis que les **mesures de substitution** sont « *des mesures de nature humaine, organisationnelle ou technique permettant de réaliser le trajet dans des conditions analogues à celles du trajet initialement souhaité* ». L'objectif est d'élargir la

palette de solutions pouvant être apportées pour répondre aux obligations d'accessibilité ou de substitution, en y incluant des mesures plus simples à mettre en œuvre, comme par exemple des mesures d'accompagnement individualisé.

Le second amendement vise, par ailleurs, à modifier l'article L. 114-4 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que des dispositions doivent être prises par voie réglementaire pour faciliter la création et le fonctionnement de services de transport spécialisés pour les handicapés ou, à défaut, l'utilisation des véhicules individuels ainsi que leur stationnement. L'amendement y ajoute la création et le fonctionnement de « *transports spécifiques ou spécialement adaptés* ».

Article 7 bis

(article L. 1112-2-4 du code des transports)

Mise en œuvre des schémas directeurs d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées avait prévu, dans sa version initiale, que la chaîne de déplacement « *qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité* » soit organisée pour permettre l'accessibilité des transports **dans sa totalité** aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Cette loi obligeait les autorités organisatrices à planifier et assurer la mise en accessibilité des services de transports, au travers des schémas directeurs d'accessibilité.

L'article L. 1112-1 du code des transports pose que les services de transport collectif doivent être rendus accessibles aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite avant le 13 février 2015. Il précise que l'accessibilité du service de transport **est assurée par l'aménagement des points d'arrêt prioritaires** compte tenu de leur fréquentation, des modalités de leur exploitation, de l'organisation des réseaux de transport et des nécessités de desserte suffisante du territoire. Ces critères sont précisés par décret. Les dispositions relatives à la mise en accessibilité des points d'arrêt du service de transport scolaire sont fixées à l'article L. 3111-7-1 du code des transports.

Deux documents de planification sont prévus :

– l'article L. 1112-2 du code des transports impose aux autorités organisatrices des transports publics compétentes l'élaboration d'un **schéma directeur d'accessibilité des services** pour fixer « *la programmation de la mise*

en accessibilité des services de transport et les modalités de l'accessibilité des différents types de transport » ;

– l'article L. 1112-2-1 du même code, créé par une ordonnance du 26 septembre 2014 ⁽¹⁾ modifiant la loi du 11 février 2005, donne la **possibilité** à ces autorités d'élaborer un « **schéma directeur d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée** » (SD'AP). Lorsqu'un tel schéma est présenté, il comporte notamment une analyse des actions nécessaires à la mise en accessibilité et prévoit les modalités et la programmation de la réalisation de ces actions ainsi que le financement correspondant. Il précise les points d'arrêt identifiés comme prioritaires, les dérogations sollicitées en cas d'impossibilité technique avérée et les mesures de substitution prévues dans ces derniers cas.

En créant ce schéma facultatif, l'ordonnance du 26 septembre 2014 a donné la possibilité aux autorités organisatrices de poursuivre la mise en accessibilité de leurs réseaux au-delà du 13 février 2015, date limite initialement prévue par la loi du 11 février 2005. Cette prolongation avait pour objet d'octroyer un délai supplémentaire aux autorités qui n'avaient encore rendu accessibles tous les transports sur leur territoire à cette date.

L'article L. 1112-2-2 du code des transports, créé par l'ordonnance du 26 septembre 2014, dispose que la durée de réalisation du SD'AP, dans les régions autres que l'Île-de-France ⁽²⁾, ne peut excéder :

- une période de trois ans maximum pour les services réguliers et à la demande de transport public urbain ;
- deux périodes de trois ans maximum pour les services réguliers et à la demande de transport routier public non urbain ;
- trois périodes de trois ans maximum pour les services de transport public ferroviaire.

L'article L. 1112-2-4 du code des transports prévoit qu'à l'issue de chaque période un bilan des travaux d'accessibilité effectués est transmis à l'autorité administrative compétente, cette obligation étant assortie d'une sanction pécuniaire.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté, contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement, un amendement du groupe Socialiste et républicain complétant l'article L. 1112-2-1 du code des transports relatif au schéma directeur

(1) Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

(2) Des dispositions spécifiques sont prévues par le même article pour les SD'AP d'Île-de-France.

d'accessibilité-agenda d'accessibilité programmée. Cet amendement vise à obliger chaque région à remettre un **rapport d'étape sur la mise en œuvre des SD'AP** de tous les services de transports publics existants sur son territoire au ministre chargé des transports, à la délégation ministérielle à l'accessibilité et au CNCPPH. La région devra aussi assurer « *la publicité la plus large* » de ses réalisations.

Le rapporteur du Sénat a indiqué que le droit en vigueur prévoyait déjà des bilans à chaque fin de période intermédiaire de mise en œuvre des SD'AP et que ces bilans sont transmis par les autorités organisatrices aux préfets.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de Mme Monica Michel (LaREM) proposant une **nouvelle rédaction de l'article 7 bis**. Au lieu d'ajouter, dans l'article L. 1112-2-4 du code des transports, l'obligation pour chaque région de présenter un rapport d'étape en plus des bilans périodiques, l'amendement prévoit simplement la **publication de ces bilans, au moins sur le site internet** de l'autorité organisatrice, jusqu'à la fin de la mise en œuvre de la programmation.

CHAPITRE IV

Mesures spécifiques aux outre-mer

Article 8

(articles L. 1802-1, L. 1811-2, L. 1811-3, L. 1811-4, L. 1811-5, L. 1811-9 [nouveau], L. 1831-1, L. 1841-1, L. 1851-1-1 [nouveau] et L. 1851-5 [nouveau] du code des transports)

Application outre-mer des modifications apportées à la gouvernance de la mobilité

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le livre VIII de la première partie du code des transports définit les conditions d'application de ce code dans les collectivités d'outre-mer. Cette application est régie par un double principe : dans certaines de ces collectivités (celles mentionnées à l'article 73 de la Constitution et trois collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution), s'applique le régime de l'identité législative : l'ensemble des lois en vigueur relatives aux transports y sont applicables, sauf exception expresse, et sous réserve d'adaptations éventuelles de ces normes aux caractéristiques et contraintes particulières de ces territoires. Ces collectivités sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin (article L. 1801-1 du code des transports).

En revanche, l'article L. 1801-2 du même code dispose que le principe inverse s'applique aux autres collectivités de l'article 74 de la Constitution (régime de la spécialité législative) : le code des transports ne s'y applique en principe pas, sauf lorsqu'une disposition le prévoit expressément. Les collectivités concernées sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Les articles L. 1802-1 à L. 1802-9 comprennent des dispositions générales d'adaptation, propres à chaque territoire ultramarin : l'ensemble des départements d'outre-mer – Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion (article L. 1802-1), Mayotte (article L. 1802-2), Saint-Barthélemy (article L. 1802-3), Saint-Martin (article L. 1802-4), Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 1802-5), la Nouvelle-Calédonie (article L. 1802-6), la Polynésie française (article L. 1802-7), Wallis-et-Futuna (article L. 1802-8) et les TAAF (article L. 1802-9).

L'article L. 1811-2 prévoit la possibilité de désigner, dans les départements et régions d'outre-mer, une autorité organisatrice de transports unique compétente sur l'ensemble du territoire de la collectivité. Cette AOT unique est alors chargée, notamment, d'élaborer des plans de déplacements urbains (articles L. 1214-1 et suivants) et d'organiser des services non urbains, réguliers ou à la demande (article L. 3111-1). Les articles L. 1811-3 et L. 1811-4 établissent pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion la procédure de désignation de l'AOT unique et du périmètre unique de transports correspondant. L'article L. 1811-5 donne à l'AOT unique la possibilité de déléguer l'exercice de tout ou partie de sa compétence à un EPCI.

Des dispositions particulières d'adaptation figurent par ailleurs dans chaque livre du code des transports, comme, par exemple, l'article L. 2311-3 qui confère aux régions d'outre-mer compétence pour créer et exploiter des infrastructures de service ferroviaire ou de transport guidé, ou bien l'article L. 4611-4 qui prévoit une compensation spécifique par l'État des dépenses engagées par le département de Guyane pour le transport scolaire par voie fluviale.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 8 du projet de loi fixe les modalités d'application en outre-mer des dispositions du titre I^{er} du projet de loi relatives à la gouvernance.

Parmi les dispositions générales d'adaptation, seul l'article L. 1802-1 appelle une modification. Le projet de loi complète cet article afin que, pour l'application des dispositions du projet de loi en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et en Guyane, les références à la « région » soient remplacées par des références à la « collectivité territoriale », et pour que les références au « président du conseil régional » soit remplacées par des références au président de l'organe délibérant propre à chacune de ces collectivités.

L'article L. 1811-2 est modifié par coordination avec l'article 1^{er} du projet de loi, pour remplacer la notion d'« autorité organisatrice de transports unique » par la notion d'« autorité organisatrice de la mobilité ». Des modifications de coordination sont également opérées dans les articles L. 1811-3 à L. 1811-5. Un avis conforme qui était exigé, pour la création d'une AOT unique, du conseil départemental en Guadeloupe et à La Réunion en sus de l'avis du conseil régional est supprimé.

Un article L. 1851-1-1 est créé dans le code des transports pour rendre possible la création d'une AOM unique à Saint-Pierre-et-Miquelon, compétente sur l'ensemble du territoire de cette collectivité. Un article L. 1851-5 est également créé pour rendre applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon le règlement délégué de la Commission européenne du 31 mai 2017 concernant la mise à disposition de services d'information sur les déplacements multimodaux, tel que précisé par deux articles du code des transports réécrits par l'article 9 du projet de loi.

Les autres dispositions de l'article 8 du projet de loi visent à exclure Saint-Barthélemy et Saint-Martin du champ d'application de certaines dispositions du code des transports, par exemple les dispositions relatives au contenu du chef-de-filât de la région.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté deux amendements de son rapporteur : un amendement rédactionnel et un amendement supprimant deux alinéas sans objet.

En séance publique, le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, un amendement du groupe LaREM créant un article L. 1811-9 dans le code des transports, qui prévoit que l'État doit favoriser « *le développement du bioGNV et de l'hydrogène* » en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion, « *et réalise des expérimentations si nécessaire* ».

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté trois amendements rédactionnels ou de précision juridique proposés par votre rapporteur.

Article 8 bis

(article L. 1803-1 du code des transports)

Politique nationale de continuité territoriale : objectif d'atténuation des contraintes de l'insularité et de l'éloignement

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Dans le titre du code des transports rassemblant les dispositions communes à toutes les collectivités d'outre-mer (titre préliminaire du livre VIII de la première partie), les articles L. 1803-1 à L. 1803-9 posent les exigences relatives à la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain, notamment les aides financières versées par le Fonds de continuité territoriale et l'aide financière destinée aux élèves et aux étudiants. L'article L. 1803-1 dispose que les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre « *outre-mer, au profit de l'ensemble des personnes qui y sont régulièrement établies, une politique nationale de continuité territoriale* ». Cette politique doit tendre « à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer ».

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du groupe Socialiste et républicain ajoutant un objectif dans l'article L. 1803-1, afin que la politique nationale de continuité territoriale tende également à « *atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement* ». Le rapporteur du Sénat et le Gouvernement s'en sont remis à la sagesse des sénateurs sur cet amendement.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article 8 *bis* sans modification.

TITRE II RÉUSSIR LA RÉVOLUTION DES NOUVELLES MOBILITÉS

CHAPITRE I^{ER}

Accélérer l'ouverture des données et le développement des services numériques

Section 1

Ouverture des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité

Article 9

(articles L. 1115-1, L.1115-2 [nouveau], L. 1115-3 [nouveau], L. 1115-4 [nouveau], L. 1262-4 [nouveau], L. 1263-4, section 5 [nouvelle] du chapitre III du titre VI de la première partie et articles L. 1264-7, L. 1264-9 et L. 3121-11-1 du code des transports)

Ouverture des données nécessaires à l'information du voyageur

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Comme l'explique le rapport du comité présidé par M. Francis Jutand remis au secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche en mars 2015 ⁽¹⁾, l'ouverture des données de transport implique aussi bien **l'ouverture de données publiques** que l'ouverture de données privées pour des **besoins d'intérêt général**.

Les données de transport peuvent être **diffusées de manière statique**, par l'intermédiaire d'un fichier enregistré à un instant t ; leur mise à jour dépend du producteur de la donnée. Il peut s'agir, par exemple, de fichiers d'horaires théoriques de passage de services de transport. Les données de transport peuvent également être **diffusées de manière dynamique**, par l'intermédiaire d'une « interface de programmation » dite « API ⁽²⁾ ». Il est alors possible de se connecter au flux de données grâce à l'API et ainsi d'utiliser ces données. Ces données sont généralement dites « en temps réel », comme par exemple l'horaire exact de passage du prochain bus.

(1) Ouverture des données de transport, *rapport du comité présidé par M. Francis Jutand, mars 2015*.

(2) Application programming interface.

A. UN CADRE JURIDIQUE QUI N'EST PAS PLEINEMENT ENTRÉ EN APPLICATION

En 2015, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ⁽¹⁾ dite « loi Macron » a créé un chapitre V au sein du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports, relatif à l'accès aux données nécessaires à l'information du voyageur.

Composé d'un article L. 1115-1, celui-ci prévoit une **diffusion libre, immédiate et gratuite** des données des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité. Ces données sont diffusées par voie électronique **dans un format ouvert**. L'article L. 1115-1 **confie la responsabilité** de la mise à disposition de ces données **aux exploitants des services** de transport et de mobilité **et**, le cas échéant, **aux autorités organisatrices de transport**.

Les données rendues accessibles par cet article sont celles relatives aux **arrêts**, aux **tarifs**, aux **horaires** théoriques et en temps réel, à l'**accessibilité** aux personnes handicapées, à la **disponibilité** des services, aux **incidents** constatés sur le réseau et à la **fourniture des services** de mobilité et de transport. De plus, sont également rendues accessibles **les données provenant de services de calculateurs d'itinéraires multimodaux** lorsqu'ils sont mis en place par les autorités organisatrices de transport.

Les personnes responsables de la fourniture de ces données doivent, en application de l'article L. 1115-1, **adopter des codes de conduite, des protocoles ou des lignes directrices devant être homologués** par les ministres chargés des transports et du numérique ⁽²⁾.

Un décret en Conseil d'État devait préciser les conditions d'application de cet article pour les personnes n'ayant pas adopté un tel document. Ce décret en Conseil d'État n'a cependant **jamais été publié** : l'obligation découlant de cet article du code des transports n'est donc en pratique pas mise en œuvre. À ce jour, seuls deux opérateurs de transport ont établi de tels

(1) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Ces documents définissent :

- le niveau de disponibilité des données de nature à permettre leur réutilisation immédiate ;
- le délai raisonnable et les conditions techniques de diffusion des données, dans la perspective de les utiliser en temps réel ;
- le niveau d'information pertinent au sujet des variations, notamment saisonnière, de l'offre de services ;
- la manière dont la connexion entre les systèmes d'information permet de fournir les données et les conditions de continuité de la fourniture des données en cas de changement des modalités de leur diffusion ;
- les dérogations au principe de gratuité à l'égard des utilisateurs de masse, justifiées par des coûts significatifs de mise à disposition, sans toutefois que la contribution des utilisateurs puisse excéder ces coûts ;
- les conditions assurant le caractère complet et neutre de la réutilisation des données.

documents homologués : la Régie autonome des transports parisiens (RATP)⁽¹⁾ ainsi que Keolis Rennes⁽²⁾.

Même si le cadre juridique de l'ouverture des données n'est pas été pleinement appliqué, le Gouvernement a **initié**, en juin 2017, la **plateforme transport.data.gouv.fr**, interface gérée par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État dans le cadre d'une convention annuelle conclue avec le ministère des transports.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteure qu'aujourd'hui, **124 autorités organisatrices de la mobilité et 4 régions ont déjà ouvert leurs données statiques** par l'intermédiaire de cette plateforme, tandis **que 3 autorités organisatrices pilotes ont ouvert leurs données dynamiques**. Par ailleurs, certains acteurs du secteur des transports (SNCF, Air France, etc.) et certaines collectivités proposent des portails de données ouvertes sur les services de transport qu'ils organisent, indépendamment de la plateforme étatique.

B. UN RÈGLEMENT EUROPÉEN RELATIF À L'OUVERTURE DES DONNÉES DE TRANSPORT

L'article 7 de la directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010⁽³⁾ dite « directive STI », **habilite la Commission européenne à adopter des actes délégués** pour mettre en œuvre des mesures constituant des actions prioritaires au sens de la directive, parmi lesquelles figure la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union européenne, de services d'information sur les déplacements multimodaux. Le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017⁽⁴⁾ a ainsi été adopté en application de la directive STI.

Ce règlement délégué prévoit la création, par chaque État membre, d'un **point d'accès national unique aux données statiques** sur les déplacements et la circulation ainsi qu'aux **données historiques** concernant la circulation des différents modes de transport, y compris la **mise à jour de ces données**. Le règlement délégué prévoit en outre la possibilité, pour plusieurs États membres, de créer un point d'accès commun.

(1) Arrêté du 14 mars 2017 portant homologation du code de conduite établi par la RATP en application de l'article L. 1115-1 du code des transports.

(2) Arrêté du 25 avril 2017 portant homologation du code de conduite établi par Keolis Rennes en application de l'article L. 1115-1 du code des transports.

(3) Directive 2010/40/UE du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents (STI) dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport.

(4) Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

Plusieurs **personnes sont chargées par le règlement délégué** de fournir ces données :

- les autorités chargées des transports ⁽¹⁾ ;
- les opérateurs de transport ⁽²⁾ ;
- les gestionnaires d’infrastructure ⁽³⁾ ;
- les fournisseurs de services de transport à la demande ⁽⁴⁾.

La **nature des données** rendues accessibles et réutilisables – de façon obligatoire pour les données statiques et de façon facultative pour les données dynamiques – par l’intermédiaire du point d’accès national est **précisée à l’annexe du règlement délégué**. Ce dernier impose les normes de fournitures de ces données afin d’en garantir l’interopérabilité. L’annexe au règlement délégué distingue les données ouvertes pour :

– les **services réguliers**, qui incluent les transports aérien, ferroviaire, y compris ferroviaire à grande vitesse, ferroviaire conventionnel et ferroviaire léger, maritime, y compris les ferries, les autocars longue distance, les métros, les trams, les bus et les trolleybus ;

– les **services à la demande**, qui incluent les bus, les ferries, les taxis, l’auto-partage, le covoiturage, la location de voiture, le vélo-partage et la location de vélos ;

– les **modes personnels**, qui incluent la voiture, la moto et le vélo.

(1) Ces autorités sont définies à l’article 2 du règlement européen délégué comme des « autorités publiques chargées de la gestion de la circulation ou de la planification, du contrôle ou de la gestion d’un réseau de transport ou de modes transport donnés, ou des deux, relevant de leur compétence territoriale ».

(2) Ces opérateurs sont définis à l’article 2 du règlement européen délégué comme des « entités publiques ou privées responsables de l’entretien et de la gestion du service de transport ».

(3) Ces gestionnaires sont définis à l’article 2 du règlement européen délégué comme des « organismes publics ou privés ou des entreprises chargé(e)s notamment de l’établissement et de l’entretien de l’infrastructure de transport ou d’une partie de celle-ci ».

(4) Ces fournisseurs sont définis à l’article 2 du règlement européen délégué comme des « fournisseurs publics ou privés de services de transport à la demande à des utilisateurs et des utilisateurs finaux, y compris les informations correspondantes sur les déplacements et la circulation ». *Le transport à la demande est quant à lui défini comme* « un service de transport de voyageurs qui se caractérise par la flexibilité des itinéraires, tels que le covoiturage, le partage de voitures, les vélos en libre-service, le partage de trajets, les taxis, les services de trajet à la demande. Ces services requièrent normalement l’interaction préalable du fournisseur de transport à la demande et des utilisateurs finaux ».

Les données seraient rendues accessibles, en application du règlement délégué, selon le calendrier suivant :

– la **fourniture des données statiques** concernant les déplacements et la circulation **pour le réseau principal** ⁽¹⁾ serait **échelonnée**, selon leur nature, au plus tard **entre le 1^{er} décembre 2019 et le 1^{er} décembre 2021** ;

– la **fourniture des données statiques et dynamiques** concernant les déplacements et la circulation **pour d'autres parties du réseau** de l'Union européenne interviendrait au plus tard **le 1^{er} décembre 2023**.

Si le règlement délégué ne prévoit **pas d'obligation de collecte** des données mais seulement une obligation de fourniture de données existantes, le règlement intègre toutefois une **obligation de mise à jour des données statiques et dynamiques sur les déplacements et la circulation** par les personnes fournissant ces données.

Par ailleurs, les fournisseurs de services d'information sur les déplacements doivent fournir, en application de l'article 7 du règlement délégué, aux autres fournisseurs de services d'information des résultats de recherche d'itinéraire fondés sur des informations statiques et, si possible, dynamiques.

L'article 8 énumère les exigences applicables à la réutilisation, par des utilisateurs – notamment des services d'information – des données ouvertes en application du règlement délégué. Les données doivent être accessibles sur une base **non discriminatoire**, dans un délai qui permet la fourniture en temps utile de services d'information sur les déplacements. Ces données doivent être **exactes et à jour**.

S'agissant des conditions de leur réutilisation, le règlement délégué précise qu'elles doivent l'être « *d'une manière **neutre, sans discrimination ni biais**. Les critères utilisés pour le classement des options de voyage des différents modes de transport ou de leur combinaison, ou les deux, sont **transparentes** et ne se fondent sur **aucun facteur directement ou indirectement lié à l'identité de l'utilisateur ou, le cas échéant, à une considération commerciale liée à la réutilisation des données, et sont appliqués sans discrimination à tous les utilisateurs participants. La première présentation d'itinéraire de voyage n'induit pas l'utilisateur final en erreur** ».*

(1) Il s'agit du réseau transeuropéen global au sens du Règlement (UE) n ° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n ° 661/2010/UE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE. En pratique, cela concerne les principaux réseaux routiers et ferroviaires ainsi que huit nœuds urbains (Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nice, Paris, Strasbourg et Toulouse).

Le cas échéant, un accord de licence peut encadrer les conditions de réutilisation de ces données. Les licences ne doivent **pas limiter inutilement les possibilités de réutilisation** et ne sont pas utilisées dans l'objectif de restreindre la concurrence. En cas de compensation financière pour la mise à disposition de ces données, celle-ci doit être « *raisonnable et proportionnée aux coûts légitimes encourus pour la fourniture et la diffusion des données* ».

Les États membres sont chargés de vérifier le respect des exigences du règlement délégué par les personnes fournissant des données ou des services d'information sur les déplacements.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 9 du présent projet de loi vise à préciser les modalités d'application en droit français du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010.

La fourniture des données par l'intermédiaire du point d'accès national aura lieu conformément au calendrier prévu par le règlement européen pour les données statiques du réseau principal (entre 2019 et 2021). Il convient cependant de noter que ni le projet de loi initial, ni le règlement délégué⁽¹⁾ ne prévoient de date de fourniture pour les données dynamiques du réseau principal.

Pour les autres réseaux, le calendrier fixé par le III de l'article 9 impose la fourniture des données, statiques comme dynamiques, au plus tard le 1^{er} décembre 2021, alors que le règlement européen la prévoit, pour les seules données statiques, avant le 1^{er} décembre 2023. Le **Gouvernement a ainsi fait le choix d'accélérer le calendrier d'ouverture des données** en France par rapport au niveau européen, ce dont se félicite votre rapporteure.

A. MODALITÉS DE FOURNITURE DES DONNÉES EN DROIT FRANÇAIS

Le I de l'article 9 substitue à l'actuel article L. 1115-1 du code des transports quatre articles L. 1115-1 à L. 1115-4, qui **précisent l'application**, lorsque cela est nécessaire, **du règlement délégué en droit français**. Ces articles sont regroupés dans une nouvelle section intitulée « Mise à disposition des données nécessaire à l'information du voyageur » au sein du chapitre V – qui s'intitule désormais « Les services numériques destinés à faciliter les déplacements » – du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports.

(1) Il est logique que le règlement délégué ne prévoit pas une telle disposition car l'ouverture des données dynamiques est facultative et à la discrétion de chaque État membre.

L'article L. 1115-1, dans sa nouvelle rédaction résultant du projet de loi initial, **précise les définitions de l'article 2 du règlement délégué** en droit français. Ainsi, les autorités chargées des transports mentionnées à l'article 2 du même règlement délégué sont, en droit français, les autorités organisatrices de la mobilité au sens du code des transports, dans sa rédaction résultant du présent projet de loi – et notamment de l'article 1^{er}.

Cet article dispose également, sans que cela n'apporte de précision en droit français, que les opérateurs de transport, les gestionnaires d'infrastructures de transport, les gestionnaires de stationnement en ouvrage ou sur voirie et les fournisseurs de services de transports à la demande sont ceux désignés à l'article 2 de ce même règlement délégué.

L'article L. 1115-1 **rend accessibles et réutilisables**, dans les conditions prévues par le règlement délégué, **non seulement les données statiques, mais également les données dynamiques** sur les déplacements et la circulation, qu'elles soient ou non des informations publiques au sens de l'article L. 321-2 du code des relations entre le public et l'administration. À ce titre, **les dispositions de ce code ne sont donc pas applicables** aux données rendues accessibles en application du règlement délégué, tel que précisé par le code des transports.

Si le règlement délégué laisse la possibilité aux États membres de rendre accessibles les données dynamiques sur les déplacements, le Gouvernement a choisi, par le I de l'article 9, de **rendre obligatoire la mise à disposition des données dynamiques, qui sont nécessaires au développement de services d'information multimodale**.

Ces données sont fournies au point d'accès national prévu par le règlement européen délégué qui, selon le Gouvernement, sera la plateforme développée à partir de juin 2017 **transport.data.gouv.fr**.

L'article L. 1115-1 précise que **les autorités organisatrices de la mobilité ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements sont responsables de la fourniture des données** qu'ils collectent respectivement au titre des services de transport et de la gestion du stationnement en ouvrage ou sur voirie. Toutefois, lorsqu'ils délèguent l'exécution de ces services ou la gestion du stationnement à un prestataire, ils **peuvent lui confier, par contrat, la mission de fourniture de ces données**.

Enfin, l'article L. 1115-1 prévoit que les **fournisseurs de services de partage de véhicules et de cycles fournissent les données statiques et dynamiques** relatives aux déplacements, y compris la localisation des véhicules et des cycles disponibles. Ce faisant, l'article L. 1115-1 **étend les dispositions du règlement européen délégué** prévues pour les seuls vélos en partage et l'auto-partage **à tous les véhicules et cycles partagés**. Lorsqu'ils organisent de tels services, les autorités organisatrices, les collectivités territoriales et leurs

groupements sont responsables de la fourniture des données, mais peuvent en confier la charge à leur prestataire.

L'article L. 1115-2 confie **aux métropoles, à la métropole de Lyon, aux régions et à Île-de-France Mobilités une mission d'animation des démarches de fourniture de données** par les différentes personnes devant assurer cette fourniture. Cette mission consiste à s'assurer de la fourniture des données au point d'accès national ainsi que de la conformité des données fournies aux normes prévues par le règlement délégué, de leur mise à jour et des procédures mises en place à cet effet.

Les métropoles et la métropole de Lyon exercent cette mission dans l'aire urbaine englobant les métropoles, tandis que les régions et Île-de-France Mobilités l'exercent sur la partie du territoire régional ne relevant pas de l'aire urbaine d'une métropole.

L'article L. 1115-3 précise que les **éventuels accords de licence**, qui déterminent les **modalités de réutilisation** des données fournies par le point d'accès national, **peuvent prévoir une compensation financière** demandée à l'utilisateur de ces données, **lorsque le volume des données qui lui sont transmises excède un seuil** défini par décret en Conseil d'État pris après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER). Conformément au règlement délégué, cette compensation doit être proportionnée aux coûts liés à la fourniture des données.

B. UNE MISSION DE CONTRÔLE CONFIEE À L'ARAFER

L'article L. 1115-4 confie à l'ARAFER la mission, prévue à l'article 9 du règlement délégué, d'évaluation du respect des exigences du même règlement délégué, telles qu'elles sont précisées en droit français par les articles L. 1115-1 à L. 1115-3. À cette fin, l'article L. 1115-4 prévoit que les personnes fournissant les données remettent à l'ARAFER une **déclaration de la conformité** de leur fourniture à ces exigences. Le contrôle de ces déclarations de conformité est effectué par l'ARAFER soit d'office, soit à la demande de l'autorité organisatrice de la mobilité compétente.

Afin de réaliser ces contrôles, l'ARAFER peut **demander** aux personnes fournissant les données ou fournissant des services d'information sur les déplacements **toutes informations et tous documents utiles à la réalisation des contrôles** des déclarations de conformité. Pour les pièces comptables, elle ne peut avoir accès qu'à celles qui sont nécessaires au contrôle des licences de réutilisation des données prévoyant une compensation financière.

Les conditions d'application de l'article L. 1115-4 seront précisées par un décret en Conseil d'État pris après avis de l'ARAFER.

Le II de l'article 9 du projet de loi modifie les chapitres III et IV du titre VI du livre II de la première partie du code des transports respectivement consacrés aux recours devant l'ARAFER et aux sanctions administratives et pénales que cette autorité peut prononcer.

L'article L. 1263-4 du code des transports ⁽¹⁾ confie à l'ARAFER une **mission de règlement des différends portant sur la mise en œuvre du règlement délégué** et des articles L. 1115-1 à L. 1115-3. Peuvent saisir l'ARAFER d'un différend les fournisseurs de données, les fournisseurs de services d'information sur les déplacements et les utilisateurs des données, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État.

La décision prononcée par l'ARAFER précise **les conditions d'ordre technique et financier de règlement du différend** dans le délai qu'elle accorde. Lorsque cela est nécessaire, elle fixe, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée :

– les modalités de fourniture, d'échange, de réutilisation, de mise à jour et de correction des données ;

– le cas échéant, la compensation financière de la mise à disposition de ces mêmes données.

Cette décision peut être assortie d'astreintes. Elle est notifiée aux parties et publiée au *Journal officiel*, sous réserve des secrets protégés par la loi.

De plus, en cas d'atteinte grave et immédiate aux exigences du règlement délégué et des articles L. 1115-1 à L. 1115-3, **l'ARAFER peut ordonner**, après avoir entendu les parties, le cas échéant sous astreinte, **les mesures conservatoires nécessaires**. L'ARAFER peut ainsi prononcer la **suspension des pratiques portant atteinte à ces exigences**, qu'il s'agisse de pratique d'un fournisseur ou d'un utilisateur de données.

L'article L. 1263-4 précise également que lorsque le différend concerne un délégataire d'une autorité organisatrice de la mobilité, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, cette **autorité organisatrice, cette collectivité ou ce groupement a la qualité de partie devant l'ARAFER** et, le cas échéant, devant la cour d'appel et la Cour de cassation.

Par coordination, le II de l'article 9 ajoute, parmi les pratiques pouvant faire l'objet de sanctions administratives que peut prononcer l'ARAFER en application de l'article L. 1264-7 du code des transports, le non-respect, par un fournisseur de données, par un fournisseur de service d'informations sur les déplacements ou par un utilisateur de données, des dispositions du règlement délégué et des articles L. 1115-1 à L. 1115-3 du code des transports.

(1) Article qui prévoyait qu'un décret en Conseil d'État préciserait les modalités d'application du chapitre III du titre VI du livre II de la première partie du code des transports ; la mention de ce décret en Conseil d'État figurerait désormais à un nouvel article L. 1263-5.

L'étude d'impact du projet de loi estime que ces nouvelles missions nécessitent **d'octroyer à l'ARAFER dix équivalents temps plein (ETP) supplémentaires**, ce qu'a confirmé l'autorité au cours de son audition par votre rapporteure.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen en commission, outre une série de modifications d'ordre rédactionnel, les sénateurs ont précisé que les **fournisseurs de services de partage d'engins de déplacement personnel**, et non les seuls fournisseurs de services de partage de véhicules et de cycles, **devront fournir les données statiques et dynamiques** relatives aux déplacements.

S'agissant de l'**animation de la démarche d'ouverture des données**, les sénateurs ont précisé que les régions exercent cette mission sur la partie du territoire régional ne relevant pas d'une métropole, afin de lever l'ambiguïté autour de la notion « d'aire urbaine » qui figurait dans le projet de loi initial. Les sénateurs ont par ailleurs **supprimé le contrôle de l'ARAFER sur cette mission d'animation de la démarche d'ouverture des données** ; cette mission a en outre été exclue des différends que l'autorité peut régler.

S'agissant de la **compensation financière** pouvant être demandée à l'utilisateur de données dans le cadre d'un accord de licence, les sénateurs ont précisé que cette compensation peut être demandée lorsque la transmission des données à cet utilisateur « *sollicite significativement le service de fourniture des données* », afin de **ne pas retenir le seul critère de volume de données**, mais également leur fréquence de transmission, dans l'objectif de limiter les risques de contournement par les utilisateurs.

S'agissant de la **mission confiée à l'ARAFER** en matière d'évaluation du respect des exigences du règlement européen et des articles L. 1115-1 à L. 1115-3 du code des transports, les sénateurs ont considéré qu'il s'agissait d'une **mission de contrôle, et non de simple évaluation**, puisque l'ARAFER dispose de pouvoirs de règlement des différends et de sanction. La notion d'évaluation figure pourtant dans le règlement délégué.

Par coordination, les sénateurs ont également créé un article L. 1262-2 du code des transports dans le chapitre du code relatif aux missions de l'ARAFER, afin d'y faire figurer, pour ses missions dans le champ des services numériques destinés à faciliter les déplacements, un renvoi vers le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code.

Enfin, les sénateurs ont **rendu obligatoire la transmission**, aujourd'hui facultative, des **informations sur la localisation en temps réel des taxis sur leur zone de prise en charge** – potentiellement par l'intermédiaire d'une centrale de

réserve – au **gestionnaire du registre Le.Taxi** ⁽¹⁾. Ce registre est financé par le ministère des transports mais sa gestion est assurée par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État. À cet égard, il convient de différencier cette transmission de données, qui ne sont rendues accessibles qu'au gestionnaire du registre, de **la mise à disposition des données prévue par le règlement européen délégué** et précisée à l'article 9 du projet de loi. Cette disposition relative à Le.Taxi entrera en vigueur un an après la promulgation de la présente loi.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Lors de l'examen en séance publique, les sénateurs ont adopté, contre l'avis du Gouvernement, trois amendements visant :

– à **étendre le rôle d'animation de la démarche d'ouverture** des données pour les métropoles, qui peuvent désormais, avec l'accord de la région, exercer cette compétence à **l'échelle du bassin de mobilité dans lequel elles s'inscrivent**. Ce bassin de mobilité n'étant pas défini dans la loi, il devra *a priori* être défini en accord avec la région ;

– à obliger l'utilisateur des données à s'acquitter d'une **compensation financière déclenchée dès la première requête**. Cette compensation financière serait calculée en prenant en compte le coût marginal associé à la fourniture des données ;

– à **supprimer l'obligation de transmission au gestionnaire du registre Le.Taxi des données de localisation** des taxis, introduite en commission, en rendant cette transmission facultative, **sauf décision de l'autorité organisatrice de la mobilité** pouvant rendre cette transmission obligatoire sur leur territoire.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteure, votre commission a adopté :

– des amendements identiques de MM. Martial Saddier et Jean-Marie Sermier, sous-amendés par votre rapporteure, visant à **clarifier la définition des autorités chargées des transports** au sens du règlement européen délégué, en précisant qu'il s'agit, en droit français, des autorités organisatrices de la mobilité, de l'État, des régions, des départements, des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, d'Île-de-France Mobilités, des autorités organisatrices outre-mer et de la métropole de Lyon ;

(1) Initié en 2015, le projet Le.Taxi vise à doter la France d'un registre national de géolocalisation et de disponibilité des taxis, afin de développer la pratique de la maraude électronique. En 2018, plus de 30 000 courses ont été distribuées par le registre.

– un amendement de clarification de votre rapporteure, précisant que **les dispositions du code des relations entre le public et l’administration applicables aux informations publiques ne s’appliquent pas aux données sur les déplacements et la circulation** ;

– un amendement du rapporteur M. Jean-Luc Fugit, cosigné par votre rapporteure, visant à préciser que **les données relatives aux points de recharge publics** pour véhicules électriques ou hybrides rechargeables incluent, outre les éléments prévus par le règlement européen délégué (localisation, tarification et modalités de paiement), leur **puissance de recharge et leur disponibilité** ;

– des amendements identiques de MM. Jean-Baptiste Djebbari et Jean-Marie Sermier visant à indiquer que les **métropoles et les régions veillent à** (et non plus s’assurent de) **la fourniture des données** mises aux normes et mises à jour dans le cadre de leur mission d’animation ;

– un amendement de votre rapporteure supprimant l’obligation, pour l’utilisateur des données, de s’acquitter d’une **compensation financière déclenchée dès la première requête**. Votre commission a ainsi préféré rendre cette compensation financière facultative dans le cadre des accords de licence de réutilisation. Une telle compensation ne sera possible que lorsque la transmission des données à un utilisateur **sollicite le service de fourniture des données au-delà de seuils** dont les caractéristiques et les niveaux sont définis par décret en Conseil d’État ;

– un amendement de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM visant à préciser qu’outre les contrôles aléatoires réalisés par l’ARAFER sur l’exactitude des déclarations de conformité au règlement délégué, celle-ci peut également réaliser des **contrôles d’office** et des **contrôles à la demande des autorités organisatrices ou des associations agréées de consommateurs** ;

– une série d’amendements de votre rapporteure précisant que **les missions et pouvoirs de sanctions confiés à l’ARAFER s’appliquent également pour les données d’accessibilité** aux personnes handicapées ou à mobilité réduite rendues accessibles en application de l’article 10 du projet de loi ;

– un amendement de votre rapporteure précisant que le rapport de l’ARAFER sur le contrôle des déclarations de conformité est établi à un rythme biennal ;

– un amendement de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM visant à ajouter aux pouvoirs de sanction de l’ARAFER la **possibilité de prononcer une interdiction temporaire** d’accès à tout ou partie des données mises à disposition par le point d’accès national, pour une durée n’excédant pas **un an** ;

– des amendements identiques de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM visant à rétablir les dispositions adoptées en commission au Sénat concernant le registre Le.Taxi, en prévoyant ainsi une **obligation de transmission au registre des informations relatives à la localisation** en temps réel du taxi disponible sur sa zone de prise en charge.

Par ailleurs, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteure prévoyant le calendrier d’ouverture des données dynamiques, qui n’était pas fixé par le calendrier européen. Le **calendrier d’ouverture des données en France serait donc le suivant** :

– pour les données concernant le réseau principal :

- le 1^{er} décembre 2019 au plus tard, pour ce qui concerne les données statiques du niveau de service 1 mentionné à l’annexe du règlement européen délégué ;

- le 1^{er} décembre 2020 au plus tard, pour ce qui concerne les données statiques du niveau de service 2, les données dynamiques des niveaux de service 1 et 2 ainsi que les données des services de partage de véhicules, de cycles et d’engins de déplacement personnel ;

- le 1^{er} décembre 2021 au plus tard, pour ce qui concerne les données statiques et dynamiques du niveau de service 3 ;

– pour les données concernant les autres parties du réseau de transport, le 1^{er} décembre 2021 au plus tard.

Article 10

(section 2 [nouvelle] du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports, article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales et article L. 111-7-12 du code de la construction et de l’habitation)

Collecte et ouverture des données facilitant les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L’article 45 de la loi de 2005 relative au handicap⁽¹⁾ avait rendu **obligatoire la mise en accessibilité de la chaîne du déplacement**, qui comprend le cadre bâti – établissements recevant du public (ERP) et installations ouvertes au

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

public (IOP) notamment –, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité. Dans sa version initiale, cet article **prévoyait que dans les dix ans suivant la promulgation de la loi, les services de transport collectif devraient être accessibles** aux personnes handicapées et à mobilité réduite.

Face au bilan décevant de cette disposition législative, l'ordonnance du 26 septembre 2014⁽¹⁾ a fait évoluer l'obligation de mise en accessibilité des services de transport afin qu'elle ne concerne plus que **des points d'arrêt prioritaires**. Ces derniers représentent, pour les réseaux de transport non urbain, 35 % des arrêts et, pour les réseaux de transport urbains, 20 % des arrêts.

L'article 46 de la loi du 11 février 2005 a par ailleurs créé un article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales instaurant une **commission communale pour l'accessibilité** dans les communes de 5 000 habitants et plus. Cette commission comprend notamment des représentants de la commune, d'associations ou organismes représentant les personnes handicapées pour tous les types de handicap, d'associations ou organismes représentant les personnes âgées, de représentants des acteurs économiques ainsi que de représentants d'autres usagers de la ville.

Cette commission doit **dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports**, qu'elle présente au conseil municipal, dans un rapport annuel qui peut être assorti de propositions permettant d'améliorer la mise en accessibilité.

S'agissant de **l'information relative à l'accessibilité** de la chaîne du déplacement, les auditions conduites par votre rapporteure ont montré que les **données relatives à l'accessibilité sont aujourd'hui peu nombreuses** et, lorsqu'elles sont disponibles, présentées dans des **formats non harmonisés**. Cela **freine le développement de services d'information sur les déplacements** des personnes handicapées ou à mobilité réduite, même si des applications, développées notamment par des associations, tendent à se multiplier.

Dans le cadre de l'application du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017⁽²⁾, qui prévoit de rendre accessibles et réutilisables les données relatives aux déplacements multimodaux⁽³⁾, les **données relatives à l'accessibilité** – notamment l'accessibilité des véhicules et des points d'arrêt, l'existence de services d'assistance et le réseau piéton – **relèvent essentiellement des données statiques**, dont l'ouverture est prévue par la France au plus tard

(1) Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

(2) Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

(3) Voir le commentaire de l'article 9.

entre 2019 et 2021 pour le réseau principal et au plus tard le 1^{er} décembre 2021 pour les autres réseaux.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le I de l'article 10 du présent projet de loi **complète le chapitre V** du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports ⁽¹⁾ relatif aux services numériques destinés à faciliter les déplacements **par une section 2** consacrée non seulement à la **mise à disposition**, mais également à la **collecte des données sur les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite**. Ces dispositions visent à permettre la création de systèmes d'information multimodale et le développement de systèmes de guidage pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Au sein de cette section, le I de l'article 10 crée :

– un article L. 1115-5 qui vise à prévoir **la collecte**, par les autorités organisatrices de la mobilité, les opérateurs de transport et les gestionnaires d'infrastructure, **des données relatives à l'accessibilité des services réguliers de transport public** par les personnes handicapées ou à mobilité réduite. Si elles confient la réalisation de ces services à des prestataires, les autorités organisatrices, responsables de la collecte de ces données, peuvent contractuellement déléguer cette mission aux opérateurs concernés. Ces **données sont ensuite rendues accessibles et réutilisables dans les mêmes conditions** que les données dont la fourniture est prévue à l'article 9 du présent projet de loi ;

– un article L. 1115-6, qui prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité, les opérateurs de transport et les gestionnaires d'infrastructure **rendent accessibles et réutilisables**, dans les mêmes conditions et selon la même répartition des compétences, **l'identifiant unique et la localisation des « balises numériques »**, dispositifs diffusant à proximité des informations par radiofréquences, installés sur leurs infrastructures respectives.

Parallèlement à l'obligation de mise à disposition des données d'identification et de localisation des balises numériques pour les infrastructures de transport, le III de l'article 10 rétablit l'article L. 111-7-12 du code de la construction et de l'habitation afin de **prévoir la même mise à disposition**, dans les mêmes conditions, par les **gestionnaires d'ERP ou d'IOP, de l'identifiant et de la localisation des balises numériques** qui sont installées respectivement à l'entrée de leurs établissements ou sur leurs installations. Ces informations étant fournies au moment de la pose des balises, le Gouvernement a indiqué que cette mesure serait très peu coûteuse à mettre en place.

(1) Dans sa rédaction résultant de l'article 9 du projet de loi.

La **collecte et la fourniture des données** d'accessibilité des services de transport aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi que des données d'identifiant et de localisation des balises numériques présentes au niveau des infrastructures de transport est prévue **au plus tard pour le 1^{er} décembre 2021**.

Enfin, le II de l'article 10 modifie l'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales relatif à la commission communale pour l'accessibilité. Il précise que dans le cadre du constat dressé par cette commission sur l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports, celle-ci doit détailler l'accessibilité, aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, des principaux **itinéraires et cheminements dans un rayon de 200 mètres** autour des points d'arrêt prioritaires au sens de l'article L. 1112-1 du code des transports.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Hormis l'adoption en commission d'une série d'amendements rédactionnels et d'une précision alignant l'entrée en vigueur de l'obligation de mise à disposition des données des balises numériques pour les ERP et les IOP sur celle prévue pour les transports au 1^{er} décembre 2021 au plus tard, l'article 10 n'a pas fait l'objet de modification par les sénateurs.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels et de coordination, votre commission a adopté un amendement de Mme Nathalie Sarles visant à préciser que le détail, établi par la commission communale pour l'accessibilité, des itinéraires et cheminements autour des points d'arrêt prioritaires doit être réalisé **en tenant compte du type de handicap**.

Section 2

Services d'information et de billettique multimodales

Article 11

(section 3 [nouvelle] du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie et article L. 1263-4-1 [nouveau], L. 1264-1, L. 1264-2 et L. 1264-7 du code des transports)

Services d'information et de billettique multimodales

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'ouverture des données de transport prévue par le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 ⁽¹⁾ et par les articles 9 et 10 du présent projet de loi vise à favoriser le développement de services d'information multimodale aux usagers, mais également le développement de services de billettique multimodale permettant l'achat ou la réservation, par une plateforme, de services de différents modes de transport ou de stationnement.

Les applications qui permettent à la fois l'information du voyageur et la vente de titres de transport et de stationnement sont au cœur du concept de *Mobility as a Service* (MaaS), qui est une **source de simplicité pour les usagers**. Elle est toutefois complexe à mettre en œuvre du fait de la multiplicité des autorités organisatrices et des opérateurs. Or dans une logique « d'expérience client », l'usager ne se préoccupe pas de l'autorité qui organise ses différents modes de déplacements, mais de **la fluidité de son parcours**. Pour favoriser le développement de telles applications dans l'objectif d'encourager l'intermodalité et de lutter contre l'auto-solisme, il est nécessaire de préciser dans la loi les **modalités de fourniture des services de vente ou de réservation** de services de transport et de stationnement, et de **s'assurer que**, sur tout le territoire, **les utilisateurs de transport ont accès à une information multimodale** sur les modes de déplacement auxquels ils peuvent avoir recours.

Il convient de noter que s'agissant du secteur ferroviaire, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu des dispositions spécifiques relatives à la création de services d'information et de billettique. C'est en ce sens que l'article L. 2121-13 du code des transports prévoit que **l'État peut imposer aux entreprises ferroviaires** de participer à **un système commun d'information des voyageurs et de vente de billets**, dans des conditions garantissant une concurrence libre et loyale définies par décret en Conseil d'État.

(1) Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

Par ailleurs, l'article L. 2121-13-1 du même code, issu de l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 ⁽¹⁾ prise en application du nouveau pacte ferroviaire, prévoit que les **autorités organisatrices de transport ferroviaire** de voyageurs garantissent un **accès non discriminatoire à la distribution des titres de transport ferroviaire** pour les services publics de transport ferroviaire de voyageurs qu'elles organisent :

- aux entreprises ferroviaires ;
- aux autres autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs ;
- aux opérateurs de vente de voyages figurant au registre d'immatriculation des agents de voyage et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours ⁽²⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 11 **complète le chapitre V** du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports ⁽³⁾ relatif aux services numériques destinés à faciliter les déplacements **par une section 3** consacrée aux services d'information et de billettique multimodales.

Au sein de cette section, l'article 11 crée :

– un article L. 1115-7, qui confie à la **région** en tant qu'autorité organisatrice de la mobilité régionale ⁽⁴⁾ et, en Île-de-France, à **Île-de-France Mobilités, la mission de veiller à l'existence de services d'information**, à l'intention des usagers, **sur l'ensemble des modes de déplacement** dans leur ressort de compétence. Ces services peuvent être mis en œuvre par d'autres personnes, publiques ou privées ; toutefois, en l'absence de tels services, la région et Île-de-France Mobilités devront les créer afin d'assurer une information multimodale aux utilisateurs. Cette mission entrerait en vigueur le 1^{er} décembre 2021 ;

– un article L. 1115-8, qui prévoit que lorsqu'est mis en place un **service de billettique multimodale** par une personne publique ou privée, les autorités organisatrices de la mobilité, les collectivités territoriales et leurs groupements ont **l'obligation de fournir à la personne développant ce service**, par contrat, **l'accès à leur service numérique de vente ou de réservation** de services de transport et de stationnement. Cet accès doit permettre, au minimum, la vente de titres occasionnels ou bien le paiement ou la réservation de services de transport

(1) Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

(2) Registre figurant à l'article L. 141-3 du code du tourisme.

(3) Dans sa rédaction résultant des articles 9 et 10 du projet de loi.

(4) Autorité mentionnée à l'article L. 2131-3 du code des transports.

ou de stationnement. Les conditions financières du contrat ouvrant cet accès doivent être raisonnables et reposer sur des critères « *objectifs et pertinents* », qui ne sont cependant pas définis dans le projet de loi initial.

En outre, l'article L. 1115-8 prévoit que lorsqu'un service de billettique multimodale présente une ou plusieurs solutions de déplacement suite à une requête d'un usager, ces solutions sont **présentées de manière claire et insusceptible de l'induire en erreur**. Le service de billettique doit **explicitement les critères justifiant leur sélection et leur classement, qui sont appliqués sans discrimination** à tous les services de transport ou de stationnement intégrés au service numérique multimodal et ne se fondent sur aucun élément directement ou indirectement lié à l'identité de l'utilisateur ou à une considération commerciale.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont fait évoluer l'article L. 1115-8 relatif à la création de services de billettique multimodale. Les auditions conduites par votre rapporteure ont fait remonter le **risque de désintermédiation des autorités organisatrices de la mobilité** qui, en devant ouvrir l'accès à leurs services de vente et de réservation à des acteurs privés qui en feraient la demande, risqueraient de perdre le contrôle de leur politique tarifaire. Ce risque, s'il existe, est toutefois limité par le fait que l'autorité organisatrice puisse imposer, par contrat, des conditions tarifaires à respecter, et notamment interdire la vente à un tarif inférieur à celui qu'elle pratique.

Toutefois, pour pallier ce risque, les sénateurs, lors de l'examen en commission, ont **inversé la logique du dispositif de fourniture d'accès** aux services de vente et de réservation des autorités organisatrices, des collectivités et de leurs groupements.

Les sénateurs ont ainsi prévu une **ouverture obligatoire des services de vente et de réservation** uniquement lorsque le service de billettique multimodale est mis en place par une **autorité organisatrice de la mobilité**. Contrairement au projet de loi initial, cette obligation ne concernerait pas uniquement les services de vente ou de réservation des services de transport et de stationnement organisés ou financés par le secteur public, **mais plus largement tous les fournisseurs de services de transport et de stationnement, publics ou privés**, opérant sur le territoire de l'autorité organisatrice. En revanche, un service de billettique multimodale créé par un acteur privé n'aurait plus la garantie, contrairement au projet de loi initial, d'avoir accès aux services de vente et de réservation des autorités organisatrices, des collectivités et de leur groupement ; l'éventuel accès à leurs services de vente ou de réservation s'effectuerait, sans obligation légale, par contrat.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Les sénateurs ont adopté, lors de l'examen en séance publique, un amendement créant un **numéro unique d'appel national** pour la réservation et l'accompagnement des personnes à besoins spécifiques dans le transport ferroviaire. Cet amendement ne précise toutefois ni la personne responsable de la création de ce numéro d'appel, ni les conditions de mise en œuvre de ce dispositif dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs prévue par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

S'agissant des services d'information multimodale, votre commission a adopté une série d'amendements de votre rapporteure précisant que les autorités organisatrices doivent veiller à l'existence d'un service d'information qui doit porter sur **l'ensemble des modes de déplacement dans leur ressort territorial**, et non dans leur ressort de compétence.

S'agissant des services de billetterie multimodale, dénommés « services numériques multimodaux », votre commission a adopté un amendement de votre rapporteure, sous-amendé par le Gouvernement, qui rédige intégralement les dispositions de l'article 11 applicables à ces services.

Le nouvel article L. 1115-8 du code des transports définit ainsi ce service comme un **service numérique qui permet la vente ou la réservation de services** de mobilité, de transport, de stationnement ou de services fournis par une centrale de réservation. Il distingue deux types de services, selon qu'ils peuvent effectuer :

– la délivrance des produits tarifaires ou des réservations de ces services, en appliquant leurs conditions d'utilisation et leurs conditions tarifaires ;

– la revente desdits services au prix fixés par le service numérique multimodal, sous réserve de l'accord de l'autorité organisatrice compétente ou du fournisseur du service, ainsi que la vente de ses propres produits tarifaires.

Ces services sont tenus de respecter les obligations suivantes :

– lorsqu'ils proposent **la vente d'un service d'une autorité organisatrice**, ils doivent **proposer la vente de l'ensemble des services que l'autorité organise**, subventionne ou auxquels elle apporte une compensation financière pour charges de service public ;

– sur le territoire qu'ils couvrent, ils **sélectionnent de façon non discriminatoire les autres services de transport** dont ils assurent la vente ;

– ils doivent **transmettre aux gestionnaires des services** dont ils assurent la vente et, le cas échéant, à la collectivité territoriale compétente, **l'ensemble des données nécessaires** à la connaissance statistique des déplacements effectués, au service après-vente des produits tarifaires vendus et à la lutte contre la fraude ;

– ils doivent mettre en place un **processus d'achat assurant l'information sur le service, la simplicité d'utilisation et la qualité** du service numérique multimodal pour l'utilisateur ;

– les **solutions de déplacement proposées** en réponse à la requête de l'utilisateur sont présentées de **manière claire et insusceptible de l'induire en erreur**, en explicitant les critères utilisés pour la sélection et le classement de ces solutions.

Les modalités de la vente des différents produits tarifaires sont **définies par contrat**.

L'amendement de votre rapporteur crée un article L. 1115-9 du code des transports, qui prévoit que **les seuls services numériques multimodaux** qui délivrent des produits tarifaires ou des réservations de services, **en appliquant leurs conditions d'utilisation et leurs conditions tarifaires**, peuvent de droit délivrer la vente :

– des services organisés par les autorités organisatrices, à l'exclusion du transport scolaire, ainsi que des services de stationnement des autorités organisatrices, des collectivités et de leurs groupements ;

– des services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national organisés par l'État ;

– des autres services réguliers de transport public, lorsqu'ils sont situés sur le ressort territorial d'une région ou lorsque le point d'origine et la destination finale sont distants de moins de 100 kilomètres et situés sur le ressort territorial de deux régions limitrophes ;

– des autres services de transport, ouverts au public, opérés dans le ressort territorial d'une région ;

– des centrales de réservation définies par le code des transports ⁽¹⁾.

(1) L'article L. 3141-1 du code des transports définit ces centrales comme des professionnels qui mettent en relation des conducteurs professionnels ou des entreprises de transport et des passagers pour la réalisation de déplacements répondant aux caractéristiques suivantes :

– ils sont effectués au moyen de véhicules motorisés comportant, outre le siège du conducteur, huit places assises au maximum ;

– ils ne présentent pas le caractère d'un service public de transport organisé par une autorité organisatrice ;

– ils ne sont pas réalisés dans le cadre de conventionnements entre des entreprises de taxi et un organisme d'assurance maladie ;

– ils ne sont pas effectués dans le cadre du covoiturage.

Les gestionnaires de ces services sont tenus de fournir aux services numériques multimodaux une interface permettant l'accès de l'utilisateur à leur service numérique de vente.

Parallèlement, un sous-amendement du Gouvernement est venu compléter le dispositif proposé par votre rapporteure, afin de confier à l'ARAFER, au nouvel article L. 1263-4-1 du code des transports, une **mission de règlement des différends portant sur la mise en œuvre des dispositions légales relatives aux services numériques multimodaux**. Peuvent saisir l'ARAFER d'un différend les autorités organisatrices, les collectivités territoriales et leurs groupements, les gestionnaires des services de mobilité, de transport et de stationnement, les centrales de réservation et les fournisseurs de services numériques multimodaux, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État.

La décision prononcée par l'ARAFER précise **les conditions d'ordre technique et financier de règlement du différend** dans le délai qu'elle accorde. Lorsque cela est nécessaire, elle fixe, de manière objective, transparente, non discriminatoire et proportionnée, **les modalités d'accès aux services de vente ainsi que les obligations applicables au service numérique multimodal**.

Cette décision peut être assortie d'astreintes. Elle est notifiée aux parties et publiée au *Journal officiel*, sous réserve des secrets protégés par la loi.

De plus, en cas d'atteinte grave et immédiate aux dispositions légales relatives aux services numériques multimodaux, **l'ARAFER peut ordonner**, après avoir entendu les parties, le cas échéant sous astreinte, **les mesures conservatoires nécessaires**. L'ARAFER peut ainsi prononcer la **suspension des pratiques portant atteinte à ces dispositions**.

L'article L. 1263-4-1 précise également que lorsque le différend concerne un délégataire d'une autorité organisatrice de la mobilité, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, cette **autorité organisatrice, cette collectivité ou ce groupement a la qualité de partie devant l'ARAFER** et, le cas échéant, devant la cour d'appel et la Cour de cassation.

Par coordination, il est désormais prévu que l'ARAFER puisse recueillir toutes les informations utiles auprès des personnes pouvant saisir l'autorité d'un différend. Le sous-amendement prévoit également que peut faire l'objet de sanctions administratives prononcées par l'ARAFER en application de l'article L. 1264-7 du code des transports, le non-respect des dispositions légales relatives aux services numériques multimodaux.

Article 11 bis (nouveau)

(section 3 [nouvelle] du chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports)

Services d'information et de billettique multimodales

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Selon l'ARAFER, **seuls 62 % des passagers des transports ferroviaires en retard de plus de deux heures en retard font valoir leur droit à indemnisation**. Ce constat semble résulter, au moins pour partie, d'un manque d'information des passagers sur leurs droits.

Outre les politiques d'indemnisation mises en place par certaines entreprises de transport, le **droit de l'Union européenne octroie**, sous certaines conditions, **des droits aux passagers, notamment lorsque ceux-ci subissent une annulation ou un retard**. Ces droits concernent les transports aérien, ferroviaire, par voie d'eau et par autobus (ou autocar). Ces droits sont définis par chacun des règlements européens relatifs à ces quatre modes de transport.

A. TRANSPORT AÉRIEN

S'agissant du transport aérien, le règlement du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas d'annulation ou de retard important d'un vol ⁽¹⁾ prévoit qu'en cas d'annulation d'un vol, **les passagers concernés** ⁽²⁾ ont droit :

– au **remboursement de leur billet** dans un délai de sept jours ou au réacheminement vers leur destination finale ;

– à des **boissons et de la nourriture**, à des communications extérieures et, si le réacheminement ne peut avoir lieu avant le lendemain du vol annulé, à un hébergement à l'hôtel ainsi qu'à l'acheminement vers cet hôtel ;

(1) Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

(2) Ces dispositions sont applicables aux passagers au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité et aux passagers au départ d'un aéroport situé dans un pays tiers et à destination d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre soumis aux dispositions du traité, à moins que ces passagers ne bénéficient de prestations ou d'une indemnisation et d'une assistance dans ce pays tiers, si le transporteur aérien effectif qui réalise le vol est un transporteur communautaire.

– à une **indemnisation de la part du transporteur aérien** ⁽¹⁾, à moins qu’ils soient informés de l’annulation du vol dans un délai qui varie selon l’offre de réacheminement proposée. Cette indemnisation n’est pas obligatoire si le transporteur aérien peut prouver que l’annulation est due à des circonstances extraordinaires qui n’auraient pas pu être évitées.

En cas de retard, le même règlement prévoit que lorsqu’un transporteur aérien prévoit raisonnablement qu’un vol sera retardé par rapport à l’heure de départ prévue, les passagers ont droit :

– à des **boissons et de la nourriture**, à des communications extérieures et, lorsque l’heure de départ programmée est au plus tôt le lendemain, à un hébergement à l’hôtel ainsi qu’à l’acheminement vers cet hôtel ;

– **lorsque le retard est d’au moins cinq heures, au remboursement du billet.**

Les droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite sont quant à eux couverts par le règlement du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu’elles font des voyages aériens ⁽²⁾.

B. TRANSPORT FERROVIAIRE

S’agissant du transport ferroviaire, le règlement du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ⁽³⁾, en cours de refonte, prévoit qu’**en cas de retard prévisible** de plus de soixante minutes, les voyageurs ont droit :

– **soit au remboursement intégral du billet** et, le cas échéant, à celui du voyage de retour ;

– **soit à la poursuite du voyage ou un réacheminement** vers la destination finale, dans des conditions de transport comparables, dans les meilleurs délais ou à une date ultérieure à leur convenance.

Lorsque le retard n’a pas donné lieu au remboursement du billet, le voyageur qui subit un retard peut exiger une **indemnisation de l’entreprise ferroviaire**, selon les montants suivants :

(1) Cette indemnisation est d’un montant :

- de 250 euros pour tous les vols de 1 500 kilomètres ou moins ;
- de 400 euros pour tous les vols intracommunautaires de plus de 1 500 kilomètres et pour tous les autres vols de 1 500 à 3 500 kilomètres ;
- de 600 euros pour tous les autres vols.

(2) Règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu’elles font des voyages aériens.

(3) Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

– **25 % du prix du billet** en cas de retard d'une durée comprise entre **soixante minutes et deux heures** ;

– **50 % du prix du billet** en cas de retard de **plus de deux heures**.

En cas de retard de plus de soixante minutes, les voyageurs se voient offrir gratuitement :

– des **boissons et de la nourriture** ;

– un **hébergement**, ainsi que le transport entre la gare et le lieu d'hébergement, si un séjour d'une ou de plusieurs nuits devient nécessaire ;

– si le train est bloqué sur la voie, le transport depuis le lieu où se trouve le train.

C. TRANSPORT PAR VOIE D'EAU

S'agissant du transport maritime et fluvial, le règlement du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure⁽¹⁾ dispose que lorsqu'est **prévu une annulation ou un retard de plus de quatre-vingt-dix minutes**, les passagers partants se voient offrir gratuitement :

– des **boissons et de la nourriture** ;

– un **hébergement**, ainsi que le transport entre le terminal portuaire et le lieu d'hébergement, si un séjour d'une ou de plusieurs nuits devient nécessaire.

Le passager se voit immédiatement offrir le choix entre :

– un **réacheminement** vers la destination finale ;

– le **remboursement du prix du billet** et, s'il y a lieu, un service de transport de retour gratuit.

En cas **d'annulation effective** ou de **retard au départ effectif de plus de quatre-vingt-dix minutes**, les passagers ont droit au **réacheminement** ou au **remboursement** du prix du billet de la part du transporteur.

En cas de **retard à l'arrivée**, les passagers peuvent demander une indemnisation au transporteur d'un montant :

– de **25 % du prix du billet** en cas de retard :

(1) Règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.

- d'au moins une heure pour un trajet dont la durée prévue est inférieure ou égale à quatre heures ;

- d'au moins deux heures pour un trajet dont la durée prévue est comprise entre quatre et huit heures ;

- d'au moins trois heures pour un trajet dont la durée prévue est comprise entre huit et vingt-quatre heures ;

- d'au moins six heures dans le cas d'un voyage dont la durée prévue est supérieure à vingt-quatre heures.

– de **50 % du prix du billet si le retard est supérieur au double des valeurs énoncées ci-dessus.**

D. TRANSPORT PAR AUTOBUS ET AUTOCAR

S'agissant du transport par autobus et par autocar, le règlement du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar⁽¹⁾ dispose que lorsqu'un **retard de plus de deux heures ou une annulation est prévu**, les passagers se voient immédiatement offrir le choix entre :

- la **poursuite du voyage ou le réacheminement** vers la destination finale ;

- le **remboursement du prix du billet** et, s'il y a lieu, un service de transport de retour gratuit, en autobus ou en autocar.

Si le transporteur n'offre pas au passager ce choix, le passager a droit à une **indemnisation équivalente à 50 % du prix du billet**, qui s'ajoute, le cas échéant, au remboursement du prix du billet.

Par ailleurs, en cas **d'annulation ou de départ retardé de plus de quatre-vingt-dix minutes** pour un voyage dont la durée prévue excède trois heures, le transporteur offre gratuitement au passager :

- des **boissons et de la nourriture** ;

- un **hébergement** ainsi qu'une aide pour assurer son transport entre la station et le lieu d'hébergement si un séjour d'une nuit ou plus s'avère nécessaire.

(1) Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Dans l'objectif d'informer les usagers des services de transport le plus directement possible des annulations et retards susceptibles de leur ouvrir des droits, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteure créant une nouvelle section dans le code des transports relative à l'information des passagers en cas d'annulation ou de retard. Le nouvel article unique L. 1115-9 qu'elle contient prévoit que les **opérateurs de transport publient par voie électronique les informations relatives à une annulation ou à un retard** susceptible d'ouvrir des droits aux voyageurs. Par ailleurs, lorsqu'ils disposent de leurs coordonnées, les **opérateurs de transport devront transmettre ces informations aux voyageurs par voie électronique** ou, le cas échéant, par tout autre moyen approprié.

CHAPITRE II

Encourager les innovations en matière de mobilité

Section 1

Véhicules autonomes et véhicules connectés

Article 12

Définition d'un cadre juridique pérenne applicable aux véhicules autonomes : habilitation à légiférer par ordonnance

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Aujourd'hui, la nomenclature dite SAE ⁽¹⁾ permet de hiérarchiser le niveau d'automatisation des véhicules, qui s'échelonne entre 0 et 5, 0 correspondant à une absence d'automatisation et 5 à une automatisation totale. Un véhicule est dit « autonome » s'il peut être **dirigé par un système de délégation de conduite sans la surveillance permanente d'un conducteur**.

Le développement de ce type de véhicules présente différents avantages, notamment en termes de **sécurité routière**, afin d'éviter les accidents liés à l'erreur humaine qui, selon la proposition de résolution du Parlement européen sur le rapport *Sauver des vies : renforcer la sécurité des véhicules dans l'Union*, est en cause dans 92 % des accidents ⁽²⁾. Ces véhicules peuvent également présenter des avantages environnementaux, dans la mesure où ils peuvent contribuer à la

(1) Society of automotive engineers international.

(2) *La proposition de résolution souligne ainsi que* « 92 % de l'ensemble des accidents sont causés par une erreur humaine ou par une erreur humaine associée à un défaut du véhicule et/ou de l'infrastructure ».

réduction de la congestion, sous réserve toutefois d'une évolution des comportements et d'une réduction de l'auto-solisme.

La **construction d'un cadre juridique** permettant le développement des véhicules autonomes fait partie des **objectifs de la stratégie française pour le développement du véhicule autonome**⁽¹⁾, présentée en mai 2018 par la haute responsable de cette stratégie, Mme Anne-Marie Idrac. Ce cadre doit être élaboré, selon cette stratégie, **tant au niveau européen que national**, en tenant compte du cadre conventionnel international existant.

S'agissant du cadre juridique international applicable à ces véhicules, la France considère que **l'article 8 de la Convention de Vienne** du 8 novembre 1968 sur la circulation routière⁽²⁾ ne permet pas la circulation des véhicules à automatisation élevée ou totale (niveaux 4 et 5). En effet, cet article précise que « *tout véhicule en mouvement ou tout ensemble de véhicules en mouvement doit avoir un conducteur* » et que si les systèmes embarqués ayant une incidence sur la conduite d'un véhicule sont autorisés, ils doivent pouvoir « être **neutralisés ou désactivés par le conducteur** ». Le Gouvernement a transmis à votre rapporteure une proposition d'amendement de la France à la Convention de Vienne permettant de lever cette difficulté.

En droit français, l'article 37 de la loi du 7 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a permis **de développer un cadre d'expérimentation** pour la circulation sur la voie publique de véhicules à délégation de conduite partielle ou totale. L'ordonnance du 3 août 2016⁽³⁾ prise sur le fondement de cet article 37 a ainsi **autorisé la circulation**, à des fins expérimentales, **de ces véhicules sous réserve de la délivrance d'une autorisation** visant à assurer la sécurité du déroulement de cette expérimentation. Cette ordonnance a fait l'objet de mesures réglementaires d'application⁽⁴⁾.

Par ailleurs, l'article 125 du projet de loi dit « Pacte⁽⁵⁾ », adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale le 11 avril 2018, modifie l'ordonnance du 3 août 2016 précitée afin de **préciser le cadre de responsabilité pénale** applicable dans le cadre de ces expérimentations. Cet article prévoit notamment que les dispositions en matière de responsabilité pénale du conducteur ne s'appliquent pas au conducteur lorsque la délégation de conduite est active, sauf si le système de délégation de conduite demande au conducteur de reprendre le contrôle du véhicule.

(1) À noter que cette stratégie a fait l'objet d'un premier bilan publié par le ministère des transports fin avril 2019.

(2) Cette convention a été ratifiée par le décret n° 77-1040 du 1^{er} septembre 1977.

(3) Ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016 relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques.

(4) Décret n° 2018-211 du 28 mars 2018 relatif à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques et arrêté du 17 avril 2018 relatif à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques.

(5) Article 43 du projet de loi initial relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

Ce **cadre d'expérimentation s'inscrit pleinement dans la stratégie française** pour le développement du véhicule autonome, mais nécessite d'être complété, à terme, par un cadre juridique pérenne « *en termes de règles de conduite, de régime de responsabilités et de formation à la conduite* ⁽¹⁾ ».

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 12 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi afin **d'adapter la législation à la circulation sur la voie publique de véhicules partiellement ou totalement autonomes**. Cette ordonnance visera notamment à adapter le code de la route à la circulation de ces véhicules et à définir le régime de responsabilité qui leur est applicable.

À ce titre, cette ordonnance pourra imposer la **fourniture soit d'une information, soit d'une formation appropriée** préalablement à la mise à disposition des véhicules autonomes, lors de leur vente ou de leur location.

Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de l'ordonnance.

Au cours des auditions de votre rapporteure, le Gouvernement a indiqué que de premiers éléments de rédaction commençaient à être préparés par les services du ministère des transports, en s'inspirant :

– en matière d'obligations respectives du conducteur et du système de conduite automatisé, des dispositions de l'article 125 du projet de loi « Pacte » et des propositions faites par la France pour la révision de la Convention de Vienne ;

– en matière de responsabilité pénale, des dispositions de l'article 125 du projet de loi « Pacte » ;

– en matière de régime d'autorisation de circulation, des premiers travaux sur les méthodes de validation de la sécurité et des premières consultations des autorités organisatrices de la mobilité.

Le Gouvernement a par ailleurs indiqué qu'il ne semblait pas nécessaire, à ce stade, de modifier le régime de responsabilité civile.

(1) *Stratégie française pour le développement du véhicule autonome, présentée en mai 2018 par Mme Anne-Marie Idrac, haute responsable de cette stratégie.*

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Hormis la **réduction du délai de l’habilitation à légiférer par voie d’ordonnance de vingt-quatre à douze mois** adoptée par les sénateurs lors de l’examen en commission, l’article 12 n’a pas fait l’objet de modification lors de son examen au Sénat. Il est ressorti des auditions conduites par votre rapporteure qu’un délai de douze mois serait sûrement trop court, au regard du développement actuel des véhicules autonomes, pour déterminer le cadre législatif permettant d’encadrer la circulation de ces véhicules.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteure, votre commission a **rétabli**, à l’initiative du Gouvernement, de la commission des affaires économiques et de Mme Danielle Brulebois, le **délai d’habilitation de vingt-quatre mois**, que les sénateurs avaient abaissé à douze mois.

Article 13

Modalités d’accès aux données des véhicules routiers connectés : habilitation à légiférer par ordonnance

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les véhicules connectés sont des **véhicules qui communiquent avec l’extérieur** par le biais de solutions de communication intégrée. Il convient de noter que les véhicules autonomes ne sont pas nécessairement des véhicules connectés : ils peuvent se déplacer en croisant leur perception de l’environnement, par des caméras ou des radars notamment, avec un repérage satellite par l’intermédiaire d’une cartographie embarquée, ce qui ne nécessite pas que ces véhicules communiquent avec l’extérieur. Toutefois, la connectivité des véhicules autonomes permet d’améliorer la perception de leur environnement au-delà des capteurs du véhicule, ce qui laisse penser qu’à terme, les véhicules autonomes tendront à être systématiquement des véhicules connectés.

Les données de ces véhicules connectés sont diverses : **données d’identification, de géolocalisation, d’état du véhicule et de son environnement**, etc. L’utilisation de ces données peut recouvrir en conséquence des finalités très diverses :

– une **finalité de sécurité**, liée à la prévention et au traitement des accidents de la route mais également à la détermination des responsabilités en cas d’accident ;

– une **finalité d’organisation des transports et de la mobilité**, en améliorant la connaissance du trafic et de l’infrastructure routière ;

– une **finalité commerciale**, en permettant le développement de services liés au véhicule (réparation, maintenance, assurance, etc.).

La plupart des données des véhicules connectés sont des **données personnelles**, qui sont donc soumises aux dispositions du règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽¹⁾. Avant même l’entrée en vigueur du RGPD, la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) a publié, en octobre 2017, un **pack de conformité** portant sur les véhicules connectés et les données personnelles, applicable à l’ensemble des véhicules communiquant avec l’extérieur.

Si l’accès à ces données soulève des enjeux évidents de **respect de la vie privée**, il soulève également des questions en matière :

- de sécurisation de l’accès à ces données et de **cybersécurité** ;
- d’**interopérabilité** de ces données afin de faciliter leur réutilisation ;
- de **pratiques anti-concurrentielles** qui peuvent se développer en l’absence de cadre non discriminatoire d’accès à ces données.

Il convient par ailleurs de noter que, dans le cadre des contrôles des véhicules et de leur conducteur, l’article L. 311-2 du code de la route, issu de l’article 37 de la loi du 18 novembre 2016 ⁽²⁾, prévoit que les agents compétents pour effectuer ces contrôles sont autorisés à procéder aux opérations leur permettant d’**accéder aux informations et aux données physiques et numériques embarquées relatives à l’identification et à la conformité du véhicule** et de ses composants.

Même si le cadre juridique européen et français évoqué ci-dessus traite partiellement la question de l’accès aux données des véhicules connectés, il semble nécessaire de **préciser les règles permettant l’accès des autorités publiques à ces données** pour les finalités évoquées ci-dessus, ainsi que le **cadre non discriminatoire d’accès aux données** permettant le développement de services commerciaux tout en garantissant le respect de la vie privée.

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 13 habilite le Gouvernement à **prendre par voie d'ordonnance**, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à :

– **rendre accessibles aux forces de l'ordre et aux services d'incendie** et de secours certaines données des véhicules routiers connectés. Ces données peuvent comprendre celles des systèmes d'aide à la conduite ou de navigation intégrés au véhicule ;

– **rendre accessibles certaines données événementielles ou d'état de délégation** de conduite enregistrées, en cas d'accident de la route, aux officiers et agents de police judiciaire ainsi qu'aux organismes chargés de l'enquête technique et de l'enquête de sécurité prévues à l'article L. 1621-2 du code des transports ;

– **permettre la correction télématique des défauts** de sécurité et l'amélioration de la sécurité des systèmes d'automatisation.

Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de l'ordonnance.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen en commission, **les sénateurs**, considérant le cadre de l'habilitation trop imprécis, notamment s'agissant des finalités de la mise à disposition des données des véhicules connectés, ont **supprimé l'article 13 du projet de loi**.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Lors de l'examen en séance publique, le Sénat **a rétabli l'article 13 à l'initiative du Gouvernement** dans une nouvelle rédaction qui tient compte des observations des sénateurs et de l'article 13 *bis* introduit en commission.

La nouvelle habilitation, qui devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, prévoit de rendre accessibles les données, après agrégation ⁽¹⁾, des systèmes intégrés aux véhicules terrestres à moteur aux autorités suivantes – et pour les finalités suivantes :

– aux gestionnaires d'infrastructures routières, aux forces de l'ordre et aux services d'incendie et de secours, pour **détecter et prévenir les accidents** ;

(1) Sauf lorsque l'agrégation rend impossible l'utilisation de ces données pour la détection des accidents ou conditions de circulation génératrices d'accidents.

– aux gestionnaires d’infrastructures routières, pour **améliorer la connaissance de l’infrastructure routière**, de son état et de son équipement ;

– aux gestionnaires d’infrastructures routières et aux autorités organisatrices de la mobilité, pour **connaître le trafic routier**.

Elle prévoit également de **rendre accessibles, en cas d’accident de la route**, les données des dispositifs d’enregistrement de **données d’accident et les données d’état de délégation de conduite** avant l’accident, aux officiers et agents de police judiciaire, ainsi qu’aux organismes chargés de l’enquête technique et de l’enquête de sécurité, pour **déterminer les responsabilités**.

Par ailleurs, l’article 13 habilite le Gouvernement à prendre par voie d’ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi et visant à permettre :

– la **correction à distance des défauts** de sécurité ;

– l’**amélioration de la sécurité** des systèmes d’automatisation ;

– un **accès non discriminatoire à certaines données des véhicules** pour le développement des services liés au véhicule (réparation, maintenance, contrôle technique automobiles, assurance et expertise automobiles, services s’appuyant sur la gestion de flottes, services de distribution de carburants alternatifs et services innovants de mobilité attachée au véhicule).

Enfin, cette habilitation permet **de rendre accessibles aux autorités organisatrices de la mobilité** les données agrégées relatives aux déplacements produites par les services numériques d’assistance au déplacement.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d’amendements rédactionnels de votre rapporteure et de la commission des affaires économiques, votre commission a adopté un amendement de Mme Aude Luquet visant à préciser que l’habilitation visant à permettre l’amélioration des systèmes d’automatisation a notamment pour objectif de **lutter contre les attaques dont peuvent être victimes les véhicules connectés** et d’en limiter les effets.

Votre commission a également adopté un amendement de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM prévoyant que **l’ordonnance devra être publiée après avis de la CNIL**, qui dispose d’un délai de trois mois pour se prononcer à compter de sa saisine.

Article 13 bis

Accès des gestionnaires d'infrastructures routières et des autorités organisatrices de la mobilité aux données des véhicules connectés

Suppression maintenue par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Comme évoqué au commentaire de l'article 13, les données des véhicules connectés présentent un **intérêt majeur pour les gestionnaires d'infrastructures routières et les autorités organisatrices de la mobilité**, afin de leur permettre d'améliorer la gestion de leur réseau routier, mais également de mieux connaître le trafic routier dans la perspective d'organiser les mobilités présentes sur leur territoire de façon la plus pertinente possible.

S'agissant des gestionnaires d'infrastructures routières, qui peuvent être publics ou privés (c'est le cas des sociétés concessionnaires d'autoroutes), ils sont intéressés par l'accès à ces données afin **d'améliorer la sécurité sur leur réseau routier**, d'en **connaître l'état afin d'en faciliter l'entretien**, mais également de **connaître en temps réel les événements et incidents** pouvant survenir et ainsi d'intervenir plus rapidement.

S'agissant des autorités organisatrices de la mobilité, l'accès aux données des véhicules connectés leur permettrait **d'améliorer la connaissance**, aujourd'hui imparfaite, **du trafic routier sur leur réseau et des flux de circulation**, afin de mettre en place les services de transport et de mobilité les plus adaptés à ces flux dans l'objectif de **réduire le recours à la voiture individuelle**. La connaissance de ces flux leur permet ainsi d'adapter leur politique de mobilité en fonction des pratiques effectives des utilisateurs.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen du projet de loi en commission, le Sénat a adopté un amendement portant article additionnel qui **rend accessibles certaines données de véhicules connectés et de systèmes de navigation** afin d'améliorer :

– la **connaissance du trafic routier**. Ces données sont transmises aux autorités organisatrices de la mobilité et aux gestionnaires d'infrastructures routières ;

– la **connaissance de l'état de l'infrastructure routière**. Ces données sont seulement transmises aux gestionnaires d'infrastructures.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a supprimé cet article, du fait du rétablissement de l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance à l'article 13, qui tient désormais compte des dispositions introduites par les sénateurs à l'article 13 *bis*.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a maintenu la suppression de l'article 13 *bis*.

Section 2

Favoriser les expérimentations des nouvelles mobilités

Article 14

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour expérimenter des solutions de mobilité dans les zones peu denses

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 37-1 de la Constitution prévoit que « *la loi [peut] comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ».

Dans cette perspective, la direction interministérielle à la transformation publique pilote aujourd'hui le dispositif « **France Expérimentation** », guichet numérique permettant aux acteurs privés de proposer des projets nécessitant, pour être mis en œuvre, une adaptation du cadre réglementaire ou législatif. Après instruction des projets et évaluation des normes auxquelles il est nécessaire de déroger pour mettre en œuvre ces projets, **ceux nécessitant de déroger à la loi ont vocation à être mis en œuvre de façon expérimentale, après autorisation par le Parlement**, dans les conditions prévues à l'article 37-1 de la Constitution.

En matière de mobilités, la direction interministérielle à la transformation publique et le ministère des transports ont lancé, en s'appuyant sur l'initiative *French Mobility* du ministère, un **appel à projets** visant à identifier des solutions de nouvelles mobilités nécessitant de déroger à la loi ou au règlement. Cet appel à projets a été ouvert du 26 septembre au 14 décembre 2018.

Suite aux auditions conduites par votre rapporteure du ministère des transports et de la direction interministérielle de la transformation publique, ces derniers ont indiqué qu'une **cinquantaine de projets**, en cours d'instruction, **ont ainsi pu être identifiés**. Ceux nécessitant de déroger à la loi concernent

principalement, selon le Gouvernement, le covoiturage et le cotransportage de colis ⁽¹⁾. Le Gouvernement a également indiqué que d'autres appels à projets en matière de mobilités pourraient être initiés dans les prochains mois, afin d'identifier de nouvelles solutions de mobilité nécessitant de déroger à la loi, notamment en matière de transport de personnes.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 14 du projet de loi initial habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour prendre, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi, **toute disposition à caractère expérimental au sens de l'article 37-1 de la Constitution relevant du domaine de la loi**, afin de « *réduire les fractures sociales et territoriales en facilitant les expérimentations d'innovations de mobilités proposant des solutions de mobilité pertinentes en zone peu denses* ». La durée de ces expérimentations est limitée par l'habilitation à cinq ans.

En pratique, le Gouvernement a indiqué que les dérogations à la loi nécessaires à la mise en œuvre de projets identifiés lors de l'appel à projets qui s'est déroulé au second semestre 2018 pourraient être accordées, à titre expérimental, par le biais d'ordonnances prises sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 14. Des projets issus de futurs appels à projets pourraient également, selon le Gouvernement, conduire à la prise d'ordonnances ultérieures – dans le respect du délai d'habilitation prévu à l'article 14 – visant à déroger aux dispositions législatives concernées.

Toutefois, l'article 37-1 de la Constitution prévoit que ces expérimentations ont un objet « limité », qui n'est, dans le projet de loi initial, pas précisé par l'habilitation. Le Conseil Constitutionnel considère par ailleurs que la rédaction du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution ⁽²⁾ implique que le Gouvernement doit indiquer au Parlement avec précision « *la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnance ainsi que leur domaine d'intervention* » ⁽³⁾. Or en l'espèce, la **finalité de cette habilitation est définie de façon large**, puisque cette dernière vise à « *réduire les fractures sociales et territoriales* », de même que **l'objet des expérimentations, qui ne précise pas le champ législatif des dérogations accordées par l'habilitation**. C'est en ce sens que le Conseil d'État a soulevé, dans son avis en date du 15 novembre 2018, le risque d'inconstitutionnalité de cette possibilité de dérogation à la loi en fonction des projets d'innovations en matière de mobilités et a écarté cette habilitation du projet de loi, qui y a été malgré tout maintenue par le Gouvernement.

(1) Il convient de noter, à ce sujet, que l'article 17 du présent projet de loi, dans sa version adoptée et transmise par le Sénat, définit et encadre le cotransportage de colis.

(2) « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

(3) Décision du Conseil constitutionnel 2018-769 DC du 4 septembre 2018.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Les sénateurs, lors de l'examen en commission, ont réduit le délai de l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance de vingt-quatre à douze mois. Ils ont par ailleurs **précisé le champ de l'habilitation et l'objet des expérimentations**. Ce faisant, ils ont précisé le champ des dispositions législatives auxquelles les ordonnances prises sur le fondement de l'article 14 du projet de loi pourront déroger. Ainsi, ces expérimentations nécessitant de **déroger à la loi à titre expérimental pourront concerner le covoiturage, le transport d'utilité sociale et le transport public particulier de personnes (T3P)** dans les zones peu denses.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

L'article 14 n'a pas fait l'objet de modification lors de son examen en séance publique au Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement de rédaction globale de l'article 14, sous-amendé par votre rapporteure.

La nouvelle rédaction de l'article 14 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure permettant de déroger, à des fins expérimentales, à des dispositions législatives **pour tester dans les territoires peu denses**, afin de réduire les fractures territoriales et sociales, **des solutions nouvelles de transport routier de personnes**.

Cette ordonnance devra préciser les conditions et modalités d'accès à ces expérimentations des projets présentés par les autorités organisatrices de la mobilité concernées. Elle devra **fixer les modalités de l'évaluation de ces projets**, à laquelle seront associés les représentants des collectivités territoriales ainsi que les acteurs économiques intéressés. Un **sous-amendement de votre rapporteure** a précisé que cette **évaluation devra prendre en compte l'impact de ces expérimentations sur la mobilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite**.

Par ailleurs, l'article 14 prévoit désormais que, **dans un délai de vingt-quatre mois à compter de la publication de l'ordonnance**, le Gouvernement remet au Parlement un **rapport présentant un premier bilan des expérimentations** mises en œuvre à ce titre, évaluant leur efficacité et leur impact

économique et social et identifiant, le cas échéant, les voies adaptées afin de les généraliser.

Article 14 bis

(article L. 1221-4 du code des transports)

Développement de solutions de mobilités innovantes

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En application de l'article L. 1221-3 du code des transports, les services de transport public de personnes, qu'il s'agisse de services réguliers ou à la demande, sont organisés :

– soit **en régie** par une personne publique, sous la forme d'un service public industriel et commercial ;

– soit **en délégation** par une entreprise ayant passé une convention avec l'autorité organisatrice.

Lorsque l'organisation des services de transport public de personnes est déléguée à une entreprise, la convention à durée déterminée entre cette entreprise et l'autorité organisatrice détermine les principes ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement de ces services⁽¹⁾. Elle définit les actions à entreprendre par les deux parties dans **l'objectif de promouvoir le transport public de personnes et de favoriser l'exercice effectif du droit au transport**.

En cas de radiation de l'entreprise du registre, tenu par l'autorité administrative, des entreprises de transport public de personnes, la convention est résiliée de plein droit.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel à l'initiative du groupe LaREM qui modifie l'article L. 1221-4 du code des transports afin de préciser que la convention passée entre une autorité organisatrice et une entreprise pour l'organisation de services de transport réguliers ou à la demande « *encourage le développement de solutions de mobilités innovantes afin de favoriser la multimodalité et l'intermodalité* ».

(1) Article L. 1221-4 du code des transports.

Si cet ajout est bienvenu afin d'adapter notre législation aux objectifs fixés par le présent projet de loi, il semble toutefois, aux yeux de votre rapporteure, que ce n'est pas la convention qui doit « encourager » le développement de solutions de mobilité innovantes mais que ce sont les actions prévues par cette convention qui ont pour objectif de les encourager.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté un amendement de votre rapporteure précisant que la convention définit les actions à entreprendre dans l'objectif d'encourager le développement de solutions de mobilité innovantes. Cet amendement opère en outre une coordination avec le titre I^{er} du projet de loi, relative au droit à la mobilité.

Section 3

Réguler les nouvelles formes de mobilité et renforcer la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique

Article 15

(articles L. 1231-15 et L. 1241-1 du code des transports ; articles L. 2213-2, L. 2213-3 et L. 2573-19 du code général des collectivités territoriales ; article L. 411-8 [nouveau] du code de la route)

Dispositions en faveur des mobilités partagées

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DÉVELOPPEMENT DES MOBILITÉS PARTAGÉES

Dans un contexte où le **taux d'occupation moyen** des véhicules n'est que de **1,4 personne par véhicule** en 2008⁽¹⁾, le développement de mobilités partagées, telles que le covoiturage et l'auto-partage, est une solution permettant de **lutter contre l'auto-solisme**. Ce taux d'occupation est encore plus faible dans le cadre des déplacements domicile-travail, alors qu'en France, 70 % des travailleurs utilisent leur voiture pour ces trajets, voire plus de 80 % dans les zones faiblement urbanisées⁽²⁾. Le covoiturage ne représente ainsi que 3 % des déplacements domicile-travail⁽³⁾.

Parmi les freins à la pratique du covoiturage, les contraintes liées aux horaires, la difficulté à trouver un trajet de covoiturage, l'appréhension ainsi que l'incertitude liée au trajet retour contribuent à expliquer le faible développement

(1) *Enquête nationale transports et déplacements (ENTD)*, 2008.

(2) *INSEE Focus n° 143*, paru le 13/02/2019.

(3) *Leviers d'actions pour favoriser le covoiturage de courte distance, évaluation de l'impact sur les polluants atmosphériques et le CO₂*, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 2015.

du covoiturage domicile-travail. Pourtant, ses avantages sont nombreux, tant d'un point de vue environnemental que pratique ou financier. Pour pallier ces inconvénients et favoriser l'essor du covoiturage de courte distance, **deux types d'incitations peuvent être mises en place** par les pouvoirs publics :

– des **incitations financières**, par exemple en versant une allocation aux personnes pratiquant le covoiturage ;

– des **incitations en termes de gain de temps**, notamment grâce à la création de voies réservées aux véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage.

A. L'ÉTAT DU DROIT

La loi du 12 juillet 2010⁽¹⁾ dite « loi Grenelle II », la loi du 27 janvier 2014⁽²⁾ dite « loi MAPTAM » et la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte⁽³⁾ ont **étendu le champ des compétences des autorités organisatrices de transport mentionnées à l'article. L 1231-1⁽⁴⁾ aux usages partagés de l'automobile** (auto-partage et covoiturage).

1. L'auto-partage

L'auto-partage est défini à l'article L. 1231-14 du code des transports comme « *la mise en commun d'un véhicule ou d'une flotte de véhicules de transport terrestre à moteur au profit d'utilisateurs abonnés ou habilités par l'organisme ou la personne gestionnaire des véhicules* ».

Si la définition d'un tel service n'a été codifiée dans le code des transports qu'en 2015⁽⁵⁾, elle figurait déjà dans la loi dite « Grenelle II⁽⁶⁾ », qui a rendu possible la **délivrance**, par les autorités organisatrices et, en Île-de-France, par Île-de-France Mobilités, **d'un label « auto-partage »** qui précise les caractéristiques techniques des véhicules au regard notamment de leurs objectifs de réduction de la pollution et des émissions de gaz à effet de serre.

Les autorités organisatrices et Île-de-France Mobilités sont également compétents, en application des articles L. 1231-14 et L. 1241-1 du code des transports, pour **mettre en place un service public d'auto-partage** en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée.

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement.

(2) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

(3) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(4) Les communes et leurs groupements, la métropole de Lyon ainsi que les syndicats mixtes de transport.

(5) Article 34 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(6) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement.

Par ailleurs, le maire ou l'autorité compétente en matière de police de la circulation et du stationnement peut, en application de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales, **réserver** sur la voie publique **des emplacements de stationnement aux véhicules bénéficiant d'un label « auto-partage »**.

2. Le covoiturage

Le covoiturage est défini à l'article L. 3132-1 du code des transports comme *« l'utilisation en commun d'un véhicule terrestre à moteur par un conducteur et un ou plusieurs passagers, effectuée à titre non onéreux, excepté le partage des frais, dans le cadre d'un déplacement que le conducteur effectue pour son propre compte »*.

Les compétences des autorités organisatrices de la mobilité en matière de covoiturage sont inscrites aux articles L. 1231-15 et L. 1241-1 du code des transports. Depuis la loi dite « MAPTAM ⁽¹⁾ », les autorités organisatrices et, en Île-de-France, Île-de-France Mobilités peuvent **mettre à disposition du public des plateformes dématérialisées de covoiturage** en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée. Ils peuvent également **créer un signe distinctif** qui peut être apposé sur les véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage.

En application de l'article L. 1231-15, les autorités organisatrices établissent un **schéma de développement des aires de covoiturage** destinées à faciliter cette pratique. Enfin, depuis la loi du 17 août 2015 ⁽²⁾, les **entreprises d'au moins 250 salariés et les collectivités territoriales** doivent **faciliter les solutions de covoiturage** pour les déplacements domicile-travail de leurs employés, sans que soient toutefois précisées dans la loi les modalités de cette incitation.

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

La plateforme de covoiturage du Grand-Lyon

La métropole de Lyon propose depuis 2011 une plateforme de covoiturage dédiée principalement aux trajets domicile-travail. En 2016, elle comptait 20 500 inscrits, 39 aires de covoiturage labélisées et 217 entreprises partenaires, ce qui a permis de réduire chaque jour la circulation à hauteur de 14 000 véhicules. Pour les trajets domicile-travail, le nombre d'allers-retours moyens réalisés en covoiturage par un utilisateur de la plateforme est de 2,3 par semaine (et de 1,6 pour tous les types de trajets). L'évaluation du dispositif réalisée en 2016 souligne les nombreux avantages du recours au covoiturage pour ces utilisateurs : il permet des gains économiques pour les conducteurs, estimés à 900 euros par an ⁽¹⁾, et permet également d'éviter l'émission de 22 600 tonnes de CO₂ par an pour l'ensemble des trajets domicile-travail réalisés en covoiturage par le biais de cette plateforme ⁽²⁾.

Source : Covoiturage Grand Lyon, enquête d'évaluation 2016 confiée au bureau d'études Arcadis.

B. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 15 du projet de loi vise à **faciliter le développement du covoiturage**.

Les I et II de l'article 15 du projet de loi complètent les articles L. 1231-15 et L. 1241-1 du code des transports afin de permettre respectivement aux autorités organisatrices de la mobilité et, en Île-de-France, à Île-de-France Mobilités **de verser**, lorsque le covoiturage est effectué par l'intermédiaire d'une plateforme dématérialisée, **une allocation aux passagers qui effectuent un déplacement en covoiturage ou aux conducteurs qui « ont proposé un trajet »**. Pour le conducteur, il n'est donc pas nécessaire que le trajet ait été effectivement réalisé, mais seulement qu'il ait été proposé sur une plateforme dématérialisée. Les I et II de l'article 15 précisent également que le montant de ces allocations, qui ne peut excéder les frais engagés pour le passager et qui vient en déduction des frais engagés par le conducteur, ne peut couvrir l'ensemble des frais partagés entre le conducteur et les passagers.

Par ailleurs, le II de l'article 15 tire les conséquences de la rédaction globale opérée à l'article 1^{er} du projet de loi concernant les compétences d'Île-de-France Mobilités, afin d'assurer qu'il puisse, comme les autres autorités organisatrices, mettre à disposition du public des plateformes dématérialisées de covoiturage en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée.

(1) Estimation du coût complet économisé par an (0,35 euro par kilomètre) pour 7 allers-retours par mois.

(2) Tonnes de CO₂ économisées par an pour les personnes réalisant du covoiturage domicile-travail à destination de la métropole.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli précisant aux articles L. 1231-14 et L. 1231-15 du code des transports qu'en cas de délivrance, par la région, d'un label « auto-partage » ou de création, par la région, d'un signe distinctif de covoiturage, **ce label ou ce signe distinctif ne s'applique pas si une autorité organisatrice distincte de la région délivre également un label ou crée un signe distinctif** sur le territoire régional. Si votre rapporteure partage le souhait d'éviter la multiplication des labels et des signes distinctifs afin de faciliter la lisibilité de ces dispositifs pour les utilisateurs, il ne lui semble toutefois pas opportun d'instaurer une prévalence du dispositif local sur le dispositif régional, dont le territoire d'application potentielle est plus vaste.

Les sénateurs ont également adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli rétablissant la possibilité pour Île-de-France Mobilités de délivrer un signe distinctif de covoiturage, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial.

Enfin, les sénateurs ont précisé que les **aides au covoiturage** octroyées par les autorités organisatrices peuvent être **versées soit directement soit indirectement** – par l'intermédiaire de la plateforme de covoiturage – aux passagers ou aux conducteurs.

2. L'examen en séance publique

Lors de l'examen en séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement présenté par M. Rémi Féraud et plusieurs de ses collègues, malgré l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, visant, d'une part, à **permettre aux communes d'Île-de-France de mettre à disposition du public des plateformes de covoiturage** si Île-de-France Mobilités ne l'a pas fait et, d'autre part, à prévoir qu'en l'absence de création d'un signe distinctif de covoiturage par Île-de-France Mobilités, ces mêmes communes puissent mettre en place un tel signe.

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteure, votre commission a adopté des amendements de votre rapporteure visant à **supprimer la prévalence des signes distinctifs de covoiturage ou des labels « auto-partage » des autorités organisatrices** sur ceux délivrés par la région, dans la mesure où le signe mis en place par la région a une portée géographique plus étendue.

Elle a également adopté un amendement de votre rapporteure supprimant la possibilité, introduite par le Sénat, pour les communes de mettre en place des plateformes de covoiturage ou de créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage.

II. LA CRÉATION D'EMPLACEMENTS DE STATIONNEMENT ET DE VOIES RÉSERVÉS À CERTAINS VÉHICULES

A. L'ÉTAT DU DROIT

La **création d'emplacements de stationnement et de voies réservés relève**, en application du code général des collectivités territoriales, **du pouvoir de police de la circulation et du stationnement** du maire ⁽¹⁾, qui est transféré au président de l'EPCI compétent en cas de transfert de la compétence voirie à l'intercommunalité ⁽²⁾, lorsque les maires des communes membres ne s'y sont pas opposés dans les six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI ⁽³⁾.

Ce pouvoir s'exerce sur les routes nationales, départementales et sur les voies de communication à l'intérieur de l'agglomération, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. En revanche, hors agglomération, la création de telles voies relève de la compétence du préfet sur les routes nationales et sur les autoroutes, concédées ou non ⁽⁴⁾, et de celle du président du conseil départemental sur les routes départementales ⁽⁵⁾.

1. La réservation d'emplacements de stationnement à certains véhicules

En application de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales, le maire ou le président de l'EPCI compétent en matière de police de la circulation et du stationnement peut **réserver sur la voie publique** – ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public – **des emplacements de stationnement pour certaines catégories de véhicules**. Peuvent ainsi bénéficier de tels emplacements les véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « stationnement pour personnes handicapées ⁽⁶⁾ » ainsi que les véhicules bénéficiant du label « auto-partage ».

(1) Ce pouvoir de police est défini à l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Le transfert de la compétence voirie peut être optionnel ou obligatoire selon la nature de l'EPCI concerné. Il est obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles et optionnel pour les communautés de communes et d'agglomération.

(3) Article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article R. 411-9 du code de la route.

(5) Article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.

(6) L'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles détaille les différentes mentions que peut porter la carte « mobilité inclusion », parmi lesquelles la mention « stationnement pour personnes handicapées », qui est attribuée à toute personne atteinte d'un handicap qui réduit de manière importante et durable sa capacité et son autonomie de déplacement à pied ou qui impose qu'elle soit accompagnée par une tierce personne dans ses déplacements.

Il peut également, en application de l'article L. 2213-3 du même code, **réserver des emplacements de stationnement** sur les voies publiques de l'agglomération pour les **véhicules affectés à un service public** et pour les **véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux** dans le cadre de leurs missions.

2. La création de voies réservées à de certains véhicules

L'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales permet au maire de **réserver des emplacements sur les voies publiques** de l'agglomération afin de faciliter la circulation et le stationnement :

- des **transports publics de voyageurs** ;
- des **taxis** ;
- et des **véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux**, dans le cadre de leurs missions.

Le maire peut également réserver de tels emplacements afin de faciliter l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises.

B. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le III de l'article 15 du présent projet de loi ajoute les **véhicules disposant d'un signe distinctif de covoiturage à la liste des véhicules pouvant bénéficier d'emplacements de stationnement réservés** par le maire ou par le président de l'EPCI compétent en matière de police de la circulation et du stationnement, en application de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

Le IV de l'article 15 du projet de loi complète l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au maire de réserver des emplacements sur la voie publique, de façon temporaire ou permanente, pour faciliter la circulation et le stationnement :

- des **véhicules de transport en commun** ;
- des **véhicules de transport public particulier de personnes (T3P)** ;
- des **véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage** ;
- des **véhicules à très faibles émissions**.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli visant à donner au maire ou au président de l'EPCI compétent pour instaurer des voies réservées ⁽¹⁾ la possibilité de choisir les catégories de véhicules identifiés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques qui pourront bénéficier de ces voies, au lieu de restreindre l'accès à ces voies aux seuls véhicules à très faibles émissions comme prévu par le projet de loi initial.

2. L'examen en séance publique

Lors de l'examen en séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli qui ajoute **les véhicules identifiés en fonction de leur niveau de polluants atmosphériques** à la liste des véhicules pouvant bénéficier d'emplacements de stationnement réservés par le maire ou par le président de l'EPCI compétent en matière de police de la circulation et du stationnement, en application de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, les sénateurs ont précisé que le maire ou le président d'EPCI compétent peut **refuser d'autoriser la circulation des véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes sur les voies réservées** créées en application de l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales, même si ces véhicules répondent aux conditions prévues à cet article.

Enfin, les sénateurs ont adopté, contre l'avis du Gouvernement, une série d'amendements identiques créant un article L. 411-8 du code de la route qui prévoit la **possibilité de réserver, de façon permanente, des voies de circulation sur les autoroutes et les routes express** pour notamment faciliter la circulation :

- des **véhicules de transport en commun** ;
- des **véhicules de T3P** ;
- des **véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage** ;
- des **véhicules à très faibles émissions**.

(1) En application de l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales.

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteure, votre commission a adopté :

– des amendements identiques de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM permettant au maire de **réserver certains emplacements de stationnement et d'autoriser l'accès aux voies réservées aux véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route** et non plus à des véhicules identifiés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques ;

– des amendements identiques de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM réservant l'accès aux voies réservées **aux seuls taxis et non plus aux véhicules de T3P**, afin d'éviter un encombrement trop important de ces voies ;

– un amendement de votre rapporteure octroyant la possibilité pour l'autorité chargée du pouvoir de police de la circulation de **réserver une partie de la voie publique du réseau routier national ou du réseau routier départemental hors agglomération**, et non plus aux seules autoroutes et routes express mentionnées, pour faciliter la circulation :

- des **véhicules de transport en commun** ;
- des **taxis** ;
- des **véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage** ;
- des **véhicules à très faibles émissions**.

Article 15 bis A

(article L. 173-4 [nouveau] du code de la voirie routière)

Utilisation de la bande d'arrêt d'urgence comme voie de circulation

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Si l'article 15 du projet de loi adopté par le Sénat prévoit la création de voies réservées sur les autoroutes et sur les routes express, il ne prévoit pas l'utilisation de la bande d'arrêt d'urgence comme voie réservée à certains véhicules. Cette bande est définie à l'article R. 110-2 du code de la route comme la « *partie d'un accotement située en bordure de la chaussée et spécialement réalisée pour permettre, en cas de nécessité absolue, l'arrêt ou le stationnement* »

des véhicules » : seul l'arrêt et le stationnement en cas de nécessité absolue y sont donc autorisés.

En application de l'article R. 412-8 du code de la route, la circulation sur les bandes d'arrêt d'urgence est interdite. La violation de cette disposition est punie d'une amende de 135 euros ⁽¹⁾ et le conducteur coupable de cette infraction peut également voir son permis de conduire suspendu pour une durée de trois ans et perdre trois points de permis.

Toutefois, il peut sembler opportun **de permettre la circulation de certains véhicules sur ces bandes d'arrêt d'urgence** afin notamment de lutter contre la congestion, lorsque la chaussée le permet et sans compromettre la sécurité des utilisateurs. De tels dispositifs ont déjà été mis en œuvre, comme illustré dans l'encadré ci-après.

**La création d'une voie réservée sur une bande d'arrêt d'urgence
L'exemple de l'autoroute A51**

Il existe des exemples de transformation de bandes d'arrêt d'urgence en voies de circulation réservées à certains véhicules. C'est le cas de l'autoroute A51 qui utilise cet espace comme **voie réservée aux transports en commun tout en conservant sa fonction de bande d'arrêt d'urgence**. Elle n'est pas accessible aux véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage. Les évaluations réalisées six mois après la mise en service de cet aménagement mettent en évidence une **réduction moyenne du temps de trajet modérée** pour les transports en commun, mais une **réduction plus importante aux horaires de congestion** de l'autoroute. En outre, **aucun accident n'a été reporté en lien avec la voie réservée** depuis sa mise en place, même si la fraude, qui demeure modérée, liée à l'utilisation par un véhicule non autorisé de cette bande a augmenté.

Source : Aménager des voies réservées sur les autoroutes Aix-Marseille. Le cas de la voie réservée aux services réguliers de transports collectifs sur l'autoroute A51, *direction territoriale Méditerranée du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)*.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en séance publique, les sénateurs ont adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement portant article additionnel présenté par M. Roger Karoutchi et plusieurs de ses collègues qui introduit un nouvel article L. 173-4 au chapitre III du titre VII du code de la voirie routière. Ce nouvel article permet à l'autorité chargée de la police de la circulation **de consacrer les bandes d'arrêt d'urgence comme voies auxiliaires**, qui pourraient être ouvertes à la circulation uniquement aux moments de la journée durant lesquels la congestion est la plus forte ou dont l'accès pourrait être restreint, par l'autorité chargée de la police de la circulation, aux seuls bus, taxis ou véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage.

(1) Amende prévue pour les contraventions de 4^e classe.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Du fait de la nouvelle rédaction du V de l'article 15, **votre commission a supprimé l'article 15 bis A**, devenu redondant.

Article 15 bis B

(article L. 3211-4-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Modulation de la vitesse maximale autorisée sur les routes départementales et nationales

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En application de l'article R.413-2 du code de la route, hors agglomération, la **vitesse des véhicules sur les routes**, à l'exception des autoroutes, des routes à deux chaussées séparées par un terre-plein central et des routes comportant au moins deux voies affectées à un même sens de circulation, **est limitée, depuis un décret du 15 juin 2018** ⁽¹⁾ entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018, à **80 kilomètres par heure**. La vitesse sur ces voies était auparavant limitée à 90 kilomètres par heure. Cette limitation concerne en pratique les routes à double sens dites « bidirectionnelles » sans séparateur central et comportant une seule voie dans chaque sens de circulation.

Le décret du 15 juin 2018 précité fait suite à l'annonce du Comité interministériel de la sécurité routière du 9 janvier 2018 ⁽²⁾ sur la base de recommandations des experts du Conseil national de la sécurité routière (CNSR) ⁽³⁾. Le rapport de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) du 17 avril 2018 ⁽⁴⁾ détaille les enjeux et les impacts d'une telle mesure. Les études sur une telle disposition sont donc abondantes et font état d'un même constat : selon l'ONISR, environ 56 % de la mortalité routière entre 2012 et 2016 est localisée sur des routes bidirectionnelles sans séparateur central.

Par ailleurs, la **vitesse est la première cause d'accidents mortels** sur les routes en France (31 %). La diminution de la vitesse maximale sur ces routes devrait donc permettre de réduire le nombre de morts et de blessés ; le CNSR estime, par exemple, que le passage à une vitesse maximale de 80 kilomètres par heure sur ces routes comportant une seule voie dans chaque sens de circulation

(1) Décret n° 2018-487 du 15 juin 2018 relatif aux vitesses maximales autorisées des véhicules.

(2) Sauvons plus de vies sur nos routes, Comité interministériel de la sécurité routière, 9 janvier 2018. Recommandation n° 5.

(3) Proposition d'une stratégie pour diviser par deux le nombre des personnes tuées ou blessées gravement d'ici 2020, Conseil national de la sécurité routière, comité des experts, novembre 2013.

(4) Accidentalité sur les routes bidirectionnelles hors agglomération. Enjeux relatifs au réseau principal, Observatoire national interministériel de la sécurité routière, 17 avril 2018.

permettrait **d'éviter la mort de 300 à 400 personnes par an**. Des limitations similaires ont été adoptées sur les routes secondaires de six autres pays de l'Union européenne, dont le Danemark, les Pays-Bas et la Finlande. Ces trois pays figurent désormais parmi les dix premiers pays comptabilisant le nombre plus faible de morts sur la route dans l'Union ⁽¹⁾.

Enfin, au-delà de la diminution des accidents sur la route, cette mesure **permettrait aux conducteurs de réaliser des économies de carburant** ⁽²⁾ et de **réduire les émissions de polluants atmosphériques** ⁽³⁾.

Alors que l'évaluation du dispositif est prévue pour 2020, de premières estimations de l'impact de cette mesure ont été réalisées. Le premier bilan effectué par l'ONISR indique que la mortalité routière en **2018** serait en baisse par rapport à 2017, avec **3 259 morts sur les routes** ⁽⁴⁾, contre 3 448 en 2017. Ces chiffres s'inscrivent pourtant dans un contexte de trafic routier en hausse ⁽⁵⁾. En outre, cette réduction du nombre de décès causés par des accidents de la route est, selon l'ONISR, particulièrement liée à la réduction du nombre de décès sur les routes bidirectionnelles sans séparateur central. Il s'agit toutefois d'une estimation réalisée à partir de « remontées rapides » transmises par les forces de l'ordre au ministère de l'intérieur sur les accidents corporels de la circulation, ce qui diffère du bilan annuel habituellement réalisé à partir du Bulletin d'analyse des accidents corporels (BAAC).

L'association « 40 millions d'automobilistes » a également publié, le 13 février 2019 ⁽⁶⁾, son propre bilan d'expérimentations visant à abaisser la vitesse maximale autorisée à 80 kilomètres par heure. À partir des données d'accidentalité sur trois sections routières où a été expérimenté, entre 2012 et 2016, cet abaissement de la vitesse maximale autorisée, elle déduit de ses calculs une augmentation des accidents sur les routes concernées sur cette période.

(1) Slightly over 26 000 victims of road accidents in the EU in 2015, *Eurostat News release*, 18 novembre 2016.

(2) 120 euros d'économies de carburant par an en moyenne selon l'article de *Le Parisien*, « Passage à 80 km/h bon pour le porte-monnaie et le climat », 1^{er} juillet 2018.

(3) Impacts des limitations de vitesse sur la qualité de l'air, le climat, l'énergie et le bruit, *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*, juin 2014. *Sur les voies rapides routières et autoroutières, la majorité des études montre que la limitation de la vitesse de circulation entraîne une diminution des émissions ou des concentrations de polluants. La variation constatée des émissions avant et après mise en place d'une même limitation de vitesse peut varier de -30 % à +5 %.*

(4) Premier bilan d'étape de la mesure d'abaissement de la vitesse maximale autorisée à 80 kilomètres par heure sur les routes bidirectionnelles. Estimations accidentalité 2018, *Observatoire national interministériel de sécurité routière (ONISR)*, 25 janvier 2019.

(5) *Hausse à hauteur de 7 % environ entre 2013 et 2017.*

(6) 80 kilomètres par heure. Le 1^{er} bilan de l'expérimentation, *40 millions d'automobilistes*, 13 février 2019.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel présenté par M. Michel Raison et plusieurs de ses collègues, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, introduisant un nouvel article L. 3221-4-1 dans le code général des collectivités territoriales. Ce nouvel article **permet au président du conseil départemental de déroger à la vitesse maximale** prévue par le code de la route sur tout ou partie des routes départementales, par arrêté motivé et après avis de la commission départementale de la sécurité routière.

Cet article additionnel rétablit également l'article L. 3221-6 du code général des collectivités territoriales, qui **octroie cette même faculté au préfet de département sur les routes nationales**.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté un amendement de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe LaREM visant à **supprimer la possibilité laissée au préfet de département de déroger à la vitesse maximale autorisée sur les routes nationales**, par arrêté motivé et après avis de la commission départementale de la sécurité routière. Le président du conseil départemental conservera quant à lui, en application du nouvel article L. 3221-4-1, la possibilité de déroger à la vitesse maximale prévue par le code de la route sur les routes départementales.

Article 15 bis

(article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales)

Modulation du tarif de la redevance de stationnement pour certains usagers

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales définit les modalités d'institution d'une **redevance de stationnement des véhicules** par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité.

Depuis le 1^{er} janvier 2018⁽¹⁾, la délibération institutive établit non seulement le **barème tarifaire de paiement immédiat de la redevance**, mais également le **tarif du forfait de post-stationnement** applicable lorsque la

(1) Modification de l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales introduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement n'est pas réglée dès le début du stationnement ou lorsqu'elle est insuffisamment réglée.

Le barème tarifaire de paiement immédiat, qui tient compte des coûts nécessaires à la collecte du produit de la redevance de stationnement, est établi dans l'objectif de favoriser :

- **la fluidité de la circulation ;**
- **la rotation du stationnement des véhicules sur voirie ;**
- **l'utilisation des moyens de transport collectif ou respectueux de l'environnement.**

Ce barème peut être modulé en fonction :

- de la durée du stationnement ;
- de la surface occupée par le véhicule ;
- de son impact sur la pollution atmosphérique.

Il peut également prévoir une tranche gratuite pour une durée déterminée ainsi qu'une **tarification spécifique pour certaines catégories d'usagers**, dont les résidents.

Par ailleurs, l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit **la gratuité du stationnement** sur les places ouvertes au **public pour les détenteurs de la carte « mobilité inclusion »** comportant la mention « stationnement pour personnes handicapées ». Cette carte est délivrée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ⁽¹⁾. L'autorité compétente en matière de circulation et de stationnement peut toutefois limiter à douze heures la durée de ce stationnement gratuit.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen du texte en commission, les sénateurs ont adopté un amendement portant article additionnel qui modifie l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales afin de préciser que les redevances de stationnement peuvent comporter **des tarifs spécifiques** pour les personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale et celles en situation de handicap ou à mobilité réduite.

(1) Article L. 241-6 du code de l'action sociale et des familles.

L'article L. 2333-87 prévoyant déjà la possibilité d'établir une tarification spécifique pour certains usagers, la modification apportée par les sénateurs vise à expliciter les possibilités offertes aux collectivités et à les sécuriser juridiquement dans l'établissement de leur barème.

Toutefois, la gratuité du stationnement étant déjà prévue pour les détenteurs de la carte « mobilité inclusion » comportant la mention « stationnement pour personnes handicapées », il ne semble **pas nécessaire de préciser dans la loi que les personnes handicapées ou à mobilité réduite peuvent bénéficier de tarifs spécifiques**, ce qui entraîne une confusion avec la gratuité dont ils bénéficient au titre du code de l'action sociale et des familles.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Lors de l'examen en séance, les sénateurs ont adopté un amendement de Mme Michèle Vullien et plusieurs de ses collègues qui se **substitue au dispositif en commission**, afin de recentrer l'instauration d'une tarification spécifique sur les **personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale**, en tenant compte pour cela de leur **revenu**, de leur **statut** ou du **nombre de personnes vivant au sein de leur foyer**. L'amendement ajoute également un objectif d'équité sociale aux objectifs, inscrits à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales, du barème de stationnement immédiat.

La précision dans la loi des critères selon lesquels ce barème peut être modulé sécurise ainsi les collectivités dans l'établissement de leur barème, notamment suite au jugement du tribunal administratif de Grenoble du 14 février 2017 qui a annulé la délibération du conseil municipal de Grenoble fixant les tarifs mensuels résidents de stationnement sur la voirie selon le montant du quotient familial au motif que « *les montants des quotients familiaux des résidents ne révèlent pas des situations objectivement différentes, en lien avec l'occupation privative des voies publiques justifiant des traitements particuliers* » et « *qu'aucune nécessité d'intérêt général en rapport avec la réglementation du stationnement des véhicules le long des voies publiques ne permet de justifier la fixation des tarifs de stationnement [pour les] résidents en fonction des ressources des familles* ⁽¹⁾ ».

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Hormis une précision rédactionnelle de votre rapporteure, votre commission n'a pas modifié l'article 15 *bis*.

(1) Tribunal administratif de Grenoble, jugement du 14 février 2017 n° 1603667.

Article 15 ter

(article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales)

Institution des redevances de stationnement en Île-de-France

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Comme évoqué au commentaire de l'article 15 *bis*, l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales définit les modalités d'institution d'une **redevance de stationnement des véhicules** par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI ou du syndicat mixte compétent pour l'organisation de la mobilité.

Dans ce dernier cas, **l'EPCI ou le syndicat mixte** compétent doit y être **autorisé par ses statuts ou par une délibération** qui nécessite, en application de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, l'accord de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou l'accord de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Depuis le 1^{er} janvier 2018 ⁽¹⁾, la délibération institutive établit non seulement le **barème tarifaire de paiement immédiat de la redevance**, mais également le **tarif du forfait de post-stationnement** applicable lorsque la redevance correspondant à la totalité de la période de stationnement n'est pas réglée dès le début du stationnement ou lorsqu'elle est insuffisamment réglée.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen en séance publique, les sénateurs ont adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Mme Michèle Vullien et plusieurs de ses collègues visant à préciser qu'**en Île-de-France**, outre les communes, **les EPCI à fiscalité propre et les établissements publics territoriaux peuvent également instituer une redevance de stationnement**, après accord d'Île-de-France Mobilités. Ils doivent toutefois y être **autorisés par leurs statuts ou par une délibération** prise dans les mêmes conditions de majorité ⁽²⁾ que celles prévues pour les EPCI et les syndicats mixtes compétents pour l'organisation de la mobilité.

(1) *Modification de l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales introduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).*

(2) *Conditions prévues à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.*

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 16

(article L. 130-9-1 [nouveau] du code de la route)

Contrôle des voies réservées

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En application de l'article R. 412-7 du code de la route, lorsqu'il existe une voie de circulation réservée à certains véhicules, les autres catégories de véhicules n'ont pas le droit d'y circuler. Le non-respect de cette disposition constitue une contravention de 4^e classe ⁽¹⁾.

Des systèmes de contrôle de ces voies réservées permettent de s'assurer du respect de cette disposition. Lorsque la constatation des infractions au code de la route, dont celles relatives à l'usage de ces voies réservées, ne donne pas lieu à interception du véhicule, elle peut être effectuée grâce à des dispositifs :

– de **vidéo-verbalisation**, en application de l'article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure qui prévoit que la vidéoprotection peut être mise en œuvre pour assurer la constatation, sur un écran, des infractions au code de la route filmées par une caméra implantée sur la voie publique. Le public doit être informé de manière claire et permanente de l'existence de telles opérations de vidéoprotection ⁽²⁾, soumises à la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ⁽³⁾ ;

– de **contrôle-sanction automatisés**, en application des articles 529-11 du code de procédure pénale et L. 130-9 du code de la route, qui fonctionnent grâce à un capteur qui décèle, par exemple, l'excès de vitesse et capture l'image de la plaque d'immatriculation ⁽⁴⁾.

(1) Le montant forfaitaire, qui peut être minoré ou majoré, d'une amende de 4^e classe est de 135 euros.

(2) Article L. 251-1 du code de la sécurité intérieure.

(3) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(4) Dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI). L'image capturée est ensuite transmise automatiquement au centre national de traitement qui permet l'identification du propriétaire du véhicule.

L'application de ces dispositifs de contrôle-sanction automatisés est aujourd'hui précisée par deux arrêtés pour la constatation d'infractions relatives à la vitesse des véhicules ⁽¹⁾, d'une part, et au franchissement de feux rouges ⁽²⁾, d'autre part. Si le **3° de l'article R. 130-11** du code de la route, pris en application notamment de l'article L. 130-9, **autorise la constatation des infractions relatives à l'usage de voies réservées à partir d'appareils de contrôle automatique** ayant fait l'objet d'une homologation, il n'y a pas de précisions, réglementaires ou législatives, sur la mise en place d'un tel dispositif permettant le constat des infractions liées à l'usage de voies réservées.

Le contrôle des voies réservées aux véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage

S'agissant des voies réservées aux véhicules utilisés dans le cadre du covoiturage, un dispositif de contrôle a été mis en place dans le cadre d'une évaluation menée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) en 2015 sur une voie près de la commune de Jougne. Ce contrôle prend la forme d'un capteur, mis au point par la société Xerox, qui mesure le nombre d'occupants dans les véhicules. Dès qu'un véhicule passe devant le capteur, celui-ci prend deux images grâce à deux caméras infrarouges (une de face et une de côté). Ni l'identification des personnes ni l'identification de la plaque d'immatriculation ne sont effectuées par ce dispositif. Les résultats du détecteur automatique du nombre de passagers dans les véhicules aux heures de pointes du matin sont exacts dans plus de 97 % des cas.

Source : Évaluation d'un capteur de mesure du taux d'occupation des véhicules – Rapport final, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), 2015.

L'article 15 du projet de loi initial donne la possibilité au maire ou au président de l'EPCI compétent en matière de police de la circulation et du stationnement de créer des voies réservées pour certains véhicules, notamment ceux utilisés dans le cadre du covoiturage et ceux à très faibles émissions ⁽³⁾.

Le contrôle des voies réservées doit dès lors être adapté à ces nouvelles catégories de véhicules pouvant y circuler car le contrôle de ces véhicules nécessite de mettre en place de nouveaux dispositifs permettant de connaître le nombre de personnes à leur bord ou encore le niveau de polluants atmosphériques qu'ils émettent. À cette fin, il est nécessaire de préciser dans la loi les modalités de traitement des images utilisées pour identifier le nombre d'occupants des véhicules, mais également de permettre la consultation de fichiers pour s'assurer que les véhicules concernés sont autorisés à circuler sur les voies réservées. Ces données figurent notamment dans le système d'immatriculation des véhicules

(1) Arrêté du 4 juin 2009 relatif aux cinémomètres de contrôle routier.

(2) Arrêté du 18 janvier 2012 relatif à l'homologation des systèmes de contrôle automatisé de franchissement d'une signalisation lumineuse fixe ou clignotante.

(3) Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont donné au maire ou au président de l'EPCI compétent pour instaurer des voies réservées la possibilité de choisir les catégories de véhicules identifiés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques qui pourront bénéficier de ces voies, au lieu de restreindre l'accès à ces voies aux seuls véhicules à très faibles émissions comme le prévoit le projet de loi initial.

(SIV) ⁽¹⁾ ou encore dans le registre de délivrance des certificats qualité de l'air (CQA) ⁽²⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 16 du projet de loi vise à mettre en œuvre des **mécanismes de contrôle automatisé des voies réservées** à la circulation de certaines catégories d'usagers et de véhicules. À cet effet, il insère un article L. 130-9-1 dans le code de la route.

Le I du nouvel article L. 130-9-1 prévoit la mise en place de dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules afin de **constater les infractions aux règles relatives à l'usage de voies réservées et de permettre le rassemblement des preuves de la commission de ces infractions**. Ces contrôles peuvent être mis en œuvre pour des voies réservées :

- aux véhicules de transports en communs ;
- aux véhicules de transport public particulier de personnes (T3P) ;
- aux véhicules de covoiturage ;
- aux véhicules à très faibles émissions.

Ces contrôles sont assurés par les services de police et de gendarmerie nationales.

Le II du nouvel article L. 130-9-1 permet à ces services de mettre en place des dispositifs permettant de **distinguer le nombre de personnes présentes à bord des véhicules**, notamment dans le cadre du covoiturage, aux fins de constatation des infractions aux règles relatives à l'usage des voies réservées à leur circulation et de rassembler les preuves de la commission de ces infractions. Les données recueillies dans ce cadre, qui peuvent faire l'objet de traitements automatisés, ne permettent pas d'identifier directement ou indirectement les personnes à bord du véhicule.

(1) Ce système correspond au fichier d'enregistrement de toutes les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules en application de l'article L. 330-1 du code de la route. L'article 2 de l'arrêté du 10 février 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'immatriculation des véhicules » ayant pour objet la gestion des pièces administratives du droit de circuler des véhicules fixe les catégories de données enregistrées dans le SIV.

(2) L'article L. 318-1 du code de la route prévoit que les véhicules à moteur font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique et sur leur sobriété énergétique. Le registre de délivrance des certificats qualité de l'air est prévu, en application de l'article L. 318-1 du code de la route, au I de l'article R. 318-2 du même code.

Afin de déterminer les véhicules dont la circulation est autorisée, le III du nouvel article L. 130-9-1 prévoit que les dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé et les dispositifs permettant de distinguer le nombre de personnes présentes à bord des véhicules, respectivement mentionnés au I et au II du même l'article L. 130-9-1, peuvent comprendre la consultation de certains fichiers :

– le **fichier des véhicules pour lesquels une identification fondée sur la contribution à la limitation de la pollution atmosphérique** a été délivrée, qui correspond au registre de délivrance des certificats qualité de l'air (CQA) ;

– le cas échéant, les fichiers des véhicules autorisés à circuler sur les voies concernées.

Lorsque la consultation de ces fichiers ne permet pas de déterminer si la circulation du véhicule concerné est autorisée, le **système d'immatriculation des véhicules** (SIV) peut alors être consulté. Ces consultations doivent avoir lieu immédiatement après la collecte des données et ne peuvent avoir pour objet d'identifier le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule.

Ces **données sont détruites après consultation de l'un de ces fichiers**, à l'exception de celles relatives aux véhicules pour lesquels il n'a pas été possible de s'assurer du respect des règles de circulation, qui peuvent être conservées durant huit jours maximum afin de prendre en compte les différentes étapes du traitement de l'éventuelle constatation de l'infraction ⁽¹⁾. Les données permettant l'identification du conducteur du véhicule peuvent également être communiquées sur demande du propriétaire ⁽²⁾.

Enfin, le IV du nouvel article L. 130-9-1 prévoit que ces dispositifs de contrôle sont **mis en œuvre par arrêté du préfet**, le cas échéant à la demande d'une collectivité territoriale.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli **étendant aux services de police municipale** – et à Paris, aux agents de surveillance de la Ville de Paris – **la possibilité de mettre en place des dispositifs de contrôle** automatisé des voies réservées, après autorisation du préfet. Cette extension des autorités habilitées à mettre en place de tels contrôles permettra aux communes de les déployer elles-mêmes. Il est également prévu que

(1) *Sous réserve des besoins d'une procédure pénale.*

(2) *Outre le titulaire du certificat d'immatriculation, ces données peuvent être communiquées à la demande :*

– *du locataire lorsque le véhicule était loué à un tiers ;*

– *de l'acquéreur du véhicule lorsque le véhicule a été cédé ;*

– *du représentant légal de la personne morale lorsque le certificat d'immatriculation du véhicule est établi au nom d'une personne morale.*

les agents de police municipale et les agents de surveillance de la Ville de Paris puissent être rendus destinataires des données relatives à l'infraction pour les besoins du constat, lorsque le dispositif de contrôle est mis en œuvre par la police ou la gendarmerie nationale qui est responsable du traitement.

Les sénateurs ont également adopté un amendement du rapporteur **renforçant la protection des données lors de la mise en place des dispositifs de contrôle automatisé** des voies réservées. Lorsqu'il s'agit d'images, ces dernières doivent faire l'objet d'un traitement destiné à **masquer, de façon irréversible, l'identité des tiers et des passagers** des véhicules contrôlés. Le masquage du conducteur n'est en revanche pas rendu irréversible. D'un point de vue technique, une différenciation du floutage entre le conducteur et les passagers semble possible. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) a ainsi, dans le cadre d'une évaluation méthodologique effectuée en 2018, mis en place un dispositif de masquage irréversible des occupants d'un véhicule tout en identifiant son nombre d'occupants. Il a toutefois constaté une baisse de la fiabilité du dispositif lorsque le masquage a lieu avant l'identification du nombre d'occupants du véhicule.

Enfin, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur suivant une recommandation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur le projet de loi ⁽¹⁾, prévoyant la **mise en place d'une campagne d'information locale** visant à informer le public du périmètre et des modalités de contrôle des voies réservées prévus, un mois avant leur mise en place.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Hormis un amendement de coordination, l'article 16 n'a pas été modifié par les sénateurs en séance publique.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure, votre commission a adopté des amendements de votre rapporteure ainsi que de M. Jean-Marc Zulesi et plusieurs membres du groupe LaREM visant à **permettre le contrôle des voies réservées pour les taxis et pour les véhicules à très faibles émissions** au sens de l'article L. 318-1 du code de la route, en coordination avec la rédaction adoptée en commission pour l'article 15 du projet de loi.

Elle a également adopté un amendement de votre rapporteure **précisant les modalités de traitement des images collectées**, qui doivent être traitées afin d'empêcher de manière irréversible l'identification des personnes qui y figurent, à l'exception du conducteur. Il précise également les **conditions dans lesquelles les données collectées sont traitées** jusqu'à ce qu'une infraction soit relevée.

(1) Délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n° 2018-340 du 18 octobre 2018 portant avis sur plusieurs dispositions du projet de loi d'orientation des mobilités.

Enfin, la commission a adopté un amendement de votre rapporteure précisant que les modalités de la campagne d'information locale précédant la mise en place d'un dispositif de contrôle des voies réservées sont précisées par l'arrêté du préfet ou du préfet de police autorisant la mise en œuvre de ces contrôles.

Article 17

(articles L. 3132-1 et L. 3231-1 [nouveau] du code des transports)

Partage des frais dans le cadre du covoiturage, définition du cotransportage de colis et régulation des plateformes numériques de fret

Adopté par la commission avec modifications

I. LE PARTAGE DES FRAIS DANS LE CADRE DU COVOITURAGE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 3132-1 du code des transports définit l'**activité de covoiturage** en précisant qu'elle **ne peut être effectuée à titre onéreux, à l'exception du partage des frais**. L'activité de mise en relation, généralement par l'intermédiaire d'une plateforme dématérialisée, entre le conducteur et le ou les passagers peut quant à elle être effectuée à titre onéreux, en application de ce même article.

Toutefois, ni la loi, ni les textes réglementaires pris pour son application n'apportent de précisions quant aux modalités de ce partage de frais et à la nature de ces derniers.

En revanche, l'administration fiscale a clarifié, par une circulaire du 28 novembre 2016⁽¹⁾, le traitement fiscal des revenus issus de l'économie du partage en précisant que le covoiturage peut être considéré comme une activité de co-consommation exonérée de l'impôt à deux conditions :

- le conducteur doit bénéficier du trajet qu'il propose ;
- les revenus qu'il perçoit ne doivent couvrir « *que les frais supportés à l'occasion du service rendu, à l'exclusion de tous les frais non directement imputables à la prestation en question* ».

Ainsi, seuls les frais directs⁽²⁾ sont pris en compte dans le calcul du partage des frais, tandis que les frais indirects⁽³⁾ liés à l'utilisation du véhicule en sont exclus.

(1) Bulletin officiel des finances publiques-impôts, IR – Base d'imposition – Revenu global, 28 novembre 2016.

(2) Carburant et péage.

(3) Acquisition du véhicule, usure, entretien, etc.

En outre, les frais partagés n'incluent pas la part du conducteur puisque la co-consommation suppose qu'il supporte personnellement sa propre quote-part des frais : le montant des revenus qu'il perçoit doit donc être inférieur au total des frais qu'il engage dans le cadre du trajet réalisé. Afin de pouvoir vérifier la bonne application de ces règles, la circulaire précitée⁽¹⁾ indique que le contribuable « *doit être en mesure de justifier l'itinéraire parcouru dans le cadre de son activité de covoiturage, ainsi que les frais correspondants* ».

En pratique, **l'administration fiscale admet que le contribuable puisse appliquer le barème kilométrique forfaitaire** afin d'évaluer les frais de déplacements relatifs à l'utilisation d'un véhicule⁽²⁾.

Les plateformes de covoiturage, dans les indications qu'elles fournissent aux conducteurs quant aux prix qu'ils peuvent fixer, se réfèrent souvent à la tranche la plus basse du barème kilométrique, qui, divisée par cinq, aboutit à une contribution aux frais maximale par kilomètre et par passager⁽³⁾. Ces plateformes ne prennent donc en compte que les coûts directs dans le calcul du partage des frais. D'autres plateformes mentionnent par exemple la **prise en compte de l'usure du véhicule**, qui constitue un frais indirect lié à l'utilisation du véhicule. Enfin, certaines plateformes rappellent simplement aux usagers que le prix proposé par le conducteur ne saurait lui apporter de bénéfices, sous contrôle d'une éventuelle vérification par la plateforme.

L'hétérogénéité des modalités de partage des frais dans le cadre du covoiturage s'explique notamment par l'absence de précisions apportées à ce sujet par la voie réglementaire. Cela complexifie également la réalisation de contrôles, par les plateformes, des sommes perçues par le conducteur.

B. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le I de l'article 17 du projet de loi modifie l'article L. 3132-1 du code des transports qui définit l'activité de covoiturage : il précise, d'une part, que **cette activité n'entre ni dans le champ de l'activité des commissionnaires de transport, ni dans celui des auxiliaires de transport** et, d'autre part, il prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** « *précise les modalités d'application du présent article, notamment la nature des frais pris en considération* ».

Si la mention du passage en Conseil d'État liera le Gouvernement quant à la nature du texte réglementaire qui devra être pris, il convient toutefois de noter que le Gouvernement peut déjà prendre, en application de l'article 37 de la Constitution qui établit l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome, toute

(1) *Bulletin officiel des finances publiques-impôts, IR – Base d'imposition – Revenu global, 28 novembre 2016.*

(2) *Les dépenses relatives à l'utilisation d'une voiture peuvent être évaluées par l'application d'un barème kilométrique. Il s'agit du barème forfaitaire prévu à l'article 6 B de l'annexe IV du code général des impôts.*

(3) *0,41 euro par kilomètre, divisé par 5 (4 passagers maximum plus le conducteur) aboutissant à une contribution aux frais maximale par kilomètre et par passager de 0,082 euro.*

mesure relevant du domaine réglementaire afin de préciser, dans le respect de l'article L. 3132-1 du code des transports, les modalités de partage des frais dans le cadre du covoiturage.

D'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, ce décret permettra « [d'expliciter] *la nature des frais pris en considération, le mode de calcul du partage de frais, les plafonds autorisés, [de] faire référence au barème kilométrique, [de] préciser que le coût du trajet doit être modifié en fonction du nombre de passagers [...] afin d'obliger les plateformes à contrôler leurs offres et empêcher le développement de transport occasionnel illégal* ».

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Hormis un amendement rédactionnel, le I de l'article 17 n'a pas été modifié par les sénateurs.

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Le I de l'article 17 n'a pas été modifié par votre commission.

II. LE COTRANSPORTAGE DE COLIS

A. L'ÉTAT DU DROIT

Aujourd'hui, environ 18 % des poids lourds français utilisés dans le cadre du transport routier de marchandises réalisé pour le compte d'autrui circulent à vide ; ce taux est de l'ordre de 24 % s'agissant du transport réalisé pour compte propre ⁽¹⁾. Plus de 50 % des poids lourds ne circulent qu'à moitié chargés. De la même manière, les véhicules de transport de voyageurs circulent souvent avec des soutes non remplies. Enfin, pour les particuliers, de nombreuses voitures roulent avec un coffre vide. **Le cotransportage permet alors d'allouer l'espace vacant de ces voitures au transport de colis.**

Le cotransportage de colis présente dès lors des avantages tant pour le conducteur que pour l'expéditeur. Il permet au **conducteur de partager ses frais d'essence et de péage** avec un ou plusieurs expéditeurs tandis qu'il permet à ces derniers **de bénéficier d'un mode de récupération de leur colis généralement moins coûteux** que les solutions alternatives dont ils disposent ⁽²⁾. Enfin, il permet de limiter les parcours réalisés à vide, d'optimiser le chargement des véhicules et contribue ainsi à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

(1) Faits et chiffres 2017, Statistiques des transports en France et en Europe, *Union routière de France*.

(2) Selon la startup *Fretbay*, le cotransportage permettrait de proposer des tarifs de déménagement 75 % moins élevés que ceux proposés par les grandes entreprises du secteur.

De la même manière que le covoiturage, le cotransportage de colis correspond à une **activité de co-consommation**, mais elle n'est toutefois pas encadrée dans le code des transports. Il n'existe donc aucune précision quant au partage des frais et à la nature des frais pris en considération.

B. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

1. L'examen en commission

Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli qui crée un I *bis* dans l'article 17. Celui-ci reprend l'article 16 *ter* d'un avant-projet de loi en date de septembre 2018 et définit l'activité de cotransportage de colis, dans un nouvel article L. 3231-1 du code des transports, comme « *l'utilisation en commun, à titre privé, d'une voiture particulière effectuée à titre non onéreux excepté le partage des frais, pour transporter des colis dans le cadre d'un déplacement qu'un conducteur réalise pour son propre compte* ». Il précise également que la mise en relation du conducteur et de la ou des personnes qui lui confient leur colis peut, quant à elle, être effectuée à titre onéreux.

Afin d'éviter les risques de concurrence déloyale, ce nouvel article précise que **l'activité de cotransportage n'entre pas dans le champ des professions de transporteur public routier de marchandises.**

Enfin, ce nouvel article prévoit que le **montant des contributions financières reçues par le conducteur** dans le cadre du partage des **frais ne peut dépasser un plafond annuel** dont le montant est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des transports.

L'institution d'un tel plafond n'est en revanche pas prévue pour le covoiturage, qui comporte pourtant de nombreuses similarités avec l'activité de cotransportage de colis. Ces deux activités sont toutefois différentes dans la mesure où le partage des frais dans le cadre du cotransportage est plus complexe que pour le covoiturage puisque les colis peuvent fortement différer par leur taille et par leur poids.

2. L'examen en séance publique

Le I *bis* de l'article 17 n'a pas été modifié par les sénateurs en séance publique.

C. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteure, votre commission a adopté des amendements identiques de votre rapporteure ainsi que de la commission des affaires économiques visant à **élargir**

le co-transportage aux véhicules terrestres à moteur, et non aux seules voitures particulières, afin de l’aligner sur la définition du covoiturage.

III. LES PLATEFORMES NUMÉRIQUES DE FRET

A. L’ÉTAT DU DROIT

Les **plateformes de mise en relation par voie électronique** sont définies à l’article 242 *bis* du code général des impôts comme des opérateurs « *mettant en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d’un bien, de la fourniture d’un service ou de l’échange ou du partage d’un bien ou d’un service* ». Dans le cadre du transport de marchandises, ces plateformes mettent notamment en **relation des clients détenteurs de fret et des entreprises de transport public routier de marchandises**.

De telles plateformes sont également des **plateformes en ligne au sens de l’article L. 111-7 du code de la consommation** puisqu’elles proposent un service de communication au public en ligne reposant sur « *la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d’un bien, de la fourniture d’un service ou de l’échange ou du partage d’un contenu, d’un bien ou d’un service* ». À ce titre, elles sont notamment **tenues de délivrer au consommateur une information loyale, claire et transparente** ⁽¹⁾.

Cette activité de mise en relation entre clients détenteurs de fret, d’une part, et entreprises de transport public routier de marchandises, d’autre part, présente plusieurs avantages :

– un **avantage financier** pour les expéditeurs et les transporteurs qui voient leurs coûts de transaction diminuer ;

– un **avantage environnemental** puisqu’une telle activité permet de limiter les parcours réalisés à vide et d’optimiser le chargement des véhicules. Elle contribue donc à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Si elles relèvent du cadre général applicable aux plateformes de mise en relation par voie électronique, les **plateformes numériques de fret ne sont cependant pas encadrées par le code des transports**. Elles ne sont pas considérées comme des commissionnaires de transports, c’est-à-dire comme des « *personnes qui organisent et font exécuter, sous leur responsabilité et en leur propre nom, un transport de marchandises selon les modes de leur choix pour le compte d’un commettant* ⁽²⁾ », puisqu’elles n’exécutent pas elles-mêmes le

(1) Cette information porte, en application de l’article L. 111-7 du code de la consommation, sur :

- les conditions générales d’utilisation du service d’intermédiation que la plateforme propose ;
- l’existence d’une relation contractuelle, d’un lien capitalistique ou d’une rémunération à son profit ;
- la qualité de l’annonceur et les droits et obligations des parties en matière civile et fiscale.

(2) Article L. 1411-1 du code des transports.

transport de marchandises. Leur activité s’y apparente en revanche sur certains aspects, par exemple :

- en déterminant le prix des prestations ;
- en précisant les conditions d’annulation ;
- en définissant le régime de responsabilité.

Il semble dès lors nécessaire de définir un cadre législatif pour encadrer ces plateformes afin d’encourager leur développement, tout en évitant une confusion entre cette activité et celle de commissionnaire de transport qui pourrait donner lieu à un risque de concurrence déloyale.

B. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le II de l’article 17 du projet de loi autorise le Gouvernement à prendre, par voie d’ordonnance dans un délai de douze mois, toutes mesures relevant du domaine de la loi afin de **définir les conditions d’exercice de l’activité des plateformes d’intermédiation numérique entre clients détenteurs de fret et entreprises de transport public routier de marchandises.**

Cette ordonnance doit notamment prévoir :

– l’**obligation**, pour l’opérateur de la plateforme, **de vérifier le respect**, par les entreprises de transport mises en relation, **des conditions légales relatives à l’exercice de leur activité** ;

– le **dispositif de contrôle et de sanction** qui leur est applicable.

C. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le II de l’article 17 n’a pas fait l’objet de modification lors de son examen au Sénat.

D. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à **étendre le champ des plateformes** concernées par l’habilitation à légiférer par voie d’ordonnance **aux plateformes mettant en relation des clients et des entreprises de transport public routier collectif de personnes.**

Article 18

(article L. 1231-17 [nouveau] du code des transports)

Encadrement des services de mobilité en *free-floating*

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Depuis quelques années, des véhicules ou engins (scooters, vélos, trottinettes électriques, etc.) sans station d'attache, dits en *free-floating*, ont été mis à disposition sur la voie publique par des opérateurs privés. Les utilisateurs de ces services peuvent, via une application, localiser un engin ou un véhicule et l'utiliser en contrepartie du paiement d'un tarif qui est fonction de la durée d'utilisation⁽¹⁾. L'essor de ces nouveaux services de mobilité partagée **élargit l'offre de transports peu polluants disponibles** pour les citoyens **et favorise la réalisation de déplacements multimodaux**, c'est-à-dire impliquant l'utilisation de plusieurs modes de transport au cours d'un même trajet.

L'impact des services de vélos en *free-floating* sur les mobilités actives

En septembre 2018, plus de 8 000 vélos en *free-floating* étaient disposés à Paris ; leur nombre est aujourd'hui estimé par la Ville de Paris à 15 000. Parmi les utilisateurs, 40 % n'utilisaient jamais le vélo auparavant, tandis que 35 % l'utilisaient au moins une fois par semaine. Les jeunes (60 % des usagers ont moins de 35 ans) et les étudiants (un usager sur cinq) sont surreprésentés parmi les utilisateurs, de même que les cadres (plus de deux tiers des usagers). Enfin, les deux tiers des utilisateurs sont des hommes, ce qui correspond à la proportion d'hommes cyclistes en Île-de-France.

Si les principales raisons qui motivent les utilisateurs des vélos en *free-floating* sont la possibilité de **réaliser des trajets porte-à-porte** (60 % des usagers) et le **gain de temps** qui découle de leur utilisation (53 % des usagers), il est à noter que 40 % des usagers ont indiqué utiliser ces vélos à Paris en raison de **l'indisponibilité du service Vélib'**.

Ces usages semblent favoriser la multimodalité : **27 % des usagers ont réalisé un déplacement multimodal** au cours de leur dernier trajet, dans 73 % des cas de façon combinée avec un transport en commun.

Les **trajets réalisés sont généralement courts** (21 minutes en moyenne), à une fréquence moyenne de 4,8 fois par mois. Ils sont plus fortement utilisés pour les loisirs (36 % des déplacements) que pour se rendre au travail (21 % des déplacements). Le report modal reste toutefois relativement faible et se concentre principalement sur les transports en commun, le service Vélib' et la marche.

Source : étude sur les impacts des services de vélos en *free-floating* sur les mobilités actives, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, décembre 2018

(1) Pour les scooters en *free-floating*, l'utilisation de l'application nécessite également d'enregistrer dans l'application une copie de son permis de conduire lors de l'inscription.

L'essor de ces nouveaux services de mobilité soulève toutefois la question de leur **régulation par les communes et les autorités organisatrices de la mobilité**. Les collectivités sur le territoire desquelles se sont développés ces services font face à des difficultés en termes de sécurité et de tranquillité publique, se traduisant notamment par des difficultés de gestion des engins devenus hors d'usage ⁽¹⁾, de régulation du stationnement gênant pour les piétons, en particulier pour les personnes à mobilité réduite, et de gestion des conflits d'usage de la voirie urbaine.

Des collectivités ont instauré des systèmes de régulation spécifiques pour faire face à ces difficultés. Certaines collectivités – Bordeaux, Paris ou encore Toulouse – ont ainsi mis en place des **chartes de bonne conduite** avec les opérateurs concernés. Certaines collectivités ont également décidé de mesures plus contraignantes, comme la Ville de Paris : en mars 2019, cette dernière a annoncé l'institution d'une **redevance pour les opérateurs**, fonction du nombre et de la nature des engins déployés, ainsi que la création **d'espaces de stationnement dédiés**.

La régulation de ces véhicules et engins en *free-floating*, qui nécessite de concilier préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques, d'une part, et développement de ces nouvelles formes de mobilité, d'autre part, comporte deux dimensions :

– la première concerne les **règles relatives à leur circulation et à leur stationnement**, dont font partie les règles relatives à **l'occupation du domaine public à des fins commerciales par ces véhicules**. La détermination de ces règles relève de l'autorité, maire ou président de l'EPCI, compétente en matière de police de la circulation et du stationnement ;

– la seconde concerne les **règles plus générales qui pourraient être édictées par les communes ou les autorités organisatrices de la mobilité afin d'encadrer les flottes de véhicules et d'engins** : caractéristiques, conditions de déploiement, retrait des véhicules hors d'usage, émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre, présence de publicité sur les engins, etc.

S'agissant de ce second volet, la loi ne prévoit aujourd'hui pas de disposition permettant d'encadrer le développement de ces véhicules ou engins et de répondre aux problèmes auxquels les collectivités sont confrontées.

S'agissant de la circulation et du stationnement de ces engins et véhicules, les règles de droit commun sont précisées dans la partie réglementaire du code de la route. Concernant la circulation, l'article R. 412-7 prévoit que « *les véhicules doivent, sauf en cas de nécessité absolue, circuler sur la chaussée* » et que

(1) À ce titre, il convient de noter que la durée de vie moyenne observée d'une trottinette électrique dans la ville de Louisville, aux États-Unis, est de 28 jours, pour un trajet total moyen de 227 kilomètres. Ce calcul a été réalisé par la newsletter *Oversharing*, qui s'est appuyée sur les données publiques de la ville de Louisville disponibles à l'adresse <https://data.louisvilleky.gov/dataset/dockless-vehicles>.

« lorsque, sur la chaussée, une voie de circulation réservée à certaines catégories de véhicules est matérialisée, les conducteurs d'autres catégories de véhicules ne doivent pas circuler sur cette voie ». Concernant le stationnement, l'article R. 417-1 prévoit que celui-ci a lieu sur l'accotement ou sur le côté de la chaussée.

Comme évoqué au commentaire de l'article 15, l'édition de règles particulières de circulation et de stationnement relève du pouvoir de police de la circulation et du stationnement ⁽¹⁾ du maire, qui est transféré au président de l'EPCI compétent en cas de transfert de la compétence voirie à l'intercommunalité ⁽²⁾, lorsque les maires des communes membres ne s'y sont pas opposés dans les six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI ⁽³⁾. Au titre de son pouvoir de police, le maire ou le président de l'EPCI peut notamment fixer une vitesse maximale autorisée inférieure à celle prévue par le code de la route, réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, leur interdire l'accès à certaines voies ou encore leur réserver des voies pour la circulation.

Outre la fixation de ces règles, l'autorité chargée de la police de la circulation et du stationnement est compétente pour **attribuer les permis de stationnement sur la voie publique et sur tous les lieux publics** relevant de son ressort territorial ⁽⁴⁾, moyennant le **paiement de droits fixés par un tarif dûment établi** ⁽⁵⁾. L'assiette de la redevance n'est pas nécessairement strictement proportionnelle à la surface occupée et doit, de manière générale, tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation. Cette autorisation ne doit cependant entraîner **aucune gêne pour la circulation et la liberté du commerce** ⁽⁶⁾.

La délivrance de ces permis de stationnement découle de l'article L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qui prévoit qu'afin d'occuper de manière privative une dépendance du domaine public, une autorisation d'occupation est nécessaire. Toute occupation ayant pour objet ou pour effet d'en soustraire une partie à son affectation publique nécessite donc, en contrepartie, le paiement d'une redevance. Plus précisément, le code de la voirie routière ⁽⁷⁾ distingue :

(1) Articles L. 2213-1 à L. 2213-6-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Le transfert de la compétence voirie peut être optionnel ou obligatoire selon la nature de l'EPCI concerné. Il est obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles et optionnel pour les communautés de communes et d'agglomérations.

(3) Article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

(4) Article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales.

(5) Ces permis de stationnement sont à distinguer des redevances de stationnement mises en place pour les véhicules, régies à l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

(6) Article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales.

(7) Article L. 113-2 du code de la voirie routière.

– les **permis de stationnement**, nécessaires lorsque l’occupation ne comporte aucune emprise au sol, ou une emprise superficielle (étalages, terrasses de restaurants, etc.) ;

– les **permissions de voirie**, nécessaires dès lors que l’occupation comporte une emprise au sol.

S’il semble en l’espèce qu’un permis de stationnement puisse être demandé aux opérateurs de véhicules en *free-floating*, **ces dispositions**, selon l’étude d’impact du présent projet de loi, **ne permettent toutefois pas d’éviter les risques contentieux** liés à l’instauration de redevances d’occupation du domaine public.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L’article 18 du projet de loi déposé par le Gouvernement détermine les modalités de régulation des véhicules en *free-floating*, définis au nouvel article L. 1231-17 du code des transports comme « *des services de partage de véhicules et d’engins, permettant le transport de passagers ou de marchandises, mis à disposition des utilisateurs sur la voie publique et accessibles en libre-service, sans station d’attache* ».

Afin de lutter contre la gêne que ces véhicules et engins peuvent occasionner à la circulation et aux piétons ainsi que pour assurer la sécurité et la tranquillité publiques, le projet de loi initial attribue **aux autorités organisatrices de la mobilité** et, en Île-de-France, à Île-de-France Mobilités, la **compétence de définir** sur leur territoire, après avis des communes et des autorités compétentes en matière de police de la circulation et du stationnement, **des prescriptions particulières** s’appliquant aux opérateurs mettant à disposition des utilisateurs des engins ou véhicules en *free-floating*. Il convient de noter que si l’étude d’impact indique que sur le territoire de la Ville de Paris, cette dernière serait chargée de l’édiction de ces prescriptions sur son territoire, une telle disposition ne figure pas dans le projet de loi déposé par le Gouvernement.

Dans l’objectif de concilier régulation de ces flottes d’engins et développement de ces nouvelles formes de mobilité, le projet de loi initial limite l’objet de ces prescriptions :

– aux informations relatives **au nombre, aux caractéristiques et au déploiement** des engins ou véhicules mis à disposition des utilisateurs ;

– aux mesures que doit prendre l’opérateur afin **d’assurer le respect des règles de circulation et de stationnement** édictées par les autorités compétentes ;

– aux mesures que doit prendre l’opérateur pour **assurer le retrait**, le cas échéant, des engins et véhicules hors d’usage.

En cas de non-respect de ces prescriptions, l'article 18 donne compétence à l'autorité organisatrice la mobilité pour infliger à l'opérateur une sanction proportionnée à la gravité du manquement, dont le montant ne peut excéder 300 000 euros.

Il convient de noter que l'article 18 du projet de loi initial ne fait pas évoluer les règles de police de la circulation et du stationnement, notamment celles relatives à l'occupation du domaine public, malgré les risques contentieux, soulevés par l'étude d'impact du projet de loi, liés à l'application aux engins en *free-floating* de la législation actuelle sur l'occupation du domaine public.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Le Sénat, lors de l'examen du projet de loi en commission, a fait évoluer, à l'initiative du rapporteur, le dispositif de régulation des véhicules en *free-floating*. Les sénateurs ont **substitué au régime de prescriptions particulières**, s'appliquant de façon générale sur leur territoire, **un régime d'autorisation préalable** délivrée aux opérateurs. Ils ont confié cette mission non plus aux autorités organisatrices, comme le prévoit le projet de loi initial, mais **aux communes et aux EPCI compétents en matière de police de la circulation et du stationnement**.

Ce régime d'autorisation préalable peut comporter des prescriptions plus larges que celles prévues par le projet de loi initial. Si la détermination des mesures que doit prendre l'opérateur afin d'assurer le respect des règles de circulation et de stationnement a été reprise par les sénateurs, ces derniers ont permis à l'autorisation préalable de porter sur :

– **le nombre et les caractéristiques** des véhicules ou des engins pouvant être mis à disposition des utilisateurs, ainsi que les **conditions de déploiement** de ces véhicules ou engins, alors que le projet de loi initial prévoyait une simple information de l'autorité organisatrice sur ces éléments ;

– les mesures que doit prendre l'opérateur pour assurer le retrait des véhicules et engins **en cas d'interruption ou d'arrêt définitif du service**, et plus seulement lorsqu'ils sont hors d'usage, comme le prévoyait le projet de loi initial ;

– le plafond d'**émissions de polluants atmosphériques** et de **gaz à effet de serre** devant être respecté par les véhicules ou les engins ;

– l'interdiction partielle ou totale de faire des engins ou véhicules concernés des **supports de publicité** ;

– le **montant de la redevance d'occupation du domaine public** dû, le cas échéant, par l'opérateur pour chaque véhicule ou engin.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Lors de l'examen en séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement de M. Philippe Mouiller et plusieurs de ses collègues ayant reçu un avis favorable du Gouvernement qui vise à préciser que les prescriptions liées au respect des règles de circulation et de stationnement incluent notamment « *les règles assurant l'accessibilité de la voie publique aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie* ».

Les sénateurs ont également adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de M. Roger Karoutchi et plusieurs de ses collègues précisant que les prescriptions relatives à la publicité apposée sur les engins ou véhicules ne s'appliquent pas à la publicité relative au service lui-même.

Enfin, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli confiant aux communes et aux EPCI, et non plus aux autorités organisatrices de la mobilité, la possibilité de sanctionner les opérateurs en cas de non-respect des prescriptions, en cohérence avec l'instauration du régime d'autorisation préalable par les communes et les EPCI que les sénateurs ont adoptée lors de l'examen en commission.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels et de coordination de votre rapporteure, votre commission a adopté, s'agissant des prescriptions mentionnées dans l'autorisation préalable délivrée par les autorités en charge de la police de circulation et du stationnement aux opérateurs d'engins en *free-floating* :

– un amendement de votre rapporteure visant à élargir la fixation de règles de régulation des engins de déplacement personnel à **l'entretien de ces engins**, afin de tenir compte notamment de leur mode de recharge lorsqu'il s'agit d'engins électriques ;

– un amendement de M. Éric Alauzet visant à s'assurer du respect des **règles garantissant la sécurité des piétons** par les utilisateurs de ces engins ;

– un amendement de M. Thomas Rudigoz permettant **l'encadrement des signaux sonores**, notamment de nuit, émis par ces engins ;

– un amendement de votre rapporteure permettant de **déléguer par convention la mission de délivrance de l'autorisation préalable aux autorités organisatrices de la mobilité**, permettant ainsi une meilleure coordination des mesures de régulation à l'échelle intercommunale.

Article 18 bis (nouveau)

(articles L. 317-1 et L. 317-5 du code de la route)

Sanctions en cas de modification du dispositif de limitation de la vitesse des engins de déplacement personnel et des vélos à assistance électrique

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

À ce jour, aucun texte législatif ou réglementaire ne définit les engins de déplacement personnel (EDP) ni ne régit leur circulation sur la voirie. Le vélo à assistance électrique est quant à lui défini à l'article R. 311-1 du code de la route comme un « *cycle équipé d'un moteur auxiliaire électrique d'une puissance nominale continue maximale de 0,25 kilowatt, dont l'alimentation est réduite progressivement et finalement interrompue lorsque le véhicule atteint une vitesse de 25 kilomètres par heure, ou plus tôt si le cycliste arrête de pédaler* ». Le Gouvernement a toutefois transmis à votre rapporteure un projet de décret en Conseil d'État définissant ces engins ainsi que leurs règles de circulation.

Les EDP peuvent être des engins motorisés ou non. Aujourd'hui, certains d'entre eux, dits en *free-floating*, sont mis à disposition en libre-service sans station d'attache sur la voie publique. Les EDP motorisés regroupent des engins tels que les trottinettes électriques, les gyropodes, les monoroues ou les hoverboards ⁽¹⁾. Ils sont explicitement exclus du règlement européen du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux et trois roues et des quadricycles ⁽²⁾. Chaque État membre peut donc établir sa propre réglementation nationale sur les EDP motorisés.

Les **EDP non motorisés** regroupent quant à eux des engins tels que les trottinettes, les skateboards ou les rollers. En application de l'article R. 412-34 du code de la route, leurs **utilisateurs sont aujourd'hui assimilés à des piétons** et peuvent donc circuler sur les trottoirs et sur les autres espaces autorisés aux piétons.

Le développement des EDP et des vélos à assistance électrique permet **d'élargir l'offre d'engins peu polluants**. Il convient donc d'encourager leur essor tout en créant un cadre de régulation adapté. Au-delà de la définition de ces engins, il semble également opportun de clarifier les règles permettant leur circulation, notamment les règles de sécurité dans un contexte de hausse d'accidents liés à ces engins ⁽³⁾.

(1) « Statut des engins de déplacement personnel », *Réponse du ministère de l'intérieur publiée au Journal Officiel Sénat du 13 septembre 2018*, p. 4684.

(2) *Règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles*.

(3) *Une étude du Parisien en date du 10 octobre 2018 montre par exemple que le nombre de blessés ou tués à trottinettes et à rollers a connu une hausse de plus de 19 % entre 2016 et 2017*.

En l'absence de toute régulation, **certains EDP**, notamment des trottinettes électriques, **peuvent techniquement rouler à des vitesses supérieures à 25 kilomètres par heure**, ce qui augmente leur dangerosité en cas d'accidents. Aujourd'hui, pour les seuls véhicules de transport routier, ne pas respecter les obligations de limitation de vitesse lors de la construction ou lors de la vente ou de la mise à disposition est sanctionné par les articles L. 317-1 et L. 317-5 du code de la route.

Le **responsable d'exploitation** d'un véhicule de transport routier peut être **puni d'un an d'emprisonnement, d'une amende de 30 000 euros** et d'une peine complémentaire de suspension du permis de conduire s'il ne respecte pas l'obligation de limitation de vitesse par construction. De même, les professionnels qui fabriquent, importent, exportent ou mettent à disposition un dispositif ayant pour objet de dépasser les limites réglementaires fixées en matière de vitesse ou de puissance sont punis de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30 000 euros. Ces **sanctions ne sont toutefois applicables** ni aux conducteurs, ni aux professionnels et responsables de l'exploitation **d'EDP**.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté un amendement portant article additionnel de Mme Laurianne Rossi visant à **étendre aux engins de déplacement personnel et aux vélos à assistance électrique les sanctions mentionnées aux articles L. 317-1 et L. 317-5** du code de la route pesant aujourd'hui sur les professionnels et les responsables de l'exploitation de véhicules de transport routier.

Article 19

(articles L. 3120-2-1 et L. 3120-2-2, et sections 1, 2 et 3 [nouvelles] du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports)

Encadrement de l'activité des vélotaxis

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports détermine les règles applicables au transport routier de personnes effectué à titre onéreux au moyen de véhicules de moins de dix places, plus communément dénommé **transport public particulier de personnes (T3P)**. Cette catégorie regroupe les taxis, les voitures avec chauffeurs ainsi que les véhicules motorisés à deux ou trois roues.

Les conducteurs de véhicules de T3P sont soumis, en application de l'article L. 3120-2-1 du code des transports, à des **conditions d'aptitude et d'honorabilité professionnelles**, définies par voie réglementaire ⁽¹⁾. Ils doivent en outre être **titulaires d'une carte professionnelle** délivrée par l'autorité administrative.

Aujourd'hui, l'activité des cycles à pédalage assisté, dits « vélotaxis », n'est pas régulée par le code des transports. Ces cycles sont présents en France dans une **quinzaine d'agglomérations**, et leur nombre a été évalué entre 200 et 300 à Paris en 2015. Il semblerait, selon l'étude d'impact du projet de loi, que cette activité se **développe de façon importante en outre-mer**, plus particulièrement en Guyane.

En pratique, le développement de ces services de transport soulève différents risques liés :

- à la **sécurité des passagers**, en l'absence de règles relatives à l'aptitude et à l'honorabilité des conducteurs ;
- à la **concurrence** vis-à-vis d'autres acteurs du T3P soumis à un encadrement plus strict ;
- au manque de **garanties pour les clients** sur la prestation délivrée ;
- au manque de **garanties pour les conducteurs** sur leurs conditions de travail.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Afin de combler l'absence d'encadrement législatif de l'activité des cycles à pédalage assisté, le III de l'article 19 du projet de loi les intègre au T3P en créant une section dédiée à leur régulation dans le code des transports. Il prévoit, au nouvel article L. 3123-2, que les entreprises qui mettent à la disposition d'utilisateurs, pour leur transport et celui de leurs bagages, des cycles à pédalage assistés, doivent disposer :

- d'**un ou plusieurs véhicules adaptés**, qui doivent répondre à des conditions techniques et de confort et sur lesquels doit être apposée une signalétique visible ;
- de conducteurs répondant à une **condition d'honorabilité professionnelle**, comme les autres conducteurs de véhicules de transport routier de personnes de moins de dix places, et **justifiant d'aptitudes à la conduite de ces cycles** ;

(1) Articles R. 3120-7, R. 3120-8, R. 3122-13 et R. 3123-2 du code des transports.

– d’un **contrat d’assurance** couvrant leur responsabilité civile en matière de véhicule et de transport de personnes.

En parallèle, les I et II de l’article 19 du projet de loi soustraient les conducteurs de cycles à pédalage assisté aux dispositions générales relatives T3P en ce qui concerne les conditions d’aptitude et la détention d’une carte professionnelle, prérequis qui semblent trop restrictifs au regard de l’activité des cycles à pédalage assisté.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L’EXAMEN EN COMMISSION

En créant un nouvel article L. 3123-2-1 dans le code des transports, le Sénat a donné la possibilité aux communes et EPCI compétents en matière de police de la circulation et du stationnement, après avis de l’AOM concernée, de **soumettre les cycles à pédalage assisté à un régime d’autorisation préalable**, sur le modèle de celui introduit à l’article 18 par les sénateurs pour les véhicules et engins en *free-floating*. Cette autorisation a pour objectif de s’assurer du respect, par les entreprises mettant à disposition des cycles à pédalage assisté, des obligations s’appliquant à ces cycles prévues au nouvel article L. 3123-2 du code des transports.

Si votre rapporteure salue la possibilité donnée aux collectivités de réguler ces services de transport, il semble qu’un **système d’autorisation préalable soit disproportionné** au regard de l’activité des cycles à pédalage assisté et des risques identifiés. Les autorités détentrices du pouvoir de police de la circulation et du stationnement ont, en outre, la possibilité d’encadrer ces activités en ce qui concerne le maintien de l’ordre public. Toutefois, la fixation de prescriptions par ces collectivités, contrôlées *a posteriori*, leur permettrait de réguler cette activité au-delà de leur seul pouvoir de police, afin de s’assurer du respect des nouvelles exigences légales s’appliquant aux cycles à pédalage assisté.

B. L’EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Cet article n’a pas fait l’objet de modification lors de son examen en séance publique au Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d’amendements rédactionnels de votre rapporteure, votre commission a adopté un amendement de votre rapporteure visant à **substituer le régime d’autorisation préalable** que les sénateurs avaient adopté en commission **par un régime de prescriptions**, contrôlées *a posteriori* et déterminées par l’autorité compétente en matière de police de la circulation et du stationnement.

Article 20

(articles L. 7342-1, L. 7342-3 et L. 7342-4 du code du travail)

Renforcement de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique

Suppression maintenue par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les plateformes de mise en relation par voie électronique sont définies à l'article 242 *bis* du code général des impôts comme des opérateurs « *mettant en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service* ».

Ces plateformes, dont le nombre avait été estimé en 2016 à 106 par un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales ⁽¹⁾, sont aujourd'hui en pleine expansion. Plus particulièrement, les plateformes qui mettent en relation des travailleurs indépendants avec des utilisateurs sont **principalement des plateformes de services de transport**, soit de passagers dans le cadre du transport public particulier de personnes (T3P), soit de marchandises dans le cadre de services de livraison à domicile. Il convient toutefois de noter que quelques-unes de ces plateformes, peu nombreuses aujourd'hui, opèrent dans le secteur des services à la personne, notamment des services de conciergerie.

S'agissant du T3P, ces plateformes mettent en relation des conducteurs de voitures de transport avec chauffeur (VTC) avec des clients de la plateforme ⁽²⁾. Elles ont fortement contribué à l'augmentation massive du nombre de chauffeurs VTC, qui est **passé de 15 685 fin 2016 à 26 352 fin 2017** ⁽³⁾. Quant aux travailleurs indépendants assurant la livraison de biens à des clients par l'intermédiaire de plateformes de livraisons à domicile, l'étude d'impact du présent projet de loi évalue leur nombre à **environ 20 000**.

Les règles en matière de droit du travail applicables aux travailleurs indépendants qui, dans le cadre de leur activité professionnelle, recourent à des plateformes de mise en relation par voie électronique sont précisées par le titre IV du livre III de la septième partie du code du travail, créé par l'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

(1) Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, *Inspection générale des affaires sociales*, mai 2016.

(2) Les règles applicables à la profession de chauffeur VTC sont précisées au chapitre II du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports.

(3) Rapport de l'Observatoire national du transport public particulier de personnes, Commissariat général au développement durable, juillet 2018.

En application des articles L. 7342-1 à L. 7342-6 du code du travail, ces plateformes, lorsqu'elles déterminent les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixent son prix, ont une **responsabilité sociale à l'égard des travailleurs** avec lesquels elles sont en relation. Aujourd'hui, cette responsabilité sociale comprend :

– **la prise en charge**, par la plateforme, dans la limite d'un plafond fixé par décret, **de la cotisation des travailleurs à une assurance couvrant le risque d'accidents du travail** ⁽¹⁾, sous réserve que le chiffre d'affaires réalisé sur cette plateforme soit supérieur à un seuil défini par décret ;

– **la prise en charge**, par la plateforme, **de la contribution à la formation professionnelle** mentionnée à l'article L. 6331-48 du code du travail, pour le chiffre d'affaires réalisé sur la plateforme et sous réserve que le chiffre d'affaires réalisé sur cette plateforme soit supérieur à un seuil défini par décret.

Par ailleurs, le refus concerté, par les travailleurs de ces plateformes, de fournir leurs services en vue de défendre des revendications professionnelles ne peut ni constituer un motif de rupture de leurs relations avec les plateformes, ni justifier des mesures les pénalisant, ni engager leur responsabilité contractuelle ⁽²⁾. Ces travailleurs ont le droit de constituer une organisation syndicale, d'y adhérer et de faire valoir par son intermédiaire leurs intérêts collectifs ⁽³⁾.

Le décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 ⁽⁴⁾ qui précise les modalités d'application de cette responsabilité sociale des plateformes, est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

Malgré ces évolutions législatives, les plateformes qui mettent en relation des travailleurs indépendants avec des utilisateurs demeurent des « *objets économiques et juridiques complexes* » ⁽⁵⁾, car elles **perturbent les frontières existantes entre travail salarié et travail non-salarié** ; elles ont donc un impact sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle.

Plusieurs plateformes de mise en relation ont été confrontées, en France et à l'étranger, à des contentieux visant à requalifier en contrats de travail les contrats des travailleurs avec lesquels elles sont liées. À cette fin, le juge cherche à **identifier**, à partir d'un faisceau d'indices, **l'existence d'un lien de subordination**, défini par la jurisprudence comme « *l'exécution d'un travail sous*

(1) Sauf lorsque le travailleur adhère à un contrat collectif souscrit par la plateforme qui comporte des garanties au moins équivalentes à l'assurance volontaire en matière d'accidents du travail mentionnée à l'article L. 743-1 du code de la sécurité sociale et que la cotisation à ce contrat est prise en charge par la plateforme.

(2) Article L. 7342-5 du code du travail.

(3) Article L. 7342-6 du code du travail.

(4) Décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

(5) Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, *Inspection générale des affaires sociales*, mai 2016.

l'autorité de l'employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné⁽¹⁾ ». S'agissant du secteur des VTC, la Cour d'appel de Paris, identifiant un faisceau d'indices caractérisant un lien de subordination, a requalifié, en janvier 2019, le contrat d'un chauffeur avec la société *Uber* en contrat de travail et a renvoyé l'affaire devant le conseil de prud'hommes de Paris⁽²⁾. De façon similaire, la Cour de Cassation, en novembre 2018, a requalifié le contrat d'un livreur de la plateforme *Take Eat Easy* en contrat de travail ; il s'agit du premier jugement définitif en France décidant de la requalification d'une relation contractuelle entre une plateforme et un travailleur en contrat de travail.

Outre les questions liées au caractère salarié ou non du travail réalisé et à la protection sociale qui en découle, l'activité des plateformes de services de transport soulève également des **problèmes de santé et de sécurité** des travailleurs – et des clients dans le cadre du transport de personnes – ainsi que de **sécurité routière**.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

La rédaction de l'article 20 du projet de loi reprend celle de l'article 66 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁽³⁾ : cet article, introduit en première lecture lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée, a été **déclaré irrecevable par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 45 de la Constitution**⁽⁴⁾.

Le 1° de l'article 20 du présent projet de loi complète l'article L. 7342-1 du code du travail relatif à la responsabilité sociale des plateformes en permettant à celles-ci **d'instaurer une charte qui détermine les conditions et modalités d'exercice de cette responsabilité sociale** et qui définit leurs droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elles sont en relation. Cette charte est publiée sur le site internet de la plateforme et est annexée aux contrats ou aux conditions générales d'utilisation qui la lient aux travailleurs, dans l'objectif de la rendre opposable aux parties.

Cette charte doit « *notamment* » préciser :

– les **conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs** avec lesquels la plateforme est en relation. Cela concerne notamment les règles de mise en relation des travailleurs avec les utilisateurs, afin de garantir le caractère non exclusif de cette relation et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme ;

(1) *Cour de Cassation, chambre sociale, 13 novembre 1996, Société générale contre URSSAF de Haute-Garonne, pourvoi n° 94-13187.*

(2) *Cour d'appel de Paris, pôle 6, chambre 2, 10 janvier 2019, n° 18/08357.*

(3) *Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

(4) *Décision n° 2018-769 DC du Conseil constitutionnel du 4 septembre 2018.*

– les modalités visant à permettre aux travailleurs **d’obtenir un prix décent pour leur travail** ;

– les modalités de **développement des compétences professionnelles** et de **sécurisation des parcours professionnels** ;

– les mesures visant à **améliorer les conditions de travail** et celles visant à **prévenir les risques professionnels** auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers ;

– les modalités de **partage d’informations et de dialogue** entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d’exercice de leur activité ;

– les modalités d’**information des travailleurs sur tout changement relatif aux conditions d’exercice** de leur activité ;

– la **qualité de service attendue** sur chaque plateforme et les circonstances qui peuvent conduire à une **rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur**, et le cas échéant, les garanties dont ce dernier bénéficie ;

– les **garanties de protection sociale complémentaire** négociées par la plateforme et dont les travailleurs peuvent bénéficier ⁽¹⁾.

L’établissement d’une telle charte, qui précise *a minima* les éléments énumérés ci-dessus, **ainsi que le respect des engagements pris par la plateforme sur le fondement de ces éléments, ne peuvent caractériser l’existence d’un lien de subordination juridique** entre la plateforme et les travailleurs, dans l’objectif d’empêcher la requalification des contrats de ces derniers en contrats de travail. Une plateforme n’instaurant pas une telle charte mais décidant de mettre en place une ou plusieurs mesures correspondant au contenu des chartes définies à l’article L. 7342-1 du code de transports pourrait donc, en revanche, voir les contrats des travailleurs avec lesquels elle est liée être requalifiés en contrats de travail, sur le fondement de ces mesures.

Ce faisant, comme l’a précisé le Gouvernement dans les réponses au questionnaire adressé par votre rapporteure, le 1^o de l’article 20 « *modifie l’office du juge, en différenciant le traitement juridique d’une plateforme disposant d’une charte par rapport à une autre qui n’en disposerait pas, quand bien même ces deux entreprises mettraient en place des mesures sociales identiques* », afin d’inciter les plateformes à mettre en place de telles chartes. Votre rapporteure **s’interroge sur la constitutionnalité d’un tel dispositif**, qui pourrait conduire le juge à traiter différemment deux situations pourtant comparables, sans que « *la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l’objet de la loi*

(1) *Garanties relatives à la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l’intégrité physique de la personne ou liés à la maternité, des risques d’incapacité de travail ou d’invalidité, des risques d’inaptitude, ainsi qu’à la constitution d’avantages sous forme de pensions de retraite, d’indemnités ou de primes de départ en retraite ou de fin de carrière.*

qui l'établit⁽¹⁾ », cet objet étant, selon l'exposé des motifs du projet de loi, la sécurisation de la relation entre les plateformes et les travailleurs afin d'éviter les requalifications de leurs relations contractuelles en salariat ainsi que l'octroi de droits sociaux supplémentaires à ces travailleurs.

Le projet de loi prévoit que **l'autorité administrative**, à la demande des plateformes, **se prononce sur la conformité du contenu de la charte** à cet article L. 7342-1 et plus largement au titre IV du livre III de la septième partie du code du travail relatif aux travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique. Si cette disposition a vocation à **sécuriser les plateformes dans l'établissement de leur charte** afin de limiter les risques de requalification en salariat, l'avis formulé par l'autorité administrative ne saurait lier le juge en cas de contentieux.

Le 2° de l'article 20 modifie l'article L. 7342-3 du code du travail, afin que les travailleurs des plateformes **puissent bénéficier des actions de formation professionnelle permettant de faire valider les acquis de l'expérience** et pas seulement de la validation des acquis de l'expérience, comme le prévoit la rédaction en vigueur du second alinéa de l'article L. 7342-3. Dans ce cas, il revient aux plateformes de prendre en charge les frais d'accompagnement et de verser une indemnité au travailleur, dans des conditions déterminées par décret.

Le 2° prévoit également **un abondement du compte personnel de formation (CPF) des travailleurs par les plateformes**, lorsque le chiffre d'affaires que les travailleurs réalisent sur chacune d'elle est supérieur à un seuil déterminé par décret, qui peut varier selon le secteur d'activité du travailleur. Les modalités d'alimentation du compte doivent également être définies par décret.

Enfin, le 3° de l'article 20 modifie l'article L. 7342-4 du code du travail, qui prévoit aujourd'hui que les articles L. 7342-2 relatif au financement par les plateformes de la cotisation des travailleurs à une assurance couvrant le risque d'accidents du travail, d'une part, et L. 7342-3 relatif au financement par les plateformes des droits des travailleurs en matière de formation professionnelle, d'autre part, **ne s'appliquent pas lorsque le chiffre d'affaires réalisé par un travailleur sur une seule plateforme est inférieur à un seuil** défini par décret. Le projet de loi, en restreignant les dérogations prévues à l'article L. 7342-4 au seul article L. 7342-2, **ouvre ainsi le droit à la formation professionnelle à tous les travailleurs des plateformes**, quel que soit le chiffre d'affaires effectué sur la plateforme. La contribution de la plateforme à la formation professionnelle⁽²⁾ serait également décorrélée du chiffre d'affaires réalisé sur ladite plateforme, contrairement à l'abondement du CPF, comme prévu au 2° de l'article 20 du projet de loi.

(1) *Décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996.*

(2) *Contribution prévue à l'article L. 6331-48 du code du travail.*

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 20, qui n'a pas fait l'objet de modification lors de son examen en commission, a été supprimé par les sénateurs lors de son examen en séance publique, à l'initiative du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, du groupe socialiste et républicain et de sénateurs du groupe les républicains.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a maintenu la suppression de l'article 20.

TITRE III DÉVELOPPER DES MOBILITÉS PLUS PROPRES ET PLUS ACTIVES

La commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de précision relatif à l'énoncé du titre III, afin de prendre en considération le fait qu'aucune mobilité motorisée n'est réellement propre.

CHAPITRE I^{ER} Mettre les mobilités actives au cœur des mobilités quotidiennes

Article 21 A (article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques) Exception à la servitude de marchepied en cas d'obstacle naturel ou patrimonial

Supprimé par la commission

Le présent article, introduit en séance par le Sénat, à l'initiative du sénateur M. Christophe Priou, vise à déroger, dans des cas plus fréquents, à la servitude de marchepied qui est prévue par l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

À l'heure actuelle, sur le fondement de l'article précité, « *les propriétaires riverains d'un cours d'eau ou d'un lac domanial ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 3,25 mètres. Leurs propriétés sont grevées sur chaque rive de cette dernière servitude de 3,25 mètres, dite servitude de marchepied.* »

L'espace qui longe le cours d'eau ou le lac n'est accessible qu'au **gestionnaire du cours d'eau**, qui bénéficie de l'usage de la servitude, aux **pêcheurs** et aux **piétons**. La servitude doit permettre le passage continu, tout au long du cours d'eau ou du lac, sans avoir besoin de s'en écarter.

Cette situation n'est pas sans engendrer des **conflits d'usages**. Ainsi, il n'est pas rare que les propriétaires qui possèdent un bien le long d'un cours d'eau ou d'un lac s'opposent au passage des piétons, notamment quand leur habitation se trouve à proximité de la rive ou quand les usages se multiplient (pique-niques, passage de vélos, etc.). Par ailleurs, cette servitude a pu, par endroits, tomber en désuétude, avant d'être réactivée à la suite de l'ouverture de ces parcours aux piétons, à partir de 2006⁽¹⁾, engendrant dans ce cas également des conflits d'usage. Une importante jurisprudence est née de ces conflits, les problématiques rencontrées étant parfois très locales, ainsi qu'en témoigne un rapport récent, à ce sujet, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁽²⁾.

Afin de résoudre certaines de ces difficultés, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé une dérogation au principe de proximité immédiate avec la berge en prévoyant la possibilité de s'écarter de cette dernière « *à titre exceptionnel lorsque la présence d'un obstacle naturel ou patrimonial rend nécessaire son détournement. Dans ce cas, la ligne délimitative de la servitude est tracée au plus près de celle du domaine public fluvial, dans la propriété concernée.* » Cette obligation de contournement a notamment pour objet de garantir la continuité du cheminement mais peut également avoir pour effet le passage à une plus grande proximité des habitations.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a prévu, à l'article 21 A, d'étendre le champ de la dérogation précédemment évoquée. Ainsi, en cas de présence d'un obstacle naturel ou patrimonial rendant nécessaire le détournement de la servitude, le principe ne serait plus un tracé de cette dernière au plus près de la berge, mais **l'usage d'une voie alternative**, sans que soit précisée la distance à laquelle cette dernière doit se trouver du rivage. L'article 21 A conserve en revanche le principe de la continuité du cheminement.

Toutefois, **cet article pose le problème de la définition du tracé alternatif** et on peut donc douter qu'il résolve les difficultés qui l'ont motivé. La mission précédemment évoquée du CGEDD ne préconisait pas une telle modification mais proposait de privilégier des solutions locales, si possibles amiables comme la passation de conventions ou l'acquisition de certaines propriétés, voire des expropriations. Elle proposait également l'interdiction du

(1) Art. 2 de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

(2) Servitude de marchepied : situation générale, B. Arnould, J.-M. Berthet et A. Delaunay, mai 2017.

libre passage des piétons à moins de quinze mètres des habitations et, dans ce cas, la création de sentiers alternatifs en conservant naturellement le principe de continuité.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a **supprimé cet article** en adoptant des amendements identiques de MM. Jean-Charles Larssonneur et Bertrand Pancher et du rapporteur, afin de ne pas restreindre, de manière générale, l'usage de la servitude de marchepied.

Article 21 B

(article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques)

Exception à la servitude de halage pour les établissements commerciaux

Supprimé par la commission

Cet article a été introduit par le Sénat à l'initiative de M. Christophe Priou. Il prévoit une exception à la servitude de halage lorsque les berges sont incluses dans un établissement commercial.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les propriétés qui sont voisines des cours d'eau domaniaux sont grevées d'une servitude de halage. Elles doivent ainsi laisser à la circulation un espace de 7,80 mètres de largeur le long de la berge et ne peuvent être clôturées qu'à une distance minimale de 9,75 mètres, quand il existe un chemin de halage ou d'exploitation ⁽¹⁾.

Initialement consacrée au service de la navigation sur les cours d'eau (par le halage des bateaux ou la circulation des **véhicules d'exploitation** du gestionnaire de la voie navigable), cette servitude bénéficie aujourd'hui également aux **pêcheurs** et aux **piétons**. Ce droit de passage n'est toutefois pas absolu. En effet, l'autorité administrative peut, pour des motifs d'intérêt général, exceptionnellement supprimer cette possibilité. Par ailleurs, elle peut également procéder à une telle limitation quand le chemin de halage ou d'exploitation traverse des sites industriels qui en rendent le parcours dangereux.

La circulation d'autres personnes sur les chemins de halage est interdite, sur le fondement de l'article R. 4241-68 du code des transports. À titre dérogatoire, l'autorité gestionnaire du domaine public fluvial (Voies navigables de France) peut délivrer des autorisations individuelles de circulation.

(1) Alinéas 5 et suivants de l'article L. 2131-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat, au travers de l'article 21 B du projet de loi, entend élargir l'exception précédemment évoquée de circulation des piétons et des pêcheurs aux chemins de halage qui présentent des difficultés de sécurité liées à la présence d'un établissement commercial, laissant ainsi davantage de latitude à l'autorité administrative pour y réglementer la circulation.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a **supprimé cet article** en adoptant des amendements identiques de M. Bertrand Pancher et Mme Aude Luquet, afin de ne pas limiter l'accès des piétons aux chemins de halage, considérant que si la dérogation pouvait se justifier pour un site industriel, il n'en allait pas de même pour des sites commerciaux.

Article 21

(articles L. 2213-1-1 et L. 3642-2 du code général des collectivités territoriales)

Dérogations aux règles relatives à la circulation des engins de déplacement personnel

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article vise à créer un cadre législatif pour la circulation des engins de déplacements personnels. Si les règles générales de circulation seront déterminées par décret, cet article prévoit que les maires pourront déroger à certaines d'entre elles.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les engins de déplacement personnel ne font à l'heure actuelle l'objet d'aucun cadre juridique. Cette situation va toutefois prochainement changer, un décret étant en cours de préparation en la matière, pour application au 1^{er} janvier 2019.

A. DES RÈGLES DE CIRCULATION LACUNAIRES

Les engins de déplacement personnel ont fait récemment une apparition soudaine et remarquée dans l'espace public urbain. Cette catégorie regroupe notamment les trottinettes, les *hoverboards*, les monoroues ou les gyropodes. Le cadre juridique qui leur est applicable dépend de leur motorisation.

Si ces engins **ne sont pas motorisés** (par exemple s'agissant des trottinettes, des rollers ou des *skateboards*), ils sont assimilés à des piétons par le

code de la route. En effet, en application du 1° du II de l'article R. 412-34 du code de la route, « *sont assimilées aux piétons les personnes qui conduisent une voiture d'enfant, de malade ou d'infirmes, ou tout autre véhicule de petite dimension sans moteur* ». Ces engins sont donc autorisés à circuler, comme les piétons, sur les trottoirs.

S'agissant des engins **équipés d'un moteur électrique**, aucune règle du code de la route ne s'applique directement à ces derniers. Si ces engins ne sont pas des véhicules au sens du code de la route (et ne peuvent donc pas circuler sur la chaussée), ils ne sont pas non plus des cycles (ce qui leur ouvrirait les pistes cyclables) dans la mesure où l'article R. 311-1 du code de la route prévoit les définitions suivantes :

« 6.10. *Cycle : véhicule ayant au moins deux roues et **propulsé exclusivement par l'énergie musculaire** des personnes se trouvant sur ce véhicule, notamment à l'aide de pédales ou de manivelles ;*

« 6.11. *Cycle à **pédalage assisté** : cycle équipé d'un moteur auxiliaire électrique d'une puissance nominale continue maximale de 0,25 kilowatt, dont l'alimentation est réduite progressivement et finalement interrompue lorsque le véhicule atteint une vitesse de 25 km/h, ou plus tôt si le cycliste arrête de pédaler ;* »

Ces deux définitions impliquent donc l'existence d'une propulsion humaine et de pédales, ce qui n'est le cas pour aucun des engins de déplacement personnel précédemment évoqués.

Il existe donc un vide juridique quant aux conditions et aux espaces dans lesquels les engins de déplacement personnel peuvent circuler.

B. DES RÈGLES EN COURS D'ÉVOLUTION

Dans les faits, les engins de déplacement personnel sont souvent assimilés à des cycles et autorisés à circuler sur les pistes cyclables – et sur les trottoirs quand ils sont conduits à la main. Toutefois, afin de préciser les règles applicables, le Gouvernement a annoncé la publication prochaine d'un décret. Ce dernier devrait comporter des règles de circulation et des règles d'équipement.

S'agissant des règles de circulation, les dispositions suivantes pourraient être prévues :

– **en agglomération**, les conducteurs d'engins de déplacement personnel motorisés devraient circuler sur les bandes ou pistes cyclables. En l'absence de ces espaces, ils pourraient également circuler sur les routes dont la vitesse maximale autorisée est inférieure ou égale à 50 km/h, sur les aires piétonnes et zones de rencontre et sur les accotements équipés d'un revêtement routier ;

– **hors agglomération**, la circulation serait autorisée uniquement sur pistes cyclables et voies vertes.

Par ailleurs, quelques dispositions nouvelles porteraient sur les conducteurs et passagers de ces engins :

– tout **conducteur** d'engin de déplacement personnel motorisé devrait être âgé d'au moins huit ans et, s'il circule la nuit, porter un équipement réfléchissant. En dessous de douze ans, le port du casque serait obligatoire.

– le transport d'un **passager** ne serait pas autorisé.

Le décret en cours de préparation viserait également à définir les règles relatives aux caractéristiques des engins circulant sur la voie publique : largeur et longueur maximale, dispositif de freinage, d'éclairage, etc. Il prévoirait une limite de vitesse de circulation à 25 km/h.

La publication de ce décret pourrait intervenir à l'été 2019.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Si le Gouvernement a choisi la voie réglementaire pour encadrer la circulation des engins de déplacement personnel, le projet de loi comporte néanmoins un article en la matière. Ce dernier prévoit la possibilité, pour les maires, de déroger aux règles ainsi fixées, afin de les adapter à la réalité locale. Pour ce faire, l'article L. 2213-1-1 du code général des collectivités territoriales serait complété. Cette possibilité de dérogation appelle trois précisions.

En premier lieu, elle concerne aussi bien les voies que leurs **dépendances**. Par ce terme, sont notamment visés les trottoirs et autres talus et accotements. De la sorte, le maire pourrait autoriser la circulation de trottinettes électriques sur les trottoirs.

Par ailleurs, les seules règles auxquelles le maire pourra déroger seront celles relatives à la **circulation**, par opposition à celles qui concernent les équipements. Ainsi, un maire pourra autoriser un engin de déplacement personnel à utiliser une piste cyclable, mais il ne pourra pas lever l'interdiction faite à un enfant de moins de douze ans de rouler sans casque, ainsi que le prévoit le projet de décret.

Enfin, ces dérogations pourront concerner l'ensemble des voies et dépendances sur lesquelles le maire exerce son **pouvoir de police**. Ce champ est précisé par l'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales comme concernant les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation. À l'extérieur des agglomérations, le maire exerce également la police

de la circulation sur les voies du domaine public routier communal et du domaine public routier intercommunal, sous réserve là encore des pouvoirs dévolus au représentant de l'État dans le département sur les routes à grande circulation. La compétence en matière de voirie pouvant être transférée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et entraînant de droit le transfert des prérogatives en matière de police de la circulation et du stationnement, l'article 21 du projet de loi bénéficiera, dans ce cas de figure, au président de l'EPCI.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté cet article sans modification de fond, sous réserve d'un amendement rédactionnel du rapporteur.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre des corrections rédactionnelles, la commission a apporté les précisions suivantes à l'article 21 :

– un **renvoi au décret** a été introduit par amendement du rapporteur, afin de préciser la liste des règles afférentes à la circulation des engins de déplacement personnel auxquelles les maires ne pourront pas déroger ;

– par ailleurs, s'agissant de la **Métropole de Lyon**, un amendement de M. Thomas Rudigoz a précisé que la compétence en matière de réglementation des engins de déplacement personnel reviendrait au président du conseil de la métropole.

Article 21 bis

(article L. 118-5-1 [nouveau] du code de la voirie routière)

Sécurité des passages piétons

Adopté par la commission avec modifications

Ce nouvel article, issu d'un amendement du rapporteur adopté en commission au Sénat, interdit l'aménagement de places de stationnement pour les véhicules dans un espace de cinq mètres avant les passages piétons.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En l'état actuel du droit, l'arrêt ou le stationnement d'un véhicule « *sur une distance de cinq mètres en amont des passages piétons dans le sens de la circulation, en dehors des emplacements matérialisés à cet effet* » est considéré comme **très gênant** et sanctionné en conséquence d'une **contravention** de quatrième classe (amende forfaitaire de 135 euros) au titre de l'article R. 417-11

du code de la route. Toutefois, cette rédaction réserve l'hypothèse où des places de stationnement ont été aménagées dans les cinq mètres précédant un passage piéton.

Pour leur part, les **recommandations d'aménagement urbain**, depuis les années 1990, déconseillent le positionnement de telles places de stationnement à la proximité immédiate des passages piétons. Ces dernières rendent en effet la traversée de la chaussée plus difficile, du fait du manque de visibilité qu'elles engendrent. Ceci est tout particulièrement vrai pour les enfants, dont la taille les rend peu visibles avant qu'ils soient effectivement sur la chaussée. Ainsi, la plupart des métropoles ont d'ores et déjà entrepris de supprimer les places de stationnement en amont des passages piétons, à mesure des réaménagements de voirie.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Cet article a été introduit en commission à l'initiative du rapporteur et n'a pas fait l'objet de modification en séance publique.

Il traduit dans la loi la recommandation évoquée ci-dessus. Ainsi, il serait **interdit d'aménager** des emplacements de stationnement sur la chaussée cinq mètres en amont des passages piétons. Une exception est prévue pour les cycles, les cycles à pédalage assisté et les engins de déplacement personnel. Il faut ainsi noter que la suppression des places de stationnement permettra également l'augmentation des emplacements pour le stationnement des vélos et engins de déplacement personnel, ce qui pourrait contribuer au développement de ces derniers, et donc à la fréquentation des éventuels commerces se trouvant à proximité, ainsi que le montrent les études sur le sujet ⁽¹⁾.

À cette interdiction d'aménagement s'ajoute une obligation de **mise en conformité** pour les emplacements de stationnement déjà existants. Les responsables de la voirie auraient à ce titre **dix années** au plus pour supprimer les places de stationnement dans les cinq mètres précédant un passage piéton. Par ailleurs, en cas de travaux d'aménagement, de réhabilitation ou de réfection des chaussées, les stationnements en cause devraient être supprimés. Selon les informations transmises par le ministère des transports, la tenue du marquage piéton est de trois à cinq années selon le trafic, les marquages n'étant pas garantis au-delà. En effet, la rugosité diminuant avec le temps, ils deviennent susceptibles d'engendrer des risques de glissade pour les deux-roues motorisés. La neutralisation d'un emplacement de stationnement par un marquage de ligne jaune est peu coûteux (entre 20 et 100 euros).

(1) Piétons et cyclistes dynamisent les commerces de centre-ville et de proximité, *Fubicy et ADEME*, août 2003.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel, la commission a, sur proposition du rapporteur, précisé que les communes auraient jusqu'au **31 décembre 2026**, au plus tard, pour effectuer les travaux de mise en conformité à proximité des passages piétons, et non pas une durée de dix années comme le prévoyait le texte issu du Sénat.

Article 22

(titre VII [nouveau] du livre II de la première partie et article L. 2123-4 du code des transports, articles L. 111-3-10, L. 111-3-11 et L. 111-3-12 [nouveaux], L. 111-5-2, L. 111-5-3, L. 111-5-4 et L. 161-3 du code de la construction et de l'habitation, articles L. 151-30 et L. 151-47 du code de l'urbanisme)

Lutte contre le vol de vélos et promotion de l'intermodalité au bénéfice du vélo

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article comporte des dispositions visant à lutter contre le vol de vélos et à promouvoir l'intermodalité entre le vélo et les transports en commun (train et cars notamment).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La **part modale du vélo en France est particulièrement faible**. Cette dernière est en effet de **3 % pour les déplacements du quotidien**, alors qu'elle est plus du double en Europe ⁽¹⁾. Le Gouvernement a pris l'engagement de **porter cette part modale à 9 % en 2024** et s'est doté, pour ce faire, d'un plan vélo et mobilités actives, publié le 14 septembre 2018. Parmi les principaux facteurs dissuadant l'usage du vélo figurent, outre le manque d'itinéraires cyclables, le vol des vélos et les lacunes de l'intermodalité dans les trajets du quotidien, notamment dans les trajets entre le domicile et le travail.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, environ **400 000 vélos sont volés chaque année en France**, ce qui représente 14 % des ventes de vélo annuelles et un préjudice de 140 millions d'euros. Ainsi que l'énonce le plan d'action du Gouvernement, « *après un vol, les victimes ont tendance à ne pas racheter de vélo ou à descendre en gamme et donc à acheter un matériel moins sûr. Les vols sont souvent dus à un nombre de places de stationnement sécurisées insuffisant, aux abords des pôles d'échanges par exemple.* » ⁽²⁾ Afin de lutter contre ce phénomène, plusieurs **dispositifs de marquage**, couplés à un fichier recensant les propriétaires des vélos, existent, à l'initiative notamment d'associations. Ceci

(1) Cette part est par exemple de 10 % en Allemagne et de 28 % aux Pays-Bas.

(2) Plan vélo et mobilités actives, p. 7.

concerne aujourd’hui environ 400 000 vélos. De fait, il résulte des auditions effectuées que les plaintes pour vol de vélos sont peu souvent suivies d’effets, du fait de la difficulté à identifier le vélo volé ou son propriétaire. Les restitutions sont par conséquent peu nombreuses (à peine quelques pourcents des vélos retrouvés selon les chiffres communiqués en audition par les associations).

La pratique du vélo est également rendue difficile par les **difficultés de l’intermodalité**, et notamment à combiner un trajet en vélo et en transports en commun. À titre d’illustration, aux Pays-Bas, 40 % des usagers du train viennent à la gare en vélo. La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire avait prévu, à l’article L. 2123-4 du code des transports, que SNCF Mobilités se dote d’un plan de stationnement sécurisé des vélos dans les trois ans suivant la promulgation de la loi. Ce plan devait fixer le nombre et l’emplacement des équipements de stationnement des vélos et les modalités de protection contre le vol, en tenant compte de la fréquentation de la gare, de sa configuration et des possibilités d’y accéder selon les différents modes de déplacement. Il devait également prendre en compte les possibilités d’embarquement des vélos non démontés à bord des trains et prévoir la programmation, notamment financière, des travaux correspondants. Ce plan n’a toutefois jamais été réalisé. Actuellement, selon les chiffres de la SNCF, il existerait environ **21 000 places de stationnement pour les vélos, réparties dans 700 gares**. Le projet de loi ambitieuse, dans son étude d’impact, de créer 30 000 nouvelles places d’ici 2024.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le projet de loi comporte des dispositions relatives à la promotion des mobilités actives, à la lutte contre le vol des vélos et à la promotion de l’intermodalité ainsi que des dispositions de coordination.

A. LA PROMOTION DES MOBILITÉS ACTIVES

L’article 22 insère un nouveau titre VII au sein du livre II de la première partie du code des transports, consacré aux mobilités actives et à l’intermodalité. Le premier chapitre de ce nouveau titre est dédié aux mobilités actives et comporte une première section qui définit ces dernières (**alinéas 7 et 8 du I**).

Les mobilités actives sont ainsi conçues comme « *l’ensemble des modes de déplacements où la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée* ». La marche à pied, le vélo, avec ou sans assistance électrique, ou encore la trottinette en constituent des exemples. La plupart des engins de déplacement personnel sont également inclus dans cette catégorie.

Il est précisé que les mobilités actives contribuent à la mise en œuvre de l’objectif assigné au système de mobilités tel que défini à l’article L. 1111-1 du code des transports, qui consiste à « *satisfaire les besoins des usagers et rendre effectifs le droit qu’a toute personne, y compris celle dont la mobilité est réduite* ».

ou souffrant d'un handicap, de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter elle-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix ».

B. LA LUTTE CONTRE LES VOLS DE VÉLOS

Les **alinéas 9 à 13 du I** (articles L. 1271-2 à L. 1271-4 du code des transports) visent à renforcer la lutte contre les vols de vélos. Il est ainsi prévu un marquage systématique des vélos vendus par un professionnel. Cette identification a vocation à concerner aussi bien les vélos à assistance électrique que les vélos « classiques ». Il est prévu qu'elle entre en vigueur de manière échelonnée :

- à compter du 1^{er} juillet 2020 pour les vélos neufs ;
- à compter du 1^{er} juillet 2021 pour les ventes d'occasion.

Ce marquage physique des vélos se couplera à la constitution d'un **fichier national unique** regroupant l'ensemble des identifications des vélos marqués. Cette création devrait se faire en rendant interopérables les fichiers déjà existants. Ce fichier unique devra bien entendu respecter les prescriptions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. En particulier, il devra permettre aux personnes qui y figurent d'exercer leur droit d'accès aux données du fichier et leur droit de rectification de ces dernières ⁽¹⁾.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'alimentation, de gestion et d'exploitation de ce fichier.

C. LA PROMOTION DE L'INTERMODALITÉ VÉLOS-TRAINS

Les **alinéas 14 à 23 du I** (articles L. 1272-1 à L. 1272-4 du code des transports) visent à favoriser l'intermodalité en encadrant plus strictement les obligations de création de stationnements sécurisés dans les pôles d'échanges multimodaux et dans les gares.

Ces nouvelles dispositions ont pour objectif la création de places de stationnements sécurisés pour les vélos **au plus tard le 1^{er} janvier 2024**. Cette obligation ne concernera pas l'ensemble des gares, mais uniquement les gares gérées par SNCF Mobilités, les gares du réseau express régional et les gares routières dont la Régie autonome des transports parisiens est propriétaire. La liste des gares astreintes à l'obligation d'équipement, au sein de la liste précitée, sera déterminée par décret en fonction de plusieurs critères et notamment de la planification régionale de l'intermodalité et des plans de déplacements urbains ⁽²⁾. Les critères liés à l'importance de la gare et à la présence d'aménagements

(1) Respectivement art. 39 et 40 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(2) Ils deviennent des « plans de mobilité » : cf. commentaire de l'article 5 du projet de loi.

cyclables pourraient être pris en considération de manière subsidiaire. Le nombre et les caractéristiques des emplacements seraient également fixés par décret.

Il appartient à la commune d'implantation de la gare ou du pôle, en application du nouvel article L. 1272-3 du code des transports, d'« inviter » les collectivités et personnes propriétaires d'emprises à se prononcer, au plus tard le 1^{er} janvier 2021, sur la nécessité de doter le pôle de stationnements sécurisés et sur la localisation, la taille et les caractéristiques de ces derniers. Si les emprises de SNCF Mobilités ou de la RATP ne sont pas suffisantes pour accueillir ces nouveaux emplacements, il appartiendra à l'autorité organisatrice de la mobilité de trouver un emplacement de substitution.

D. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Le **II de l'article 22** du projet de loi vise à tirer les conséquences de la transformation de Gares & Connexions en filiale de SNCF Réseau à compter du 1^{er} janvier 2020, en application de l'article L. 2111-9 du code des transports tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Il prévoit également qu'à compter de sa création, au 1^{er} janvier 2020, en application de l'article L. 2111-9-3 du code des transports, le comité de concertation de la gare soit associé à la décision concernant la décision de doter la gare d'un parc de stationnement sécurisé pour les vélos, au choix de sa localisation, de sa taille et de ses caractéristiques.

Le **III de l'article 22** abroge l'article L. 2123-4 du code des transports qui astreignait SNCF Mobilités à la définition d'un plan de stationnement sécurisé des vélos dans les gares.

Enfin, le **IV de l'article 22** tire les conséquences rédactionnelles nécessaires au sein du code de la construction et de l'habitation.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 22 a fait l'objet de nombreux amendements, tant en commission qu'en séance publique.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Outre deux amendements rédactionnels du rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a procédé à plusieurs modifications :

– elle a retiré des critères de détermination des gares à équiper en stationnements sécurisés la **présence de pistes cyclables à proximité**, en

considérant que les stationnements sécurisés pouvaient inciter de nouveaux publics à accéder à la gare en vélo ;

– elle a prévu, sur la proposition du rapporteur, la **modulation du nombre de stationnements sécurisés pour vélos en fonction de la fréquentation** de la gare ;

– afin de faciliter la création de ces places de stationnement pour les vélos, elle a prévu la possibilité d'établir ces dernières, si nécessaire, sur des emplacements **précédemment consacrés au stationnement des véhicules motorisés**, en réservant l'exception des véhicules de transport public collectif de personnes ;

– elle a adopté, à l'initiative de la sénatrice Eliane Assassi, un amendement insérant une nouvelle section dans le code des transports, relative au **transport des vélos dans les trains**. Ainsi, un nouvel article L. 1272-5 du code des transports prévoit que les matériels neufs ou rénovés, à l'exception des services urbains, prévoient au minimum huit emplacements destinés au transport des vélos non démontés.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a procédé aux modifications suivantes :

– il a **unifié la date à laquelle l'obligation**, pour les commerçants, de marquer les cycles vendus commence à s'appliquer. Initialement fixée au 1^{er} juillet 2020 pour les ventes de cycles neufs et au 1^{er} juillet 2021 pour les ventes de cycles d'occasion, l'obligation entrerait en vigueur, pour les deux catégories, à compter du 1^{er} janvier 2021 ;

– il a prévu que le décret d'application puisse dispenser les **vélos pour enfants** de l'obligation d'un marquage systématique ;

– il a prévu que la gestion du **traitement unique** relatif au marquage des vélos puisse être confiée à des opérateurs agréés mais qu'elle puisse être également **assurée par l'État lui-même** s'il le souhaite ;

– il a précisé que les emplacements de stationnements sécurisés pour les vélos situés à proximité des gares, s'ils pourront être créés, en cas de nécessité, sur les emplacements prévus pour les véhicules à moteur, ne pourront pas être réalisés au détriment des **emplacements réservés aux personnes à mobilité réduite** ;

– à l'initiative du Gouvernement, il a supprimé la présence de huit **emplacements pour vélo** non démonté **dans les trains** neufs et rénovés. Il incombera au **pouvoir réglementaire** de déterminer, en fonction de chaque type de train, les règles minimales applicables pour le transport de vélos ;

– sur proposition de la sénatrice Eliane Assassi, il a introduit une nouvelle section dans le code des transports, portant sur l'obligation de **pouvoir embarquer dans les cars**, d'ici le 1^{er} janvier 2021, **au moins cinq vélos non démontés** ;

– il a enfin prévu que des obligations « suffisantes » et non plus « minimales » figurent dans le **plan local d'urbanisme** en matière de **stationnement des vélos**.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a apporté plusieurs modifications à l'article 22 du projet de loi.

A. LES MOBILITÉS ACTIVES

Sur proposition du rapporteur, la commission a souhaité mentionner expressément les deux principales mobilités actives, que sont **la marche à pied et le vélo**.

Par ailleurs, à l'initiative de Mme Aude Luquet, **l'objectif de préservation de la santé publique** a été introduit parmi les finalités du développement des mobilités actives.

Par ailleurs, deux amendements rédactionnels ont été adoptés à l'alinéa 8.

B. L'IDENTIFICATION DES CYCLES

S'agissant des mesures d'identification des cycles destinées à lutter contre les vols de vélos, la commission a apporté, outre des modifications rédactionnelles, les précisions suivantes, sur proposition du rapporteur :

– la date d'entrée en vigueur de l'identification des cycles a, à nouveau, été différenciée, en fonction du caractère neuf ou d'occasion des vélos concernés. Ainsi, pour les cycles neufs, le marquage sera obligatoire **à compter du 1^{er} janvier 2021, et à compter du 1^{er} juillet 2021 pour les cycles d'occasion** ;

– il a été prévu que la gestion du fichier national unique des cycles identifiés soit confiée à des **opérateurs agréés** (en lieu et place d'une simple possibilité d'en confier la gestion à ces derniers) ;

– le décret prévoyant les modalités de mise en œuvre de ce fichier devra être publié après avis de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL).

C. L'AMÉLIORATION DE L'INTERMODALITÉ

En plus de modifications rédactionnelles, la commission a adopté des amendements visant à préciser que le nombre de places pour les vélos non démontés **dans les trains** s'entendait comme un **nombre minimal** (amendement de Mme Stéphanie Do) et que les emplacements qui leur seront consacrés ne doivent pas avoir pour conséquence de restreindre **l'accès des personnes handicapées ou à mobilité réduite** aux trains (amendement de Mme Aude Luquet). Elle a par ailleurs précisé que ces obligations d'emport concerneraient également le **réseau de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur** (amendement de M. Jean-Marie Sermier).

S'agit du transport des vélos non démontés dans les bus, un amendement de Mme Stéphanie Do a précisé que l'obligation ne valait que pour les **autocars** et, à l'initiative du rapporteur, la commission a supprimé le **caractère homologué de ces dispositifs d'emport**, aucun système homologué n'existant actuellement.

Article 22 bis AA (nouveau)

(article L. 313-1 [nouveau] du code de la route)

Indicateurs d'angles morts sur les poids-lourds

Introduit par la commission

Ce nouvel article a été créé par la commission, à l'initiative de MM. Matthieu Orphelin et Jean-Marc Zulesi. Il vise à améliorer la sécurité des cyclistes, notamment dans les centres urbains, en signalant, par des dispositifs visuels, les angles morts des poids lourds.

Ceci concernera **tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes** et entrera en vigueur **à compter du 1^{er} juillet 2020**, afin de laisser aux professionnels le temps nécessaire à la pose des signalisations nécessaires (qui pourront prendre la forme d'autocollants ou de marques peintes sur les véhicules).

Le non-respect de cette obligation sera puni d'une contravention dont la classe et le montant seront fixés par voie réglementaire.

Article 22 bis AB (nouveau)

Rapport annuel sur les vols de vélos

Introduit par la commission

Ce nouvel article a été introduit à l'initiative du rapporteur. Il crée un **rapport annuel** du Gouvernement au Parlement, portant à la fois sur le dispositif de **marquage des vélos**, prévu à l'article 22 du projet de loi, et sur **l'évolution des vols de vélos**. En effet, il avait pu être constaté, au cours des auditions, que les

données étaient lacunaires sur ce second point, du fait notamment de l'absence de dépôt systématique de plainte, voire de la difficulté, dans certains cas, à faire enregistrer une plainte portant sur un vol de vélo.

Article 22 bis A

(article L. 312-13-2 [nouveau] du code de l'éducation)

Généralisation de la formation au vélo dans les écoles

Adopté par la commission avec modifications

Cet article, qui résulte d'un amendement adopté par le Sénat en séance publique, prévoit que chaque élève du premier degré bénéficie d'une formation à l'usage du vélo.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le nombre d'accidents de vélos est actuellement en augmentation. Depuis 2010, le nombre de cyclistes tués en France sur les routes augmente de 1,6 % par an, l'année 2016 ayant été marquée, à elle seule, par une augmentation de 8,7 % ⁽¹⁾.

En conséquence, le comité interministériel à la sécurité routière (CISR) de janvier 2018 a acté la généralisation du « Savoir rouler », qui existe déjà dans certaines académies. La mesure consiste à généraliser, à l'horizon 2022, la formation à la pratique autonome et en sécurité du vélo. Le ministère des sports sera responsable de l'organisation et du déploiement progressif du dispositif. Il est prévu que le ministère de l'éducation nationale, les fédérations sportives, les associations promouvant l'usage du vélo et les collectivités concourent également à la mise en œuvre de cette mesure.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, en séance publique, cinq amendements identiques visant à inscrire l'enseignement et la généralisation du « savoir rouler » dans la loi. L'article 22 *bis* A prévoit ainsi que l'État programme un enseignement à l'usage du vélo dans le cadre de l'enseignement du premier degré. Cet enseignement aurait vocation à s'inscrire dans le cadre des horaires et des programmes des enseignements scolaires obligatoires.

L'objectif est qu'à compter du **1^{er} janvier 2022**, chaque élève entrant au collège maîtrise la pratique du vélo. Cet objectif implique qu'à la rentrée scolaire de septembre 2022, tous les nouveaux collégiens aient bénéficié de cette formation, qui devra donc être généralisée, au plus tard, en septembre 2021.

(1) Sauvons plus de vies sur nos routes, Comité interministériel de la sécurité routière, 9 janvier 2018, p. 16.

La formation devrait porter à la fois sur la conduite d'un vélo, quand cela est nécessaire, ainsi que sur les règles de sécurité à respecter.

Le détail des modalités et du contenu de la formation sont renvoyés à un décret.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l'article. Ce dernier permet de **codifier** ses dispositions au sein du code de l'éducation.

Cette nouvelle rédaction **conforte l'apprentissage de la pratique de l'usage du vélo en sécurité** pendant l'enseignement du premier degré. Cet apprentissage figurera dans les programmes scolaires et donnera lieu à la délivrance d'une **attestation scolaire** de première éducation à la route, dont le « savoir rouler » sera l'une des composantes.

Une souplesse plus importante est laissée quant aux modalités de délivrance de cet enseignement. En particulier, il pourra avoir lieu pendant le **temps scolaire, périscolaire ou extra-scolaire**, et une information devra être donnée aux élèves et à leur famille s'agissant des offres de formation dispensées par les associations en dehors du temps scolaire.

Article 22 bis B

(article L. 3114-2 du code des transports)

Signalement des arrêts de transport scolaire

Adopté par la commission sans modification

Le présent article, inséré au Sénat en séance publique, prévoit une obligation de pré-signalisation des arrêts de transport scolaire.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les recommandations de bonnes pratiques ⁽¹⁾ concernant les arrêts de transport scolaire sont notamment de :

- limiter le nombre de ces points d'arrêt ;
- les signaler ;
- les matérialiser par des poteaux.

(1) Guide pour la sécurité des transports scolaires à l'usage des décideurs locaux et de leurs partenaires, p. 25 et s.

En revanche, il n'existe **pas d'obligation de prévoir des emplacements d'arrêt séparés de la chaussée** pour la montée et la descente des enfants. De manière générale, les obligations de signalisation relèvent du domaine réglementaire ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les autres véhicules ont l'obligation de réduire leur vitesse lors du croisement ou du dépassement de véhicules de transport en commun ou de véhicules affectés au transport d'enfants, au moment de la descente et de la montée des voyageurs ⁽²⁾.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 22 *bis* B est issu de l'adoption, en séance publique, de cinq amendements identiques. Il comporte deux dispositions codifiées à l'article L. 3114-2 du code des transports.

La première établit le **principe général** selon lequel les aménagements situés sur la chaussée doivent permettre la prise en charge et la dépose des passagers en toute sécurité. Il s'agit d'une règle générale, qui n'emporte pas de conséquences particulières pour les autorités responsables de la voirie ou du transport scolaire.

La seconde en revanche est plus prescriptive. Elle prévoit que **les arrêts accueillant des transports scolaires** qui se situent **hors agglomération** sont **pré-signalisés** dans des conditions prévues par décret. Selon les données transmises par le ministère des transports, il existerait 400 000 points d'arrêt de transport scolaire en France, dont la majorité en dehors des agglomérations. Le coût de l'installation d'un panneau de signalisation serait compris entre 150 et 300 euros.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Cet article n'a pas été modifié en commission.

(1) Elles sont regroupées au sein de l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes.

(2) Art. R. 413-17 du code de la route.

Article 22 bis C

(articles L. 111-3-10 et L. 111-3-11 du code de la construction et de l'habitation)

Stationnements sécurisés pour vélos dans les bâtiments neufs

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article, introduit par le Sénat en séance publique, précise que les places de vélos qui sont prévues dans les nouvelles constructions doivent être sécurisées.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les nouvelles constructions soient dotées d'infrastructures permettant le stationnement des vélos. Il distingue à ce titre deux types de constructions.

S'agissant d'une part des **ensembles d'habitations** neufs équipés de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé et des **bâtiments à usage industriel ou tertiaire** neufs constituant principalement un lieu de travail et équipés de places de stationnement destinées aux salariés, cet article prévoit d'ores et déjà l'obligation de les doter d'emplacements de stationnement sécurisés pour les vélos (I de l'article L. 111-5-2).

En revanche, les nouveaux bâtiments accueillant un **service public** équipés de places de stationnement destinées aux agents ou aux usagers du service public et les bâtiments constituant un **ensemble commercial** ou accueillant un établissement de spectacles **cinématographiques** équipé de places de stationnement destinées à la clientèle ont uniquement l'obligation d'être équipés d'infrastructures permettant le stationnement des vélos, sans qu'il soit prévu que ce stationnement est sécurisé (II de l'article L. 111-5-2).

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Sur proposition de la sénatrice Nathalie Delattre et du sénateur Gilbert-Luc Devinaz, le Sénat a adopté, en séance publique, un article 22 *bis* C qui aligne les obligations applicables aux immeubles nouvellement construits accueillant des services publics ou des établissements commerciaux sur celles qui concernent les immeubles d'habitations et les bâtiments industriels et tertiaires. Dès lors, à leur construction, **tous les bâtiments** qui sont équipés d'un parc de stationnement devront bénéficier d'une **infrastructure permettant le stationnement sécurisé des vélos**.

Le Gouvernement a tenu à faire préciser, par voie de sous-amendement, que les modalités concrètes de sécurisation des places seraient définies ultérieurement par décret en Conseil d'État.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement de coordination du rapporteur, cet article a été complété par des dispositions relatives au stationnement sécurisé des vélos dans les **constructions existantes**.

Ainsi, **en cas de travaux** portant sur un parc de stationnement annexe à un ensemble d'habitations, à un immeuble industriel ou tertiaire, à un service public, à centre commercial ou un établissement cinématographique, le propriétaire aura l'obligation de doter ce dernier de stationnements sécurisés pour les vélos (et non simplement de stationnements pour les vélos).

Cette modification a été apportée par des amendements identiques de Mme Valérie Bazin-Malgras, M. Bertrand Pancher et Mme Frédérique Lardet, sous-amendés, pour des raisons de coordination, par le rapporteur.

Article 22 bis

(section 1 *ter* [nouvelle] du chapitre II du titre I^{er} du livre II de la première partie du code des transports)

Schéma national des véloroutes

Adopté par la commission avec modifications

L'article 22 *bis* a été introduit en commission à l'initiative du rapporteur. Il prévoit l'inscription dans le code des transports d'un schéma national des véloroutes et des voies vertes.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Deux schémas nationaux vélo se sont succédé en France depuis la fin des années 1990. Le premier a été adopté en 1998 et le second, le 11 mai 2010, par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. Ils ont pour ambition de planifier la constitution d'un réseau des grands itinéraires cyclables nationaux, dans la perspective de faciliter, d'une part, la mobilité du quotidien et le report modal vers le vélo et, d'autre part, la pratique touristique du vélo.

D'après les décomptes de l'association *Vélo & Territoires*, **l'état d'avancement du schéma de 2010 est de 68 %** : 15 780 km des aménagements cyclables prévus ont été réalisés au 1^{er} janvier 2019, sur les 23 330 prévus. Cette association a également entrepris un travail d'actualisation du schéma national vélo, en octobre 2018. La Mission nationale des véloroutes et voies vertes, créée en 2011, afin de coordonner le développement du schéma, ayant été supprimée en 2014, il incombe par défaut au Commissariat général au développement durable de suivre les travaux d'actualisation du schéma.

ÉTAT D'AVANCEMENT DU SCHEMA NATIONAL DES VÉLOROUTES ET VOIES VERTES AU 1^{ER} FÉVRIER 2019



Source : Vélo & Territoires

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'inscription dans la loi du schéma national des véloroutes et voies vertes a été introduite en commission à l'initiative du rapporteur et a fait l'objet d'un amendement de précision en séance publique.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

L'amendement du rapporteur créant l'article 22 *bis* prévoit deux dispositions principales.

En premier lieu, il crée une nouvelle section, au sein du code des transports, dédiée au **schéma national des véloroutes et des voies vertes (I de l'article)**. Cette section vient à la suite de celles dédiées au schéma national des transports et au schéma national des services de transport, cette dernière concernant les services ferroviaires de transport de voyageurs. Il est prévu que le schéma national des véloroutes et voies vertes soit arrêté par le ministre chargé

des transports, après avis du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire. L'objet de ce schéma sera de définir, au moins une fois tous les dix ans, le réseau structurant des véloroutes et voies vertes au niveau national.

Par ailleurs, les **II et III de l'article**, dans sa version adoptée en commission, déclinent cette **planification au niveau régional**. Ils prévoient d'une part que les régions financent le développement des itinéraires routiers inscrits au schéma national (**1° du II**) et d'autre part que les régions identifient, au sein du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les véloroutes et voies vertes qui présentent un intérêt régional, en cohérence avec le schéma national (**2° du II**). Enfin, pour que les régions n'aient pas à réviser leur SRADDET pour prendre en compte ce nouvel élément de planification, il est prévu que l'inclusion en leur sein des véloroutes et voies vertes ne soit réalisée qu'à compter de leur prochaine révision (**III de l'article**).

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Deux amendements identiques ont précisé, en séance publique, les dispositions adoptées en commission. Ils ont procédé aux **ajustements** suivants :

– la suppression du décret en Conseil d'État qui avait été prévu au I de l'article pour préciser les conditions d'élaboration et d'application du schéma national ;

– la suppression de la référence au financement, par les régions, des véloroutes et voies vertes ;

– la suppression de la référence au schéma national des véloroutes et voies vertes dans le contenu des SRADDET. Ainsi, il incombera aux régions non pas de décliner le schéma national au niveau local, mais d'identifier leurs propres axes de véloroutes qui auraient un intérêt au niveau régional.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté deux amendements, à l'initiative du rapporteur.

Le premier précise que le schéma national des véloroutes et voies vertes devra viser, à terme, la **continuité des aménagements cyclables** constitutifs de véloroutes et de voies vertes. Cette continuité est en effet nécessaire pour encourager la pratique du vélo et pour réduire les accidents dont sont victimes les cyclistes.

Le second **supprime la référence aux SRADDET** comme vecteurs de la planification des véloroutes et des voies vertes. En effet, il a été jugé préférable d'inclure cette planification au sein des contrats opérationnels de mobilité, qui

regroupent l'ensemble des collectivités territoriales concernées et qui sont créés par l'article 4 du projet de loi. Un amendement des rapporteurs du titre I^{er} et du titre III à cet article a procédé à la coordination nécessaire.

Article 22 ter

(article L. 228-3 [nouveau] du code de l'environnement)

Création d'itinéraires cyclables sur les voies interurbaines

Adopté par la commission avec modifications

Cet article, introduit en commission au Sénat par un amendement de la sénatrice Pascale Bories, prévoit qu'une étude soit effectuée, à l'occasion de la réalisation ou de l'aménagement d'une voie interurbaine, quant à l'opportunité de doter cette dernière d'un itinéraire cyclable.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Depuis la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, des **itinéraires cyclables** pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants doivent être mis au point à l'occasion des réalisations ou des rénovations des **voies urbaines**, à l'exception des autoroutes et voies rapides, en fonction des besoins et contraintes de la circulation ⁽¹⁾. Ces aménagements doivent tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, quand il existe.

Cette obligation ne porte toutefois que sur les voies urbaines et il n'existe pas d'équivalent à cette disposition pour les voies interurbaines, qui peuvent également être, pour les cyclistes, des axes de mobilité du quotidien, notamment avec le développement des cycles à assistance électrique.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a introduit, en commission, le principe d'une étude obligatoire portant sur la création d'aménagements cyclables à l'occasion des réalisations et réaménagements de voies interurbaines, avant d'apporter des précisions à cette nouvelle obligation en séance publique.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

À l'initiative de Mme Pascale Bories, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a **dupliqué le dispositif existant pour les voies urbaines pour l'appliquer aux voies interurbaines**.

(1) Art. L. 228-2 du code de l'environnement.

En conséquence, l'aménagement de pistes, de marquages au sol ou de couloirs indépendants serait rendu obligatoire pour l'ensemble de ces dernières, à l'occasion de travaux de réalisation ou de réaménagements.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Sur proposition de M. Alain Fouché, l'article 22 *ter* a été réécrit en séance publique, afin de créer un nouvel article L. 228-3 dans le code de l'environnement. Par différence avec l'amendement adopté en commission, cette nouvelle rédaction ne prévoit **pas d'obligation de réaliser un aménagement cyclable** sur les voies interurbaines, **mais uniquement celle de mener une étude** relative à sa nécessité et à sa faisabilité, notamment technique et financière.

Ainsi, tous les travaux de réalisation d'une nouvelle voie interurbaine ou d'aménagement d'une voie existante, à l'exception des autoroutes et des voies rapides, devraient conduire à poser la question du besoin d'aménagements cyclables. Il incombera au gestionnaire de voirie, en lien avec les autorités organisatrices de mobilité compétentes, d'évaluer ce besoin, notamment sur le plan de la faisabilité technique et financière.

Par ailleurs, les aménagements ou itinéraires cyclables devront être compatibles avec les divers documents d'orientation des mobilités existants, en particulier les plans de mobilité et de mobilité rurale, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire et le schéma national vélo.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre deux amendements rédactionnels, la commission a renforcé les dispositions portant sur la création d'aménagements cyclables à l'occasion des réalisations et réaménagements de voies interurbaines. Alors que la rédaction issue du Sénat ne prévoyait que la réalisation d'une étude, la commission a souhaité **rendre obligatoire la création d'un aménagement ou d'un itinéraire cyclable**.

Toutefois, afin de ne pas créer des aménagements disproportionnés au regard de la réalité du besoin et du coût de l'aménagement, il est précisé que cette obligation ne vaut que **si**, sur le fondement de l'étude préalable, **le besoin est avéré et la faisabilité financière et technique établie**.

Par ailleurs, afin de sécuriser le régime juridique des aménagements cyclables le long des voies interurbaines, et éviter que les difficultés juridiques afférentes au régime juridique des voies urbaines ne se reproduisent, il est précisé que si les aménagements cyclables doivent tenir compte des orientations des plans de mobilité, des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire et du schéma national des véloroutes et des voies vertes, ceci ne saurait remettre en cause l'obligation de réaliser un aménagement.

CHAPITRE II

Développer des infrastructures pour le déploiement de véhicules plus propres

À l'initiative du rapporteur, la commission a modifié l'intitulé du chapitre II, afin de tenir compte du fait qu'aucune mobilité à moteur n'est réellement propre.

Article 23

(section 3 [nouvelle] du chapitre IV du titre III du livre III et section 3 [nouvelle] du chapitre III du titre IV du livre IV du code de l'énergie, articles L. 111-3-3 à L. 111-3-7 [nouveaux], L. 111-3-10 à L. 111-3-12, L. 152-1 et L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation)

Facilitation du déploiement des bornes de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article vise à favoriser le déploiement de bornes de recharge pour les véhicules électriques, en précisant le statut juridique des opérateurs de recharge, en accroissant la prise en charge des coûts de raccordement au réseau des bornes publiques et en renforçant les obligations d'équipement des bâtiments neufs ou qui font l'objet d'une rénovation importante.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le manque d'infrastructures de recharge est l'un des freins importants à la progression des véhicules électriques et hybrides rechargeables (avec le différentiel de coût des véhicules et l'autonomie plus limitée de ces derniers) ⁽¹⁾. De nombreux dispositifs juridiques incitent donc au déploiement de bornes de recharge électrique, tant dans l'espace public que dans les espaces privés.

A. LES OBJECTIFS DE DÉPLOIEMENT

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a fixé, dans son article 41, un **objectif de déploiement de sept millions de points de recharge, à échéance 2030**. Cet objectif concerne tant les points de recharge installés au domicile ou à proximité d'autres bâtiments (industriels, tertiaires, commerciaux) que les points de recharge publics.

Selon les données de l'AVERE, la France disposait, en décembre 2018, de **24 780 points de recharge publics**, soit une augmentation de 24 % par rapport à septembre 2017 ⁽²⁾. Parmi ces bornes, environ 65 % sont des bornes de recharge accélérée, 27 % étant en recharge lente et 8 % en recharge rapide. Ainsi, la

(1) Le baromètre de la mobilité électrique, préparé pour AVERE France et Mobivia, *Ipsos Public Affairs*, septembre 2018.

(2) Baromètre trimestriel, AVERE, 20 décembre 2018.

France est au-dessus de l'objectif fixé par la Commission européenne d'une borne de recharge publique au minimum pour dix véhicules électriques en circulation, avec un taux de 6,3. Ces bornes de recharge ont pour l'essentiel été déployées par les collectivités territoriales (pour plus de 70 %), les concessions automobiles et la grande distribution venant en second rang (pour environ 7 % chacune) ⁽¹⁾.

Afin d'encourager le développement de la mobilité électrique, le Gouvernement s'est fixé comme objectif le **déploiement de 15 000 bornes de recharge publiques d'ici à la fin de l'année 2020**, afin d'atteindre un total d'environ 65 000 bornes accessibles à cette date ⁽²⁾.

B. LES LACUNES DU STATUT D'OPÉRATEUR DE RECHARGE

Il existe aujourd'hui une incertitude juridique quant à la qualification de l'activité des opérateurs de recharge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Bien qu'en pratique, cette activité soit généralement considérée comme une prestation de service, elle pourrait également être qualifiée d'activité de fourniture.

Or, les obligations découlant de chacun de ces deux statuts ne sont pas les mêmes. En particulier, les fournisseurs d'électricité qui souhaitent exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente aux consommateurs finals doivent bénéficier d'une autorisation administrative, sur le fondement de l'article L. 333-1 du code de l'énergie. C'est la raison pour laquelle la Commission de régulation de l'énergie (CRE) appelait, en octobre dernier, à une intervention du législateur ⁽³⁾.

C. LES LIMITES DE LA PRISE EN CHARGE COLLECTIVE DU RACCORDEMENT AU RÉSEAU

L'article L. 341-2 du code de l'énergie prévoit que « *les tarifs d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution sont calculés de manière transparente et non discriminatoire, afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de ces réseaux dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau efficace* ». En particulier, ces coûts comprennent une partie des coûts de raccordement aux réseaux. La fraction prise en charge à ce titre, qui est donc acquittée collectivement par les consommateurs au sein du tarif de l'électricité, est déterminée par l'autorité administrative, après avis de la CRE. Elle est toutefois plafonnée à 40 % du coût de raccordement par le dernier alinéa du 3^o du même article.

(1) Rapport de M. Mandelli, n° 368, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, p. 265.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 219.

(3) Les réseaux électriques au service des véhicules électriques, Commission de régulation de l'énergie, octobre 2018, p. 22-23.

Par conséquent, la partie restante, qui représente au moins 60 % des coûts de raccordement aux réseaux, doit être acquittée par l'opérateur qui installe la borne de recharge à destination des véhicules électriques et hybrides rechargeables.

D. LES OBLIGATIONS D'ÉQUIPEMENT DES BÂTIMENTS

Afin de favoriser le déploiement de la mobilité électrique, des obligations de pré-équipement des bâtiments neufs et d'équipement des bâtiments existants, à l'occasion de travaux de rénovation, ont été progressivement fixées dans le code de la construction et de l'habitation, aux articles L. 111-5-2 et suivants. Ces obligations portent sur l'installation de « *gainés techniques, câblages et dispositifs de sécurité nécessaires à l'alimentation d'une prise de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable* »⁽¹⁾. Ces dispositifs techniques visent à faciliter, dans un second temps, la possibilité d'installer des bornes de recharge.

S'agissant des **bâtiments neufs**, ces obligations portent actuellement sur :

– les **ensembles d'habitations** équipés de places de stationnement individuelles qui regroupent au moins deux logements. Les installations doivent, dans ce cas, permettre un décompte individualisé de la consommation d'électricité ;

– les **bâtiments à usage industriel ou tertiaire** équipés de places de stationnement à destination des salariés ;

– les **bâtiments des services publics** équipés de places de stationnement pour les agents ou pour les usagers ;

– les **bâtiments constituant un ensemble commercial**, qui comportent des places de parking à destination de la clientèle.

Le nombre de places pré-équipées est déterminé par voie réglementaire. Il est le suivant.

(1) Art. L. 111-5-2 du code de la construction et de l'habitation.

**OBLIGATIONS DE PRÉ-ÉQUIPEMENT DES PLACES DE STATIONNEMENT
DES BÂTIMENTS NEUFS**

Bâtiments	Si parking ≤ 40 places	Si parking > 40 places
Habitation neuf	50 %	75 %
Industriel et tertiaire neuf	10 %	20 %
Service public neuf	10 %	20 %
Ensembles commerciaux neufs	5 %	10 %

Lecture : 50 % des places de stationnement des parkings de moins de 40 places doivent être pré-équipées.

Par ailleurs, l'article L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit également des obligations d'équipement **en cas de travaux** sur les parcs de stationnement annexes aux mêmes types de bâtiments. Toutefois, à défaut de décret d'application, cet article, créé en 2014 et modifié en dernier lieu par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, n'est jamais entré en vigueur.

Enfin, une dernière catégorie d'obligations porte sur l'équipement de l'ensemble des parcs de stationnement des **bâtiments tertiaires existants** et qui constituent principalement des lieux de travail. Créé par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, l'article L. 111-5-3 du code de la construction et de l'habitation octroyait jusqu'au 1^{er} janvier 2015 aux propriétaires de ces bâtiments pour les doter d'équipements permettant la connexion de points de charge.

**OBLIGATIONS D'ÉQUIPEMENT DES PARCS DE STATIONNEMENT
DES BÂTIMENTS TERTIAIRES EXISTANTS**

Localisation	Parkings concernés	Part des places concernées
Aires urbaines de plus de 50 000 habitants	Capacité de stationnement de plus de 20 places	10 %
Aires urbaines de moins de 50 000 habitants	Capacité de stationnement de plus de 40 places	5 %

Source : art. R. 136-1 du code de la construction et de l'habitation.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 23 du projet de loi contenait trois dispositions principales, visant à définir un statut d'opérateur de recharge, à prendre en charge de manière accrue les coûts de raccordement des bornes au réseau et à accroître les obligations d'équipement des bâtiments en points de recharge.

A. LA DÉFINITION D'UN STATUT D'OPÉRATEUR DE RECHARGE

Le 1° du I de l'article 23 du projet de loi vise à préciser le statut juridique des opérateurs de recharge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Il apporte à ce titre deux précisions, en créant un nouvel article L. 334-4 au sein du code de l'énergie. D'une part, de manière négative, il exclut la qualification juridique d'acheteur d'électricité pour revente aux consommateurs finals, et donc

les obligations découlant de l'article L. 333-1 du code de l'énergie. D'autre part, il qualifie, de manière positive, cette activité en tant que prestation de service.

En conséquence de ce choix, les opérateurs de recharge pourront fournir une prestation globale à leurs clients, qui inclut non seulement la fourniture d'électricité, mais également la location et la réservation de places de stationnement. Cette qualification permettra ainsi de répondre à la diversité des modèles économiques. En effet, les collectivités ont tendance à ne facturer que l'accès aux bornes, quand la grande distribution mise sur la gratuité de la recharge pour attirer des clients. Par ailleurs, certains constructeurs développent leur propre réseau de bornes, dont le coût est en partie inclus dans celui de leurs véhicules. Cette adaptabilité de l'offre de service pourra aussi permettre de lutter plus facilement contre le phénomène des « *voitures ventouses* », qui demeurent sur l'emplacement de recharge, en raison de la commodité du stationnement.

Par ailleurs, en excluant la qualification d'activité de fourniture, le projet de loi vise à éviter que les opérateurs aient à permettre le choix, par l'utilisateur, de son fournisseur d'électricité au moment de la recharge de son véhicule, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires, notamment en matière de système d'information. À l'inverse, dans la perspective proposée par le Gouvernement, il revient uniquement à l'opérateur de faire le choix du fournisseur d'électricité.

C'est pour cet ensemble de raisons que la CRE s'était, en octobre 2018, prononcée en faveur de cette précision de régime juridique ⁽¹⁾.

B. L'AUGMENTATION DU TAUX MAXIMAL DE PRISE EN CHARGE DES COÛTS DE RACCORDEMENT AU RÉSEAU

Afin d'encourager le déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques et hybrides rechargeables, le **2° du I de l'article 23** du projet de loi initial (devenu *I bis*) comporte une mesure d'aide transitoire dérogeant à la limitation de droit commun, prévue à l'article L. 341-2 du code de l'énergie, qui plafonne à 40 % la prise en charge des coûts de raccordement aux réseaux.

Cet alinéa prévoit en effet de **porter ce plafond de prise en charge à 75 % au plus des coûts de raccordement**. Cette dérogation ne vaudrait que pour les bornes de recharge qui sont situées sur l'espace public. Conformément au droit commun, l'alinéa prévoit que le taux effectif de prise en charge soit déterminé par l'autorité administrative, après avis de la CRE. La détermination de ce taux devra notamment se fonder sur le niveau de puissance de cette infrastructure. Ainsi, le financement du déploiement de ces bornes de recharge fera davantage appel au tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE), qui est acquitté par les consommateurs finals d'électricité. Selon l'étude d'impact annexée au projet de

(1) Les réseaux électriques au service des véhicules électriques, *Commission de régulation de l'énergie*, octobre 2018, p. 22-23.

loi, l'impact financier pourrait être d'environ 100 à 150 millions d'euros, pour un impact sur la facture d'électricité d'environ 0,3 % ⁽¹⁾.

C. L'ACCROISSEMENT DES OBLIGATIONS D'ÉQUIPEMENT DES BÂTIMENTS

Enfin, l'article 23 du projet de loi renforce, dans son **II**, les obligations de pré-équipement applicables aux bâtiments neufs, qui bénéficient de travaux ou existants. Ce renforcement se matérialise par l'insertion de plusieurs nouveaux articles au sein du code de la construction et de l'habitation. Ces derniers transposent de manière fidèle la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

Le nouvel **article L. 111-3-3** définit le pré-équipement d'un parc de stationnement. Il indique en particulier que ce dernier comprend le positionnement de gaines techniques et de tranchées ou chemins de câbles, qui sont destinés à faciliter l'implantation ultérieure de points de recharge. Les caractéristiques de ces équipements seront précisées par décret en Conseil d'État. Le nouvel **article L. 111-3-4**, qui entrera en vigueur pour les bâtiments dont la demande de permis de construire ou la déclaration préalable auront été déposées avant le 11 mars 2021 ⁽²⁾, transpose les taux de pré-équipement, en fonction du type de bâtiment, en distinguant les bâtiments à usage non résidentiel (**I**), les bâtiments résidentiels (**II**) et les bâtiments à usage mixte (**III**). Ces derniers bâtiments sont assimilés aux deux catégories précédentes en fonction de l'usage majoritaire de leur parc, ou au prorata de ces usages.

NOUVELLES OBLIGATIONS DE PRÉ-ÉQUIPEMENT DÉCOULANT DE L'ARTICLE 23

Type de bâtiments	Caractéristique du parking	Obligation de pré-équipement
Bâtiments <u>non résidentiels</u> neufs ou faisant l'objet d'une rénovation importante	Plus de 10 emplacements	<u>20 % des emplacements</u> , dont 2 % (et au moins une place) pour les personnes à mobilité réduite
Bâtiments <u>résidentiels</u> neufs ou faisant l'objet d'une rénovation importante	Plus de 10 emplacements	<u>100 % de pré-équipement</u>

NB : la notion de « rénovation importante » correspond aux cas où le montant des travaux représente au moins un quart de la valeur du bâtiment.

Par ailleurs, les **bâtiments non résidentiels existants (art. L. 111-3-5)**, quand ils comportent un parc de stationnement de plus de vingt emplacements, doivent être équipés, au plus tard le 1^{er} janvier 2025, d'au moins un point de recharge électrique. Par ailleurs, le 3 de l'article 8 de la directive 2010/31/UE

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 222.

(2) *Sur le fondement du III de l'article 23 du projet de loi*.

prévoit que d'ici à cette date, les États membres fixeront des exigences minimales de points de recharge de ce type de bâtiments, précision à laquelle le projet de loi ne procède pas.

Les articles L. 111-3-6 et L. 111-3-7 transposent en droit interne des **dérogations** que la directive rendait possibles. Il s'agit de celles portant sur :

– le coût des travaux d'installation : s'ils sont supérieurs à **7 % du coût** total de la rénovation, ils n'ont pas à être accomplis ;

– les bâtiments des **petites et moyennes entreprises**, qui ne seront pas assujetties à ces obligations. Le champ de cette dérogation est vaste puisqu'il concerne les entreprises qui emploient moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– les **départements et régions d'outre-mer**, ainsi que les **zones non interconnectées**. Les obligations applicables devront être déclinées dans les programmations pluriannuelles de l'énergie.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté plusieurs amendements, tant en commission qu'en séance publique.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

La commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur, outre quatre amendements rédactionnels, plusieurs amendements de fond portant sur le dispositif proposé par le Gouvernement.

En premier lieu, le **statut des opérateurs de recharge de véhicules en gaz** a été clarifié, à l'image des dispositions que le projet de loi initial prévoyait pour les opérateurs de bornes de recharge électrique. Ainsi, les formalités auxquelles ces derniers sont astreints seront allégées et ils pourront également fournir des services aux personnes qui rechargent leur véhicule en gaz. Par ailleurs, un amendement a précisé la possibilité, pour les opérateurs de recharge de bornes électriques, de **s'approvisionner auprès du fournisseur d'électricité de leur choix**.

La bonification temporaire de **réfaction tarifaire** pourra être modulée en fonction de la localisation des bornes existantes et du niveau de couverture de la zone concernée, afin de prendre en charge de manière renforcée uniquement l'installation de bornes accessibles au public dans les lieux qui en sont dépourvus.

(1) Art. 2 du titre I de l'annexe à la recommandation 2003/361/CE de la Commission européenne.

S'agissant enfin des **obligations de pré-équipement**, un amendement a unifié le régime juridique applicable à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite : au moins une place pré-équipée ou équipée devra leur être accessible, sans qu'elle leur soit toutefois réservée. Par ailleurs, la **définition du pré-équipement** a été simplifiée, afin de correspondre exactement à celle de la directive : ne sera plus prévue que la présence de conduits pour le passage de câbles électriques, afin de réduire le coût des travaux. Un dernier amendement visant à **prolonger jusqu'à l'entrée en vigueur** des nouvelles dispositions du projet de loi les règles d'équipement actuellement en vigueur a également été adopté.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de coordination et il est revenu, sur la proposition du Gouvernement, à une définition intermédiaire du **pré-équipement**. Sans revenir au texte initial du Gouvernement, le pré-équipement est désormais défini comme la présence de conduits permettant non seulement le passage de câbles électriques, mais également des dispositifs d'alimentation et de sécurité nécessaires à l'installation ultérieure de points de recharge. Ainsi, les coûts de l'installation ultérieure d'une borne de recharge pourront être substantiellement réduits.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre neuf amendements rédactionnels et de coordination du rapporteur, la commission a adopté plusieurs amendements portant sur l'article 23 du projet de loi.

En premier lieu, par des amendements identiques de MM. Jean-Marc Zulesi et Jimmy Pahun, la commission a étendu aux gestionnaires des voies fluviales et des ports, et à leurs éventuelles délégataires, les dispositions clarifiant le **statut juridique de la fourniture d'électricité aux bateaux à quai**. De même que pour les bornes de recharge pour véhicules électriques et hybrides rechargeables, cette prestation sera considérée comme une prestation de service et non comme de l'achat d'électricité pour revente aux consommateurs finals. L'objectif de cet ajout est de faciliter l'alimentation électrique des navires à quai, et ainsi d'inciter ces derniers à l'arrêt de leurs moteurs thermiques, qui sont sources de pollution de proximité et de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, à l'initiative du rapporteur, les obligations concernant les **places de parking équipées d'une borne de recharge** dans les bâtiments non résidentiels neufs ont été renforcées. Ainsi, en plus de la place obligatoirement équipée, qui doit être accessible aux personnes à mobilité réduite, une seconde place équipée devra être créée dans les parkings de plus de cent places. Dans ce cas, l'une de ces deux places sera réservée à l'usage des personnes à mobilité réduite. Cet ajout vise d'une part à augmenter l'équipement en bornes de recharge

dans les grands parkings et, d'autre part, à faciliter les déplacements en véhicules électriques ou hybrides rechargeables pour les personnes à mobilité réduite.

Sur proposition du rapporteur, la commission a précisé les dispositions relatives à **l'application en outre-mer des nouvelles règles relatives au pré-équipement et à l'équipement des parkings** en bornes de recharge. Il reviendra aux programmations pluriannuelles de l'énergie de procéder à ces adaptations. Dans l'intervalle, les nouvelles obligations prévues par la loi ne seront pas applicables.

Enfin, sur proposition de la commission des affaires économiques, **le non-respect des règles en matière d'équipement et de pré-équipement des parkings pourra faire l'objet des contrôles et sanctions pénales** prévus par le code de la construction et de l'habitation. En insérant un renvoi aux articles L. 152-1 et L. 152-4 de ce code, l'amendement adopté rend ces entorses à la législation passibles de 45 000 € d'amende, peine qui peut être assortie, pour les personnes morales, d'une interdiction d'exercer.

Article 23 bis

(article L. 322-8 du code de l'énergie)

Clarification des missions des gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité en matière d'études de raccordement

Adopté par la commission sans modification

L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires économiques, qui n'a pas proposé d'amendements.

Article 23 ter

(articles L. 334-5 et L. 334-6 [nouveaux], article L. 641-4 et articles L. 641-4-1, L. 641-4-2 et L. 641-5-1 [nouveaux] du code de l'énergie)

Définition des carburants alternatifs

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article prévoit que les infrastructures de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables permettent d'assurer le pilotage de la recharge et d'assurer la bidirectionnalité des flux.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les véhicules électriques (et hybrides rechargeables) peuvent également constituer une ressource pour le réseau d'électricité. En effet, leurs batteries fournissent un mécanisme de stockage de l'électricité. Dès lors, deux types

d'optimisation des relations entre les véhicules électriques (et hybrides rechargeables) et le réseau électrique peuvent être envisagés :

– en premier lieu, le chargement de ces véhicules en électricité peut être **piloté**, en fonction de la demande pesant sur le réseau d'électricité, afin qu'il puisse s'accomplir dans les périodes où la demande d'électricité est moins forte, et ainsi contribuer à limiter les pics de charge ;

– par ailleurs, les batteries des voitures peuvent stocker et restituer de l'électricité au réseau quand la demande d'électricité est particulièrement forte, dans une logique de **bidirectionnalité des flux**.

La Commission de régulation de l'énergie (CRE) a notamment étudié les enjeux liés à ces différentes technologies dans un récent rapport, appelant à leur développement ⁽¹⁾.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du sénateur Daniel Gremillet, le Sénat a adopté, en séance publique, un amendement renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de prévoir, après avis de la CRE, les conditions dans lesquelles les infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables permettent le pilotage de la recharge et la bidirectionnalité des flux.

De facto, ce nouvel article rend obligatoire, pour ces installations de recharge, de permettre le pilotage et la bidirectionnalité. Il constitue dès lors une nouvelle norme technique, dont le contenu devra être précisé par décret en Conseil d'État. Il conviendra de veiller à ce que ces nouvelles exigences, qui reposent encore sur des technologies émergentes et qui en sont au stade de l'expérimentation, ne ralentissent pas le déploiement de bornes de recharge. Le prix des bornes « intelligentes » est en effet encore fortement supérieur à celui des bornes classiques.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Sur proposition conjointe de la commission des affaires économiques et de M. Jean-Marc Zulesi, **la commission a réécrit et fortement complété l'article 23 ter** du projet de loi, **pour en faire un cadre législatif général relatif aux carburants alternatifs**.

Ainsi, l'article L. 641-1 du code de l'énergie est réécrit afin d'y inclure la mention des carburants alternatifs, alors qu'en l'état du droit, il prévoit uniquement que « *les seuls carburants autorisés à la consommation en France sont référencés à l'article 265 du code des douanes* ». Par ailleurs, la nouvelle

(1) Les réseaux électriques au service des véhicules électriques, *Commission de régulation de l'énergie*, octobre 2018, p. 30 et s.

rédaction de cet article ne renvoie plus à une liste fixée par le code des douanes (qui a donc valeur législative), mais uniquement à des arrêtés du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'industrie, ce qui offrira plus de souplesse dans l'introduction de nouveaux carburants.

Par ailleurs, cinq nouveaux articles sont insérés dans le code de l'énergie, afin d'**élever au niveau législatif les principes directeurs encadrant le déploiement des carburants alternatifs**. Ils reprennent, pour la plupart, des dispositions du décret n° 2017-1673 du 8 décembre 2017 qui constituait lui-même une transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

Le nouvel article L. 641-4-1 **définit les carburants alternatifs** comme étant les carburants ou sources d'énergie qui servent, au moins partiellement, de substitut aux carburants fossiles dans le secteur des transports et qui peuvent contribuer à la décarbonation de ce dernier. En revanche, la liste (non exhaustive) qui figure à l'article 1^{er} du décret et à l'article 2 de la directive n'est pas reprise. Elle porte sur l'électricité, l'hydrogène, les biocarburants, les carburants de synthèse et carburants paraffiniques, le gaz naturel et le gaz de pétrole liquéfié. Cet article reprend également les définitions de l'article 2 de la directive s'agissant des expressions « point de recharge », « point de ravitaillement » et « point de ravitaillement en gaz naturel liquéfié ».

Le nouvel article L. 641-4-2 définit les **principales propriétés** qui sont attendues des infrastructures de recharge et d'avitaillement en carburants alternatifs. Sont mentionnées : l'interopérabilité des dispositifs, afin de favoriser la fluidité des parcours, ainsi que l'itinérance de la recharge, qui permet à un usager de pouvoir utiliser les différents points de recharge et d'avitaillement disponibles (ce qui suppose de les connaître), sans avoir à souscrire à chaque fois un compte chez un nouvel opérateur. Les modalités d'application de ces dispositions seront précisées par décret en Conseil d'État.

Le nouvel article L. 641-5-1 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les **règles techniques d'utilisation** et les caractéristiques des carburants alternatifs. Ces règles sont déjà précisées par les titre II et III du décret précité, s'agissant d'une part du gaz naturel comprimé et du gaz naturel liquéfié et, d'autre part, de l'hydrogène.

Enfin, les articles L. 334-5 et L. 334-6 portent sur les exigences applicables aux **infrastructures de recharge électrique**. Est en particulier prévue l'information du public quant à la puissance réelle maximale de l'infrastructure de recharge. Cette information complètera celle qui découle de l'article 9 du projet de loi, puisqu'à l'initiative des rapporteurs des titres II et III, il y a été précisé que devraient être rendues publiques les données relatives « *aux points de recharge publics pour véhicules électriques ou hybrides rechargeables* » ce qui inclut « *la localisation, la puissance, la tarification, les modalités de paiement et la*

disponibilité ». Par ailleurs, afin de tenir compte de la capacité des véhicules électriques et hybrides rechargeables à stocker de l'électricité et à la restituer au réseau, il est assigné aux infrastructures de recharge un objectif de gestion économe et efficace de l'énergie, grâce au pilotage de la recharge. Cet objectif, et ses implications pour les infrastructures et pour les véhicules, seront précisés par la voie réglementaire.

Article 24

(articles L. 111-3-8 et L. 111-3-9 [nouveaux], L. 111-6-4 et L. 111-6-5 du code de la construction et de l'habitation et 24, 24-5 et 25 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Renforcement du « droit à la prise »

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article renforce le « droit à la prise » au sein des immeubles de plusieurs manières, notamment en l'étendant aux bâtiments non résidentiels et aux parkings extérieurs, mais aussi aux personnes qui seraient locataires ou occupantes de bonne foi d'un emplacement de stationnement sans être locataires d'un autre lot du bâtiment considéré.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les règles en vigueur visent, d'une part, à garantir le « droit à la prise » et, d'autre part, à permettre à l'assemblée générale de se prononcer sur des travaux de pré-équipement et d'équipement en bornes de recharge électriques.

A. LE « DROIT À LA PRISE »

Le « **droit à la prise** » est actuellement régi par les articles L. 111-6-4 et L. 111-6-5 du code de la construction et de l'habitation ⁽¹⁾. Il concerne uniquement les bâtiments d'habitation, ces articles figurant dans une section dédiée à ces derniers, et ne couvre que les parkings d'accès sécurisé à usage privatif, c'est-à-dire les parkings intérieurs.

Depuis le 1^{er} novembre 2014, date d'entrée en vigueur du dispositif, tout locataire ou occupant de bonne foi peut demander à son propriétaire ou, dans un cas de copropriété, au syndicat représenté par le syndic, l'autorisation d'installer sur son emplacement de stationnement un équipement de recharge pour véhicule électrique ou hybride rechargeable permettant un décompte individuel de la consommation d'électricité. Cette installation se fait toutefois **aux frais exclusifs du demandeur**.

(1) Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, art. 57.

Saisi d'une telle demande, le propriétaire ou le syndic ne peuvent pas s'opposer à l'installation, « *sans motif sérieux et légitime* »⁽¹⁾. Le code de la construction et de l'habitation précise que constituent notamment un **motif sérieux et légitime**, d'une part, la préexistence d'installations de recharge et, d'autre part, la décision du propriétaire de procéder par lui-même à de tels équipements dans un délai raisonnable. Les difficultés techniques à réaliser les travaux envisagés peuvent constituer un autre motif de refus.

Quand il souhaite installer une borne de recharge, le locataire ou l'occupant de bonne foi doit informer, par lettre recommandée avec accusé de réception, son propriétaire de son intention de faire réaliser des travaux. Il joint à cette demande la description détaillée des travaux à entreprendre⁽²⁾. Trois cas de figure sont alors possibles :

– si le propriétaire est **d'accord avec la demande**, il la notifie, dans un délai de trois mois, au syndic pour inscription à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale ;

– si le propriétaire ou le syndic entend **s'opposer** à la réalisation des travaux, il dispose d'un délai de six mois, à compter de la réception de la demande, pour saisir le tribunal d'instance et faire état d'un motif sérieux et légitime empêchant la réalisation des travaux. À défaut d'opposition dans ce délai, le demandeur peut commencer les travaux ;

– si le propriétaire ou le syndic entend **prendre les travaux à sa charge** afin d'équiper l'ensemble des places de stationnement de l'immeuble, il dispose du même délai de six mois pour décider de réaliser les travaux en cause.

S'agissant du droit de l'Union européenne, si la directive 2018/844 du 30 mai 2018 incite, ainsi que l'indique son exposé des motifs, à « *éliminer les obstacles que constituent, par exemple, le fractionnement des mesures incitatives et les complications administratives auxquelles les propriétaires individuels sont confrontés lorsqu'ils essaient d'installer un point de recharge sur leur emplacement de stationnement* »⁽³⁾, elle laisse aux États membres la faculté d'en déterminer les modalités.

B. LES RÈGLES DE MAJORITÉ POUR L'INSTALLATION DE BORNES DE RECHARGE

La loi distingue les conditions de majorité, au sein des assemblées générales de copropriétaires, selon les décisions en cause :

(1) Art. L. 111-6-4 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. R. 136-2 du code de la construction et de l'habitation.

(3) (23) de la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

– la **majorité simple** des présents suffit ⁽¹⁾ quand il s’agit de décider d’**équiper des places de stationnement** couvertes ou d’accès sécurisé avec des bornes de recharge pour véhicules électriques ;

– en revanche, la **majorité absolue** des copropriétaires est nécessaire ⁽²⁾ quand il s’agit d’installer ou de modifier des **installations électriques** intérieures permettant l’alimentation des bornes de recharge ou de réaliser des installations collectives de recharge électrique permettant un comptage individualisé.

Par ailleurs, il incombe au syndic d’**inscrire de droit à l’ordre du jour** de l’assemblée générale la question du pré-équipement des places de stationnement pour la recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables, et de fournir un devis en ce sens ⁽³⁾. Le non-respect de cette obligation n’est toutefois assorti d’aucune sanction.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L’article 24 du projet de loi procède à plusieurs modifications afin de faciliter l’installation d’équipements de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables.

Le **I de l’article** étend le « droit à la prise » à l’ensemble des bâtiments, alors que ce dernier est actuellement limité aux bâtiments d’habitation, en transférant les dispositions pertinentes au sein de la section 1 du chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la construction et de l’habitation, qui est applicable « *à tous les bâtiments* » (**1° du I**). Par coordination, le **2° du I** supprime les articles existants actuellement. Le I de l’article étend également le bénéfice du « droit à prise » aux locataires et occupants de bonne foi d’emplacements de stationnement qui ne seraient pas, par ailleurs, propriétaires, locataires ou occupants d’autres lots au sein de la copropriété et procède à des améliorations rédactionnelles.

Le **II de l’article** étend aux parkings extérieurs le bénéfice du « droit à la prise » et inclut dans les articles pertinents de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 la mention des véhicules hybrides rechargeables, en plus de celle concernant les véhicules électriques.

Enfin, le **III de l’article** porte sur les modalités d’entrée en vigueur de l’article 24-5 de la loi précitée dans sa nouvelle rédaction. Ce dernier sera applicable aux assemblées générales qui sont convoquées au plus tôt le premier jour du troisième mois suivant la promulgation de la loi.

(1) Art. 24 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

(2) Art. 25 de la même loi.

(3) Art. 24-5 de la même loi.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le présent article a fait l'objet de deux amendements rédactionnels de la part du rapporteur en commission et n'a pas été amendé en séance publique.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre quatre amendements rédactionnels du rapporteur, deux modifications ont été apportées par la commission.

À l'initiative du rapporteur, un amendement a **amélioré le dispositif du droit à la prise**. Il a apporté les précisions suivantes :

– il a retiré le terme de « **demande** », dans la mesure où le droit à la prise constitue réellement un droit et non une simple faculté d'effectuer une demande ;

– il a prévu que les propriétaires aient l'obligation de laisser le prestataire choisi pour l'installation **accéder aux locaux**, en vue de réaliser l'étude ou le devis demandé ;

– il a étendu le droit à la prise aux **non-occupants** de l'immeuble ;

– il a précisé que le propriétaire disposerait d'un **délai** (fixé par décret) pour contracter avec le prestataire choisi (et ainsi ne pas faire obstacle au droit à la prise).

En outre, un amendement de la commission des affaires économiques a prévu d'assortir la proposition faite à l'assemblée générale des copropriétaires d'équiper les emplacements de stationnement non seulement d'un devis qui retrace le coût de cet équipement, mais aussi de **plans de financement**, afin que chacun ait connaissance, au moment de la décision, de la somme qu'il aura à acquitter.

Article 24 bis (nouveau)

(article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales)

Compétence des métropoles en matière de déploiement d'infrastructures de recharge et d'avitaillement

Introduit par la commission

Cet article a été créé sur proposition conjointe de la commission des affaires économiques et de Mme Florence Lasserre-David.

Il vise, en complétant l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, à transférer aux métropoles la compétence en matière de création d'infrastructures de charge à destination des navires à quai. Les métropoles

disposaient déjà de cette compétence s'agissant des véhicules électriques et hybrides rechargeables, en lieu et place des communes membres ⁽¹⁾. Par ailleurs, elles seront également compétentes, tant pour les véhicules terrestres que pour les navires, en matière de déploiement de stations d'avitaillement en gaz et en hydrogène.

L'objectif de ces dispositions est d'une part d'assurer une forme de neutralité technologique dans le déploiement des infrastructures et de doter un seul niveau territorial de la compétence en la matière et, d'autre part, de faciliter l'avitaillement et la recharge des navires à quai, qui est nécessaire pour leur permettre d'arrêter leurs moteurs thermiques et de réduire les émissions polluantes quand ils sont stationnés au port.

Article 25

(article L. 121-36, article L. 446-1-1, articles L. 446-6, L. 446-7, L. 446-8, L. 446-9, L. 446-10, L. 446-11, L. 446-12, L. 446-13, L. 446-14, L. 446-15, L. 446-16 et L. 446-17 [nouveaux] du code de l'énergie)

Développement du gaz et du biogaz dans les transports

Adopté par la commission avec modifications

L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires économiques.

La commission des affaires économiques a adopté dix amendements rédactionnels et de précision. Elle a par ailleurs prévu que seules les nouvelles stations de ravitaillement pourraient se connecter au réseau de transport (en lieu et place du réseau de distribution) et a conditionné cette possibilité de raccordement à un critère de pertinence économique. Ces amendements ont tous été repris par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Article 25 bis A

(article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales)

Planification régionale du déploiement des points de recharge électrique et des stations d'avitaillement en gaz

Supprimé par la commission

Cet article prévoit l'inclusion comme document de référence des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), d'un cadre de déploiement des points de recharge des véhicules électriques et des stations d'avitaillement en gaz pour véhicules.

(1) Art. 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le déploiement des points de recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables et des stations d'avitaillement en gaz naturel pour véhicules (GNV) relève aujourd'hui de **l'initiative privée**. Si cette dernière n'a pas permis de doter le territoire d'une commune de bornes de recharge électrique ou de points d'avitaillement en gaz pour véhicules, les **communes** sont, depuis la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 ⁽¹⁾, autorisées à créer, à entretenir et à exploiter de telles infrastructures ⁽²⁾. Cette compétence peut être transférée aux EPCI qui exercent des compétences en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre, aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité, aux autorités organisatrices de la mobilité et, en Île-de-France, au Syndicat des transports d'Île-de-France. Les projets de création de telles infrastructures doivent être soumis pour avis à l'autorité organisatrice du réseau public de distribution d'électricité ou de gaz et au gestionnaire du réseau public de distribution d'électricité ou de gaz.

Aujourd'hui, les bornes publiques de recharge pour véhicules électriques et hybrides rechargeables résultent pour l'essentiel de l'initiative des communes.

AMÉNAGEURS DES BORNES DE RECHARGE ÉLECTRIQUES

Aménageur	Part
Collectivités territoriales	71 %
Concessions automobiles	7 %
Grande distribution	7 %
Autres	15 %

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire.

Afin d'accompagner le développement des mobilités alternatives aux carburants fossiles, **le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe des objectifs ambitieux de déploiement d'infrastructures de recharge et d'avitaillement des véhicules.**

(1) Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

(2) Art. L. 2224-37 du code général des collectivités territoriales.

POINTS DE RECHARGE ET D'AVITAILLEMENT OUVERTS AU PUBLIC

Énergie	Nombre de points de recharge et d'avitaillement	Objectifs fixés pour le 31 décembre 2023 par le projet de PPE
Électricité	25 880	100 000
Gaz naturel comprimé (GNC)	140	–
Gaz naturel liquéfié (GNL)	51	–
Total gaz naturel pour véhicules (GNV)	191	140 à 360

Source : *Projet de programmation pluriannuelle de l'énergie, Association française du gaz naturel véhicules et AVERE.*

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Un nouvel article 25 *bis* A a été adopté par le Sénat, en séance publique, à l'initiative de M. Ronan Dantec, malgré l'avis défavorable du Gouvernement. Il prévoit la création d'un cadre régional d'action pour le déploiement (**I de l'article**) :

– de points de recharge de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;

– de stations d'avitaillement en gaz naturel liquéfié ou en gaz naturel comprimé.

L'objectif de ce nouvel article est de favoriser le développement des mobilités routières électrique et au gaz, que ce soit pour les véhicules légers ou pour le transport de personnes et de marchandises. Il appartiendrait ainsi aux régions de planifier le déploiement de ces infrastructures de recharge.

Toutefois, la création de ce cadre d'action est indirecte. En effet, plutôt que d'en décrire le contenu, les conditions d'élaboration et de modification (autorité responsable, consultations préalables, approbation, etc.) et la durée de validité, l'article se contente de prévoir que les régions, quand elles élaborent leur SRADDET, doivent les prendre en considération, au même titre que d'autres documents de planification.

Afin de ne pas avoir à modifier les SRADDET existants, le **II de l'article** reporte à la révision de ces derniers l'inclusion, par les régions, de ce nouveau cadre d'action dans la planification régionale. En application de l'article L. 4251-7 du code général des collectivités territoriales, les SRADDET sont adoptés dans les trois ans qui suivent le renouvellement général des conseils régionaux. Ces nouveaux documents de planification devront donc être pris en considération dans les SRADDET élaborés entre 2021 et 2024.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Sur proposition du rapporteur, la commission a supprimé cet article, jugeant préférable que le déploiement des points de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables et des stations d'avitaillement en gaz naturel liquéfié et comprimé soit intégré dans les contrats opérationnels de mobilité, qui regroupe l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Un amendement en ce sens a été déposé par le rapporteur du titre I^{er} et celui du titre III à l'article 4 du projet de loi.

Article 25 bis

(article L. 221-1 du code de l'énergie)

Mobilisation des certificats d'économies d'énergie en faveur du secteur des transports

Supprimé par la commission

Le présent article complète et étend le cadre juridique applicable aux certificats d'économies d'énergie (CEE), en précisant notamment les secteurs d'activité sur lesquels ils ont vocation à porter, ainsi que certaines des actions éligibles.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le cadre juridique des certificats d'économies d'énergie figure aux articles L. 221-1 et suivants du code de l'énergie. Créé par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et complété à plusieurs reprises depuis lors, ce mécanisme est l'un des principaux outils de politique publique visant à la réduction de la demande énergétique et donc à la sobriété énergétique.

Dans le cadre des CEE, l'obligation de réaliser des économies d'énergie incombe, d'une part, aux personnes morales qui mettent à la vente des carburants automobiles et du fioul domestique et, d'autre part, à celles qui vendent de l'électricité, du gaz, de la chaleur ou du froid aux consommateurs finals ⁽¹⁾. Ces « obligés » doivent justifier de l'accomplissement d'actions visant à réduire la consommation énergétique par la production de certificats d'économies d'énergie, les obligations de chaque obligé variant en fonction du prix des énergies et des volumes de vente. Ces certificats peuvent être obtenus sur preuve de la réalisation d'économies d'énergie (directement ou par le financement d'actions en ce sens) ou acquis auprès de tiers. À défaut de production de certificats, les obligés doivent s'acquitter d'une pénalité auprès du Trésor public, d'un montant maximal de

(1) Art. L. 221-1 du code de l'énergie. Des seuils sont fixés par décret pour définir les personnes concernées.

0,02 € par kilowattheure non économisé ⁽¹⁾. Par ailleurs, depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, une part distincte d'économies d'énergie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique ⁽²⁾.

Ce mécanisme est aujourd'hui entré dans sa quatrième période. Entre le 1^{er} juillet 2006 et le 30 juin 2009, 65,3 TWh d'énergie finale cumulée actualisée (cumac) d'économies d'énergie ont été certifiés. Durant la deuxième période (2011-2014), ce total a été de 501 TWh cumac. Enfin, durant la troisième période (2015-2017), plus de 750 TWh cumac ont été économisés, ce qui représente près de deux milliards d'euros de travaux d'économies d'énergie. Au cours de ces trois premières périodes, les objectifs d'économie d'énergie ont été systématiquement dépassés. La quatrième période (2018-2020) a été ouverte par le décret n° 2017-690 du 2 mai 2017 ⁽³⁾, qui fixe les objectifs à 1 200 TWh cumac pour les obligations classiques et à 400 TWh pour les obligations spécifiques au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté, en commission, un amendement visant à accroître le champ des certificats d'économies d'énergie, en insérant un article nouvel 25 *bis* dans le projet de loi.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a introduit un article 25 *bis* dans le projet de loi qui modifie substantiellement les objectifs du dispositif des certificats d'économies d'énergie, en ajoutant un alinéa à l'article L. 221-1 du code de l'énergie. Au-delà de la réduction de la consommation d'énergie finale (qui est l'objectif initial des CEE), l'article mentionne un second objectif, à savoir la réduction de la consommation d'énergies fossiles.

Dès lors, les projets qui pourraient être financés avec des CEE seraient beaucoup plus nombreux, puisqu'ils pourraient notamment inclure des actions de conversion des flottes, avec des énergies pas ou peu carbonées, mais aussi le financement du déploiement de bornes de recharge électrique ou de stations de ravitaillement des véhicules en gaz ou en hydrogène, exemples qui figurent au demeurant dans le corps de l'article. Ces différentes actions ne permettent pas de garantir une réduction globale de la consommation d'énergie (contrairement au mécanisme actuel des CEE), mais visent à décarboner la consommation d'énergie.

(1) Art. L. 221-4 du code de l'énergie.

(2) Art. L. 221-1-1 du code de l'énergie.

(3) Décret n° 2017-690 du 2 mai 2017 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du code de l'énergie relatives aux certificats d'économies d'énergie.

Par ailleurs, ce nouvel article énumère la liste des secteurs qui peuvent bénéficier d'actions au titre des CEE, à savoir les secteurs résidentiel, agricole, industriel, tertiaire, des transports et des réseaux. Cette liste reflète les actions d'ores et déjà éligibles puisqu'il existe des fiches d'opérations standardisées pour chacun d'entre eux.

Cette modification intervient dans un contexte tendu sur le marché des certificats d'économies d'énergie, le prix de ces derniers ayant doublé en un an, du fait notamment des objectifs ambitieux prévus par le Gouvernement en 2017 en matière d'économies d'énergie et de la raréfaction du gisement⁽¹⁾, ce qui est susceptible d'avoir des conséquences sur le prix de l'énergie. En élargissant le champ des actions éligibles, cet article a donc également pour but de faciliter l'accomplissement des objectifs assignés aux obligés.

CERTIFICATS D'ÉCONOMIES D'ÉNERGIE PAR SECTEUR

Secteur	Fiches opérations standardisées	Pourcentage des CEE délivrés sur la période 2015-2017
Agriculture	22	4 %
Bâtiment résidentiel	51	50 %
Bâtiment tertiaire	48	17 %
Industrie	33	21 %
Réseaux	11	2 %
Transport	29	6 %

Source : ADEME, décembre 2017.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement, sur la proposition du sénateur Daniel Gremillet, visant à mentionner explicitement les « *solutions de mobilité innovante comme les routes solaires* » parmi les actions éligibles aux certificats d'économies d'énergie. Cette technologie, encore en cours d'expérimentation, consiste à recouvrir une route de panneaux solaires, afin de produire de l'énergie.

Il a par ailleurs repoussé un amendement de suppression de l'article déposé par le Gouvernement.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Cet article a été supprimé par la commission sur proposition du rapporteur. En effet, le dispositif des certificats d'économie d'énergie est aujourd'hui le principal outil de politiques publiques pour faire diminuer la consommation d'énergie, quelle qu'en soit la source et quel que soit le secteur concerné.

(1) Friction sur les prix des certificats d'économie d'énergie en France, *EURACTIV*, 16 avril 2019.

Or, l'article 25 *bis* en modifiait profondément la nature, en permettant à ce mécanisme de financer également des dispositifs de déploiement d'infrastructures de recharge ou d'avitaillement, ainsi que l'acquisition de véhicules qui ne sont pas forcément plus sobres. Par ailleurs, l'article 25 *bis* ciblait, pour l'essentiel, ce dispositif sur les transports, alors qu'il a vocation à concerner tous les secteurs d'activité. Enfin, en énumérant les économies d'énergie concernées par le dispositif, l'article créait un risque d'*a contrario*, et ainsi d'exclure du champ des CEE de nombreux projets d'économie d'énergie.

Article 25 ter (nouveau)

(article L. 151-31 du code de l'urbanisme)

Suppression du renvoi à un décret permettant de réduire les obligations de construction de places de parking

Introduit par la commission

Cet article a été créé par la commission, sur la proposition de la commission des affaires économiques. Il consiste à supprimer le renvoi à un décret prévu à l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme.

Cet article, créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015, permet aux constructeurs d'immeubles neufs de réduire de 15 % le nombre d'emplacements de stationnement prévus par le règlement du plan local d'urbanisme, en échange de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage. Toutefois, cette possibilité était conditionnée à l'adoption d'un décret d'application qui n'a jamais été publié. La suppression de ce renvoi permettra donc de rendre l'article L. 151-31 précité d'application directe.

CHAPITRE III

Dispositions relatives à la promotion des usages les plus propres et à la lutte contre la congestion

Sur proposition du rapporteur, et en cohérence avec les modifications précédemment apportées, la commission a adopté un amendement modifiant l'intitulé du chapitre.

Article 26 AA (nouveau)

Objectifs de décarbonation du secteur des transports terrestres

Introduit par la commission

Le présent article, introduit dans le projet de loi à l'initiative du rapporteur, vise à donner une perspective et des objectifs de long terme en matière de décarbonation du secteur du transport terrestre, afin de permettre aux professionnels concernés d'investir dans la durée, aux chercheurs de travailler aux évolutions technologiques dans un environnement stable et au grand public de s'habituer progressivement à de nouvelles perspectives en matière de choix de véhicules.

L'objectif principal est fixé pour l'année **2050**. C'est celui de **décarbonation complète du secteur des transports terrestres**. Cet objectif est cohérent avec le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie et avec le projet de loi énergie-climat qui prévoit de parvenir à la neutralité carbone à cette date ⁽¹⁾. Or, les projections montrent que cet objectif ne sera atteignable qu'en réduisant à zéro les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports terrestres.

Pour atteindre cet objectif, deux objectifs intermédiaires sont prévus :

– la **montée en puissance des véhicules à faibles et très faibles émissions à échéance 2030**, dans la continuité des objectifs fixés au niveau européen, qui prévoient des dispositifs d'amende pour les constructeurs qui ne respecteraient pas leurs obligations ⁽²⁾ ;

– la **fin de la vente de tous les véhicules particuliers et utilitaires légers neufs qui utilisent de l'énergie fossile (essence, diesel et gaz naturel), au plus tard en 2040**, en cohérence avec le plan Climat présenté par le Gouvernement le 6 juillet 2017. Si plusieurs pays européens se sont positionnés en ce sens, la France serait le premier à l'inscrire dans la loi.

(1) Article 1^{er} du projet de loi n° 1908 relatif à l'énergie et au climat, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 avril 2019.

(2) Règlement (UE) 2019/631 du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves et pour les véhicules utilitaires légers neufs.

L'INTERDICTION DE LA VENTE DES VÉHICULES À ÉNERGIE FOSSILE À L'ÉTRANGER

Plusieurs pays ont répondu au questionnaire de l'Assemblée nationale relatif à l'interdiction de la vente des véhicules à énergie fossile ⁽¹⁾. Le présent encadré synthétise les réponses reçues.

1/ Si peu de pays ont d'ores et déjà formellement décidé d'interdire la vente dans le futur, de véhicules à énergie fossile, nombreux sont ceux dans lesquels le sujet de la réduction des émissions de CO₂ par les véhicules est en débat, notamment sous l'angle de mesures incitatives.

L'analyse des réponses à la présente consultation permet de distinguer trois catégories de pays :

a) Ceux, au nombre de sept, n'ont pas prévu d'interdiction ou pas examiné le sujet : Autriche, Croatie, Estonie, Hongrie, Islande, République tchèque, Suisse ;

b) Ceux, également au nombre de sept, dans lesquels le sujet de l'élimination ou de la réduction de la proportion des véhicules à énergie fossile fait l'objet de débats (Allemagne) et/ou de mesures mais sous un angle principalement incitatif sans se traduire, à ce stade, par une interdiction : Grèce, Lituanie, Norvège, Portugal, Slovaquie, Slovénie ;

c) À l'inverse, huit pays ont annoncé ou adopté un objectif d'interdiction de ces véhicules, à un horizon plus ou moins proche : l'Espagne (2040), la Finlande (2045), l'Irlande (2030), Israël (interdiction des importations à compter de 2030), la Suède (2030), la Lettonie (2040) et le Royaume-Uni (2040). En Roumanie, des mesures sont mises en œuvre au niveau local.

2/ Les huit pays ayant annoncé ou décidé l'interdiction de la vente des véhicules à énergie fossile ont procédé ou entendent le faire de manières assez différenciées.

a) Les moyens de l'interdiction ne sont pas uniformes.

– le recours à la voie législative

Deux pays mentionnent le recours à l'instrument législatif tandis qu'un pays semble l'exclure :

- en Espagne, un projet de loi sur le changement climatique devrait être débattu à l'issue du renouvellement récent du Parlement et de la mise en place du nouveau Gouvernement ;
- de même, en Suède, une loi devrait être adoptée au cours de la présente législature, à l'issue du renouvellement du Parlement en janvier dernier ;
- à l'inverse, le Royaume-Uni confie aux agents économiques un rôle moteur dans la transition énergétique.

– le recours à un plan national est parfois privilégié, à l'instar du plan national élaboré en liaison

(1) Ont répondu au questionnaire les Assemblées des pays suivants : Allemagne (Bundestag et Bundesrat), Autriche, Croatie, Espagne (Congrès des députés et Sénat), Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Lettonie, Lituanie, Norvège, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni (Chambre des Communes et Chambre des Lords), Slovaquie, Slovénie (Assemblée nationale et Conseil national), Suède, Suisse.

avec la stratégie de la Commission européenne pour le climat à l'horizon 2050 en Espagne, du plan national de développement sur vingt ans en Irlande, du plan d'économies d'énergie à l'horizon de 2030 publié par le ministère de l'énergie de l'État d'Israël, dont la mise en œuvre s'appuie à la fois sur des mesures incitatives et réglementaires, du document de planification pour la période 2020-2030 de la Lettonie, ou encore du plan pour la qualité de l'air et de la stratégie pour des émissions zéro du Royaume-Uni.

– l'interdiction peut enfin prendre la forme d'un programme d'action, tel celui du ministère des transports et des communications de la Finlande.

b) Le champ d'application et la nature de l'interdiction dans les huit pays ayant annoncé l'interdiction des véhicules à énergie fossile diffèrent d'un État à l'autre.

Deux pays limitent cette interdiction à la vente de véhicules neufs :

- au Royaume-Uni, l'interdiction prévue pour 2040 viserait la vente de voitures et camionnettes « van » neuves à essence et diesel ;
- en Suède, l'interdiction vise la vente de voitures neuves à essence et diesel en 2030.

En revanche, plusieurs pays prévoient une généralisation progressive de l'interdiction de la vente, à compter de celle des véhicules neufs, en une dizaine d'années :

- l'Espagne prévoit d'interdire, à partir de 2040, les véhicules neufs émettant du dioxyde de carbone y compris diesel, essence, et hybrides et, à compter de 2050, tous les véhicules utilisant les énergies précitées ;
- la Finlande vise l'interdiction de la vente des véhicules de tourisme neufs à énergie fossile dès 2035 et de l'ensemble des véhicules à énergie fossile en 2045 ;
- en Irlande, l'engagement est pris de ne vendre aucun véhicule neuf émettant du dioxyde de carbone à compter de 2030 et de généraliser cette interdiction à tous ces véhicules à partir de 2045 ;
- Israël prévoit l'interdiction générale des importations de véhicules diesel et essence en 2030 et le recours, pour 100 % des véhicules neufs, à l'électricité ou au gaz naturel. Des objectifs intermédiaires pour les véhicules particuliers visent à accroître régulièrement la part des voitures électriques (5 % en 2022, 23 % en 2025, 61 % en 2028) ;
- la Lettonie entend restreindre l'utilisation des moteurs diesel dans les villes dès 2030, puis, en 2040, interdire totalement la vente de véhicules neufs équipés de moteurs thermiques et fixer des restrictions de circulation pour tous les véhicules en fonction de leur ancienneté.

Source : Centre européen de recherche et de documentation parlementaire.

Les véhicules utilisant de l'énergie fossile représentent aujourd'hui 93,6 % des ventes, auxquelles il faut ajouter les 4,2 % d'hybrides non rechargeables et les 0,7 % d'hybrides rechargeables. Les objectifs ainsi fixés sont donc ambitieux mais les éléments d'information recueillis en audition montrent que les prévisions des constructeurs envisagent une fin de commercialisation des ventes de véhicules neufs exclusivement diésel et essence au début des années 2030.

Afin de confirmer, à échéances régulières, la tenue de la trajectoire, il est proposé de confier à l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** (OPECST), qui est bicaméral, le soin de rédiger un rapport d'évaluation, qui tiendra compte des évolutions technologiques observées. Ce dispositif est analogue à celui qui existe en matière de loi de bioéthique. La publication de ce rapport tous les cinq ans doit permettre la tenue d'un vaste débat au Parlement. Le fait de confier cette évaluation au Parlement

contribuera également à renforcer le rôle d'évaluation des politiques publiques que ce dernier détient sur le fondement de l'article 24 de la Constitution.

Ces dispositions, qui sont programmatiques, ont paru trouver toute leur place au sein d'une loi d'orientation.

Article 26 AB (nouveau)

(chapitre VIII [nouveau] du titre II du livre III du code de la route)

Message obligatoire accompagnant les publicités pour les véhicules terrestres à moteur

Introduit par la commission

Le présent article a été introduit à l'initiative de la commission, sur proposition conjointe du rapporteur et de M. Jean-Marc Zulesi. Il prévoit la création d'un message obligatoire accompagnant les publicités en faveur des véhicules terrestres à moteur.

Cette disposition vise à inciter aux mobilités actives (qui sont définie à l'article 22 du présent projet de loi comme l'ensemble des mobilités pour lesquelles la force motrice humaine est nécessaire), aux mobilités partagées (telles que le covoiturage) et collectives (comme l'usage des transports en commun). Elle concernerait toutes les publicités en faveur des véhicules à moteur (voitures, y compris si elles sont à faibles émissions, poids lourds, scooters, etc.), à l'exclusion, bien entendu, de celles qui constituent des mobilités actives (comme le vélo ou la trottinette, qu'ils soient électriques ou non). En effet, les mobilités dont la promotion serait ainsi assurée sont moins émettrices de polluants et sont bénéfiques, pour les premières, à la préservation de la santé publique.

Ce dispositif prend exemple sur ceux créés au cours des dernières années, s'agissant par exemple des économies d'énergie ⁽¹⁾ ou des boissons sucrées et produits alimentaires manufacturés ⁽²⁾.

Le message diffusé, ainsi que les modalités de diffusion, seront précisés par un décret.

(1) 3° du II de l'article L. 224-1 du code de l'environnement et décret n° 2006-1464 du 28 novembre 2006 relatif à la promotion des économies d'énergie dans les messages publicitaires des entreprises du secteur énergétique.

(2) Art. L. 2133-1 et R. 2133-1 du code de la santé publique.

Article 26 A

(article L. 224-10 [nouveau] du code de l'environnement)

Obligation d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des entreprises

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article, introduit par le Sénat en séance publique, impose un taux minimal d'acquisition de véhicules à faibles émissions aux entreprises qui gèrent un parc de plus de cent véhicules.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

À l'heure actuelle, le droit positif ne prévoit d'obligations, en matière de véhicules à faibles émissions, que pour les personnes publiques, les loueurs de voitures et les exploitants de flottes de taxis et de véhicules de tourisme avec chauffeur (cf. article suivant). Ces obligations ont été prévues par l'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Sur ce fondement, s'agissant des véhicules dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes :

– **50 % au moins des renouvellements de véhicules de l'État et de ses établissements publics** doivent permettre l'acquisition de véhicules à faibles émissions ;

– **20 % au moins des renouvellements de véhicules des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises nationales** doivent également permettre l'acquisition de tels véhicules ⁽¹⁾.

Les caractéristiques des véhicules à faibles émissions sont définies par décret. Il s'agit des voitures particulières et des camionnettes dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures à **60 grammes par kilomètre** ⁽²⁾. En pratique, remplissent ces critères les véhicules électriques, à hydrogène et la majorité des véhicules hybrides rechargeables ⁽³⁾, à l'exclusion des véhicules utilisant du biogaz ou des biocarburants.

Ces obligations lors du renouvellement des flottes ont plusieurs finalités : réduire les émissions polluantes, mais également faciliter le développement des nouvelles filières industrielles de production des véhicules à faibles émissions et alimenter le marché de l'occasion avec de tels véhicules, dont le prix est alors plus abordable que celui des véhicules neufs.

(1) Art. L. 224-7 du code de l'environnement.

(2) Art. D. 224-15-11 du code de l'environnement.

(3) Cf. Consommations conventionnelles de carburant et émissions de CO₂. Véhicules particuliers neufs vendus en France, *ADEME*, 2018.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement déposé par M. Ronan Dantec, qui impose, pour la première fois, des obligations en matière d'acquisitions de véhicules à faibles émissions aux entreprises privées.

Cet amendement prévoit d'imposer aux entreprises qui gèrent une flotte de plus de 100 véhicules dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes, **une part minimale de 10 % de véhicules à faibles émissions, avant 2025**. Le renvoi effectué à l'article L. 224-7 du code de l'environnement établit une parité de critères entre secteur public et secteur privé. Ainsi, seront également considérés comme des véhicules à faibles émissions les véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures à 60 grammes par kilomètre.

L'obligation en cause **ne porte que sur les renouvellements de véhicules** et non pas sur le parc existant. Ainsi, une entreprise qui posséderait 200 véhicules et qui en renouvelerait en moyenne 50 chaque année devrait acquérir, sur ces 50 nouveaux véhicules, au moins cinq véhicules à faibles émissions en moyenne chaque année.

La formulation de l'article ne permet toutefois pas de déterminer avec précision la date à laquelle l'obligation en cause naît pour les entreprises concernées. En effet, deux interprétations sont possibles : soit l'obligation ne trouvera à s'appliquer qu'à compter de 2025, soit elle est d'effet immédiat et couvre la période allant de la promulgation de la loi à 2025.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté des amendements identiques du rapporteur, de M. Bruno Duvergé et de M. Jean-Marc Zulesi qui ont profondément réécrit l'article 26 A. En effet, ces amendements ont introduit une progressivité plus forte des objectifs de renouvellement des flottes, avec les paliers suivants. Les véhicules à faibles émissions (c'est-à-dire émettant moins de 60 grammes de CO₂ par kilomètre, soit les véhicules hybrides rechargeables, électriques et hydrogène) devront représenter :

- 10 % du renouvellement des flottes à compter du 1^{er} janvier 2022 ;
- 20 % à compter du 1^{er} janvier 2024 ;
- 35 % à partir du 1^{er} janvier 2027 ;
- 50 % à partir du 1^{er} janvier 2030.

Ces pourcentages sont des planchers et ne concernent que les personnes morales qui possèdent des flottes de plus de cent véhicules. Ne sont pris en compte que les véhicules de moins de 3,5 tonnes, c'est-à-dire les voitures

individuelles et les véhicules utilitaires. Par ailleurs, les seuils évoqués portent sur les flux et non pas sur le stock de véhicules.

Article 26 B

(article L. 224-11 [nouveau] du code de l'environnement et article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015)

Obligation d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des loueurs et des exploitants de taxis et de voitures de transport avec chauffeur

Adopté par la commission sans modification

Le présent article augmente le taux minimal de véhicules à faibles émissions que les loueurs de voitures, les exploitants de taxis et les exploitants de voitures de transport avec chauffeur doivent acquérir, à compter de 2020.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les VI et VII de l'article 37 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ont imposé de premières obligations aux **loueurs de voitures**, aux **exploitants de taxi** et aux **exploitants de voitures de transport avec chauffeur**, lorsque, dans ces deux derniers cas, le parc de véhicules dont ils disposent est supérieur à dix.

À l'heure actuelle, pour l'ensemble des personnes concernées, chaque renouvellement doit permettre l'acquisition d'au moins 10 % de véhicules à faibles émissions, c'est-à-dire de véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures à 60 grammes par kilomètre.

Cette obligation, qui a commencé à courir à compter de la promulgation de la loi précitée, est valable jusqu'en 2020. Il n'existe aujourd'hui pas de données disponibles pour mesurer l'état de sa mise en œuvre.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de M. Ronan Dantec qui poursuit la trajectoire tracée par la loi du 17 août 2015, en fixant des objectifs ultérieurs. Ainsi, à compter de 2022 (même si une incertitude persiste, à la lecture de l'article, quant à la date exacte de naissance de l'obligation), l'obligation d'acquisition de véhicules à faibles émissions s'élèverait à **20 % de chaque renouvellement, et non plus à 10 % comme c'est le cas aujourd'hui (I de l'article)**.

Ces nouvelles dispositions sont codifiées au sein du code de l'environnement, à l'article L. 224-11, ce qui permet, par voie de conséquence, de supprimer les VI et VII de la loi du 17 août 2015, où ces obligations figuraient jusqu'à présent (**II de l'article**).

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission n'a pas modifié cet article.

Article 26 C

Rapport sur la décarbonation des transports aérien et maritime

Adopté par la commission avec modifications

À l'initiative du sénateur M. Jean-François Longeot, le Sénat a adopté, en séance publique, un article 26 C demandant au Gouvernement la présentation, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport portant sur la décarbonation des transports aérien et maritime.

L'objectif de cette demande de rapport était d'inclure ces deux types de transport (aérien et maritime) dans le titre III du projet de loi, qui traite de la dimension environnementale des mobilités. Ces deux types de transports n'y figuraient en effet pas, alors même que des actions y sont actuellement entreprises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et plus largement, de polluants atmosphériques.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement précisant que le rapport devrait porter à la fois sur le bilan des actions engagées et sur la stratégie retenue et ajoutant les émissions polluantes autres que les gaz à effet de serre.

Article 26

(articles L. 3261-3-1 et L. 3423-10 [nouveau] du code du travail, article 81 du code général des impôts, article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale)

Forfait mobilités durables

Adopté par la commission sans modification

Le présent article crée un « forfait mobilités durables » bénéficiant aux personnes qui se rendent sur leur lieu de travail soit à bicyclette, soit par un moyen de covoiturage. La possibilité sera ainsi offerte à l'employeur de prendre en charge tout ou partie des coûts afférents, cet avantage étant, pour le salarié, exonéré d'impôts et de charges sociales.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

À l'heure actuelle, trois dispositifs différents de prise en charge, par l'employeur, des frais de transport coexistent, sur le fondement des articles L. 3261-1 et suivants du code du travail. Ces trois dispositifs bénéficient tant aux salariés du secteur privé qu'aux agents publics ⁽¹⁾.

En premier lieu, le **coût des abonnements aux services de transports publics** pour les trajets entre la résidence du salarié et son lieu de travail est pris en charge, pour moitié par l'employeur. La loi prévoit le principe de l'aide, sa quote-part étant déterminée par la voie réglementaire ⁽²⁾. La prise en charge est effectuée sur la base de tarifs de deuxième classe, que ce soit pour un abonnement illimité ou pour une durée déterminée. Dans les mêmes conditions, la moitié du coût d'un abonnement à un service public de location de vélos doit également être prise en charge par l'employeur, les dispositifs ne pouvant être cumulés. Cette prise en charge de la moitié du montant de l'abonnement aux transports en commun constitue une obligation pour l'employeur, qui ne peut pas la refuser.

Par ailleurs, les **frais de carburants** liés aux trajets entre la résidence habituelle et le lieu de travail peuvent également être pris en charge en tout ou partie par l'employeur, sous réserve que la résidence habituelle ou le lieu de travail se situe hors Île-de-France et en dehors d'un périmètre de transports urbains ou que l'utilisation du véhicule personnel soit rendue indispensable par des conditions d'horaires de travail particuliers ⁽³⁾. Les **frais liés à la recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables** entrent également dans cet avantage. Contrairement aux abonnements de transports en commun, cette prise en charge est une simple faculté pour l'employeur. Par ailleurs, les deux avantages ne peuvent pas être cumulés.

L'employeur peut également prendre en charge, depuis 2015, tout ou partie des frais engagés par les salariés pour leurs trajets en vélo ou en vélo à assistance électrique, sous la forme d'une « **indemnité kilométrique vélo** », dont le montant est de 25 centimes d'euros par kilomètre ⁽⁴⁾. Le projet de loi de finances pour 2019 a créé, en complément, une « **indemnité forfaitaire covoiturage** » qui bénéficie aux trajets en tant que passager d'un trajet en covoiturage ⁽⁵⁾. Ces deux indemnités, qui demeurent facultatives, peuvent se cumuler avec la prise en charge des abonnements de transport si les trajets en vélo ou en covoiturage permettent de compléter l'itinéraire jusqu'à ou depuis la gare, ce que l'on dénomme « trajets de rabattement ».

(1) Art. L. 3261-1 du code du travail.

(2) Art. L. 3261-2 et R. 3261-1 du code du travail.

(3) Art. L. 3261-3 du code du travail.

(4) Art. L. 3261-3-1 et D. 3261-15-1 du code du travail.

(5) Art. 3 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Ce dispositif n'est pas encore en vigueur, faute de publication du décret d'application.

L'ensemble de ces avantages bénéficient d'exonérations fiscales et sociales. S'agissant des frais de carburant, de l'indemnité kilométrique vélo et du forfait covoiturage, l'exonération au titre de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée est plafonnée à 200 €par an ⁽¹⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 26 du projet de loi déposé par le Gouvernement prévoit de fusionner l'indemnité kilométrique vélo et l'indemnité forfaitaire covoiturage en un « **forfait mobilités durables** ». Cette substitution est accompagnée de plusieurs conséquences.

Tout d'abord, la prise en charge des frais de déplacement en vélo cesse d'être kilométrique, pour devenir **forfaitaire**. Un seul et même forfait permettrait de couvrir tout ou partie des frais de déplacement accomplis en vélo ou en vélo à assistance électrique ou en tant que passager d'un covoiturage. Les modalités de prise en charge de ces frais sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

Le projet de loi prévoit également que ce forfait mobilités durables **ne puisse pas être cumulé**, au titre d'un même mois, avec la prise en charge des frais de carburant ou avec celle de l'abonnement pour les transports publics. De la sorte, le salarié doit choisir entre ces différents avantages.

Enfin, l'**avantage fiscal et social** afférent à ce nouveau forfait est accru puisque le projet de loi prévoit qu'il s'élève à **400 €par an**, l'avantage bénéficiant aux frais de carburant demeurant plafonné à 200 €par an.

Le dispositif doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a apporté plusieurs modifications au dispositif initial du projet de loi du Gouvernement, tant en commission qu'en séance publique.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

À l'initiative de son rapporteur, la commission du Sénat a apporté deux modifications importantes, dans le but de favoriser la pratique du vélo et celle du covoiturage.

Elle a ainsi autorisé le **cumul, sans conditions, du forfait mobilités durables avec la prise en charge de l'abonnement aux transports en commun**, de manière à permettre aux salariés de choisir leur mode de déplacement de

(1) 19 ter de l'article 81 du code général des impôts et d du 4° du III de l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale.

manière plus souple, et de pouvoir partager leurs trajets entre ces deux modes de transport (ce qui correspond notamment à la pratique du « rabattement » précédemment évoqué).

Par ailleurs, elle a étendu le bénéfice de ce forfait aux **conducteurs des trajets en covoiturage**, afin d'inciter au développement de cette pratique, alors qu'il ne concernait initialement que les passagers.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Outre un amendement rédactionnel, adopté à l'initiative du rapporteur, le Sénat a apporté, en séance publique, trois modifications à l'article 26 du projet de loi.

Le Sénat a étendu, sur la proposition du sénateur Olivier Jacquin le bénéfice du forfait mobilités durables aux **cycles** de manière générale, catégorie qui est plus large que celle de vélo. Ainsi, les cycles peuvent par exemple avoir trois roues. Ils sont actuellement définis par l'article R. 311-1 du code de la route, aux articles 6.10 et 6.11, pour les cycles à pédalage assisté.

Par ailleurs, le Sénat a étendu, à l'initiative du sénateur Théophile pour les départements et certaines collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), le bénéfice du forfait mobilités durables au **transport maritime**, pour les trajets entre le domicile et le lieu de travail, afin de prendre en compte les conditions particulières de déplacement dans ces territoires.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement, à l'initiative du sénateur M. Stéphane Piednoir, faisant également bénéficier la recharge de véhicules à **hydrogène** des exonérations fiscales et sociales prévues pour les autres types de carburants, sans toutefois faire explicitement figurer la prise en charge de ce carburant à l'article L. 3261-3 du code du travail. Par ailleurs, cet amendement a également accru le plafond d'exonération à 400 € par an pour les carburants « vertueux » (électricité et hydrogène), le portant ainsi au même niveau que celui applicable aux cycles et au covoiturage, l'exonération pour les frais liés aux autres carburants demeurant plafonnée à 200 € par an.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission n'a pas modifié cet article. Ce débat à ce sujet a été renvoyé en séance publique, afin de pouvoir tenir compte de la négociation sociale en cours.

Article 26 bis (nouveau)
(article L. 318-1 du code de la route)

Affichage de la catégorie Crit’Air des véhicules lors de leur vente

Introduit par la commission

Cet article a été introduit dans le projet de loi par un amendement du rapporteur. Il rend obligatoire l’affichage, lors de la vente de véhicules terrestre à moteur, de leur catégorie Crit’Air. Actuellement, le code de la route prévoit uniquement l’affichage de la consommation énergétique du véhicule et des méthodes de mesure de cette dernière. Or, la catégorie Crit’Air peut être importante car elle fonde la capacité du véhicule à circuler au sein des zones à faibles émissions qui sont créées par l’article 28 du projet de loi. Par ailleurs, au-delà de la consommation énergétique, et donc des émissions de gaz à effet de serre, la classification Crit’Air permet de mettre en lumière les émissions de polluants de proximité. Il s’agit donc d’une information complémentaire à celles déjà portées à la connaissance des acheteurs.

Article 27

(article L. 229-26 du code de l’environnement et articles L. 5219-1 et L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales)

Renforcement des plans climat-air-énergie territoriaux en matière de lutte contre la pollution atmosphérique

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article renforce la dimension « qualité de l’air » des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), en étendant cette dernière aux établissements publics de coopération intercommunale comprenant plus de 100 000 habitants et en renforçant les objectifs qui leur sont assignés par la loi.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les plans climats-air-énergie constituent un outil de planification en matière de protection de l’atmosphère, dans un contexte marqué par des dépassements des valeurs limites des concentrations de polluants de proximité dans de nombreux territoires.

A. LES PLANS CLIMAT-AIR-ÉNERGIE

Les plans d'action climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ont été créés par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 ⁽¹⁾. Ils ont succédé aux plans climat-énergie territoriaux (PCET), ces derniers étant centrés sur la lutte contre le changement climatique et ne comprenant pas de dimension « *pollution atmosphérique* ». Les règles qui leur sont applicables figurent, pour les principales d'entre elles, à l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

La réalisation d'un **PCAET** est obligatoire dans tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) ⁽²⁾ de plus de 20 000 habitants, leur date limite de réalisation étant fixée au 31 décembre 2018. La réalisation de ce plan suppose une phase de diagnostic, sur laquelle s'appuie un programme d'action. En matière de pollution de l'air, l'objectif du programme d'action est de prévenir ou de réduire les émissions de polluants atmosphériques, afin de respecter les normes de qualité de l'air prévues à l'article L. 221-1 du code de l'environnement. Le plan doit être mis à jour tous les six ans, sur le fondement d'un dispositif de suivi et d'évaluation de ses résultats. Bien entendu, le PCAET doit respecter les objectifs fixés par le plan de protection de l'atmosphère (PPA), quand il existe. Il doit également être compatible avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et prendre en compte le schéma de cohérence territoriale.

S'agissant de **protection de l'atmosphère**, le PCAET doit intégrer cette dimension dans deux cas de figure : lorsque tout ou partie de l'EPCI est couvert par un plan de protection de l'atmosphère (c'est-à-dire quand des problèmes de qualité de l'air sont rencontrés, ainsi que dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants) ou quand l'EPCI est compétent en matière de lutte contre la pollution de l'air.

B. LES DÉPASSEMENTS DES VALEURS LIMITES DANS DE NOMBREUX TERRITOIRES

Les valeurs limites de concentration de certains polluants atmosphériques sont dépassées, de manière structurelle, dans de nombreux territoires français. Ceci concerne en particulier la pollution aux **oxydes d'azote** et aux particules PM₁₀. Ainsi, est en cours, au niveau européen, une procédure contentieuse engagée par la Commission européenne à l'encontre de la France, s'agissant des dépassements des concentrations en **dioxyde d'azote** dans treize territoires et de l'insuffisance des plans d'actions pour y répondre. Par ailleurs, pour les mêmes raisons, une procédure précontentieuse est en cours concernant la pollution aux **particules PM₁₀**. Enfin, le Conseil d'État a rappelé, dans une décision du 12 juillet 2017, que le respect des normes de qualité de l'air












(1) Art. 188 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(2) Pour ne pas alourdir le texte, les mentions des EPCI dans la suite du commentaire des articles 27 et 28 du projet de loi s'entendront comme se référant aux EPCI à fiscalité propre.

constituait, pour l'État, une obligation de résultat. Jugeant insuffisants les plans de protection de l'atmosphère précédemment adoptés, il a enjoint « *au Premier ministre et au ministre chargé de l'environnement de prendre toutes les mesures nécessaires pour que soit élaboré et mis en œuvre, pour chacune des [14] zones [concernées], un plan relatif à la qualité de l'air permettant de ramener les concentrations en dioxyde d'azote et en particules fines PM₁₀ sous les valeurs limites fixées par l'article R. 221-1 du code de l'environnement dans le délai le plus court possible et de le transmettre à la Commission européenne avant le 31 mars 2018.* »⁽¹⁾

Pour l'année 2017, les agglomérations présentant des dépassements des normes réglementaires de qualité de l'air sont encore nombreuses.

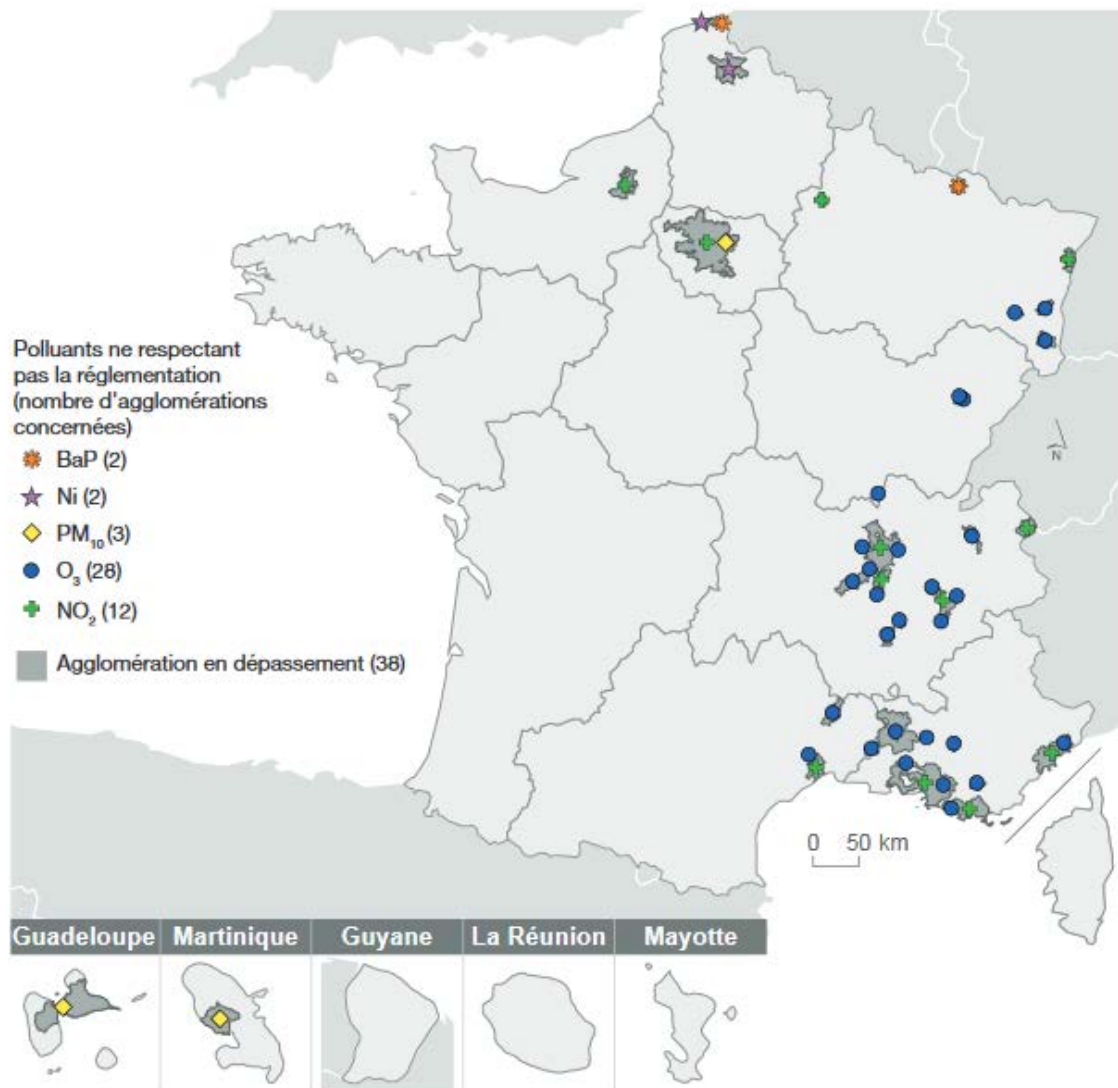
DÉPASSEMENTS DES NORMES RÉGLEMENTAIRES DE QUALITÉ DE L'AIR POUR LA PROTECTION DE LA SANTÉ À LONG TERME

	Principales sources primaires	Respect de la réglementation en 2017	Nombre d'agglomérations en dépassement en 2017
SO ₂		✓	0
NO ₂		✗	12
O ₃		✗	28
PM ₁₀		✗	3
PM _{2,5}		✓	0
CO		✓	0
C ₆ H ₆		✓	0
As		✓	0
Cd		✓	0
Ni		✗	2
Pb		✓	0
B[a]P		✗	2

Source : Commissariat général au développement durable, « Bilan de la qualité de l'air extérieur en France en 2017 », octobre 2018, p. 14.

(1) Conseil d'État, 12 juillet 2017, Association Les Amis de la Terre France, n° 394254.

AGGLOMÉRATIONS PRÉSENTANT DES DÉPASSEMENTS DES NORMES RÉGLEMENTAIRES DE QUALITÉ DE L'AIR EN 2017



Source : Commissariat général au développement durable, « Bilan de la qualité de l'air extérieur en France en 2017 », octobre 2018, p. 15.

Au niveau national, des objectifs de réduction des émissions anthropiques de polluants atmosphériques ont été fixés à l'article D. 222-38 du code de l'environnement, par rapport à l'année de référence 2005. Ils figurent dans le plan de prévention des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) adopté en mai 2017 ⁽¹⁾.

(1) Décret n° 2017-949 du 10 mai 2017.

OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE POLLUANTS ATMOSPHERIQUES

	2020 à 2024	2025 à 2029	À partir de 2030
Dioxyde de soufre (SO ₂)	-55 %	-66 %	-77 %
Oxydes d'azote (NO _x)	-50 %	-60 %	-69 %
Composés organiques volatils autres que le méthane (COVNM)	-43 %	-47 %	-52 %
Ammoniac (NH ₃)	-4 %	-8 %	-13 %
Particules fines (PM _{2,5})	-27 %	-42 %	-57 %

Source : art. D. 222-38 du code de l'environnement.

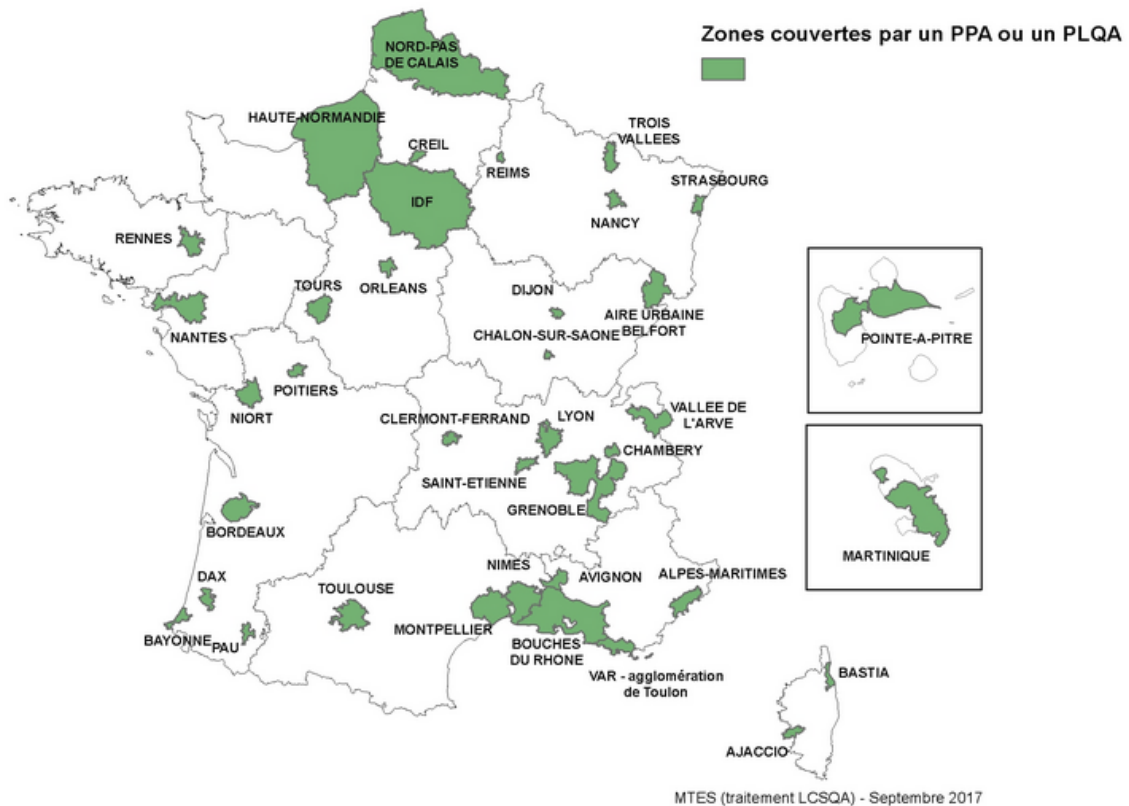
II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le projet de loi déposé par le Gouvernement apporte plusieurs modifications importantes au droit en vigueur, en renforçant le volet « protection de l'atmosphère » des PCAET.

En premier lieu, **il abaisse de 250 000 habitants à 100 000 habitants** le seuil à partir duquel le PCAET d'un EPCI doit comporter un plan d'action contre la pollution de l'air (**alinéa 2 du I**). En effet, le droit applicable limite cette obligation aux EPCI de plus de 250 000 habitants, ou à ceux qui subissent une pollution de l'air importante. Ainsi, le nombre d'agglomérations concernées du fait de l'abaissement du seuil de population passerait de 25 à 61. Dès lors, les agglomérations se partageraient en trois ensembles :

– en dessous de 100 000 habitants, le PCAET n'aurait pas à comporter de volet « qualité de l'air », sauf dépassement des normes justifiant la réalisation d'un plan de protection de l'atmosphère (cf. zones concernées ci-dessous) ;

ZONES COUVERTES PAR DES PLANS DE PROTECTION DE L'ATMOSPHÈRE (PPA)



– entre 100 000 et 250 000 habitants, le PCAET comporterait un plan d'action mais qui ne serait pas appuyé sur la réalisation préalable d'un plan de protection de l'atmosphère, sauf dépassement des normes de qualité de l'air ;

– au-delà de 250 000 habitants (et dans tous les cas si les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées), le PCAET comporterait un plan d'action fondé sur l'établissement préalable d'un plan de protection de l'atmosphère.

Par ailleurs, l'article **renforce le contenu du programme d'action** (désormais dénommé « plan d'action ») du PCAET (**alinéas 2 et 3 du I**). Alors que ce dernier est aujourd'hui limité à la prévention et à la réduction des émissions de polluants atmosphériques, le dispositif proposé par le Gouvernement fixe deux objectifs plus précis :

– une réduction des émissions de polluants atmosphériques au moins aussi importante que celle qui est prévue à l'échelle nationale par les objectifs nationaux de réduction des émissions de polluants atmosphériques ⁽¹⁾ ;

(1) Art. L. 222-9 et D. 222-37 du code de l'environnement.

– le respect des normes de qualité de l’air dans les délais les plus courts possibles et au plus tard en 2025 ⁽¹⁾.

Troisième modification, le plan d’action doit également **envisager la création d’une ou de plusieurs zones à faibles émissions (ZFE)** quand la création de cette dernière est obligatoire, c’est-à-dire quand, sur le fondement de l’article 28 du projet de loi, les normes de qualité de l’air ne sont pas respectées de manière régulière sur le territoire de l’EPCI ou de la commune ⁽²⁾ (**alinéa 3 du I**). L’étude portant sur la création de ZFE et figurant dans le plan d’action joue ainsi le rôle d’étude d’impact pour la création de cette dernière.

Afin de s’assurer que les objectifs assignés seront respectés, le dispositif proposé comprend **deux « cordes de rappel » (alinéas 3 et 4 du I)**. D’une part, l’étude sur la création d’une ou de plusieurs ZFE doit envisager le renforcement des limitations de circulation afin de privilégier la circulation des véhicules sans émissions moteur (c’est-à-dire des véhicules électriques et des véhicules à hydrogène). Ce renforcement doit être prévu à échéance de l’année 2025. D’autre part, si le plan d’action ne permet pas d’atteindre les objectifs fixés (en termes d’émissions de polluants et de respect des normes), il doit faire l’objet d’un renforcement dans un délai de dix-huit mois, sans que le projet ne précise si ce délai court à partir de la publication du plan d’action ou de la non-atteinte des objectifs.

Enfin, les **alinéas 5 à 7 du I** prévoient les **modalités transitoires** de création d’un volet « qualité de l’air » au sein des PCAET déjà existants qui en sont dépourvus. À cette fin, les EPCI qui ne respectent pas les normes de qualité de l’air, ainsi que la métropole de Lyon, auront un an, à compter de la promulgation de la loi, les autres EPCI disposant pour leur part de deux années.

Les **II et III de l’article 27** déclinent ce dispositif pour ce qui concerne la **métropole du Grand Paris** et les établissements publics territoriaux. La métropole est compétente pour assurer en lieu et place des communes membres l’élaboration et l’adoption du plan climat-air-énergie territorial ⁽³⁾. Pour leur part, les établissements publics territoriaux sont compétents pour élaborer un plan climat-air-énergie, qui doit être compatible avec le PCAET de la métropole et qui doit permettre d’atteindre les objectifs de ce dernier ⁽⁴⁾. Par conséquent, le projet de loi confie la responsabilité d’élaborer le plan d’action en matière de qualité de l’air à la métropole, le plan air-énergie-climat de chaque établissement public devant lui être conforme.

(1) Art. L. 221-1 du code de l’environnement.

(2) Nouvelle rédaction de l’article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

(3) d du 5° de l’article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

(4) III de l’article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a peu modifié l'article 27 du projet de loi, apportant uniquement une précision s'agissant de la métropole du Grand Paris.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a apporté une précision s'agissant des plans climat-air-énergie territoriaux des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. En effet, le dispositif envisagé par le projet de loi initial faisait peser la responsabilité d'étudier l'opportunité de créer une zone à faibles émissions à la fois sur la métropole et sur les établissements publics territoriaux, les deux devant élaborer un plan d'action pour la réduction des émissions de polluants atmosphériques. La commission du Sénat a souhaité réserver cette étude au plan d'action de la métropole, qui est l'échelon le plus pertinent pour ce faire.

D'ailleurs, par une délibération du 12 novembre 2018, la métropole a anticipé sur le vote de la loi, en adoptant d'ores et déjà une délibération créant une zone à faibles émissions, qui doit entrer en vigueur à partir de juillet 2019⁽¹⁾. Elle prévoit notamment un renforcement progressif des critères de circulation, conformément au tableau suivant.

TRAJECTOIRE PRÉVUE POUR LA ZFE DU GRAND PARIS

Date	Restrictions
Juillet 2019	Véhicules non classés et Crit' Air 5
Janvier 2021	Véhicules non classés et Crit' Air 5 et 4
Juillet 2022	Véhicules non classés et Crit' Air 5, 4 et 3
Janvier 2024	Véhicules non classés et Crit' Air 5, 4, 3 et 2
2030	« Objectif 100 % de véhicules propres »

Source : Délibération du conseil de la métropole du Grand Paris du 12 novembre 2018, CM2018/11/12/11 : Mise en place de la zone à faibles émissions métropolitaine – Engagement et rôle de la métropole du Grand Paris pour un déploiement à compter de juillet 2019.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

En séance publique, le Sénat a adopté le texte de la commission sans modification, à l'exception d'un amendement rédactionnel.

(1) Délibération du conseil de la métropole du Grand Paris du 12 novembre 2018, CM2018/11/12/11 : Mise en place de la zone à faibles émissions métropolitaine – Engagement et rôle de la métropole du Grand Paris pour un déploiement à compter de juillet 2019.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre huit amendements rédactionnels, la commission a apporté les modifications suivantes, sur proposition du rapporteur :

– elle a corrigé une erreur matérielle, qui aboutissait à ne pas rendre obligatoire l'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial pour les établissements de coopération intercommunale qui franchissent le seuil des 20 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

– elle a prévu que les **associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA)** soient consultées avant l'adoption du plan d'action par l'EPCI concerné, afin de pouvoir apporter toute l'expertise scientifique et l'appui technique nécessaires ;

– elle a prévu que les objectifs fixés par les plans d'action soient des **objectifs biennaux** (et non plus à compter de 2025 et de 2030), de manière à pouvoir suivre plus facilement le respect de la trajectoire visée ;

– en cohérence, elle a raccourci à un an le délai dont disposeront les EPCI pour adapter leur plan d'action si les objectifs ne sont pas atteints. Le dispositif sera ainsi rendu plus réactif ;

– elle a **modifié la dénomination des zones à faibles émissions, en y adjoignant le terme de « mobilité »**, afin de bien marquer le fait que ces zones à faibles émissions ne porte que sur la réduction des polluants atmosphériques issus des transports terrestres (alors que ces polluants peuvent avoir de nombreuses autres sources, telles que l'industrie, le bâtiment – pour le chauffage – ou l'agriculture, par exemple) ;

– elle a précisé la **date d'entrée en vigueur** de l'article 27. Ainsi, les PCAET devront avoir été modifiés au 1^{er} janvier 2021 pour les collectivités où les normes de pollution ne sont pas dépassées et au 1^{er} janvier 2022 pour les autres collectivités. Le choix de dates fixes permet de donner davantage de visibilité aux EPCI et laissera aux nouvelles équipes municipales le temps nécessaire à l'élaboration des plans d'action. Par ailleurs, les EPCI qui ont d'ores et déjà un plan d'action devront le modifier dans les mêmes délais pour l'adapter aux nouvelles dispositions législatives.

Article 28

(articles L. 2213-4-1 et L. 2213-4-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Zones à faibles émissions mobilité

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article transforme les zones à circulation restreinte (ZCR) en zones à faibles émissions (ZFE), remaniant ainsi fortement leur régime juridique. En particulier, les ZFE sont rendues obligatoires dans les territoires où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Bien que les communes et les intercommunalités où les normes de qualité de l'air sont dépassées aient la possibilité, depuis 2015, de créer des zones à circulation restreinte, cette faculté est, dans les faits, très peu employée.

Les zones à circulation restreinte ont été créées par l'article 48 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015. Elles figurent aujourd'hui à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales. Leur régime juridique répond aux caractéristiques suivantes.

En premier lieu, la création de ces zones n'est **en aucun cas obligatoire**. Il s'agit d'une simple faculté qui est laissée au maire ou au président de l'EPCI, selon que l'un ou l'autre est titulaire du pouvoir de police de la circulation. Même dans le cas où les normes de pollution de l'air ne sont pas respectées et où des plans de protection de l'atmosphère ont été élaborés, la création d'une zone à circulation restreinte relève de la libre décision de la collectivité ou de l'EPCI concerné.











La création d'une ZCR doit être précédée d'une **large concertation**. En effet, si cette dernière peut être créée par arrêté du maire ou du président de l'EPCI, plusieurs formalités sont obligatoires. Une étude préalable doit être réalisée, qui justifie les mesures de restriction de la circulation envisagées et les bénéfices qui en sont attendus. Le projet d'arrêté, ainsi que l'étude, sont soumis pour avis aux autorités organisatrices de mobilité de la zone concernée et des abords de cette dernière, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires. En outre, si la ZCR limite également la circulation sur des voies du domaine public routier national ou départemental situées hors agglomération, l'accord préalable du préfet et du président du conseil départemental est nécessaire. Enfin, la création d'une ZCR doit être précédée d'une procédure de consultation du public.

S'agissant des **restrictions à la circulation** pouvant être apportées dans les ZCR, ces dernières sont fondées sur les émissions polluantes des véhicules, c'est-à-dire sur la classification Crit'Air⁽¹⁾. Cette dernière est établie principalement selon le type de motorisation du véhicule, le respect des normes européennes d'émissions de polluants (EURO) et la date de mise en circulation du véhicule. La collectivité peut ainsi interdire, sur cette base, la circulation temporaire ou permanente des véhicules les plus polluants.

CATÉGORIES CRIT'AIR


Classement Certificat qualité de l'air
Voitures particulières

NORME EURO (inscrite sur la carte grise)
ou, à défaut, date de 1^{re} immatriculation

	Tous les véhicules 100% électriques et hydrogènes	
	Tous les véhicules gaz et les véhicules hybrides rechargeables	
	Essence et autres 	Diesel 
	Euro 5 et 6 À partir du 1 ^{er} janvier 2011	
	Euro 4 Entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 inclus	Euro 5 et 6 À partir du 1 ^{er} janvier 2011
	Euro 2 et 3 Entre le 1 ^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2005 inclus	Euro 4 Entre le 1 ^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 inclus
		Euro 3 Entre le 1 ^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2005 inclus
		Euro 2 Entre le 1 ^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2000 inclus
	Euro 1 et avant	Jusqu'au 31 décembre 1996

Pour obtenir son certificat qualité de l'air
www.certificat-air.gouv.fr

Pour en savoir plus, consultez l'arrêté du 21/06/2017 établissant la nomenclature des véhicules :
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032749723&categorieLien=id>


MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Le fait de ne pas respecter les restrictions de circulation, ou de circuler dans une ZCR sans la vignette Crit'Air correspondant à son véhicule, constituent des infractions pénales⁽²⁾.

Malgré la possibilité ouverte par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, seules trois zones à circulation restreinte ont été créées en France (à Paris, à Strasbourg et à Grenoble), alors qu'il en existe plus de 200 en Europe, et que

(1) Art. R. 318-2 du code de la route.

(2) Art. R. 411-19-1 du code de la route.

plusieurs zones continuent de ne pas respecter les normes limites en matière de pollution de l'air. Si elle concerne tous les véhicules à Paris (après avoir porté uniquement sur les poids-lourds, les bus et les autocars), elle ne porte que sur les véhicules utilitaires légers et les poids-lourds à Grenoble. Une zone à faibles émissions a également été créée, depuis le 1^{er} septembre 2018, à Strasbourg. La métropole du Grand Paris a pour sa part adopté le principe de la création d'une zone à faibles émissions, dont les critères doivent progressivement rejoindre ceux de la ville de Paris. Enfin, plus d'une dizaine de projets de ZFE sont en cours dans différentes agglomérations françaises, à la suite des engagements pris avec le ministère de la transition écologique et solidaire le 8 octobre 2018 ⁽¹⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Du fait du faible succès des zones à circulation restreinte, et de la pollution persistante, l'article 28 du projet de loi initial renforce le dispositif de restriction de la circulation en ville, en procédant à plusieurs modifications du code général des collectivités territoriales.

A. L'ÉLARGISSEMENT DU RECOURS AUX ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS

La **dénomination** des zones à circulation restreinte est modifiée en « zones à faibles émissions ». Cette modification sémantique a pour double objet de rendre plus positive l'instauration d'une telle zone en mettant mieux en valeur sa valeur ajoutée pour la population concernée et, par voie de conséquence, d'améliorer son acceptabilité.

Par ailleurs, **la possibilité est ouverte plus largement pour créer des zones à faibles émissions**. Ainsi, alors que cette dernière était réservée aux agglomérations et aux zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère avait été adopté ou était en cours d'adoption (c'est-à-dire les zones où les normes de pollution de l'air ne sont pas respectées, ainsi que les agglomérations de plus de 250 000 habitants), le texte initial du projet de loi ouvre également cette faculté à l'ensemble des agglomérations de plus de 100 000 habitants. Dès lors, le nombre de territoires concernés serait porté d'une quarantaine à près de 70 ⁽²⁾.

Troisième évolution majeure, **l'instauration d'une zone à faibles émissions devient obligatoire** dans les territoires où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière. Les critères permettant de déterminer les territoires en cause seront fixés par voie réglementaire.

(1) *Métropole Rouen Normandie, métropole Grand Reims, Clermont Auvergne Métropole, Saint-Étienne Métropole, Métropole Grand Lyon, Toulouse Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Métropole Aix-Marseille Provence, Métropole de Toulon Provence Méditerranée et Fort-de-France.*

(2) *Source : étude d'impact du projet de loi, p. 398 et 406.*

Par ailleurs, le projet de loi comprend **diverses dispositions de coordination et de simplification**, afin de faciliter la création de ces zones. En particulier, il prévoit :

– qu’une seule et même étude préalable puisse être réalisée quand une même zone à faibles émissions couvre le territoire de plusieurs communes ;

– et que l’étude préalable puisse être actualisée en cas d’extension de la ZFE à de nouvelles communes limitrophes, sans qu’il soit nécessaire de réaliser une nouvelle étude.

B. DES POSSIBILITÉS DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ CIRCONSCRITES

Par ailleurs, l’article 28 du projet de loi crée un nouvel article L. 2213-4-2 dans le code général des collectivités territoriales, qui prévoit les modalités par lesquelles un contrôle automatisé du respect des restrictions de circulation au sein des ZFE pourra être instauré. L’article dispose ainsi que des dispositifs de contrôle fixes ou mobiles pourront constater les infractions aux règles de circulation au sein des ZFE. Les données ainsi recueillies seront traitées aussi bien par les forces de police et de gendarmerie que par les services de police municipale territorialement compétents. Ce contrôle peut être mis en œuvre soit par les communes concernées, soit par l’État pour le compte de ces dernières, sur le fondement du IV du nouvel article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales.

De l’avis des différents acteurs rencontrés par votre rapporteur, la crédibilité du contrôle de la circulation au sein des ZFE est une condition essentielle pour la réussite de ce dispositif et, *in fine*, pour la diminution de la pollution dans la zone concernée. Il n’en demeure pas moins que le contrôle du respect des ZFE nécessite le recueil d’un très grand nombre de données, afin d’assurer que seuls rentrent dans la zone concernée les véhicules qui y sont autorisés (c’est-à-dire ceux dont les niveaux d’émissions ont été jugés acceptables). Ainsi, dans certaines villes étrangères, c’est l’ensemble des véhicules pénétrant dans une zone à circulation restreinte qui sont contrôlés ⁽¹⁾. **Dès lors qu’une telle collecte est envisagée, il est impératif de l’assortir des garanties législatives nécessaires pour que seules les données indispensables soient collectées et que cette collecte soit motivée par un objectif d’intérêt général.**

S’agissant de ce dernier point, il ne fait pas de doute que la lutte contre la pollution de l’air participe du droit à la protection de la santé, auquel le Conseil constitutionnel a reconnu valeur constitutionnelle, sur le fondement de l’alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ⁽²⁾. Or, la pollution atmosphérique serait responsable de 67 000 décès prématurés chaque année en France ⁽³⁾.

(1) Zones à faibles émissions (*low emission zones*) à travers l’Europe. Déploiement, retours d’expériences, évaluation d’impacts et efficacité du système, *ADEME, mise à jour 2018, p. 55 et suivantes*.

(2) *Décision n° 20-283 DC du 8 janvier 1991*.

(3) *European Heart Journal, 12 mars 2019*.

S'agissant des moyens employés pour parvenir à cet objectif, le projet de loi prévoit plusieurs garanties, certaines portant sur la collecte des données, et d'autres sur les traitements qui peuvent leur être appliqués.

1. Les limitations à la collecte des données

Le II du nouvel article L. 2213-4-2 limite les possibilités de recueillir des données sur les véhicules pénétrant dans les zones à faibles émissions.

Les données recueillies seront des images des véhicules circulant dans la zone, qui seront identifiées à l'aide du système LAPI (lecture automatique des plaques d'immatriculation).

De manière générale, l'autorisation d'installer des dispositifs de contrôle ne relèvera pas des collectivités ou des EPCI concernés, mais de l'autorité préfectorale, comme c'est déjà le cas, par exemple, en matière de dispositifs de vidéoprotection ⁽¹⁾, ce qui constitue une garantie.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que les dispositifs de contrôle ayant pour finalité la limitation de la pollution, ils ne pourront être implantés que dans les lieux les plus touchés par la pollution atmosphérique, sur le fondement des mesures effectuées, ce qui réduit la latitude dont dispose l'autorité qui déploie le dispositif de contrôle.

Surtout, le projet de loi prévoit, dans sa version initiale, trois limitations fortes quant au champ et au volume des données collectées portant sur les véhicules en circulation dans la zone à faibles émissions :

– le nombre total de véhicules contrôlés était limité à 15 % du nombre moyen journalier de véhicules circulant dans la zone ;

– le nombre de dispositifs de contrôle (fixes ou mobiles) était limité en fonction de la longueur de la voirie incluse dans la ZFE, à un ratio de 0,025 dispositif par kilomètre de voirie (soit un dispositif au plus tous les 40 kilomètres de voirie). Ainsi, on peut évaluer, sur ce fondement, le nombre de systèmes de contrôle pouvant être déployés à Paris à environ 62 et, pour Grenoble, à 6 ⁽²⁾ ;

– le déploiement ne pouvait pas avoir pour conséquence de contrôler l'ensemble des véhicules entrant dans la ZFE ou dans une portion continue de cette zone.

(1) Art. L. 251-4 du code de la sécurité intérieure.

(2) Sur le fondement de la voirie totale par commune apparaissant en open data à l'adresse suivante : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/kilometrage-des-types-de-routes-repartis-par-communes/>

Une étude préalable permettant de s'assurer que ces différentes restrictions sont remplies doit accompagner la demande de mise en œuvre du dispositif de contrôle d'une zone à faibles émissions.

2. Les garanties dans le traitement des données

Le III du nouvel article L. 2213-4-2 établit différentes garanties dans le traitement des données recueillies.

Ce traitement ne peut avoir pour seule finalité que de s'assurer du respect de la zone à faibles émissions. Il doit respecter les prescriptions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Par ailleurs, des dispositions spécifiques aux traitements des données recueillies dans le cadre des ZFE sont prévues. Les données en cause ne pourront être croisées qu'avec les fichiers recensant les vignettes Crit'Air et ceux listant les véhicules habilités à circuler dans les voies et espaces concernés. Si cette consultation ne permet pas de s'assurer de l'autorisation du véhicule à circuler dans la ZFE, il sera également possible de consulter le système d'immatriculation des véhicules (SIV). La consultation de ces fichiers ne peut porter que sur le niveau d'émissions du véhicule et ne peut en particulier pas permettre d'identifier le propriétaire du véhicule.

Contrairement au contrôle automatisé de la vitesse de circulation, qui ne garde trace que des véhicules en infraction, le dispositif visant à assurer le respect des ZFE nécessite de collecter les données d'identification de l'ensemble des véhicules, afin de déterminer, dans un second temps, ceux qui sont autorisés à circuler au sein de la zone, et ceux qui ne le sont pas. Par conséquent, le projet de loi prévoit que cette vérification (via la consultation des fichiers pertinents) est effectuée de manière immédiate, et que les données relatives aux véhicules autorisés à circuler sont détruites dès que la vérification a pu être effectuée.

S'agissant des données relatives aux véhicules non autorisés à circuler, les images permettant d'identifier le conducteur et les passagers devront être occultées. Par ailleurs, ces données ne pourront être conservées que pour une durée de huit jours, sous réserve des nécessités de preuve liées à l'existence d'une procédure pénale. Dans ce cas, les données sont conservées pendant toute la durée de la procédure pénale. Elles peuvent, dans ce cadre, être communiquées au titulaire du certificat d'immatriculation (ce qui constitue une forme de droit d'accès)⁽¹⁾, mais aussi au ministère public, en vue de l'engagement de poursuites pénales.

Enfin, le champ des personnes habilitées à recueillir et à traiter ces données, et à constater les infractions sous-jacentes, est limité aux officiers de police judiciaire et aux agents de police municipale des communes concernées.

(1) Art. 70-19 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

L'article 28 du projet de loi comporte donc de nombreuses limites et de strictes garanties pour assurer que les données collectées dans le cadre du contrôle du respect de la ZFE soient employées uniquement dans cette finalité, par un nombre restreint de personnes et qu'elles ne soient conservées qu'en cas d'infraction, pour la durée nécessaire à la procédure pénale.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La rédaction de l'article 28 a été précisée par le Sénat, tant en commission qu'en séance publique.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

L'examen en commission a donné lieu à l'adoption d'un amendement rédactionnel et de cinq amendements de fond, dont deux amendements identiques. L'ensemble de ces amendements avaient été déposés par le rapporteur (et pour l'amendement identique, par la rapporteure pour avis de la commission des lois). Les modifications introduites ont été les suivantes.

Trois amendements ont modifié les contraintes pesant sur les possibilités de contrôle. Ils ont d'une part supprimé le ratio maximal de 0,025 dispositif de contrôle pour chaque kilomètre de voirie et, d'autre part, porté de 15 % à 50 % le taux maximal de véhicules circulant dans la zone pouvant être contrôlés chaque jour.

Les garanties liées au masquage des images ont été pour leur part renforcées puisque ce dernier devra être irréversible pour les passagers du véhicule en infraction, ainsi que pour les tiers qui seraient présents sur la photographie.

Autre garantie introduite, l'obligation pour les initiateurs du mécanisme de contrôle de procéder à une campagne d'information locale pour une durée minimale d'un mois avant l'entrée en service du mécanisme de contrôle. L'information des personnes susceptibles de circuler dans la ZFE sera ainsi renforcée.

Enfin, la commission a précisé la destination des amendes résultant des infractions constatées : leur produit reviendra de droit à la commune qui a pris en charge l'installation du dispositif de contrôle.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Deux précisions ont été apportées par le Sénat en séance publique.

À l'initiative de M. Ronan Dantec, la possibilité de créer une ZFE a été étendue aux agglomérations de moins de 100 000 habitants. Si l'obligation continue de n'incomber qu'aux agglomérations et aux zones dans lesquelles les

normes de qualité de l'air sont dépassées de manière régulière, la faculté de créer de telles zones est désormais ouverte à toutes les communes et à tous les établissements publics de coopération intercommunale.

Par ailleurs, le Sénat a assoupli les critères de déploiement des systèmes de contrôle de la ZFE, en indiquant que le choix de leurs emplacements devait prendre en compte les niveaux de pollution mesurée, sans que ce critère soit toutefois exclusif.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre quatre amendements rédactionnels, la commission a apporté les modifications suivantes à l'article 28 :

– par coordination avec les modifications apportées à l'article 27, les zones à faibles émissions ont été renommées « **zones à faibles émissions mobilité** » ;

– les ZFE ont aussi été rendues **obligatoires dans les territoires où les normes de pollution de l'air ne seraient pas respectées à l'avenir**. Les mêmes critères de déclenchement de l'obligation ont été prévus (régularité du dépassement en particulier), auquel s'ajoute le fait que les transports terrestres doivent être la cause principale du non-respect des normes. Ces conditions sont précisées par décret ;

– **la durée de la campagne d'information préalable** a été portée d'un mois à **trois mois**, compte tenu de l'importance de la décision de créer une ZFE pour la vie locale. Par ailleurs, elle ne portera pas uniquement sur le dispositif de contrôle, mais, plus largement, sur la création de la zone et les restrictions de circulation afférentes ;

– **les limitations prévues initialement par le Gouvernement s'agissant du contrôle du respect des ZFE ont été rétablies**, afin d'assurer la pleine constitutionnalité du dispositif, **tout en étant assouplies**. Ainsi, seuls 15 % des véhicules circulant journalièrement dans la zone pourront être contrôlés et le nombre de dispositifs de contrôle par kilomètre de voirie ne pourra pas excéder 0,025. Toutefois, ces dispositifs pourront être régulièrement déplacés et il sera possible aux collectivités d'utiliser leurs mécanismes de vidéo-protection dans le cadre du contrôle de la ZFE. Par ailleurs, une **souplesse** a été introduite, en ne retenant, dans le pourcentage maximal de 15 % de véhicules contrôlés, que les véhicules pour lesquels le traitement automatisé consistant à consulter les fichiers nécessaires (Crit'Air et SIV) est nécessaire. Ainsi, si sur le fondement de la simple lecture de la plaque d'immatriculation du véhicule (et donc de la date de mise en circulation du véhicule), il n'y a pas de doute quant à sa possibilité de circuler dans la zone, aucune image ne sera prise et aucun traitement ne sera effectué. Par exemple, s'il existe un doute s'agissant de 30 % des véhicules entrant dans la zone, seule la moitié d'entre eux sera effectivement photographiée et contrôlée, ce

qui porte le taux global de contrôle à 85 % (70 % préfiltrés + 15 % contrôlés avec photographie).

Article 28 bis A (nouveau)

(article L. 223-1 du code de l'environnement)

Systématisation des mesures prises en cas de pic de pollution

Introduit par la commission

À l'heure actuelle, l'article L. 223-1 du code de l'environnement prévoit qu'« *en cas d'épisode de pollution, lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 ne sont pas respectées ou risquent de ne pas l'être, le préfet en informe immédiatement le public [...] et prend des mesures propres à limiter l'ampleur et les effets de la pointe de pollution sur la population. Ces mesures, prises en application du plan de protection de l'atmosphère lorsqu'il existe et après information des maires intéressés, comportent un dispositif de restriction ou de suspension des activités concourant aux pointes de pollution, y compris, le cas échéant, de la circulation des véhicules notamment par la réduction des vitesses maximales autorisées, et de réduction des émissions des sources fixes et mobiles. En cas d'épisode de pic de pollution prolongé, le ministre chargé de l'aviation civile prend les mesures nécessaires pour tenir compte de la pollution due aux mouvements d'aéronefs.* »

Ainsi, le préfet a l'obligation, en cas de dépassement des seuils de pollution, d'informer le public et de prendre les mesures adaptées pour limiter les effets de ce dépassement. Ces mesures sont prises en application du plan de protection de l'atmosphère et portent sur la réduction des activités polluantes. En revanche, le préfet dispose d'une marge d'appréciation quant aux restrictions apportées à la circulation des véhicules et à la réduction des autres sources d'émissions polluantes (industrie, agriculture, etc.), quand bien même la cause du pic de pollution serait parfaitement identifiée. En matière de circulation, ces restrictions peuvent par exemple porter sur le nombre et le type de véhicules pouvant circuler ou sur les vitesses maximales autorisées.

L'amendement adopté par la commission à l'initiative de sa présidente, vise à rendre obligatoire, en cas de pic de pollution, l'adoption de mesures de réduction des émissions, ce qui concerne également la restriction ou la suspension de la circulation quand la cause du dépassement des normes réside dans les émissions des véhicules terrestres à moteur.

Article 28 bis B (nouveau)
(article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales)
Possibilité de créer des zones à trafic limité

Introduit par la commission

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement permettant de créer des zones à trafic limité.

Sur le fondement de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est compétent pour restreindre ou pour interdire, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement, l'accès à certaines voies à diverses catégories d'usagers ou de véhicules. Toutefois, ces restrictions ne peuvent concerner que des horaires particuliers. L'amendement adopté permet d'étendre cette possibilité, sans la restreindre à des horaires particuliers, cette dernière pouvant ainsi devenir permanente.

Dès lors, pourraient être créées, dans les centres urbains, des zones à trafic limité, comme c'est le cas, par exemple, dans de nombreuses villes italiennes. La circulation pourrait ainsi être restreinte aux riverains, aux professionnels et aux transports en commun. L'objectif de cette limitation est de faciliter l'usage des mobilités actives (et notamment du vélo) et de lutter contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores.

En l'absence de dispositions législatives spécifiques, le contrôle du respect de ces restrictions ne pourra pas se faire de manière automatisée mais devra reposer sur des contrôles visuels.

Article 28 bis
(article L. 1311-15 du code général des collectivités territoriales)
Mutualisation des flottes de véhicules à faibles émissions

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article, introduit par le Sénat, permet la mutualisation des flottes de véhicules à faibles émissions entre collectivités territoriales.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1311-15 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité, pour une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou un syndicat mixte, de partager l'utilisation de certains équipements collectifs dont il est propriétaire avec d'autres collectivités, EPCI ou syndicats mixtes.

Dans ce cas, la personne publique bénéficiaire de cette mise à disposition d'équipement doit acquitter, auprès du propriétaire, une participation financière qui est calculée par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Une **convention entre le propriétaire et l'utilisateur de l'équipement** doit également être conclue. À défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de la participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat a adopté un amendement permettant le partage de l'utilisation, dans les conditions de droit commun précédemment mentionnées, de flottes de véhicules à faibles émissions entre collectivités territoriales, EPCI et syndicats mixtes.

Par conséquent, en application du code de l'environnement, seront concernés :

– les véhicules particuliers et camionnettes dont les émissions de gaz à effet de serre sont inférieures ou égales à 60 grammes par kilomètre, c'est-à-dire fonctionnant à l'électricité, à l'hydrogène ou hybrides rechargeables ⁽¹⁾ ;

– les autobus et autocars électriques, à hydrogène, au gaz ou fonctionnant avec des carburants très majoritairement d'origine renouvelable ⁽²⁾ ;

– les poids-lourds alimentés exclusivement ou partiellement par de l'électricité, de l'hydrogène, du gaz naturel, du gaz de pétrole liquéfié, de l'énergie mécanique provenant d'un stockage embarqué ou d'une source embarquée ou exclusivement par des biocarburants.

Il incombera aux collectivités, aux EPCI et aux syndicats mixtes de conclure une convention pour mettre à disposition des véhicules à faibles émissions appartenant à leur flotte.

Cet article n'a pas fait l'objet d'amendement en séance publique.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Afin de ne pas limiter la possibilité de mutualiser des flottes entre collectivités aux véhicules à faibles émissions, la commission a adopté des amendements identiques du rapporteur et de MM. Vincent Descoeur et Bertrand Pancher pour étendre cette possibilité à l'ensemble des véhicules.

(1) Art. D. 224-15-11 du code de l'environnement.

(2) Art. D. 224-15-2 et suivants du code de l'environnement.

Article 28 ter A

(articles L. 224-8-1 [nouveau] et L. 224-9 du code de l'environnement)

Transformation des véhicules thermiques en véhicules électriques

Supprimé par la commission

Le présent article, introduit par le Sénat, vise à faciliter la transformation de véhicules thermiques en véhicules électriques, opération dénommée « rétrofit », afin de pouvoir accélérer la diminution des émissions polluantes.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En l'état de la réglementation, toute opération de transformation d'un véhicule à moteur thermique déjà homologué en véhicule électrique est soumise à deux conditions cumulatives. Le véhicule transformé doit faire l'objet, d'une part, d'une nouvelle demande de réception du véhicule, à titre isolé, afin de s'assurer qu'il respecte bien la réglementation. Cette réception doit être sollicitée auprès du préfet ⁽¹⁾. D'autre part, en cas de transformation d'un véhicule emportant un relèvement du poids total autorisé en charge (PTAC) ou du poids total roulant autorisé (PTRA), la réception du véhicule transformé est conditionnée à l'accord écrit du constructeur ⁽²⁾.

Cette procédure est considérée comme excessivement lourde et contraignante par des acteurs français du rétrofit, et en particulier par l'association des acteurs de l'industrie du rétrofit électrique. Elle contribuerait au faible développement comparatif de cette pratique en France.

Ainsi, un groupe de travail a été constitué entre les services du ministère des transports et les professionnels du secteur (association AIRE) afin d'étudier la création d'une procédure administrative simplifiée et encadrée autorisant la modification des véhicules thermiques vers une traction électrique, tout en garantissant un niveau de sécurité adéquat, notamment pour ce qui concerne les obligations de vérification de la sécurité électrique et de la batterie, de la compatibilité électromagnétique et en fonction des modifications effectuées, des autres systèmes dont le fonctionnement pourrait être modifié (par exemple, le freinage ou la direction en cas d'augmentation du poids du véhicule). Dans ce cadre, des transformations en série seraient possibles, pour un modèle de voiture donné, quelques milliers d'euros étant nécessaires pour effectuer les essais réglementaires. L'objectif indiqué par le Gouvernement est une modification de l'arrêté du 19 juillet 1954 d'ici la fin de l'année 2019 ⁽³⁾.

(1) Art. R. 321-16 du code de la route.

(2) Art. 13 de l'arrêté du 19 juillet 1954 relatif à la réception des véhicules automobiles.

(3) Réponse du ministère des transports au questionnaire adressé par le rapporteur.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative de du sénateur Patrick Chaize, le Sénat a adopté, en séance publique, un amendement visant à prévoir explicitement, au sein du code de l’environnement, que les activités de transformation des véhicules à traction thermique en véhicules à traction totalement ou partiellement électrique sont dispensées de l’accord du constructeur, quand elles sont réalisées dans les conditions prévues par un décret en Conseil d’État. L’ambition de cet article est de faciliter la conversion électrique de véhicules en bon état de marche, et ainsi de promouvoir un modèle d’économie circulaire. Par ailleurs, dans certains cas, le coût de cette transformation peut être inférieur à celui de l’acquisition d’un véhicule électrique neuf ou d’occasion.

L’objectif de ce nouvel article est donc de lever la seconde condition prévue pour la transformation d’un véhicule, à savoir l’accord du constructeur. Toutefois, la conséquence de cet article est également de conditionner l’abandon de cette seconde condition à la publication d’un décret en Conseil d’État, alors qu’il serait suffisant de modifier l’arrêté du 19 juillet 1954 précédemment évoqué.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Dans la mesure où le ministère des transports a confirmé la tenue de discussions avec les associations promouvant la transformation des voitures thermiques en voitures électriques, dans la but d’une modification de l’arrêté du 19 juillet 1954 d’ici à la fin de l’année 2019, il n’est pas paru nécessaire à la commission de maintenir cet article, qui aurait conduit à alourdir la procédure de révision de l’arrêté, en exigeant la publication d’un décret en Conseil d’État. Il a donc été supprimé sur proposition du rapporteur.

Article 28 ter

(article L. 571-10-2 [nouveau] du code de l’environnement)

Évaluation des nuisances sonores ferroviaires

Adopté par la commission avec modifications

Cet article complète les indicateurs de bruit visant à mesurer et à modérer les nuisances sonores liées au transport ferroviaire par la création d’indicateurs de bruit événementiel.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les dispositions visant à limiter le bruit des infrastructures ferroviaires reposent sur des indicateurs de bruit moyen relevé à leur proximité.

A. LA PRISE EN COMPTE DU BRUIT GÉNÉRÉ PAR LES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

Plusieurs types de dispositions législatives et réglementaires encadrent aujourd'hui les nuisances sonores liées au passage de trains, qui concernent six millions de Français, dont un million à des niveaux élevés ⁽¹⁾. Elles figurent aux articles L. 571-9 à L. 571-10-1 et R. 371-32 et suivants du code de l'environnement.

En premier lieu, **la conception et la réalisation** des aménagements et des infrastructures de transport terrestre doivent prendre en compte les nuisances sonores liées à leur réalisation et à leur utilisation. Les demandes d'autorisation, pour ces travaux, doivent comporter des mesures pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables de ces nuisances sonores. Il en résulte des valeurs limites de bruit, qui ne peuvent pas être dépassées pendant toute la durée de vie de l'infrastructure concernée ⁽²⁾.

Par ailleurs, une **cartographie des zones exposées au bruit** est réalisée dans chaque département par le préfet. Ce dernier détermine, après consultation des communes, les zones qui sont affectées par le bruit, ainsi que les niveaux de nuisances sonores à prendre en compte pour la construction de bâtiments et les prescriptions techniques de nature à les réduire. Cette sectorisation et les prescriptions afférentes s'imposent aux nouvelles constructions et doivent être inscrites au sein des plans locaux d'urbanisme ⁽³⁾. S'agissant des lignes ferroviaires, cette sectorisation concerne les infrastructures qui assurent un trafic moyen journalier supérieur à cinquante trains ⁽⁴⁾.

Les propriétaires de locaux d'habitation du parc privé ainsi que de locaux d'enseignement, de soins, de santé ou d'action sociale qui se situent à proximité de « *points noirs du bruit* » ⁽⁵⁾ peuvent bénéficier d'une **subvention** du ministère de l'environnement destinée au financement de travaux d'isolation acoustique. Ainsi, 56 000 bâtiments ont été identifiés comme affectés par un point noir du bruit ferroviaire. La résorption de ces derniers est évaluée à un coût d'environ deux milliards d'euros ⁽⁶⁾.

Enfin, il incombe aux **entreprises ferroviaires** qui font circuler des trains sur le réseau ferré de contribuer à la réduction du bruit, notamment par l'adaptation des dispositifs de roulage et de freinage des trains.

(1) Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'intégration d'indicateurs dits « événementiels » au sein de la réglementation relative aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires, décembre 2018.

(2) Art. R. 571-44 du code de l'environnement.

(3) Art. R. 111-4-1 du code de la construction et de l'habitation et R. 123-14 du code de l'urbanisme.

(4) Art. R. 571-33 du code de l'environnement.

(5) Art. D. 571-54 et suivants du code de l'environnement.

(6) Rapport précité, p. 12.

B. LES INDICATEURS DE BRUIT

Ces dispositions s'appuient sur des **indicateurs de gêne due au bruit**, qui permettent de quantifier le bruit perçu à proximité d'une infrastructure ferroviaire. Ces indicateurs sont définis par un arrêté du 8 novembre 1999 relatif au bruit des infrastructures ferroviaires, dans le cadre plus général de la directive n° 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement. Ils correspondent au bruit moyen généré par une infrastructure donnée d'une part pendant la période diurne (soit entre 6 heures et 22 heures) et d'autre part pendant la période nocturne (entre 22 heures et 6 heures). Leur valeur est calculée pour des conditions de circulation moyennes représentatives de l'ensemble de l'année, pour chacune de ces deux périodes.

Ces indicateurs mesurent donc le « **bruit de fond** » généré par une infrastructure pendant plusieurs heures. En revanche, le **bruit « événementiel »**, lié au passage de chaque train, n'est pas pris en considération. Cette orientation générale est celle préconisée par la directive précitée qui recommande l'utilisation d'indicateurs de bruit fondés sur la moyenne des niveaux sonores sur une période donnée. De fait, l'ensemble de la réglementation communautaire se fonde sur de tels indicateurs, tout en autorisant l'utilisation d'indicateurs complémentaires, tels que des indicateurs événementiels.

C'est pour approfondir cette question que l'article 36 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement dans un délai de cinq mois, un **rapport** « *présentant et analysant, notamment en termes de coûts, l'intégration d'indicateurs dits "événementiels" au sein de la réglementation relative aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires et permettant de retranscrire l'exposition de la population à des sources de bruit présentant un caractère événementiel (pics de bruit)* ».

Ce rapport a été remis à la fin du mois de décembre 2018 ⁽¹⁾. Il dresse notamment un état des lieux de l'utilisation des indicateurs de bruit des infrastructures ferroviaires à l'étranger. Si la majorité des pays européens utilisent des indicateurs de bruit moyens, l'Espagne, la Norvège, la Suède et le Danemark utilisent également des indicateurs événementiels, de même que le Japon. Le rapport présente également les différents indicateurs événementiels qui pourraient être retenus, à savoir des indicateurs de court terme, permettant d'identifier le passage d'un train, ou des indicateurs de très court terme, correspondant au niveau maximal de bruit lors du passage d'un train. Les données recueillies s'agissant de ces deux temporalités montrent que la variation de bruit peut être importante (entre 10 et 15 dB(A)) pour un même type de train dans les mêmes conditions de mesure. Le rapport conclut que « *l'évaluation des impacts de l'intégration*

(1) Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'intégration d'indicateurs dits « événementiels » au sein de la réglementation relative aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires, décembre 2018.

d'indicateurs événementiels dans la réglementation relative au bruit ferroviaire ne peut, à ce stade, avoir de réponse définitive »⁽¹⁾.

Par ailleurs, un second rapport a été remis, au début du mois de mai 2019, par la mission de médiation du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur les lignes à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire (BPL) et Sud-Europe Atlantique (SEA), portant sur la question du bruit événementiel.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en commission et précisé en séance publique un article additionnel visant à la création d'un indicateur de bruit événementiel.

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Sur la proposition de la sénatrice Nathalie Delattre, la commission a adopté un amendement créant un nouvel article L. 571-10-2 au sein de la section du code de l'environnement consacrée à la lutte contre le bruit des infrastructures terrestres de transport, afin d'intégrer l'intensité événementielle du bruit générée par les transports ferroviaires. Il prévoit en particulier la prise en compte, d'une part, de la fréquence du bruit, et d'autre part, de son intensité « *à tout moment de la journée ou de la nuit* ».

Par ailleurs, l'article additionnel renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités techniques de mesure des nuisances sonores, en fonction des critères précédemment évoqués.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Un amendement de précision a été adopté par le Sénat en séance publique. Ce dernier apporte trois modifications à l'article 28 *ter* du projet de loi :

– il introduit explicitement la notion d'« *indicateurs de bruit événementiel* », dont la définition devra prendre appui sur la fréquence et l'intensité des nuisances subies ;

– il renvoie non plus à un décret en Conseil d'État mais à un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'environnement et du logement le soin de préciser les modalités opérationnelles d'évaluation des nuisances sonores ;

(1) Ibid., p. 12.

– il prévoit que devra notamment être prise en compte, pour caractériser le bruit événementiel, la différence de niveau de bruit liée au passage d'un train sur l'infrastructure.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel du rapporteur, la commission a adopté un amendement de Mme Laurianne Rossi précisant, à l'alinéa 2, que les indicateurs de bruit des infrastructures de transport ferroviaire devaient prendre en considération non seulement la répétitivité et l'intensité des nuisances (ce que permettent les indicateurs de bruit moyen actuellement utilisés), mais également le bruit événementiel, conformément au texte adopté par le Sénat. L'amendement ajoute la prise en compte de deux nouveaux critères, à savoir les vibrations dues au passage des trains et les cumuls de nuisances, en cas de bruit généré par plusieurs infrastructures de transport différentes.

Article 28 quater (nouveau)

(articles L. 571-1 A [nouveau] et L. 571-1 du code de l'environnement)

Droit de vivre dans un environnement sonore sain

Introduit par la commission

Ce nouvel article a été introduit dans le projet de loi par la commission, sur proposition de Mme Laurianne Rossi. Il modifie l'intitulé du titre VII du livre V du code de l'environnement, crée un nouvel article L. 571-1 A et modifie l'article L. 571-1 du même code.

La modification apportée à l'intitulé du titre vise à la reconnaissance du bruit comme une véritable forme de « pollution ». Ainsi, l'expression « Prévention des nuisances sonores » deviendrait « Prévention de la pollution sonore ».

Par ailleurs, le nouvel article L. 571-1 A définirait un objectif de « *mise en œuvre du droit reconnu à chacun de vivre dans un environnement sonore sain* ». Cet objectif ferait écho à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé* », en déclinant cet objectif à la pollution sonore. Il mentionne également le fait que l'ensemble des acteurs concernés, et en particulier l'État, les collectivités territoriales et les personnes privées doivent concourir à cet objectif, principe qui rejoint les prescriptions de l'article 2 de la Charte de l'environnement, qui prévoit que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ».

Enfin, la notion de « pollution sonore » est également inscrite à l'article L. 571-1 du code de l'environnement, en tant qu'objectif des politiques de lutte contre le bruit.

CHAPITRE IV

Améliorer le contrôle du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur

Article 29

(articles L. 130-6 et L. 318-3 du code de la route)

Habilitation à légiférer par ordonnances pour améliorer le contrôle du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur

Adopté par la commission avec modifications

Le présent article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin d'établir une surveillance de marché portant sur les véhicules à moteur et les engins mobiles non routiers.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA CRÉATION D'UNE SURVEILLANCE DU MARCHÉ PAR LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

À la suite du scandale lié aux émissions polluantes des voitures de la marque Volkswagen, la Commission européenne a pris l'initiative d'une révision et d'un durcissement des règles applicables en matière de surveillance du marché des véhicules à moteur. Ce nouveau cadre est défini par le règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 ⁽¹⁾.

La surveillance du marché est à distinguer de notions voisines. **L'homologation ou la réception** d'un véhicule consiste à s'assurer, avant sa commercialisation, qu'il respecte la réglementation en vigueur. Elle est réalisée par les autorités nationales compétentes et peut valoir dans l'ensemble de l'Union européenne. La **conformité de production** est une obligation qui incombe aux constructeurs : ils doivent s'assurer que les méthodes de production de leurs véhicules correspondent au véhicule ayant fait l'objet de la réception ⁽²⁾. La **surveillance du marché** ne consiste pas à vérifier *a priori*, par exemple par des essais, que le modèle est conforme à la réglementation, mais à s'assurer que les modèles en circulation respectent bien cette dernière, afin de garantir que les véhicules effectivement mis à disposition sur le marché sont conformes aux prescriptions énoncées dans la législation de l'Union et ne portent pas atteinte à la

(1) Règlement (UE) 2018/858 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, modifiant les règlements (CE) n° 715/2007 et (CE) n° 595/2009 et abrogeant la directive 2007/46/CE.

(2) Art. 31 du règlement précité.

santé, à la sécurité, à l'environnement ou à tout autre aspect lié à la protection de l'intérêt public ⁽¹⁾.

Sur le fondement du règlement, il incombe à chaque État membre de **désigner une autorité chargée de la surveillance du marché** et de notifier cette désignation à la Commission européenne. Ces autorités sont dotées de pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place. Par ailleurs, il leur incombe de définir un plan de contrôle des véhicules en circulation, avec pour obligation de contrôler, *a minima*, un véhicule toutes les 40 000 immatriculations, ce qui correspond à environ 70 véhicules contrôlés chaque année en France ⁽²⁾. Cette vérification devra porter, dans au moins 20 % des cas, sur le respect des normes d'émissions polluantes. En cas de non-conformité à la réglementation, il incombera à ces autorités d'informer les consommateurs, voire de prononcer des retraits de marché ou des rappels.

(1) 34 de l'article 3 du règlement précité.

(2) Art. 8 du règlement précité.

**Article 8 du règlement 2018/858 du Parlement européen et
du Conseil du 30 mai 2018
Obligations des autorités chargées de la surveillance du marché**

1. Les autorités chargées de la surveillance du marché effectuent des contrôles réguliers afin de vérifier la conformité des véhicules, systèmes, composants et entités techniques distinctes avec les prescriptions pertinentes. Ces contrôles sont réalisés à une échelle adéquate par des vérifications documentaires et, si besoin est, par des essais en laboratoire et des essais sur route effectués sur la base d'échantillons statistiquement pertinents.

Lors de la réalisation de ces contrôles, les autorités chargées de la surveillance du marché prennent en considération les éléments suivants :

a) Les principes établis d'évaluation des risques ;

b) Les plaintes étayées ;

c) Toute autre information pertinente, y compris les informations échangées au sein du forum et les résultats d'essais publiés par des organismes d'essais tiers reconnus qui satisfont aux prescriptions énoncées dans les actes d'exécution visés à l'article 13, paragraphe 10.

2. Sans préjudice du paragraphe 1, les autorités chargées de la surveillance du marché dans chacun des États membres effectuent au moins un nombre minimal d'essais sur les véhicules par an. Ce nombre minimal d'essais par État membre est d'un par tranche de 40 000 nouveaux véhicules à moteur immatriculés l'année précédente dans l'État membre considéré, sans être inférieur à cinq essais.

Chaque essai est effectué afin de vérifier la conformité avec les actes réglementaires applicables énumérés à l'annexe II.

3. Les autorités chargées de la surveillance du marché qui effectuent plus de cinq essais par an veillent à ce qu'au moins 20 % du nombre minimal d'essais se fassent sous la forme d'essais liés aux émissions comparables aux essais de réception par type couvrant toutes les prescriptions en matière d'émissions applicables au type soumis aux essais, telles qu'elles sont définies dans les actes réglementaires énumérés à l'annexe II.

4. L'autorité chargée de la surveillance du marché d'un État membre peut se mettre d'accord avec l'autorité chargée de la surveillance du marché d'un autre État membre pour que cette dernière effectue les essais requis au titre des paragraphes 2 et 3.

5. L'autorité de surveillance du marché d'un État membre peut se mettre d'accord avec la Commission pour que celle-ci effectue les essais requis au titre du paragraphe 3 aux frais dudit État membre. Les essais réalisés au titre du présent paragraphe sont compris dans le nombre minimal d'essais requis au titre du paragraphe 2.

6. Chacun des États membres prépare chaque année un tableau complet des contrôles qu'il a planifiés dans le cadre de la surveillance du marché et le soumet au forum au plus tard le 1^{er} mars.

7. Tous les deux ans, chaque État membre établit un rapport sur ses constatations à la suite de tout contrôle de vérification de la conformité qu'il a effectué au cours des deux années précédentes. Ce rapport est soumis au forum au plus tard le 30 septembre de l'année suivant l'expiration de la période de deux ans concernée.

8. Les autorités chargées de la surveillance du marché exigent des opérateurs économiques qu'ils mettent à leur disposition la documentation, les informations et toute autre spécification technique, y compris l'accès aux logiciels et aux algorithmes, que les autorités jugent nécessaires pour mener leurs activités de surveillance du marché.

9. Pour les véhicules, systèmes, composants et entités techniques distinctes réceptionnés par type, les autorités chargées de la surveillance du marché tiennent dûment compte des certificats de conformité, des marques de réception par type ou des fiches de réception par type que les opérateurs économiques leur présentent.

10. Les autorités chargées de la surveillance du marché prennent les mesures appropriées en vue d'alerter les utilisateurs sur le territoire de leurs États membres, dans un délai approprié, des dangers qu'elles ou la Commission ont identifiés au sujet de tout véhicule, système, composant ou entité technique distincte, de façon à prévenir ou à réduire le risque de blessures ou d'autres dommages, y compris en mettant ces informations à disposition sur le site internet de l'autorité chargée de la surveillance du marché concernée.

Les autorités chargées de la surveillance du marché coopèrent avec les opérateurs économiques concernant l'adoption de mesures susceptibles de prévenir ou de réduire les risques présentés par les véhicules, systèmes, composants ou entités techniques distinctes que ces opérateurs mettent à disposition sur le marché.

11. Lorsque les autorités chargées de la surveillance du marché d'un État membre décident du retrait du marché d'un véhicule, d'un système, d'un composant ou d'une entité technique distincte conformément au chapitre XI, elles en informent l'opérateur économique concerné et l'autorité compétente en matière de réception concernée.

12. Les autorités chargées de la surveillance du marché s'acquittent de leurs tâches en toute indépendance et impartialité. Elles respectent la confidentialité pour protéger les secrets commerciaux, sous réserve de l'obligation visée à l'article 9, paragraphe 4, de mettre les informations à la disposition de la Commission et d'autres exigences en matière de publicité prévues par le droit de l'Union aux fins de la protection des intérêts des utilisateurs dans l'Union.

13. Les autorités chargées de la surveillance du marché des différents États membres coordonnent leurs activités de surveillance du marché, coopèrent et s'informent mutuellement des résultats de ces activités et en informent le forum. S'il y a lieu, les autorités chargées de la surveillance du marché conviennent de partager leurs tâches et de se spécialiser.

14. Lorsque, dans un même État membre, plusieurs autorités sont responsables de la surveillance du marché et des contrôles aux frontières extérieures, elles coopèrent de manière efficiente et efficace et partagent les informations relatives à leur rôle et à leurs fonctions respectifs.

15. La Commission peut adopter des actes d'exécution afin d'établir des critères communs pour déterminer l'échelle adéquate des contrôles de vérification de la conformité visés au paragraphe 1 du présent article et de déterminer des critères communs applicables au format du tableau et des rapports visés respectivement aux paragraphes 6 et 7 du présent article. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 83, paragraphe 2.

Il incombe aux États membres de prévoir, dans leur droit interne, le régime des sanctions applicables en cas de violation des dispositions du règlement sur la surveillance du marché, au plus tard le 1^{er} septembre 2020 ⁽¹⁾.

Des obligations similaires sont prévues, pour les **engins mobiles non routiers**, par le règlement (UE) 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 ⁽²⁾.

B. LA DÉSACTIVATION DES DISPOSITIFS ANTI-POLLUTION

La désactivation des dispositifs anti-pollution (désignée comme « défapage ») est une pratique en progression en Europe, notamment s'agissant des poids-lourds ⁽³⁾. Elle est sanctionnée, en droit pénal français, par l'article L. 318-3 du code de la route. Ce dernier incrimine le fait de « *réaliser sur un véhicule des transformations ayant pour effet de supprimer un dispositif de maîtrise de la pollution, d'en dégrader la performance ou de masquer son éventuel dysfonctionnement* ».

Les sanctions prévues pour cette infraction sont une amende de 7 500 €, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle liée à l'infraction (par exemple, l'activité de chauffeur routier) pendant une durée maximale d'une année, ainsi que, pour les personnes morales, la confiscation du véhicule, voire la fermeture de l'établissement.

Pour l'heure, seuls les officiers de police judiciaire peuvent constater cette infraction, ce qui exclut notamment les contrôleurs des transports terrestres.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 29 du projet de loi comporte deux habilitations à légiférer par ordonnance et procède à une modification en matière de contrôle du fonctionnement des dispositifs anti-pollution.

A. LES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE

Le **I de l'article** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, pour une durée de douze mois, dans les domaines suivants :

– recherche, constatations et sanction des infractions et manquements à la législation et à la réglementation nationales et européennes applicables à la mise sur le marché des **véhicules à moteur (1° du I)** ;

(1) Art. 84 du règlement précité.

(2) Règlement (UE) 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers.

(3) Étude d'impact du projet de loi, p. 278.

– mesures de police administrative afin d’assurer le respect de ces dispositions (**2° du I**).

En France, l’autorité chargée de la surveillance du marché sera un service à compétence nationale dénommé « service de surveillance du marché des véhicules » et rattaché à la direction générale de l’énergie et du climat. Cette dernière a été dotée, par la loi de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017, d’un budget de 5 millions d’euros à cette fin. Ce service pourrait avoir les missions suivantes : définition d’un plan de contrôle annuel, prélèvement d’échantillons sur le marché, ordonnancement et réalisation des essais, instruction des plaintes et information du public. Son programme de contrôle portera non seulement sur les véhicules dans leur ensemble mais également sur les pièces détachées, équipements, systèmes, etc. ⁽¹⁾

Le **II de l’article** procède aux mêmes habilitations s’agissant des **engins mobiles non routiers**, tels que régis par le règlement (UE) n° 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016.

Les projets de loi de ratification de ces ordonnances devront être déposés dans un délai de trois mois à compter de leur publication.

B. LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE RETRAIT DES DISPOSITIFS ANTI-POLLUTION

Le **III de l’article** habilite les contrôleurs des transports terrestres, qui dépendent de l’autorité du ministre chargé des transports, à constater l’infraction consistant à retirer ou à endommager un dispositif de lutte contre la pollution ⁽²⁾, afin de renforcer la lutte contre cette pratique qui met à mal les politiques de lutte contre la pollution.

Ces agents publics sont d’ores et déjà compétents, sur le fondement de l’article L. 130-6 du code de la route, pour constater plusieurs infractions, notamment celles relatives à la conformité des véhicules en circulation ou à la récurrence d’un excès de vitesse supérieur à 50 km/h. Ils sont particulièrement aptes à détecter les fraudes aux dispositifs anti-pollution et disposent des équipements pertinents à cette fin.

Sur le fondement de ces dispositions, en cas de détection d’une infraction concernant un dispositif anti-pollution, les contrôleurs des transports terrestres pourront non seulement immobiliser le véhicule pour remise en état, comme ils en ont d’ores et déjà la possibilité, mais également constater l’infraction afférente, ce qui permettra d’appliquer aux contrevenants l’amende de 7 500 € prévue à cet effet.

(1) *Étude d’impact du projet de loi*, p. 272.

(2) *Infraction prévue à l’article L. 318-3 du code de la route*.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté les dispositions du projet de loi initial, sous réserve d'un amendement rédactionnel adopté en commission, à l'initiative du rapporteur.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement à l'initiative de M. Xavier Roseren afin d'étendre l'interdiction prévue à l'article L. 318-3 du code de la route, qui porte sur le fait de supprimer un dispositif antipollution, d'en dégrader la performance ou d'en masquer le dysfonctionnement. Actuellement, cette interdiction ne porte que sur les personnes qui réalisent de telles modifications d'un dispositif anti-pollution mais pas sur les personnes qui font réaliser cette modification. L'amendement adopté permet de sanctionner également ces agissements, qui seront punis de 7 500 € d'amende.

Article 29 bis (nouveau)
(article L. 323-1 du code de la route)

Indépendance entre le contrôle technique et la réparation de véhicules

Introduit par la commission

Ce nouvel article, qui a été introduit sur proposition du rapporteur, vise à garantir une indépendance complète entre le contrôle technique et les activités de commerce et de réparation automobiles. Plus précisément, il prévoit d'interdire aux exploitants de centres de contrôle technique de véhicules l'exercice d'une activité dans le commerce ou la réparation automobiles, afin de garantir l'objectivité et l'impartialité des contrôles et leur indépendance vis-à-vis de la réparation et du commerce automobiles.

Si la rédaction actuelle de l'article L. 323-1 du code de la route est explicite en ce qui concerne les contrôleurs techniques et les autres fonctions exercées dans les réseaux de contrôle technique, aucune disposition ne clarifie néanmoins la portée de cette exigence vis-à-vis des centres de contrôle technique, en particulier lorsque ceux-ci ne sont pas rattachés à un réseau.

Cette rédaction permet ainsi aux exploitants de centres non rattachés à un réseau de cumuler les activités de contrôle technique et de réparation ou de commerce automobile, ce qui d'une part, s'avère incohérent avec la finalité d'une objectivité des contrôles techniques et, d'autre part, crée une différence d'égalité de traitement injustifiée entre les centres rattachés et ceux non rattachés à un réseau.

Aussi, ce nouvel article vise à interdire aux exploitants de centres de contrôle technique l'exercice d'une activité dans le commerce ou la réparation automobiles. Il prévoit également l'interdiction de l'agrément d'un centre de contrôle technique si la personne qui assure son exploitation a fait l'objet d'une condamnation inscrite au bulletin n° 2 de son casier judiciaire, à l'instar de ce qui existe déjà aujourd'hui pour les contrôleurs techniques.

Ces différentes dispositions entreraient en vigueur à l'issue d'un délai de deux années après l'adoption de la loi.

Article 29 ter (nouveau)

Rapport sur les émissions liées au transport par autocars

Introduit par la commission

Sur proposition de M. Guy Bricout et de Mme Pascale Boyer, la commission a adopté un nouvel article prévoyant la remise, dans un délai d'une année à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport élaboré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) portant sur l'impact du développement du transport en autocar sur l'environnement. Seraient notamment concernées les émissions de gaz à effet de serre et de polluants de proximité. Ce rapport serait remis aux commissions parlementaires compétentes en matière de transports et rendu public.

**TITRE IV
PROGRAMMATION DES INVESTISSEMENTS DANS LES TRANSPORTS**

Suppression maintenue par la commission

Article 30

**Programmation financière et rapport annexé prévoyant les investissements
de l'État dans les systèmes de transports pour la période 2019-2027**

Suppression maintenue par la commission

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 30, et partant le titre IV dont il est l'article unique, ont été supprimés par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat.

Cette suppression est corrélée à l'introduction en commission du titre I^{er} A. En effet, le Sénat a souhaité faire figurer en tête du texte les dispositions relatives à la programmation des investissements de l'AFITF dans les infrastructures et aux priorités de la politique des mobilités, ainsi que l'approbation du rapport annexé. Au sein du nouveau titre I^{er} A, l'article 1^{er} A reprend donc, en la modifiant, la teneur de l'article 30 du projet de loi initial.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a maintenu la suppression de l'article 30.

TITRE V SIMPLIFICATION ET MESURES DIVERSES

CHAPITRE I^{ER} Renforcer la sûreté et la sécurité

Article 31

(article 39 *decies* E [nouveau] du code général des impôts, articles L. 121-3, L. 211-1 A [nouveau], L. 211-1, L. 213-2, L. 224-1, L. 224-2, L. 224-3, L. 224-7, L. 224-8, L. 224-13, L. 225-1, L. 234-2, L. 234-8, L. 234-13, L. 234-14, L. 234-16, L. 235-1, L. 235-3, L. 325-1-2, L. 325-7, L. 325-8, L. 325-9, L. 330-2, L. 343-2 [nouveau], L. 344-1-1 [nouveau] du code de la route, article L. 511-13 du code de la consommation, article 712-2 du code pénal)

Mesures relatives à la sécurité routière

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LUTTE CONTRE LES VIOLENCES COMMISES À L'ENCONTRE DES INSPECTEURS DU PERMIS DE CONDUIRE

Les sanctions applicables aux personnes ayant commis des outrages ou des violences à l'encontre des inspecteurs du permis de conduire sont définies par le code pénal et le code de la route.

Lorsqu'elles sont commises sur une personne chargée d'une mission de service public (ce qui est le cas d'un inspecteur du permis de conduire) et en raison de sa qualité, les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente sont punies de quinze ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende (articles 222-9 et 222-10 du code pénal), les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours sont punies de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende (articles 222-11 et 222-12 du code pénal) et les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (article 222-13 du code pénal). Les outrages aux personnes chargées d'une mission de service public en raison de leur qualité sont punis de 7 500 euros d'amende en application de l'article 433-5 du code pénal.

Enfin, l'article L. 211-1 du code de la route prévoit que le tribunal peut prononcer une peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus.

B. SANCTION DES INFRACTIONS AUX RÈGLES DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉTENTION ET À LA SUSPENSION DU PERMIS DE CONDUIRE

L'article L. 224-1 du code de la route prévoit que les officiers et agents de police judiciaire retiennent à titre conservatoire le permis de conduire d'une personne qui conduit alors qu'elle est sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants, qui refuse de se soumettre aux tests visant à contrôler son alcoolémie ou l'usage de stupéfiants ou qui a fait un excès de vitesse de plus 40 kilomètres à l'heure. Il prévoit aussi que le permis peut être retenu en cas d'accident de la circulation ayant entraîné la mort d'une personne, lorsqu'il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner que le conducteur a commis une infraction en matière de respect des vitesses maximales autorisées ou des règles de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage.

L'article L. 224-2 du code de la route permet au préfet de prononcer la suspension du permis de conduire d'un conducteur qui a commis des faits similaires. La durée de la suspension ne peut excéder six mois, sauf dans le cas où le conducteur a commis un accident de la circulation ayant entraîné la mort d'une personne. Dans ce cas, la durée de la suspension du permis de conduire peut être portée à un an.

L'article L. 224-4 du même code prévoit que, pendant la durée de la rétention du permis de conduire, le véhicule peut être immobilisé d'office jusqu'à ce qu'un conducteur qualifié proposé par le conducteur ou le propriétaire du véhicule puisse en assurer la conduite.

L'article L. 224-7 du même code prévoit que, lorsqu'il est saisi d'un procès-verbal constatant une infraction punie par le code de la route de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire, le préfet du département où cette infraction a été commise peut, s'il n'estime pas devoir procéder au classement, prononcer à titre provisoire soit un avertissement, soit la suspension du permis de conduire ou l'interdiction de sa délivrance lorsque le conducteur n'en est pas titulaire. L'article L. 224-8 du même code prévoit que la durée maximale de la suspension ou de l'interdiction est de six mois mais qu'elle est portée à un an pour les infractions suivantes :

- atteinte involontaire à la vie ou atteinte involontaire à l'intégrité de la personne susceptible d'entraîner une incapacité totale de travail personnel ;
- conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique ;
- délit de fuite.

C. LUTTE CONTRE LA CONDUITE SOUS L'EMPRISE DE L'ALCOOL ET DE PRODUITS STUPÉFIANTS

L'article L. 234-1 du code de la route définit les sanctions applicables aux personnes qui conduisent un véhicule en état d'ivresse manifeste ou sous l'empire d'un état alcoolique caractérisé par une concentration d'alcool dans le sang égale ou supérieure à 0,80 gramme par litre ou par une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre. L'article L. 234-8 du même code définit les sanctions applicables aux personnes qui refusent de se soumettre aux tests visant à contrôler leur alcoolémie. Les personnes qui commettent ces délits sont passibles de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende et ces délits donnent lieu à la réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire. Des peines complémentaires peuvent également être prononcées comme la suspension ou l'annulation du permis de conduire (avec interdiction de solliciter un nouveau permis pendant une durée maximale de trois ans) ou l'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur (pour une durée maximale de cinq ans). Par ailleurs, le juge peut interdire aux personnes condamnées pour conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique de conduire un véhicule qui n'a pas été équipé par un professionnel agréé ou par construction d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique. Cette interdiction peut être de cinq ans au plus.

L'article L. 235-1 du code de la route définit les sanctions applicables aux personnes qui conduisent en ayant fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants. L'article L. 235-3 du même code définit les sanctions applicables aux personnes ayant refusé de se soumettre aux tests visant à contrôler cet usage. Ces personnes peuvent être condamnées à deux ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende (la peine est portée à trois ans d'emprisonnement et 9 000 euros d'amende si elles conduisaient à la fois sous l'emprise de stupéfiants et sous l'emprise de l'alcool). Ces délits donnent lieu à la réduction de la moitié du nombre maximal de points du permis de conduire. Enfin, le juge peut prononcer des peines complémentaires comme la suspension ou l'annulation du permis de conduire (avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pour une durée maximale de trois ans) ou encore l'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur (pour une durée maximale de cinq ans).

L'article L. 234-13 du code de la route prévoit que toute condamnation pour conduite en état d'ivresse manifeste ou sous l'empire d'un état alcoolique ou pour refus de se soumettre aux tests visant à contrôler l'alcoolémie, commise en état de récidive, donne lieu de plein droit à l'annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus.

L'article L. 325-1-2 du code de la route prévoit que, dès lors qu'est constatée une infraction pour laquelle une peine de confiscation obligatoire du véhicule est encourue ou une infraction de dépassement de 50 kilomètres à l'heure ou plus de la vitesse maximale autorisée, le préfet du département où cette infraction a été commise peut faire procéder à titre provisoire à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule dont l'auteur s'est servi pour commettre l'infraction. Il en informe immédiatement, par tout moyen, le procureur de la République, sauf s'il a été recouru à la procédure de l'amende forfaitaire. Lorsque l'immobilisation ou la mise en fourrière prévue à l'article L. 325-1-1 du même code n'est pas autorisée par le procureur de la République dans un délai de sept jours suivant la décision du préfet, le véhicule est restitué à son propriétaire. Par ailleurs, lorsque l'auteur de l'infraction n'est pas le propriétaire du véhicule, l'immobilisation ou la mise en fourrière est levée dès qu'un conducteur qualifié proposé par l'auteur de l'infraction ou par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule peut en assurer la conduite.

À ces mesures répressives, le code de la route ajoute des mesures préventives. Ainsi, l'article L. 234-14 dispose que tout conducteur d'un véhicule automobile doit justifier de la possession d'un éthylotest. Toutefois, si l'article R. 233-1 du même code prévoit que cet éthylotest doit être présenté à toute réquisition des agents de l'autorité compétente lorsque les dispositions du code l'exigent, l'amende que cet article prévoyait pour non présentation de l'éthylotest a été supprimée par le décret n° 2013-180 du 28 février 2013.

D. MODERNISATION DES PROCÉDURES APPLICABLES EN FOURRIÈRE

L'immobilisation et la mise en fourrière des véhicules sont régies par le chapitre V du titre II du livre III du code de la route.

L'article L. 325-6 dispose que les véhicules mis en fourrière dangereux ne peuvent être retirés de la fourrière que par des réparateurs chargés par les propriétaires d'effectuer les travaux indispensables et qu'ils ne peuvent être restitués à leurs propriétaires qu'après vérification de la bonne exécution de ces travaux. En cas de désaccord sur l'état du véhicule, un expert est désigné, qui peut, le cas échéant, déterminer les travaux à effectuer avant la remise du véhicule au propriétaire.

L'article L. 325-9 prévoit que les frais d'indemnisation, d'enlèvement, de garde en fourrière et d'expertise sont à la charge du propriétaire du véhicule. Toutefois, dans le cas d'un véhicule abandonné, ils sont à la charge de l'autorité de fourrière, c'est-à-dire des collectivités territoriales ou de l'État (qui est l'autorité de fourrière dans près de deux tiers des départements).

En application de l'article L. 325-7, un véhicule est réputé abandonné à l'expiration d'un délai de trente jours à compter de la mise en demeure faite à son propriétaire d'avoir à le retirer en fourrière. Ce délai est réduit à dix jours pour les véhicules déclarés hors d'état de circuler dans des conditions normales de sécurité

et qu'un expert désigné par l'administration aura estimés d'une faible valeur marchande (inférieure à un montant fixé par arrêté interministériel).

L'article L. 325-8 dispose que l'autorité dont relève la fourrière remet au service chargé du domaine les véhicules dont elle a constaté l'abandon en vue de leur mise en vente. Ceux que le service chargé du domaine estime invendables et ceux qui ont fait l'objet d'une tentative de vente infructueuse sont livrés à la destruction par l'autorité dont relève la fourrière.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

A. LUTTE CONTRE LES VIOLENCES COMMISES À L'ENCONTRE DES INSPECTEURS DU PERMIS DE CONDUIRE

Les agressions envers les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière sont aujourd'hui en augmentation. En 2017, 28 plaintes ont été recensées contre 15 en 2016 et 13 en 2015. Cette situation est préjudiciable à l'organisation des examens du permis de conduire et affecte le climat de réalisation des épreuves ⁽¹⁾. C'est pourquoi le 2° du I de l'article 31 du projet de loi complète les dispositions visant à lutter contre les agressions des inspecteurs du permis de conduire en instituant une mesure administrative d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire. Elle permet d'éviter qu'un candidat ne se représente à l'examen dans l'intervalle entre la commission des faits et le jugement.

Le 2° du I insère à cet effet, dans le code de la route, un article L. 211-0-1 qui prévoit que, lorsqu'il est informé d'un dépôt de plainte pour des faits de violence ou d'outrage, le préfet du département où l'infraction a été commise peut interdire à l'auteur des faits de se présenter à l'examen. Cette interdiction doit être prononcée dans les vingt-quatre heures suivant la transmission de l'information. Sa durée est limitée dans le temps : deux mois pour les faits d'outrage et six mois pour les faits de violence. Cette interdiction cesse d'avoir effet lorsqu'une décision judiciaire prononçant une peine d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire devient exécutoire. Sa durée s'impute sur celle de la peine prononcée par le tribunal. Enfin, l'interdiction est considérée comme non avenue en cas d'ordonnance de non-lieu, de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas de peine d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire.

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 285

Le 3° du I modifie l'article L. 211-1 du code de la route de manière à ce que le juge doive se prononcer sur l'opportunité et la durée de la peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen du permis. Il prévoit ainsi que la peine complémentaire (que le juge pouvait choisir de prononcer ou non) ne peut être écartée par la juridiction que si celle-ci rend une décision spécialement motivée sur ce point.

Enfin, le 10° du I modifie l'article L. 225-1 du code de la route relatif à l'enregistrement et au traitement automatisé de données relatives au permis de conduire. Le *a* ajoute à la liste des informations enregistrées par les services de l'État, sous l'autorité et le contrôle du ministre de l'intérieur, les décisions administratives dûment notifiées portant interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire. Le *b* y ajoute les décisions judiciaires portant interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire.

B. SANCTION DES INFRACTIONS AUX RÈGLES DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET ÉVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RÉTENTION ET À LA SUSPENSION DU PERMIS DE CONDUIRE

Près de 10 % des accidents corporels de la route seraient liés à l'utilisation du téléphone en conduisant et 1 % des accidents mortels auraient pour cause l'utilisation du téléphone. Une communication téléphonique multiplie par trois le risque d'accident matériel ou corporel. L'étude d'impact du projet de loi indique que les observations des véhicules en circulation de jour montrent que 3,1 % des automobilistes, 5,2 % des conducteurs de véhicules utilitaires et 4,9 % des conducteurs de poids lourds observés utilisaient un téléphone tenu en main ou à l'oreille. Malgré le renforcement progressif de la réglementation en la matière, les sanctions restent insuffisamment dissuasives. C'est pourquoi l'article 31, qui étend les cas dans lesquels le permis peut être retenu, prend désormais en compte le cas du téléphone tenu en main. Cet article renforce également le dispositif relatif à la suspension du permis de conduire des personnes conduisant sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants, délits qui sont à l'origine de près du tiers des accidents mortels⁽¹⁾.

Dans cette perspective, le 4° du I réécrit l'article L. 224-1 du code de la route relatif à la rétention du permis de conduire. Il améliore sa lisibilité et le complète.

Tout d'abord, la rétention du permis lorsqu'une ou des infractions en matière de respect des vitesses maximales autorisées ou des règles de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage sont soupçonnées (qui était limitée aux cas où il y a eu un accident mortel) est étendue aux cas d'accidents ayant occasionné un dommage corporel. De plus, les infractions « *en matière d'usage du téléphone tenu en main* » sont ajoutées à la liste des infractions dont le soupçon justifie la retenue du permis, lorsqu'il y a eu un accident mortel

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 291

ou qui a occasionné un dommage corporel. Par ailleurs, est prévu un nouveau cas de rétention du permis, qui concerne la situation où « *une infraction en matière d'usage du téléphone tenu en main est établie simultanément avec une des infractions en matière de respect des règles de conduite des véhicules, de vitesse, de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage* ».

Enfin, l'article L. 224-1 dans sa nouvelle rédaction habilite les agents de police judiciaire adjoints à procéder à la retenue à titre conservatoire du permis de conduire du conducteur dans deux cas : lorsqu'il y a eu un excès de vitesse de plus de 40 kilomètres à l'heure ou lorsqu'il y a eu commission simultanée d'une infraction en matière d'usage du téléphone tenu en main et d'une infraction en matière de respect des règles de conduite des véhicules, de vitesse, de croisement, de dépassement, d'intersection ou de priorités de passage.

Le 5° du I réécrit l'article L. 224-2 du code de la route. Il améliore sa lisibilité et ajoute à la liste des cas dans lesquels le préfet peut prononcer la suspension du permis de conduire ceux ajoutés par le 4° à l'article L. 224-1 du code de la route. Il étend à un an la durée pendant laquelle le permis de conduire peut être suspendu par le préfet aux cas d'accident ayant occasionné un dommage corporel, de conduite sous l'emprise de l'alcool et de stupéfiants et de refus de se soumettre aux tests visant à contrôler son alcoolémie ou l'usage de stupéfiants. Enfin, pour les infractions pour lesquelles des vérifications d'alcoolémie ou d'usage de produits stupéfiants doivent être effectuées, il fait passer de 72 heures à 120 heures le délai dont le préfet dispose pour suspendre le permis à compter de sa rétention, ce qui permet de tenir compte des contraintes des laboratoires.

Le 6° et le 7° du I procèdent à des mesures de coordination qui tirent les conséquences des modifications des articles L. 224-1 et L. 224-2 du code de la route réalisées par le 4° et le 5° du I.

Enfin, le 8° du I étend la possibilité ouverte par l'article L. 224-8 du code de la route au préfet, saisi d'un procès-verbal constatant une infraction punie par le même code de la peine complémentaire de suspension du permis de conduire, de suspendre pendant un an le permis ou d'interdire de le passer pendant un an. Cette extension concerne les cas dans lesquels la personne a conduit sous l'emprise de stupéfiants ou a refusé de se soumettre aux tests visant à vérifier son alcoolémie ou l'usage de stupéfiants.

C. LUTTE CONTRE LA CONDUITE SOUS L'EMPRISE DE L'ALCOOL ET DE PRODUITS STUPÉFIANTS

29 % des décès routiers interviennent alors qu'au moins un des conducteurs impliqués avait un taux d'alcool dépassant le taux légal et 22 % d'entre eux interviennent lors d'un accident impliquant au moins un conducteur pour lequel les tests ont montré qu'il conduisait sous l'emprise de stupéfiants. Enfin, 4,2 % des conducteurs impliqués dans un accident mortel circulaient sans

permis valide. Cette situation implique de renforcer les efforts pour lutter contre la conduite sous l'emprise de l'alcool et des stupéfiants et la conduite sans permis ⁽¹⁾.

Dans ce but, les 11°, 12° et 16° du I ajoutent la confiscation du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction (si celui-ci en est le propriétaire) à la liste des peines complémentaires qui peuvent être prononcées pour :

– conduite en état d'ivresse ou sous l'empire de l'état alcoolique (modification de l'article L. 234-2 du code de la route par le 11°) ;

– refus de se soumettre aux tests visant à contrôler l'alcoolémie (modification de l'article L. 234-8 du même code par le 12°) ;

– conduite sous l'emprise de stupéfiants (modification de l'article L. 235-1 du même code par le 16°) ;

– refus de se soumettre aux tests visant à contrôler l'usage de stupéfiants (modification de l'article L. 235-3 du même code par le 16°).

Le 13° du I modifie l'article L. 234-13 du code de la route pour supprimer l'interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis pendant trois ans au plus, faite aux personnes condamnées pour conduite en état d'ivresse manifeste ou sous l'empire d'un état alcoolique ou qui ont refusé de se soumettre aux tests visant à contrôler l'alcoolémie et qui sont récidivistes. Elle remplace cette sanction par l'interdiction de conduire un véhicule non équipé d'un éthylotest anti-démarrage. Cette sanction est applicable pendant une durée de trois ans à compter de la date d'obtention du nouveau permis de conduire (l'ancien ayant été automatiquement annulé). Par ailleurs, à l'issue de la période d'interdiction, une commission médicale doit se prononcer sur l'aptitude médicale à la conduite de la personne. Enfin, l'interdiction ne s'applique pas si le nouveau permis a été obtenu plus de trois ans après l'annulation du précédent. Le III de l'article procède à une modification de coordination à l'article 712-2 du code pénal relatif à l'adaptation des textes outre-mer.

Le 14° du I supprime l'obligation de détenir un éthylotest dans son véhicule qui était prévue par l'article L. 234-14 du code de la route, le Gouvernement ayant considéré que la faisabilité et l'efficacité de cette obligation n'étaient pas avérées ⁽²⁾.

Le 15° du I met en place un dispositif sanctionnant le non-respect de l'interdiction de conduire un véhicule non équipé d'un éthylotest anti-démarrage. Il complète l'article L. 234-16 du code de la route pour prévoir que les contrevenants encourent une peine de deux ans d'emprisonnement et 4 500 euros d'amende ainsi que les peines complémentaires suivantes :

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 294-295.

(2) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 309.

– interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur (pour une durée maximale de cinq ans) ;

– annulation du permis de conduire avec interdiction de solliciter la délivrance d'un nouveau permis (pour une durée maximale de trois ans) ;

– peine de travail d'intérêt général.

Par ailleurs, le contrevenant récidiviste peut se voir confisquer son véhicule s'il en est le propriétaire.

Le 17° du I modifie l'article L. 325-1-2 du code de la route pour étendre le champ d'application des dispositions relatives à la procédure d'immobilisation et de mise en fourrière à l'initiative du préfet mise en œuvre à l'initiative du préfet aux cas suivants :

– conduite d'un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule ;

– conduite d'un véhicule en état d'ivresse manifeste ou sous l'empire d'un état alcoolique ;

– conduite sous l'emprise de produits stupéfiants ;

– refus de se soumettre aux tests de contrôle de l'alcoolémie et de l'usage de produits stupéfiants.

Par ailleurs, le 17° du I précise que lorsque les vérifications effectuées ne permettent pas d'établir que la personne dont le véhicule a été mis en fourrière conduisait en ayant fait usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants, l'immobilisation et la mise en fourrière sont immédiatement levées. Enfin, il précise les règles applicables à la récupération en fourrière du véhicule par un autre conducteur. Il prévoit que le véhicule peut être récupéré à l'issue du délai de sept jours dont dispose le procureur de la République pour avaliser la mise en fourrière. Il précise que lorsque le véhicule était un véhicule volé ou était loué à titre onéreux à un tiers, l'immobilisation ou la mise en fourrière est levée dès qu'un conducteur qualifié proposé par le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule peut en assurer la conduite.

L'application de l'article L. 325-1-2 dans sa rédaction résultant du projet de loi est étendue à la Polynésie française par le 19° du I (qui insère un article L. 343-2 dans le code de la route) et à la Nouvelle Calédonie par le 20° du I (qui insère un article L. 344-1-1 dans le code de la route).

D. MODERNISATION DES PROCÉDURES APPLICABLES EN FOURRIÈRE

Les frais d'indemnisation des gardiens de fourrière supportés par l'État représentent plus de 10 millions d'euros par an, ce qui correspond à plus de 38 000 véhicules abandonnés par leurs propriétaires. Par ailleurs, la plupart des véhicules qui font l'objet d'une proposition de classement par un expert en automobile ont été livrés à la destruction et très peu de véhicules sont vendus par les services en charge du domaine ou récupérés par leurs propriétaires ⁽¹⁾. Or l'ensemble des procédures à mettre en œuvre est complexe et fait intervenir une pluralité d'acteurs dans des délais contraints souvent difficiles à respecter.

C'est pourquoi le V habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier les dispositions du code de la route relatives aux procédures applicables aux véhicules mis en fourrière ainsi qu'à la gestion de ces véhicules afin de :

– créer un système d'information dédié aux véhicules mis en fourrière permettant l'échange d'informations ;

– prévoir les conditions dans lesquelles certains véhicules peuvent, en raison de leur état, faire l'objet d'une interdiction de circulation dès leur mise en fourrière (puis être, le cas échéant, restitués à leur propriétaire sans travaux) et prévoir les conditions dans lesquelles l'interdiction de circulation peut être levée ;

– permettre, dans le cadre de la procédure d'abandon des véhicules mis en fourrière, la substitution de l'intervention de l'expert en automobile par la prise en compte des données techniques de ces véhicules et des motifs de leur mise en fourrière.

Le Gouvernement dispose d'un délai d'un an à compter de la publication de la loi pour prendre l'ordonnance. Le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

E. AUTRES MESURES

Le 1° du I apporte une modification rédactionnelle à l'article L. 121-3 du code de la route, pour tenir compte de la réforme des tribunaux de grande instance réalisée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

Le 18° du I modifie l'article L. 330-2 du code de la route pour compléter la liste des personnels auxquels sont communiquées les informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci, qui sont enregistrées sous l'autorité et le contrôle du ministre de l'intérieur. Il autorise leur communication aux agents de la

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 295.

concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il autorise également cette communication aux personnels du Groupement GIE SNSA qui sont chargés de recevoir les appels d'urgence en provenance du numéro 112 (eCall 112), service interopérable dans toute l'Union européenne qui permet de passer des appels d'urgence à partir d'un véhicule léger grâce à la technologie eCall et vise à permettre une intervention des services d'urgence plus rapide.

Enfin, le II complète l'article L. 511-13 du code de la consommation pour autoriser les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à constater les infractions assimilées au recel ou voisines de celui-ci.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels adoptés en commission (suppression du IV qui ne présentait pas d'intérêt sur le plan juridique, améliorations rédactionnelles apportées aux 4°, 5° et 8° du I et au V), deux séries d'amendements « de fond » ont été adoptées en commission. Elles concernent les sanctions des violences commises à l'encontre des inspecteurs du permis de conduire et la conduire sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants.

1. Lutte contre les violences commises à l'encontre des inspecteurs du permis de conduire

Le 2° du I a été supprimé lors de l'examen en commission par des amendements identiques du rapporteur et de Mme Françoise Gatel, rapporteure pour avis de la commission des lois. Le Sénat a manifesté de vives interrogations sur la nécessité de légiférer sur un phénomène dont l'ampleur est très limitée, alors que d'autres catégories d'agents publics sont victimes d'agressions bien plus fréquentes. Par ailleurs, le Sénat a considéré que le dispositif, qui fait reposer une mesure administrative restrictive de droits sur une simple plainte – qui ne constitue ni un indice de culpabilité, ni un constat d'infraction – et ne précise ni les critères, ni les éléments de nature à permettre au préfet d'établir la dangerosité de la personne concernée et la menace qu'elle représente pour l'ordre public, ne permet pas d'assurer une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. De plus, le Sénat a supprimé le *a* du 10° qui modifiait l'article L. 225-1 du code de la route pour tirer les conséquences du 2°.

Le 3° du I a été modifié par l'adoption d'amendements identiques du rapporteur et de Mme Françoise Gatel, rapporteure pour avis de la commission des lois. Ces amendements d'amélioration juridique ont précisé les conditions dans lesquelles la juridiction pouvait choisir de ne pas prononcer la peine complémentaire prévue par l'article L. 211-1 du code de la route. Ils prévoient que

c'est en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur que la juridiction peut ne pas prononcer cette peine.

2. Lutte contre la conduite sous l'emprise de l'alcool et de produits stupéfiants

Le 12°, le 13°, le 17° et le 19° du I ont été modifiés lors de l'examen du texte en commission.

Le 12° a été complété par des amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis de la commission des lois : ces amendements ont ajouté à la liste des peines complémentaires qui peuvent être prononcées en application de l'article L. 234-8 du code de la route à l'encontre d'une personne qui a refusé de se soumettre aux tests visant à contrôler son alcoolémie, une peine qui existe déjà pour la conduite en état d'ivresse ou sous l'emprise de l'état alcoolique : l'interdiction (pour une durée maximale de cinq ans) de conduire un véhicule non équipé d'un éthylotest anti-démarrage.

Le 13° a été modifié à l'initiative du rapporteur et de la rapporteure pour avis de la commission des lois : la référence à la commission médicale chargée de se prononcer sur l'aptitude à la conduite de la personne récidiviste condamnée en application l'article L. 234-13 du code de la route a été supprimée, au motif que cette précision était du domaine réglementaire.

Le 17° a été modifié par des amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis de la commission des lois pour supprimer les nouveaux cas dans lesquels le préfet peut faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière d'un véhicule (conduite sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants, refus de se soumettre aux tests de contrôle de l'alcoolémie et de l'usage de produits stupéfiants, conduite sans permis de conduire). Le Sénat a considéré que cette extension n'était pas souhaitable au regard de l'atteinte portée au droit de propriété et aux coûts associés aux opérations de mise en fourrière et qu'elle pourrait poser problème tant aux conducteurs qu'aux forces de l'ordre dans les zones où les réseaux de fourrière sont moins denses et les déplacements plus importants.

Le 19° a été supprimé par un amendement du rapporteur au motif que l'Assemblée de la Polynésie française, qui a donné un avis défavorable au projet de loi, a notamment critiqué l'absence d'adaptation de l'article L. 325-1-2 du code de la route réécrit par la loi ⁽¹⁾.

(1) Avis n° 2018-16 A/APF du 29 novembre 2018.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté un amendement de M. Roger Karoutchi qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement. Cet amendement complète l'article 31 par des VI à VIII pour mettre en place une expérimentation d'une durée de trois ans. Celle-ci autorise les opérateurs de transports publics de voyageurs à mettre en œuvre la transmission et l'enregistrement permanent d'images prises sur la voie publique et dans des lieux et établissements ouverts au public, au moyen de caméras frontales embarquées dans les matériels roulants qu'ils exploitent.

L'exploitation des images collectées doit uniquement servir à l'amélioration de la connaissance de l'accidentologie ferroviaire et des transports guidés et routiers, la prévention de la réalisation ou de la réitération d'accidents de transport et la formation et la pédagogie des personnels de conduite et leur hiérarchie.

En dehors des cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire, ces enregistrements sont effacés au bout de six mois. Les enregistrements qui ne sont pas en lien avec un incident ou un accident de transport ne peuvent pas être exploités. La rédaction initiale de l'amendement prévoyait qu'ils devaient être supprimés automatiquement dans un délai maximum de trente jours. Ce délai a été réduit à quinze jours suite à l'adoption d'un sous-amendement de M. Jean-Michel Houllegatte.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels, la commission a adopté plusieurs amendements de fond.

En premier lieu, la commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui rétablit le 2° du I supprimé par le Sénat. Le 2° du I prévoit que, lorsqu'il est informé d'un dépôt de plainte pour des faits de violence ou d'outrage, le préfet du département où l'infraction a été commise peut interdire à l'auteur des faits de se présenter à l'examen. La commission a jugé que le rétablissement de cette mesure était nécessaire pour protéger de manière plus efficace les inspecteurs du permis de conduire d'actes dont le nombre a augmenté ces dernières années.

La commission a également adopté un amendement de Mme Françoise Dumas qui insère un 3° bis dans le I pour compléter l'article L. 213-2 du code de la route qui prévoit que les professionnels du secteur de l'enseignement de la conduite doivent remettre aux candidats au permis de conduire un contrat écrit. L'amendement prévoit que ce contrat doit être conforme à un contrat type défini par décret en Conseil d'État. Cette mesure permettra notamment aux candidats de disposer d'une base homogène et favorisant la comparaison entre les prestations et les conditions qui leur sont proposées.

Considérant que la lutte contre l'alcool et la prise de stupéfiants était une priorité de la sécurité routière, la commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui rétablit les dispositions du 17° du I supprimées par le Sénat : la possibilité ouverte au préfet de faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière d'un véhicule pour conduite sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants, pour refus de se soumettre aux tests de contrôle de l'alcoolémie et de l'usage de produits stupéfiants ou encore pour conduite sans permis de conduire.

La commission a également adopté un amendement de votre rapporteure pour étendre à de nouvelles infractions la possibilité ouverte par le 17° du I. Cet amendement permet de faire procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière d'un véhicule lorsque celui-ci a été utilisé pour la commission d'une infraction réprimée par les articles R. 635 8 et R. 644 2 du code pénal relatifs aux dépôts illégaux d'ordures. Cet amendement vise à lutter contre les dépôts sauvages d'ordures à l'aide de véhicules, qui dénaturent les paysages et peuvent comporter des dangers pour le voisinage, notamment s'ils gênent la circulation ou sont sources de pollution.

La commission a adopté un amendement de Mme François Dumas qui crée un I *bis* insérant un article 39 *decies* E dans le code général des impôts. Cet article met en place un mécanisme de suramortissement fiscal pour l'acquisition par les écoles de conduite de simulateurs. Ces simulateurs permettent d'accélérer la prise en main du véhicule, d'appréhender les manœuvres ou encore la conduite sous la pluie ou sous la neige. Ils permettent également de faire baisser les coûts car le coût horaire d'une heure de conduite est beaucoup moins élevé sur simulateur qu'en conditions réelles. Le taux de ce suramortissement est fixé à 40 % de la valeur d'origine du simulateur. La déduction est applicable pendant une durée de deux ans : elle s'applique aux biens acquis sur une période allant du 9 mai 2019 et jusqu'au 8 mai 2021.

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui crée un III *bis* modifiant trois articles du code de la route relatif aux fourrières, dans le but de faciliter leur désencombrement. Il modifie l'article L. 325-7 du code pour réduire de 30 jours à 15 jours le délai à partir duquel les véhicules laissés en fourrière sont réputés abandonnés et peuvent être mis en vente par les services chargés du domaine. En contrepartie, il prévoit que ces véhicules abandonnés peuvent être récupérés par leur propriétaire avant leur vente et modifie pour ce faire l'article L. 325-8. La procédure de vente d'un véhicule abandonné en fourrière dure au moins deux mois, ce qui laisse le temps au propriétaire qui se serait montré peu vigilant de récupérer son véhicule. Enfin, il modifie l'article L. 325-9 du code de la route pour adapter le dispositif relatif aux frais de fourrière et prévoir explicitement que la notion de frais de vente couvre les frais de mise en vente.

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui supprime l'expérimentation prévue par les VI à VIII insérés dans l'article 31 au Sénat pour autoriser les opérateurs de transports publics de voyageurs à mettre en œuvre la

transmission et l'enregistrement permanent d'images prises sur la voie publique et dans des lieux et établissements ouverts au public au moyen de caméras frontales embarquées dans les matériels roulants qu'ils exploitent. La commission a en effet considéré que l'usage de caméras sur les véhicules de transports en commun qui filmeraient l'ensemble de la chaussée et de ses abords n'était ni nécessaire, ni proportionné aux objectifs qui avaient été assignés à ce dispositif par le Sénat (amélioration de la connaissance de l'accidentologie, formation et pédagogie) et qu'il constituerait donc une atteinte trop importante aux libertés individuelles.

Enfin, la commission a adopté un amendement du Gouvernement qui complète l'article 31 par un IX et un X. Le IX met en place l'expérimentation, dans certains départements, de la désintermédiation de l'attribution des places d'examen pratique du permis de conduire, qui était une des recommandations du rapport « Vers un permis de conduire plus accessible et une éducation routière renforcée » remis par Mme la députée François Dumas au Premier Ministre en février dernier. Cette expérimentation doit permettre une meilleure répartition des places d'examen en rapprochant l'offre et la demande. Si le bilan de l'expérimentation est positif, le Gouvernement pourra généraliser le dispositif. C'est pourquoi le X habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires pour modifier l'article L. 213-4-1 du code de la route en cas de besoin.

Article 31 bis A (nouveau)

(articles L. 211-4 et L. 211-5 du code de la route)

Extension du dispositif de conduite encadrée

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 211-4 du code de la route dispose que tout élève âgé d'au moins dix-huit ans inscrit pour suivre une formation à la conduite des véhicules légers peut suivre un apprentissage en conduite supervisée, sous la surveillance constante et directe d'un accompagnateur, après validation de sa formation initiale.

L'article L. 211-5 du même code dispose que les personnes suivant une formation professionnelle en vue de l'obtention d'un diplôme de l'Éducation nationale permettant la délivrance du permis de conduire peuvent pratiquer la conduite encadrée, sur un véhicule léger, sous la surveillance constante et directe d'un accompagnateur. Par ailleurs, la conduite encadrée est accessible à partir de l'âge de seize ans aux élèves ayant validé la formation préalable à l'obtention du permis de conduire des véhicules légers.

Aujourd'hui, seuls les diplômes de l'Éducation nationale permettant la délivrance du permis de conduire sont éligibles à une phase de conduite encadrée sur un véhicule de la catégorie B, qui autorise un jeune en formation à passer son examen de la catégorie B à partir de 16 ans dans le cadre de son diplôme, et à conduire accompagné jusqu'à sa majorité. Les personnes préparant un titre professionnel du ministère de l'emploi ne sont pas concernées par ce dispositif. Par ailleurs, ces dispositions ne concernent pas la conduite sur des véhicules du groupe lourd.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Pour remédier aux lacunes du dispositif existant, la commission a adopté un amendement du Gouvernement créant un article 31 *bis* A qui modifie les articles L. 211-4 et L. 211-5 du code de la route pour étendre le dispositif existant de la conduite encadrée aux personnes préparant un titre professionnel du ministère de l'emploi et pour développer ce dispositif pour les véhicules du groupe lourd.

Article 31 bis B (nouveau)

(article L. 3341-4 du code de la santé publique)

Placement des éthylotests à proximité des étalages des boissons alcooliques dans les débits de boissons à emporter

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le premier alinéa de l'article L. 3341-4 du code de la santé publique, qui a été créée par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, prévoit que, dans les débits de boissons à consommer sur place dont la fermeture intervient entre 2 heures et 7 heures, un ou plusieurs dispositifs permettant le dépistage de l'imprégnation alcoolique doivent être mis à la disposition du public. Cette mesure vise à lutter contre la conduite sous l'empire d'un état alcoolique.

Ce dispositif ne paraît pas suffisant car la consommation d'alcool s'effectue à toute heure de la journée et de la nuit, dans un cadre plus large que les débits de boissons à consommer sur place. C'est pourquoi il est nécessaire de promouvoir l'auto-dépistage auprès des consommateurs d'alcool dans tous les lieux où des boissons alcooliques sont vendues.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure créant un article 31 *bis* B qui complète l'article L. 3341-4 du code de la santé publique pour prévoir que, dans les débits de boissons à emporter, les éthylo-tests doivent être proposés à la vente à proximité des étalages des boissons alcooliques. Cet amendement vise à mettre en œuvre la mesure n° 11 du Comité interministériel de la sécurité routière du 9 janvier 2018. En application du II du nouvel article 31 *bis* B, cette mesure entre en vigueur six mois après la promulgation de la loi.

Article 31 bis C (nouveau)

(article L. 3115-3-1 [nouveau] du code des transports)

Arrêts des autobus à la demande

Introduit par la commission

Testée dans plusieurs villes de France, l'expérimentation des arrêts à la demande a été également mise en place par Île-de-France-Mobilités depuis 2018 sur onze lignes de bus, à partir de dix heures du soir. Elle vise à lutter contre les violences sexuelles et sexistes. L'article 31 *bis* C, issu d'un amendement présenté par M. Jean-Marc Zulesi et les membres du groupe La République en Marche, qui a fait l'objet de deux sous-amendements d'amélioration juridique de votre rapporteure, introduit un article L. 3115-3-1 dans le code des transports pour inscrire dans la loi le principe selon lequel, en période nocturne, les arrêts effectués par les autobus peuvent être réalisés en tout point de la ligne régulière à la demande des usagers qui souhaitent en descendre.

Article 31 bis D (nouveau)

(articles L. 3313-4 [nouveau] et L. 3315-4-1 du code des transports)

Renforcement de la protection des conducteurs de véhicules utilitaires légers

Introduit par la commission

Aujourd'hui, aucun texte législatif ou réglementaire n'empêche les conducteurs de véhicules utilitaires légers de dormir plusieurs nuits consécutives dans leur véhicule, alors que la réglementation sociale européenne interdit aux conducteurs de véhicules de plus de 3,5 tonnes de prendre leurs repos hebdomadaires normaux dans la cabine des poids lourds.

C'est pourquoi, la commission a adopté un amendement présenté par M. Damien Pichereau et les membres du groupe La République en Marche inspiré de l'une des propositions formulées par le rapport « Pour une meilleure régulation et des usages maîtrisés » remis par M. Damien Pichereau au Premier Ministre en

janvier 2018. Il introduit dans le code des transports un article L. 3313-4 qui vise à contraindre l'employeur d'un conducteur de véhicule utilitaire léger à lui assurer des conditions d'hébergement compatibles avec la dignité humaine et respectueuses de sa santé. Cet article doit aussi permettre aux conducteurs de bénéficier de conditions appropriées pour prendre leurs repos, afin de préserver la sécurité routière.

Par ailleurs, l'article 31 *bis* D complète l'article L. 3315-4-1 du code des transports pour prévoir qu'est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'organiser le travail des conducteurs mentionnés à l'article L. 3313-4 sans veiller à ce que ceux-ci puissent bénéficier de conditions d'hébergement, hors du véhicule, compatibles avec la dignité humaine, dans des conditions d'hygiène respectueuses de leur santé.

Article 31 bis

(article L. 213-1 du code de la route)

Portée départementale de l'agrément des auto-écoles

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 213-1 du code de la route prévoit que l'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière ainsi que l'animation des stages de sensibilisation à la sécurité routière qui permettent de récupérer des points de permis perdus suite à la commission d'une infraction ne peuvent être organisés que dans le cadre d'un établissement dont l'exploitation est subordonnée à un agrément délivré par l'autorité administrative.

L'article R. 213-1 du code de la route prévoit que cet agrément est délivré pour une durée de cinq ans par le préfet du lieu d'implantation de l'établissement. Si ces dispositions sont adaptées à l'organisation des auto-écoles traditionnelles, elles ne le sont pas forcément à celle des auto-écoles qui fonctionnent sous la forme de plateformes en ligne. En effet, pour ces dernières, si l'agrément est délivré par le préfet d'un département, il a par contre une portée nationale, ce qui rend plus complexe le contrôle des pratiques de ces auto-écoles, d'autant que les enseignants peuvent être répartis sur l'ensemble du territoire.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 31 *bis* complète l'article L. 213-1 du code de la route pour préciser que l'agrément accordé aux auto-écoles par le préfet de département a une portée départementale. Il a été introduit en séance au Sénat par l'adoption de trois

amendements identiques de Mme Vivette Lopez, M. Patrick Chaize et M. Claude Kern.

Ces amendements ont fait l'objet d'un avis de sagesse du rapporteur et d'une demande de retrait de la part du Gouvernement. Si celui-ci a reconnu qu'il était nécessaire de faire évoluer les règles relatives à l'agrément pour traiter la question des auto-écoles organisées sous la forme de plateformes en ligne, il a considéré qu'il était excessif de restreindre la portée de cet agrément au département.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article 31 *bis* introduit au Sénat a été supprimé par l'adoption d'un amendement de Mme Françoise Dumas. La commission a jugé que la restriction de la portée territoriale de l'agrément des auto-écoles posait de nombreux problèmes. Par exemple, elle restreint l'activité des établissements agréés au seul département du lieu d'implantation en les empêchant d'étendre les enseignements pour varier les parcours de formation pratique. Elle impose à un exploitant désireux d'ouvrir d'autres établissements dans d'autres départements d'en faire la demande pour chaque nouvel établissement à chaque préfet compétent, ce qui renforce la complexité administrative. Enfin, elle va à l'encontre de la dynamique mise en place par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui permet aux candidats de conclure des contrats de formation avec les écoles de conduite à distance et non plus obligatoirement implantées dans un local.

Article 31 ter (nouveau)

(article L. 221-5 du code de la route)

Indicateur de délai entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Depuis la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », l'article L. 221-5 du code de la route permet à l'autorité administrative de recourir à des agents publics ou contractuels comme examinateurs de l'épreuve pratique dans le but de réduire le délai entre deux présentations du même candidat ⁽¹⁾. Ce recours à des agents publics ou à des contractuels n'est cependant possible que dans les départements où le délai

(1) Article 28 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite « loi Macron ».

moyen entre deux présentations d'un même candidat à l'épreuve pratique du permis de conduire est supérieur à quarante-cinq jours. Les conditions de ce recours à des agents publics ou contractuels comme examinateurs ont été fixées par le décret n° 2015-1379 du 29 octobre 2015 ⁽¹⁾.

Le rapport d'évaluation de la loi du 6 août 2015 ⁽²⁾, en particulier la contribution de votre commission, rapportée par Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout, a montré que le délai moyen entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire par un même candidat, bien que toujours supérieur à 45 jours, a néanmoins été fortement réduit : ainsi, il est passé de 90 jours en 2014 à 63 jours en 2017. Les rapporteurs de la mission d'évaluation ont toutefois noté que la pertinence du délai moyen comme indicateur était questionnée et que l'utilisation du délai médian était préférable, dans la mesure où il permet *« d'exclure du calcul les délais qui ne sont pas dus au temps nécessaire pour obtenir une place d'examen, mais dus à un choix du candidat de repousser ce second passage à une date ultérieure pour des motifs personnels »*.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté deux amendements identiques de Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout visant à substituer au délai médian, indicateur utilisé par la délégation à la sécurité routière, le délai moyen entre deux présentations d'un même candidat à l'épreuve pratique du permis de conduire. Ce faisant, la modification de l'article L. 221-5 du code de la route opérée par ces amendements permettra à l'autorité administrative de recourir à des agents publics ou contractuels comme examinateurs du permis de conduire dans les départements où le délai médian, et non plus moyen, est supérieur à quarante-cinq jours.

(1) Décret n° 2015-1379 du 29 octobre 2015 fixant les conditions permettant à des agents publics ou contractuels de faire passer les épreuves pratiques du permis de conduire.

(2) Rapport d'évaluation déposé en application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».

Article 31 quater (nouveau)

(articles L. 1451-1, L. 1451-2 [nouveau], L. 1451-3 [nouveau] et L. 1452-4 du code des transports et article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime)

Modernisation du cadre législatif relatif aux compétences des agents chargés du contrôle des transports ferroviaire, guidé et routier

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1451-1 du code des transports dispose que les infractions aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'accès aux professions du transport ferroviaire ou guidé et du transport routier ainsi qu'à leurs conditions d'exercice sont recherchées et constatées par les officiers et agents de police judiciaire ainsi que par :

- les fonctionnaires ou agents de l'État, assermentés, chargés du contrôle des transports terrestres et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports ;
- les fonctionnaires assermentés désignés par le ministre chargé des transports et commissionnés à cet effet ;
- les agents des douanes ;
- les agents ayant qualité pour constater les infractions en matière de circulation prévues par le code de la route.

Il prévoit que ces fonctionnaires et agents ont le droit de visiter la cargaison et ont accès aux lieux de chargement et de déchargement des véhicules tant ferroviaires que routiers et qu'ils ont accès aux locaux :

- des entreprises de transport terrestre ;
- des loueurs de véhicules de transport routier avec conducteur ;
- des commissionnaires de transport ;
- des entreprises qui commandent des transports routiers de marchandises.

Cet accès est autorisé entre huit heures et vingt heures et il ne peut concerner les locaux servant de domicile.

Enfin, les fonctionnaires ou agents de l'État assermentés chargés du contrôle des transports terrestres et placés sous l'autorité du ministre chargé des transports peuvent également constater les infractions de faux et d'usage de faux prévues par le code pénal portant sur des titres administratifs de transport.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui crée un article 31 *quater* pour moderniser les dispositions applicables aux compétences des agents chargés du contrôle des transports ferroviaire, guidé et routier.

Le I modifie et complète le chapitre I^{er} du titre V du livre IV de la première partie du code des transports pour actualiser, clarifier et sécuriser juridiquement les compétences des agents chargés du contrôle des transports ferroviaire, guidé et routier et simplifier les dispositions législatives existantes. Il adapte le dispositif à la réalité des enjeux et des missions actuels de contrôle dans le secteur des transports terrestres qui portent, au-delà du code des transports, sur des législations variées (code du travail, code de la route, code rural, code pénal, etc.). De plus, il permet d'effectuer des contrôles sur de nouveaux sites : les lieux de prise en charge et de dépose de passagers et les locaux des centrales de réservation. Il facilite aussi les contrôles en révisant les conditions d'accès aux sites et sécurise juridiquement les procédures de verbalisation par les agents de contrôle, notamment sur les lieux de chargement et de déchargement, par la suppression de la limitation des horaires d'accès. Cette modification est nécessaire car la logistique moderne est caractérisée par des amplitudes de travail hétérogènes d'un site à l'autre et le travail de nuit y est fréquent. Enfin, il insère dans le code des transports des dispositions relatives aux consignations prévues par le code de la route qui peuvent être exigées des entreprises non établies sur le territoire national.

Le II procède à une modification de coordination à l'article L. 1452-4 du code des transports.

Enfin, le III modifie l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime pour permettre aux contrôleurs des transports terrestres de rechercher et constater les infractions aux dispositions législatives du code rural et de la pêche maritime relatives au transport d'animaux vivants.

Article 31 quinquies (nouveau)

Demande de rapport sur les dispositifs de sûreté et de sécurité relatifs aux bagages dans les gares de transport routier et les gares de transport ferroviaire

Introduit par la commission

Dans le contexte actuel, les dispositifs d'étiquetage et de contrôle des bagages dans les gares ferroviaires et routières semblent insuffisants. Il apparaît nécessaire de faire évoluer les modalités de contrôle des bagages pour renforcer la sécurité. C'est pourquoi la commission a adopté un amendement de Mme Lauriane Rossi qui crée un article 31 *quinquies* demandant la remise d'un

rapport au Parlement sur les dispositifs de sûreté et de sécurité relatifs aux bagages dans les gares de transport routier et les gares de transport ferroviaire. Ce rapport doit être remis dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi.

Article 31 sexies (nouveau)

(articles L. 513-1 et L. 513-6 du code de la propriété intellectuelle)

Libéralisation du marché des pièces détachées des automobiles

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Selon l'article L. 511-1 du code de la propriété intellectuelle, peut être protégée à titre de dessin ou modèle l'apparence d'un produit, ou d'une partie de produit, caractérisée en particulier par ses lignes, ses contours, ses couleurs, sa forme, sa texture ou ses matériaux. L'article L. 511-2 du même code précise que « *seul peut être protégé le dessin ou modèle qui est nouveau et présente un caractère propre* » et l'article L. 511-3 qu' « *un dessin ou modèle est regardé comme nouveau si, à la date de dépôt de la demande d'enregistrement ou à la date de la priorité revendiquée, aucun dessin ou modèle identique n'a été divulgué* ».

L'article L. 513-1 prévoit que l'enregistrement produit ses effets à compter de la date de dépôt de la demande pour une période de cinq ans, qui peut être prorogée par périodes de cinq ans jusqu'à un maximum de vingt-cinq ans.

Enfin, l'article L. 513-6 précise que les droits conférés par l'enregistrement d'un dessin ou modèle ne s'exercent pas à l'égard :

- d'actes accomplis à titre privé et à des fins non commerciales ;
- d'actes accomplis à des fins expérimentales ;
- d'actes de reproduction à des fins d'illustration ou d'enseignement, si ces actes mentionnent l'enregistrement et le nom du titulaire des droits, sont conformes à des pratiques commerciales loyales et ne portent pas préjudice à l'exploitation normale du dessin ou modèle.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui crée un article 31 *sexies* modifiant les articles L. 513-1 et L. 513-6 du code de la propriété intellectuelle. Cet amendement vise à libéraliser, de façon progressive et adaptée, le marché des pièces détachées visibles pour l'automobile. Cette mesure doit dynamiser la compétitivité des équipementiers de la filière automobile et favoriser

la baisse des coûts pour les consommateurs. Elle doit aussi éviter le recours illicite à des contrefaçons pouvant présenter un risque de défaillance grave.

L'article L. 513-6 du code de la propriété intellectuelle a été modifié pour prévoir que les droits conférés par l'enregistrement d'un dessin ou modèle ne s'exercent pas à l'égard d'actes visant à rendre leur apparence initiale à un véhicule à moteur ou à une remorque qui portent sur des pièces relatives au vitrage, à l'optique et aux rétroviseurs ou qui sont réalisés par l'équipementier ayant fabriqué la pièce d'origine. Le III de l'amendement définit les règles d'entrée en vigueur de ces dispositions. La libéralisation des pièces de vitrage, d'optique et des rétroviseurs concernera l'ensemble des équipementiers à compter du 1^{er} janvier 2020. La libéralisation des autres pièces (essentiellement les pièces de carrosserie) concernera seulement les équipementiers dits « de première monte », qui fabriquent les pièces d'origine, et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

L'amendement a aussi modifié l'article L. 513-1 du code de la propriété intellectuelle pour prévoir que la durée de protection maximale de vingt-cinq ans fixée par cet article est ramenée à quinze ans pour les pièces détachées visibles pour l'automobile. Suite à l'adoption des sous-amendements identiques de Mmes Pascale Boyer et Aude Luquet, cette durée a été ramenée à dix ans. Cette mesure concerne les équipementiers autres que ceux de première monte, auxquels la protection au titre des dessins et modèles ne sera plus opposable que pendant une durée de dix ans.

Article 32

(article L. 1631-5 [nouveau] du code des transports)

Recours à des équipes cynotechniques pour la recherche et la détection d'explosifs dans les transports publics ferroviaires ou guidés et leurs infrastructures correspondantes

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 733-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « *les travaux de détection, d'enlèvement, de neutralisation, de stockage et de destruction des explosifs et pièges de guerre ont le caractère de travaux publics* » et l'article R. 733-1 du même code précise que, lorsqu'ils ont lieu sur des terrains civils, ces travaux sont de la compétence de services spécialisés relevant du ministre chargé de la sécurité civile. Toutefois, dans le secteur de l'aviation civile, un dispositif spécifique a été mis en place sur la base du règlement n° 185/2010 de la Commission du 4 mars 2010 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile et de l'arrêté du 11 septembre 2013 relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile. Ce dispositif permet de faire intervenir une équipe cynotechnique

agrée par le service technique de l'aviation civile (service à compétence nationale de la direction générale de l'aviation civile) pour procéder à la détection d'explosifs.

À partir de 2016, un dispositif analogue a été expérimenté à la SNCF et à la RATP pour le traitement des colis abandonnés. Le traitement des colis abandonnés relève de la SUGE à la SNCF tandis qu'à la RATP, il est confié à un prestataire extérieur. Sur les 1 351 interventions des équipes cynotechniques qui ont eu lieu entre octobre 2017 et septembre 2018, moins de 10 ont eu pour conséquence une intervention des services de déminage et aucune n'a débouché sur la détection de produits explosifs. Ce dispositif a permis de réduire significativement le temps moyen d'arrêt du trafic après découverte d'un colis abandonné : il est passé de 52 minutes à 12 à la SNCF et de 45 minutes à 31 à la RATP ⁽¹⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 32 insère un article L. 1631-5 dans le code des transports pour donner une base législative pérenne au dispositif expérimental qui existe actuellement. Cet article prévoit que les exploitants de services de transport public collectifs de personnes et les gestionnaires d'infrastructures ou de gares de voyageurs pour le transport ferroviaire ou guidé relevant de la deuxième partie du code des transports peuvent recourir à une équipe cynotechnique pour la recherche et la détection d'explosifs si celle-ci a fait l'objet d'une certification technique relative à son environnement de travail spécifique.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, le Sénat a adopté des amendements d'amélioration juridique du texte, présentés par le rapporteur et la rapporteure pour avis de la commission des lois. Ces amendements encadrent plus strictement la possibilité de recourir à l'intervention d'équipes cynotechniques, ce qui est nécessaire car celles-ci effectuent des activités rattachables à des missions de sécurité publique alors qu'elles peuvent dépendre d'acteurs privés.

Cet amendement circonscrit la compétence des équipes cynotechniques à la recherche de matières explosives, ce qui implique que les autres opérations relatives au processus de déminage continuent à relever des forces publiques.

Il limite leur champ d'intervention aux emprises immobilières des exploitants de transport public et des gestionnaires d'infrastructures concernés, ainsi qu'à leurs véhicules de transport, ce qui exclut toute intervention sur la voie publique. En outre, il exclut la possibilité de procéder à la recherche d'explosifs sur des personnes physiques.

(1) *Étude d'impact du projet de loi, p. 313.*

Enfin, il prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit les conditions de formation et de qualification des équipes cynotechniques ainsi que les conditions de délivrance et de contrôle de leur certification technique.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 32 bis

(article L. 2241-2 du code des transports)

Extension du délit de non-maintien à disposition d'un agent assermenté

Adopté par la commission sans modification
--

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2241-2 du code des transports prévoit que, pour l'établissement des procès-verbaux, les agents assermentés de l'exploitant du service de transport et ceux qui sont missionnés par le gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé ou par les services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP sont habilités à recueillir ou à relever l'identité et l'adresse des contrevenants.

Lorsqu'un contrevenant refuse ou se déclare dans l'impossibilité de justifier de son identité, un officier de police judiciaire est avisé sans délai. Le contrevenant doit rester à disposition le temps que l'officier de police judiciaire soit informé et prenne une décision. L'article 16 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs (dite « loi Savary ») a complété l'article L. 2241-2 pour prévoir que le contrevenant qui ne respecterait pas cette obligation serait passible de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

Le contrevenant peut ensuite être conduit devant l'officier de police judiciaire ou retenu le temps qu'il arrive ou qu'un agent de police judiciaire agissant sous son contrôle arrive.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Aucune sanction n'ayant été prévue pour le cas où le contrevenant s'enfuirait postérieurement à l'ordre donné par l'officier de police judiciaire de le conduire devant lui ou de le retenir, le Sénat a adopté en commission des

amendements identiques de M. Roger Karoutchi et de Mme Sophie Primas pour étendre les sanctions prévues par l'article L. 2241-2 du code des transports.

Cet amendement prévoit que, dans le cas où, sur l'ordre de l'officier de police judiciaire, les agents assermentés doivent conduire l'auteur de l'infraction devant lui ou le retenir le temps nécessaire à son arrivée ou à l'arrivée d'un agent de police judiciaire, le refus du contrevenant d'obtempérer est passible de deux mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 32 ter

(article 2 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs)

Création d'une expérimentation pour l'utilisation de caméras-piétons par les agents assermentés des exploitants d'un service de transport autre que la SNCF et la RATP

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi « Savary » du 22 mars 2016 a mis en place une expérimentation qui permet aux agents des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP d'utiliser des caméras-piétons.

Leur utilisation est encadrée par l'article L. 2251-4-1 du code des transports. Cet article fixe l'objet des enregistrements et leur finalité. Il permet aux agents d'enregistrer leurs interventions lorsqu'un incident se produit ou est susceptible de se produire et précise que ces enregistrements ont pour finalités « *la prévention des incidents au cours des interventions, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs par la collecte de preuves ainsi que la formation et la pédagogie des agents* ».

L'article L. 2251-4-1 du code des transports encadre également l'utilisation des caméras en disposant que :

– l'enregistrement n'est pas permanent et ne peut avoir lieu hors des emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ou des véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés ;

- les caméras sont portées de façon apparente par les agents ;
- un signal visuel spécifique indique si la caméra enregistre ;
- le déclenchement de l'enregistrement fait l'objet d'une information des personnes enregistrées, sauf si les circonstances l'interdisent.

De plus, cet article encadre l'accès aux images collectées et leur utilisation en prévoyant que :

- les personnels auxquels les caméras individuelles sont fournies ne peuvent avoir accès directement aux enregistrements auxquels ils procèdent ;
- les enregistrements audiovisuels sont effacés au bout de six mois, sauf dans le cas où ils sont utilisés dans le cadre d'une procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire ;
- lorsque la sécurité des agents est menacée, les images captées et enregistrées au moyen des caméras individuelles peuvent être transmises en temps réel au poste de commandement du service interne de sécurité de la SNCF ou de la RATP.

Enfin, l'article prévoit que les enregistrements sont soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 32 *ter* a été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'amendements identiques de M. Alain Fouché et Mme Michèle Vullien qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement. Il met en place un dispositif expérimental inspiré de celui créé pour la SNCF et la RATP par la loi « Savary ». L'article 32 *ter* autorise l'utilisation de caméras-piétons par les agents assermentés de l'exploitant d'un service de transport, ce qui doit permettre leur emploi par l'ensemble des contrôleurs et vérificateurs dans le but d'apaiser les tensions et de sécuriser les missions des agents.

L'article 32 *ter* reprend le cadre d'utilisation des caméras et des images posé par l'article L. 2251-4-1 du code des transports. Il prévoit que l'expérimentation peut être mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2020, pour une durée de deux ans et qu'elle fait l'objet d'un bilan de sa mise en œuvre dans l'année suivant son entrée en vigueur, de manière à évaluer l'opportunité de son maintien.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Pour prendre en compte le fait que l'expérimentation a démarré plus tardivement que prévu, la commission a adopté un amendement du Gouvernement qui allonge la période d'expérimentation d'une durée de deux ans. Cet amendement habilite aussi le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant de tirer les conséquences de l'évaluation de l'expérimentation. Elle devra être prise dans un délai de vingt-quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans les trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 32 quater

(article L. 2241-6 du code des transports)

Faciliter l'éviction des contrevenants sans domicile fixe des véhicules de transport et des gares lorsqu'un hébergement d'urgence a été trouvé

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2241-6 du code des transports dispose qu'une personne peut se voir interdire par les officiers et les agents de police judiciaire, les agents de police municipale ainsi que certains fonctionnaires et agents assermentés⁽¹⁾ l'accès à un véhicule de transport et, le cas échéant, se voir enjoindre par ceux-ci de descendre du véhicule au premier point d'arrêt ou de quitter sans délai les espaces, gares ou stations, lorsqu'elle :

- contrevient aux dispositions tarifaires ;
- contrevient à l'article L. 2241-10 du code des transports qui dispose qu'une personne doit être en mesure de justifier de son identité lorsqu'elle n'a pas de titre de transport valable à bord ou ne régularise pas immédiatement sa situation ;
- contrevient à des dispositions dont l'inobservation est susceptible soit de compromettre la sécurité des personnes ou la régularité des circulations, soit de troubler l'ordre public ;
- refuse de se soumettre à l'inspection visuelle, à la fouille de ses bagages ou aux palpations de sécurité.

(1) Les fonctionnaires ou agents de l'État assermentés chargés de constater les infractions à la police des transports ferroviaires et guidés et les agents assermentés missionnés de l'Établissement public de sécurité ferroviaire, du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé, de l'exploitant du service de transport et des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP.

En cas de refus d'obtempérer, les agents spécialement désignés par l'exploitant peuvent interdire à la personne l'accès du véhicule ou la contraindre à en descendre ou à quitter sans délai les espaces, gares ou stations. En cas de besoin, ces agents peuvent requérir l'assistance de la force publique. Toutefois, en application du dernier alinéa de l'article L. 2241-6 du code des transports, cette mesure « *ne peut être prise à l'encontre d'une personne vulnérable, en raison notamment de son âge ou de son état de santé* ».

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 34 *quater* a été inséré dans le texte suite à l'adoption en séance d'un amendement de MM. Philippe Pemezec et Roger Karoutchi qui a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et un avis favorable du Gouvernement. Il complète le dernier alinéa de l'article L. 2241-6 du code des transports pour limiter les cas dans lesquels il n'est pas possible d'appliquer les dispositions coercitives prévues par cet article aux personnes vulnérables, de manière à renforcer la sécurité dans les transports et les gares et à y limiter les troubles.

Cet amendement doit permettre, lorsque le contrevenant vulnérable est sans domicile fixe mais qu'un hébergement d'urgence lui a été trouvé, de lui interdire l'accès aux véhicules de transport ainsi que de lui demander et le contraindre à descendre du véhicule au premier point d'arrêt ou à quitter les espaces, gares ou stations gérés par l'exploitant du réseau de transport public.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de Mme Aude Luquet qui complète l'article L. 2241-6 du code des transports pour prévoir que, lorsque le plan Grand froid est mis en œuvre, il n'est pas possible de refuser à une personne vulnérable sans domicile fixe l'accès à un véhicule de transport, de la faire descendre du véhicule au premier point d'arrêt ou quitter sans délai les espaces, gares ou stations, même lorsqu'un hébergement d'urgence a été trouvé.

Article 32 quinquies (nouveau)
(article L. 1632-1 du code des transports)

Bilan des atteintes à caractère sexiste dans les transports publics collectifs de voyageurs

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1632-1 du code des transports dispose que les atteintes à caractère sexiste dans les transports publics collectifs de voyageurs font l'objet d'un bilan annuel transmis au Défenseur des droits, à l'Observatoire national des violences faites aux femmes et au Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette rédaction est lacunaire car elle ne définit pas précisément l'auteur du bilan et la disposition n'a d'ailleurs pas connu de mise en œuvre effective. De plus, l'article ne prévoit pas que le ministère chargé des transports soit rendu destinataire du bilan alors que l'Observatoire national de la délinquance dans les transports, qui est service du ministère, participe aux travaux relatifs à la prévention de la délinquance dans les transports.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Pour remédier aux lacunes de la rédaction de l'article L. 1632-1 du code des transports, la commission a adopté un amendement de Mme Aude Luquet qui crée un article 32 *quinquies* modifiant cet article. Les modifications précisent que ce sont les exploitants de services de transport qui doivent établir le bilan prévu par l'article et que l'Observatoire national de la délinquance dans les transports fait partie des destinataires.

Article 32 sexies (nouveau)

Habilitation à légiférer par ordonnance pour améliorer, à droit constant, la lisibilité des dispositions relatives à la sûreté des transports terrestres

Introduit par la commission

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui habilite celui-ci à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi portant sur la sûreté des transports terrestres et modifiant les première, deuxième et troisième parties du code des transports pour assurer, à droit constant, la cohérence des dispositions contenues dans le titre III du livre VI de la première partie du code des transports, et permettre, le cas échéant, leur bonne articulation

avec celles d'autres codes. En effet, au fil des années, la lisibilité de ces titres s'est altérée du fait de la superposition des textes. Le Gouvernement dispose d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi pour prendre l'ordonnance et le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de cette ordonnance.

Article 33

(articles L. 1264-2, L. 2241-1 et L. 2251-1-2 du code des transports)

Adaptation du périmètre d'intervention du groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La traduction législative du règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route prévoit une ouverture à la concurrence des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Île-de-France. L'article L. 1241-6 du code des transports dispose que celle-ci aura lieu à partir :

- du 31 décembre 2024 pour les services réguliers de transport routier (ce qui concerne les bus) ;
- du 31 décembre 2029 pour les services réguliers de transport par tramway ;
- du 31 décembre 2039 pour les autres services réguliers de transport guidé (par exemple le métro).

Par ailleurs, l'exploitation de toute nouvelle ligne de transport public de voyageurs réalisée avant ces dates sera attribuée au terme d'une procédure d'appel d'offres, ce qui va concerner les lignes de tramway T9 et T10 et les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express.

Par contre, les activités de gestion d'infrastructure pour les transports guidés (métro, RER) ne sont pas ouvertes à la concurrence et la RATP reste gestionnaire d'infrastructure sur les réseaux qu'elle gère actuellement. De plus, elle deviendra le gestionnaire sur les nouvelles lignes de métro du Grand Paris.

L'ouverture à la concurrence pose la question de la pérennité et de l'efficacité du dispositif de sécurité actuellement en place. Pour assurer la sécurité des seize lignes de métro, des deux lignes de RER, des huit lignes de tramway et du réseau de bus, la RATP s'appuie sur un service de sécurité spécialisé, le groupe

de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) qui comptait 1 300 agents en janvier 2018 ⁽¹⁾. En effet, l'article L. 2251-1 du code des transports autorise la RATP (et la SNCF) à disposer de ce type de service, qui est chargé « *dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service* » et dont « *la prévention des violences et des atteintes à caractère sexiste* » est un axe prioritaire de l'action.

L'affectation d'agents à ce service de sécurité est soumise à certaines conditions comme l'absence de condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire (article L. 2251-2 du code des transports). Un code de déontologie est mis en place pour ces agents (article L. 2251-7 du même code). Ils peuvent notamment être autorisés à porter une arme, pour le maniement de laquelle ils reçoivent une formation (article L. 2251-4).

L'article L. 2251-1-2 du code des transports prévoit que les missions du GPSR s'exercent dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation du service géré par la RATP et dans ses véhicules de transport public de personnes. Toutefois, en application de l'article L. 2251-1-3 du même code, sur les sites d'interconnexion des réseaux de la SNCF et de la RATP, les agents du GPSR peuvent ponctuellement intervenir dans les emprises immobilières et véhicules relevant de la compétence du service de sécurité interne de la SNCF.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Avec l'ouverture à la concurrence des services de transport, le GPSR, dont l'action est reconnue comme particulièrement efficace, ne pourrait plus exercer que sur les réseaux remportés par l'établissement public industriel et commercial RATP. Il ne pourrait intervenir ni sur les réseaux relevant des filiales que la RATP va constituer (car les nouveaux contrats de service public exigent l'exploitation par des filiales distinctes), ni sur les réseaux relevant de nouveaux exploitants de service de transport. Ces derniers devraient alors constituer un service interne de sécurité, faire appel à une entreprise privée de sécurité ou recourir aux forces publiques. Or le réseau de transport public urbain d'Île-de-France, où les flux de voyageurs sont considérables, est confronté à des risques spécifiques d'atteintes aux personnes et aux biens et d'actes de malveillance. Cette situation entraînerait un éclatement de la gestion de la sécurité qui serait préjudiciable, notamment dans les infrastructures situées en souterrain.

(1) *Étude d'impact*, p. 316.

C'est pourquoi le I de l'article 33 du projet de loi modifie l'article L. 2251-1-2 du code des transports pour prévoir que, même après l'ouverture à la concurrence, le GPSR exercera ses missions dans :

– les emprises immobilières de l'infrastructure du RER et du métro et dans les infrastructures du Grand Paris relevant des articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, dont la RATP est gestionnaire ;

– les véhicules de transport public de personnes nécessaires à l'exploitation ou à la gestion de ces réseaux.

Par ailleurs, en ce qui concerne les réseaux de surface, il prévoit que, jusqu'aux dates prévues par l'article L. 1241-6 pour l'ouverture à la concurrence de ces modes de transport, le GPSR exercera ses missions pour les lignes de tramway et de transport routier régulier ou à la demande exploitées par la RATP.

En outre, Île-de-France Mobilités ou toute autre autorité organisatrice à qui elle a délégué sa compétence pourra demander au GPSR d'exercer cette mission pour d'autres services de transport, comme des services de bus qui ne seraient pas gérés par la RATP.

Enfin, l'article prévoit que la RATP est rémunérée pour l'exercice de cette mission par Île-de-France Mobilités dans le cadre d'une convention pluriannuelle. Elle doit exercer cette mission dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires. La mission est comptablement séparée des activités d'exploitant de services de transport public de voyageurs et de gestionnaire d'infrastructure qui lui sont dévolues. La RATP établit, pour chacune de ces activités, un bilan et un compte de résultat qui sont certifiés chaque année (le II de l'article 33 prévoit que les règles relatives à la séparation comptable entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021). Enfin, l'article L. 2251-1-2 du code des transports prévoit que toute subvention croisée, directe ou indirecte, entre ces activités est interdite et qu'aucune aide publique versée à une de ces activités ne peut être affectée à l'autre.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Le Sénat a adopté trois amendements du rapporteur. Le premier améliore la nouvelle rédaction du quatrième alinéa de l'article L. 1264-2 pour aligner les dispositions relatives à la sûreté des réseaux de surface sur celles relatives aux réseaux souterrains et permettre au GPSR d'intervenir non seulement dans les véhicules, mais aussi aux arrêts et aux stations du réseau de surface.

Le deuxième amendement complète la nouvelle rédaction du sixième alinéa de l'article L. 1264-2 pour autoriser les exploitants de services de transport à faire eux-mêmes appel aux services du GPSR, alors que la rédaction initiale prévoyait que, dans les cas où la loi ne prévoyait pas que la mission de sécurité revenait au GPSR, seule Île-de-France Mobilités pouvait faire appel au GPSR.

Le troisième amendement renforce la transparence des tarifs des prestations de sûreté fournies par le GPSR pour encourager une gestion optimale de ce service. Il ajoute un alinéa à l'article L. 2251-1-2 du code des transports pour prévoir que la RATP publie chaque année un document de référence et de tarification des prestations de sûreté et que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) émet un avis conforme sur cette tarification – dispositions qui existent déjà pour la SNCF⁽¹⁾. De plus, cet amendement complète le II de l'article 33 pour prévoir que cette disposition entre en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Enfin, il modifie l'article L. 1264-2 du code des transports relatif à l'ARAFER pour lui permettre d'accéder à la comptabilité de la RATP et d'effectuer des audits ou de commander des audits externes pour vérifier le respect des dispositions relatives à la séparation comptable.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté des amendements identiques de Mme Michèle Vullien et MM. Alain Fouché et Frédéric Marchand qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement. Ces amendements complètent l'article L. 2241-1 du code des transports pour ajouter les « *agents assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant* » à la liste des personnes chargées de dresser des procès-verbaux constatant certaines infractions telles que les infractions aux règles de police du transport ferroviaire ou guidé. Cet ajout permet de couvrir le cas de la sous-traitance de ces activités.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

(1) Cf. article L. 2251-1-1 du code des transports.

Article 33 bis A (nouveau)

(chapitre VI [nouveau] du titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports)

Faciliter la mobilité des services de secours et des forces de police

Introduit par la commission

La commission a adopté un amendement de M. Jean François Mbaye qui insère un chapitre VI dans le titre I^{er} du livre I^{er} de la première partie du code des transports. Ce chapitre comprend un article unique qui prévoit que les autorités organisatrices de la mobilité prennent toute mesure de nature à faciliter sur leur ressort territorial la mobilité des services de secours et des forces de police. Ces dispositions visent à faciliter leur mobilisation (en dehors de leur service) et l'exécution de leurs missions (durant leur service).

Article 33 bis

(article L. 1115-3-1 [nouveau] du code des transports)

Localisation des passages à niveau par les GPS

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1115-1 du code des transports définit la liste des données numériques des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité qui doivent être diffusés librement, immédiatement et gratuitement par leurs exploitants et, le cas échéant, par les autorités organisatrices de transport, pour informer les usagers et fournir le meilleur service. Ces données doivent être diffusées dans un format ouvert destiné à permettre leur réutilisation libre, immédiate et gratuite.

Il s'agit de données relatives aux arrêts, aux horaires, aux tarifs ou encore aux incidents. Par contre, la loi ne prévoit pas de diffusion de données relatives à la localisation des passages à niveau.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Malgré les plans de sécurisation mis en place, le nombre de personnes tuées et blessées lors de collisions entre un train et un véhicule est élevé et ne diminue pas. En 2017, 107 collisions ont eu lieu, et ont provoqué 42 décès et 15 blessés graves ⁽¹⁾. C'est pourquoi, lors de l'examen en commission, le Sénat a

(1) Rapport n° 368 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi d'orientation des mobilités, par M. Didier Mandelli, sénateur, t.1, p. 342.

adopté un amendement de M. Jean Sol qui vise à renforcer la diffusion des informations sur la localisation des passages à niveau.

Cet amendement insère dans le code des transports un article L. 1115-3-1 ⁽¹⁾ qui impose au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire de rendre gratuitement accessibles et librement réutilisables les données relatives à la localisation des passages à niveau situés sur son réseau. Il prévoit que ces données doivent être mises à jour et fournies dans un format normalisé.

Par ailleurs, le nouvel article impose aux fournisseurs de services d'information sur la circulation, de fournir aux usagers de la route les informations relatives à la présence d'un passage à niveau sur l'itinéraire emprunté. Cette disposition permettra donc aux conducteurs de disposer grâce à leur GPS d'informations sur la localisation des passages à niveau.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 33 ter

(section 5 [nouvelle] du chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports)

Dispositifs de localisation des passages à niveau dans les véhicules de transport collectif

Adopté par la commission avec modifications

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, le Sénat a adopté un amendement de M. Jean Sol qui complète le dispositif relatif à la localisation des passages à niveau par le GPS, introduit par l'article 33 *bis*.

Cet amendement introduit une nouvelle section dans le chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} de la troisième partie du code des transports qui concerne la sûreté des transports publics collectifs routiers de personnes. Cette section comprend un article unique qui impose que les véhicules utilisés dans le cadre de l'exécution d'un service de transport public collectif de personnes soient équipés d'un dispositif d'information sur la circulation permettant de signaler la présence d'un passage à niveau sur l'itinéraire emprunté. De cette manière, ces véhicules devront

(1) Cette numérotation tient compte de la réécriture et du déplacement dans le code des transports des dispositions relatives à la mise disposition des données effectués par l'article 9 de la loi.

être équipés de GPS leur permettant d'être informés sur la présence de passages à niveau sur leur itinéraire.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui exempte de l'obligation d'installation introduite au Sénat les véhicules utilisés exclusivement pour un service régulier au sens de l'article R. 3111-1 du code de la route, c'est-à-dire les véhicules utilisés exclusivement pour un service régulier, dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance.

Par ailleurs, la commission a adopté un amendement de Mme Laurence Gayte et des membres du groupe La République en Marche inspiré du rapport sur l'amélioration de la sécurisation des passages à niveau remis à la ministre des transports par Mme Laurence Gayte en avril dernier. Il vise à imposer la réduction des franchissements de passages à niveau pour les services publics réguliers de transport routier de personnes, notamment de transports scolaires.

Pour ce faire, il introduit un nouvel article dans le code des transports qui prévoit que l'autorité organisatrice de services publics réguliers de transport routier de personnes, notamment de transport scolaire, recherche des itinéraires alternatifs réduisant le nombre de franchissements de passages à niveau par les autocars ou autobus qui assurent ces services, dès lors que l'allongement du temps de parcours induit n'est pas disproportionné. Cet article prévoit que l'autorité compétente notifie au préfet de département, aux gestionnaires de voirie concernés et aux gestionnaires d'infrastructure ferroviaire concernés, son analyse et les données essentielles sur les franchissements résiduels.

Article 33 quater

(article L. 1614-1 du code des transports)

Diagnostics de sécurité des passages à niveau

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

En application des articles L. 1612-1, L. 1612-2 et L. 1612-5 du code des transports, l'engagement des travaux de construction ou de modification substantielle d'un système de transport public ferroviaire ou guidé est subordonné à l'approbation d'un dossier préliminaire qui est accompagné d'un rapport sur la sécurité. La mise en service doit faire l'objet d'une autorisation, comme le prévoit l'article L. 1613-1 du code des transports. Pour les systèmes et ouvrages déjà en service, l'article L. 1614-1 du même code permet de prescrire l'établissement d'un

diagnostic, des mesures restrictives d'exploitation ou, en cas de danger immédiat, d'ordonner l'interruption du système de transport.

Les passages à niveau posent un problème particulier car ils sont situés au croisement du domaine public routier et du domaine ferroviaire.

L'article L. 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que le domaine public routier comprend l'ensemble des biens affectés aux besoins de la circulation terrestre qui appartiennent à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics, « à l'exception des voies ferrées ». L'article L. 2111-15 du même code définit le domaine public ferroviaire comme l'ensemble des biens immobiliers appartenant à ces personnes qui ne sont pas compris dans l'emprise des biens relevant de la voirie routière et qui sont « affectés exclusivement aux services de transports publics guidés le long de leurs parcours en site propre ». En pratique, sur un passage à niveau, la limite entre le domaine routier et le domaine ferroviaire n'est pas toujours évidente. Par défaut, le prolongement des barrières, des feux R24 ou de la signalisation de position sont choisis pour limite ⁽¹⁾.

De ce fait, l'entretien de la signalisation routière « avancée » incombe au gestionnaire routier (qui peut être l'État, un département ou une commune) et celui de la signalisation « de position » est à la charge du gestionnaire ferroviaire. De même, les opérations de sécurisation de la chaussée en amont du passage à niveau relèvent du gestionnaire routier. Cette situation rend complexe la bonne gestion et le bon entretien des passages à niveau.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Pour renforcer la sécurité des passages à niveau et améliorer la coordination entre les gestionnaires de la voirie routière et ceux du domaine public ferroviaire, le Sénat a adopté en commission un amendement de M. Jean Sol qui complète l'article L. 1614-1 du code des transports pour prévoir que le gestionnaire de voirie, en coordination avec le gestionnaire d'infrastructures ferroviaires, réalise et met à jour un diagnostic de sécurité routière des passages à niveau ouverts au trafic automobile qui sont situés à l'intersection du réseau dont il a la charge et du réseau ferré national. Il prévoit également que ce diagnostic est publié.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de Mme Laurence Gayte et des membres du groupe La République en Marche qui améliore le dispositif adopté par le Sénat pour étendre la réalisation des diagnostics de sécurité aux passages à

(1) Cerema, Note d'information, Sécurité des passages à niveau sur voirie communale et intercommunale, mai 2016.

niveau ouverts à la circulation ferroviaire, routière ou piétonne, allant donc au-delà de ceux ouverts à la circulation automobile. Par ailleurs, il précise que ce diagnostic peut comporter des recommandations et que la structure, les modalités d'exécution et de mise à disposition de ces diagnostics sont déterminées par voie réglementaire.

Article 33 quinquies (nouveau)
(article L. 132-7 du code de l'urbanisme)

Participation du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire à l'élaboration des SCoT et des PLU concernant des zones qui comprennent des passages à niveau

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 132-7 du code de l'urbanisme définit la liste des personnes associées à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU). Cette liste comprend :

- l'État ;
- les régions ;
- les départements ;
- les autorités organisatrices prévues à l'article L. 1231-1 du code des transports ;
- les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ;
- les collectivités territoriales ou les établissements publics mentionnés à l'article L. 312-3 du code de l'urbanisme ;
- les établissements publics chargés d'une opération d'intérêt national ;
- les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux ;
- les chambres de commerce et d'industrie territoriales ;
- les chambres de métiers ;
- les chambres d'agriculture ;

– les sections régionales de la conchyliculture (dans les communes littorales uniquement).

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de Mme Laurence Gayte et des membres du groupe La République en Marche qui complète la liste de l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme pour prévoir que le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire ayant au moins un passage à niveau ouvert au public dans l'emprise d'un SCoT ou d'un PLU est également associé à l'élaboration de ces documents. Cet amendement reprend une des préconisations formulées par Mme Laurence Gayte dans son rapport d'avril 2019.

Article 34

Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le droit applicable aux installations à câbles et simplifier le droit applicable à certaines remontées mécaniques

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 342-7 du code du tourisme définit les remontées mécaniques comme « *tous les appareils de transports publics de personnes par chemin de fer funiculaire ou à crémaillère, par téléphérique, par téléskis ou par tout autre engin utilisant des câbles porteurs ou tracteurs* ». Si l'on trouve essentiellement des remontées mécaniques dans les stations de ski, on en trouve également en milieu urbain. Par exemple, un téléphérique a été mis en service en 2016 à Brest pour permettre la traversée d'un fleuve.

L'article L. 1251-2 du code des transports dispose que les règles relatives au transport par remontées mécaniques situées dans les zones de montagne définies à l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne sont fixées par les dispositions de la section 3 du chapitre II du titre IV du livre III du code du tourisme. Dans les autres cas, c'est le code des transports qui s'applique. Or il existe aujourd'hui des installations à câbles situées à la fois en zone de montagne et en zone urbaine, auxquelles devraient s'appliquer et le régime du code des transports et celui du code du tourisme, ce qui est une source de complexité juridique et pratique.

De plus, l'entrée en vigueur du règlement n° 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles impose de modifier les dispositions législatives applicables à ces installations. Ce règlement établit des règles relatives à la mise à disposition sur le marché et à la libre

circulation des sous-systèmes et composants de sécurité destinés à ces installations et contient des règles relatives à la conception, à la construction et à la mise en service des nouvelles installations. Or certaines installations ne sont soumises ni au code des transports ni au code du tourisme. C'est le cas des installations privées et de celles situées dans les établissements recevant du public ou dans les parcs de loisirs. Il apparaît alors nécessaire de leur étendre les procédures existantes d'autorisation de construction, de modification et de mise en service de projets d'installations à câbles. Par ailleurs, il est nécessaire d'adapter le cadre juridique national à l'évolution des procédures de déclaration et d'évaluation de la conformité des sous-systèmes et des composants de sécurité, notamment en ajoutant la procédure de marquage CE pour les sous-systèmes.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Pour remédier aux imperfections de la législation applicable aux remontées mécaniques, l'article 34 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour :

– adapter le droit applicable aux installations à câbles pour tirer les conséquences de l'intervention du règlement n° 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 ;

– simplifier les règles relatives aux remontées mécaniques situées pour partie dans les zones de montagne en leur appliquant les seules dispositions prévues pour les systèmes de transport public guidés définis par le code des transports.

L'ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi et le projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen de l'article, le Sénat a seulement adopté en commission un amendement rédactionnel du rapporteur qui prévoit que c'est à compter de la promulgation et non de la publication de la loi que court le délai dont dispose le Gouvernement pour prendre l'ordonnance.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 34 bis

Exonération de cotisations sociales des cartes de libre circulation attribuées par les exploitants de remontées mécaniques à leurs salariés

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale dispose que les cotisations de sécurité sociale dues au titre de l'affiliation au régime général sont assises sur les revenus d'activité tels qu'ils sont définis par l'article L. 136-1-1 du même code, ce qui englobe « *toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité [...] quelles qu'en soient la dénomination ainsi que la qualité de celui qui les attribue, que cette attribution soit directe ou indirecte* ».

Toutefois, l'article L. 242-1 prévoit que certains éléments sont exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, comme les sommes allouées au salarié au titre de l'intéressement ou réparties au titre de la réserve spéciale de participation, ou encore la contribution de l'employeur à l'acquisition des chèques-vacances (disposition qui est applicable uniquement lorsque l'entreprise compte moins de cinquante salariés).

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 34 *bis* a été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'un amendement de Mme Martine Berthet, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement. Cet article complète l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale pour exclure de l'assiette de calcul des cotisations de sécurité sociale dues au titre de l'affiliation au régime général le prix des cartes de libre circulation attribuées par les exploitants de remontées mécaniques à leurs salariés.

Cet article vise à répondre à une problématique qui a émergé à l'occasion du récent renforcement des contrôles des URSSAF sur ce point. En effet, les exploitants des remontées mécaniques remettent des cartes de libre circulation à leurs salariés parce qu'ils peuvent être amenés à emprunter ces installations pour leur travail, et ce, quel que soit le jour de la semaine, du fait de l'irrégularité de leurs plannings. Or, ces cartes pouvant aussi être utilisées par les salariés sur leur temps de loisir, les URSSAF considèrent qu'il faut les considérer comme un avantage en nature entrant dans l'assiette des cotisations sociales.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui a supprimé l'article 34 *bis*. La commission a considéré que lorsque la carte de libre circulation est utilisable à titre privé, par exemple sur le temps de repos ou pendant les vacances, elle constitue bien un avantage en nature qui fait partie de la rémunération du salarié. De ce fait, il est donc tout à fait normal qu'elle donne lieu, comme les autres éléments de rémunération, à cotisations et contributions sociales, à hauteur de l'avantage correspondant à l'économie réalisée par le salarié.

CHAPITRE II

Améliorer la compétitivité du transport maritime et fluvial

Article 35

(articles L. 5312-11, L. 5312-14-1 [nouveau], L. 5312-18 et L. 5713-1-1 du code des transports et loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire)

Conventions de terminal conclues par les grands ports maritimes

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2111-6 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que le domaine public portuaire est une composante du domaine public maritime artificiel. De ce fait, son occupation est possible dans le cadre d'une autorisation ou d'une convention d'occupation temporaire du domaine public. Si ces autorisations et conventions représentent la majorité des contrats passés par les ports, ceux-ci peuvent également passer des conventions de terminal. Cet outil juridique a été créé par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, qui a conduit à transférer la gestion de la manutention verticale (grues et portiques), qui relevait auparavant des ports, aux entreprises de manutention portuaire, qui géraient jusque-là uniquement la manutention horizontale. La convention de terminal a alors rendu possible la mise en place d'opérateurs de terminaux intégrés responsables de l'ensemble des opérations de manutention horizontale et verticale.

L'article R. 5312-84 du code des transports dispose que les conventions de terminal portent sur l'exploitation et, le cas échéant, la réalisation d'un terminal comprenant les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liés aux navires. De plus, ces conventions peuvent comprendre la réalisation de quais ou d'appontements pour le terminal. Enfin, elles peuvent prévoir des objectifs de

développement du trafic et des sanctions, pouvant aller jusqu'à la résiliation sans indemnité de la convention, dans le cas où ces objectifs ne seraient pas atteints.

Le même article R. 5312-84 dispose que les conventions de terminal valent autorisation d'occuper le domaine public et qu'elles sont conclues à l'issue d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.

Le cadre juridique des conventions de terminal a été fragilisé par la décision du Conseil d'État du 14 février 2017 *Société de Manutention portuaire d'Aquitaine*. Par cette décision, le Conseil d'État a requalifié la convention de terminal du Verdon, qui relève du grand port maritime de Bordeaux (GPMB), en concession de service au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. En effet, il a considéré que cette concession devait « être regardée non comme une simple convention d'occupation du domaine public mais comme un contrat administratif conclu pour répondre aux besoins du GPMB » car elle a « pour objet principal l'exécution, pour les besoins du GPMB, d'une prestation de services rémunérée par une contrepartie économique constituée d'un droit d'exploitation, et qui transfère au cocontractant le risque d'exploitation ».

L'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 dispose que les contrats de concession sont des contrats par lesquels les autorités concédantes « confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix ». L'article 6 de la même ordonnance dispose que les « contrats de concession de services ont pour objet la gestion d'un service. Ils peuvent consister à déléguer la gestion d'un service public. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service. »

Cette évolution jurisprudentielle concerne toutefois un cas très particulier : celui d'une infrastructure nouvelle qui devait conduire à une réorganisation de l'implantation des activités de manutention sur le site du GPMB, ce qui impliquait que le port fixe des objectifs précis et exerce, à titre exceptionnel, un contrôle sur la gestion du terminal. Or cette situation n'est pas représentative du rôle habituel du grand port maritime vis-à-vis des opérateurs économiques et la décision du Conseil d'État risque de remettre en cause l'ensemble des conventions de terminal qui existent actuellement. De plus, si un contrat de concession peut parfois être un outil adapté, comme lorsque le grand port maritime a un besoin bien précis, ce n'est pas le cas dans la majorité des situations, notamment pour les terminaux dédiés à une infrastructure industrielle ou ceux qui sont utilisés de manière ponctuelle par différents opérateurs. Enfin, la plupart des ports étrangers peuvent gérer leurs terminaux avec des titres domaniaux et cette évolution remet en cause leur compétitivité.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Pour mettre fin à la fragilisation du cadre juridique des conventions de terminal, le I de l'article 33 insère dans le code des transports un article L. 5312-14-1 qui clarifie les cas dans lesquels ces ports doivent recourir à un contrat de concession de services et sécurise la possibilité ouverte aux grands ports maritimes de conclure des conventions de terminal pour la gestion et l'exploitation des terminaux portuaires.

En effet, comme l'a indiqué le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi, la combinaison de l'article L. 5312-2 du code des transports, qui inclut « *la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes* » dans les missions des grands ports maritimes et de l'article L. 5312-4 du même code, qui prévoit qu'ils ne peuvent en principe exploiter eux-mêmes « *les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liés aux navires* », permet d'envisager la conclusion de conventions ayant pour seul objet l'exploitation des terminaux portuaires sans induire l'acquisition de travaux ou de services spécifiques destinés à répondre à des besoins du port, donc sans impliquer systématiquement une qualification de concession de services au sens de l'ordonnance du 29 janvier 2016 ⁽¹⁾.

Le I de ce nouvel article L. 5312-14-1 dispose que les grands ports maritimes concluent des conventions de terminal pour la mise en œuvre de leurs missions prévues à l'article L. 5312-2 du même code, ce qui concerne notamment la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire et des voies et terminaux de desserte terrestre ou encore l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire.

Ce même I prévoit en outre que les conventions de terminal sont des conventions d'occupation du domaine public et qu'elles peuvent prévoir que le montant de la redevance due comporte une part dégressive en fonction du trafic ou de la performance environnementale de la chaîne de transport. Enfin, il précise que ces conventions peuvent prévoir que, lorsqu'elles arrivent à échéance, le grand port maritime acquiert les ouvrages, constructions, installations et biens réalisés ou acquis par le cocontractant, afin de pouvoir les mettre à disposition ou les céder à un autre cocontractant, ou, le cas échéant, les utiliser lui-même dans les conditions prévues par l'article L. 5312-4.

Toutefois, comme le précise le II de l'article L. 5312-14-1, lorsque le contrat a pour objet l'exécution, pour les besoins exprimés par le grand port maritime, d'une prestation de services, celui-ci conclut des contrats de concession. Les dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016 s'appliquent à ce contrat à l'exception des articles 32 et 53 relatifs au tarif et à la mise à disposition par les autorités concédantes des données essentielles du contrat de concession sous un format ouvert et librement réutilisable.

(1) Avis du Conseil d'État sur le projet de loi, p. 32.

Le II de l'article 35 du projet de loi initial concerne l'article L. 5312-18 du code des transports qui prévoit que des décrets en Conseil d'État déterminent les modalités d'application du chapitre du même code relatif aux grands ports maritimes. Il ajoute le mot « notamment » à la liste des éléments que doivent traiter ces décrets pour rendre cette liste non exhaustive.

Le III de l'article 35 modifie l'article L. 5713-1-1 du code des transports relatif à l'adaptation à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion pour procéder à une mesure de coordination rendue nécessaire par la création de l'article L. 5312-14-1. De même, le IV modifie l'article 9 de la loi du 4 juillet 2008 relatifs aux conventions de terminal pour procéder une mesure de coordination rendue nécessaire par cette création d'article.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel, le Sénat a adopté des amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis de la commission des lois qui viennent apporter une série de précisions juridiques à l'article L. 5312-14-1 créé par l'article 35.

Ces amendements améliorent la rédaction du dernier alinéa du I de l'article L. 5312-14-1 qui définit les conditions dans lesquelles, à la fin de la convention, le cocontractant est indemnisé par le grand port maritime pour les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il a réalisés et précise que cette indemnisation peut aussi concerner des biens meubles corporels et incorporels liés à cette activité. Il précise également que cette « clause de retour » ne peut pas permettre de contourner les règles de la commande publique. Ces amendements modifient la rédaction du II du même article pour que, lorsque le grand port maritime ne peut pas recourir à une convention de terminal, il puisse avoir recours non seulement à des concessions de services mais aussi à des concessions de travaux.

De plus, le Sénat a adopté un amendement de M. Michel Vaspard, qui complète l'article L. 5312-11 du code des transports pour prévoir que la commission des investissements rend un avis sur la décision du grand port maritime de recourir à une procédure de passation de contrat de concessions de services ou de travaux.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté deux amendements de M. Michel Vaspard, qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement.

Le premier modifie l'article L. 5312-14-1 du code des transports pour préciser que c'est pour répondre à des besoins « spécifiques » du grand port maritime que celui-ci peut recourir à des concessions de travaux et à des concessions de services.

Le second réécrit les dispositions de l'article L. 5312-11 du même code relatives à la commission des investissements adoptées en commission et substitue à la procédure d'avis une procédure de présentation à la commission des investissements, par le grand port maritime, des orientations prises pour l'application des I et II de l'article L. 5312-14-1. Ces dispositions permettront à la commission des investissements d'être informée sur les conventions de terminal, de services et de travaux sans que la procédure soit excessivement lourde. Par ailleurs, cette évolution de la rédaction permet d'éviter de potentiels conflits d'intérêts pour les membres de la commission des investissements, dont certains peuvent être des manutentionnaires.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre des amendements rédactionnels de votre rapporteure, la commission a adopté une série d'amendements qui procèdent à trois modifications de fond.

Tout d'abord, la commission a adopté une série d'amendements identiques de Mmes Carole Bureau-Bonnard, Liliana Tanguy et Sophie Panonacle pour intégrer la notion de report modal dans la définition de la performance environnementale de la chaîne de transport (qui peut conditionner la dégressivité de la redevance dans les conventions de terminal). Par ailleurs, la commission a adopté un amendement de Mme Sophie Panonacle qui prévoit que les contrats de concession (qui sont utilisés pour répondre à des besoins spécifiques exprimés par le grand port maritime) peuvent prévoir des clauses de report modal. Ces amendements visent à développer le report modal, essentiel pour réduire les émissions de CO₂ du secteur du transport.

Enfin, la commission a adopté un amendement de Mme Sophie Panonacle qui précise que c'est lors de la présentation du projet stratégique, tous les cinq ans, que le grand port maritime présente à la commission des investissements ses orientations prises pour l'application des I et II de l'article L. 5312-14-1 du code des transports. Cette précision permet d'assurer la cohérence de ces orientations avec le projet stratégique et de garantir la périodicité de leur présentation.

Article 35 bis A (nouveau)

(articles L. 5311-3 et L. 5753-4 [nouveaux] du code des transports)

Extension des possibilités d'hypothèques dans les ports

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'État a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre. Ce droit réel confère à son titulaire, pour la durée de l'autorisation, les prérogatives et obligations du propriétaire, dans des conditions et des limites précisées par les articles L. 2122-6 à L. 2122-14 du même code.

Ainsi, l'article L. 2122-8 prévoit que le droit réel conféré par le titre, les ouvrages, constructions et installations ne peuvent être hypothéqués que pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension des ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier situés sur la dépendance domaniale occupée.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui ouvre la possibilité d'hypothéquer un droit réel ou un bien immobilier en vue de garantir un emprunt destiné à financer la réalisation d'un autre bien sur une autre dépendance domaniale occupée par la même entité, qui bénéficierait de plusieurs titres au sein de la circonscription d'un même grand port maritime ou dans les limites administratives d'un port décentralisé. Pour ce faire, il introduit dans le code des transports un article L. 5311-3 qui inscrit dans la loi cette possibilité ainsi qu'un article L. 5753-4 qui prévoit son application au port de Saint-Pierre et Miquelon.

Article 35 bis

(articles L. 5521-3 et L. 5612-3 du code des transports)

Assouplissement des conditions d'immatriculation des navires au registre international français

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5521-3 du code des transports dispose que l'accès aux fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance sur un navire battant pavillon français est subordonné à la possession des qualifications professionnelles adéquates, la vérification d'un niveau de connaissance de la langue française et la vérification d'un niveau de connaissance des matières juridiques permettant la tenue de documents de bord ainsi que l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi.

L'article L. 5612-3 du même code, qui régit spécifiquement le cas des navires immatriculés au registre international français (RIF), prévoit les mêmes dispositions pour l'accès aux fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance sur ces navires où une partie de l'équipage peut ne pas être de nationalité française, voire ne pas avoir la nationalité d'un État membre de l'Union européenne.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 35 *bis* a été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'un amendement du Gouvernement qui a recueilli l'avis favorable de la commission.

La perspective du *Brexit* incite certains armateurs dont une partie des navires bat pavillon britannique à rapatrier leurs navires sous pavillon français, disposition qui est facilitée par le fait que l'un des registres d'immatriculation très fréquemment utilisés pour les navires de commerce est le registre international français qui permet d'avoir un équipage composé en grande partie de ressortissants non communautaires. En effet, l'article L. 5612-3 du code des transports prévoit que les navires immatriculés au RIF peuvent employer jusqu'à 65 % de marins qui ne sont pas des ressortissants communautaires et ce pourcentage passe à 75 % s'ils ne bénéficient pas ou ne bénéficient plus du dispositif d'aide fiscale attribué au titre de leur acquisition.

Toutefois, la condition de maîtrise de la langue et de la réglementation française pour les capitaines et leurs suppléants posée par les articles L. 5521-3 et L. 5612-3 du code des transports risque d'entraver ce processus. C'est pourquoi l'article 35 *bis* modifie ces deux articles pour mettre en place un dispositif provisoire permettant de déroger à cette règle pour une durée de deux ans. Il

complète ces deux articles par des dispositions similaires qui prévoient que les conditions relatives à la vérification d'un niveau de connaissance de la langue française et à la vérification d'un niveau de connaissance des matières juridiques permettant la tenue de documents de bord ainsi que l'exercice des prérogatives de puissance publique dont le capitaine est investi n'ont pas à être satisfaites par le capitaine si elles le sont par le suppléant. Par ailleurs, si ni le capitaine ni le suppléant ne satisfont à ces conditions, le fait que le chef mécanicien les remplisse suffit.

Outre le fait que cette dérogation ne peut s'appliquer que pendant un délai de deux ans suivant l'immatriculation du navire à un registre français, le nombre de navires qui peuvent en bénéficier est limité. Tout d'abord, il ne peut s'agir que de navires de commerce et pas de navires de pêche ou encore de navires de plaisance. Par ailleurs, cette disposition s'applique seulement aux navires francisés qui augmentent la flotte exploitée sous pavillon français d'un armateur ; elle cesse de s'appliquer si la flotte qui bénéficie de la mesure se réduit.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Cet article a fait l'objet d'une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure.

Article 36

(ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe)

Évolution du statut de la société du Canal Seine-Nord Europe

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'ordonnance du 21 avril 2016 prise sur le fondement de l'article 7 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a institué la société de projet qui devait réaliser le canal Seine-Nord, infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit entre Compiègne et Aubencheul-au-Bac, et favoriser le développement économique en lien avec cette infrastructure.

La Société du Canal Seine-Nord Europe est, en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance, un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial. L'article 16 de l'ordonnance prévoit que la société sera dissoute après la réalisation du canal et que Voies navigables de France (qui deviendra l'exploitant de l'ouvrage) sera alors subrogé à cette société dans tous les droits et obligations qu'elle aura contractés pour la réalisation et le financement du canal.

Les articles 2 à 4 de l'ordonnance définissent les instances de gouvernance suivantes pour l'établissement :

– un directoire de trois membres nommés par décret après avis du conseil de surveillance et qui exerce ses fonctions sous le contrôle de ce conseil ;

– un conseil de surveillance qui est composé au moins pour moitié de représentants de l'État ;

– un comité stratégique, qui est institué auprès du conseil de surveillance et qui est composé des représentants des communes et des établissements publics compétents en matière de transport fluvial ou d'aménagement sur le territoire desquels est située, pour tout ou partie, l'emprise du canal Seine-Nord.

L'article 6, qui définit les ressources dont peut bénéficier la Société du Canal Seine-Nord Europe, prévoit notamment que celle-ci peut recevoir des dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations de la part de l'État, de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs groupements ou encore de l'Union européenne. Par ailleurs, il prévoit que la société peut bénéficier des produits de toute autre redevance ou taxe créée ou affectée à son profit par les textes législatifs ou réglementaires. L'article 5 prévoit qu'un protocole signé entre l'État, les collectivités territoriales intéressées et Voies navigables de France précise les conditions de participation de chacun des signataires au financement du canal. Le 13 mars 2017, un protocole de financement et de gouvernance a été signé entre l'État et les collectivités territoriales. Celles-ci contribuent à hauteur d'un milliard d'euros au financement du projet qui doit aussi bénéficier d'une subvention de l'État d'un milliard d'euros, d'un emprunt de 600 000 millions d'euros et d'une aide de 1,9 milliard d'euros de l'Union européenne.

En outre, l'article 7 complète l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales pour préciser que les collectivités territoriales et leurs groupements bénéficient des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des subventions d'équipement versées à la Société du Canal Seine-Nord Europe pour les dépenses réelles d'investissement que celle-ci effectue.

Les articles 8 à 14 définissent les modalités de réalisation et de gestion du canal, notamment les relations entre la Société du Canal Seine-Nord Europe et Voies navigables de France (VNF). En particulier, l'article 8 prévoit que la Société du Canal Seine-Nord Europe peut acquérir les biens immobiliers et mobiliers nécessaires à la réalisation de l'infrastructure pour le compte de l'État, au besoin par voie d'expropriation. L'article 9 prévoit que l'avis de VNF est requis avant l'approbation de chaque étape technique du projet et l'article 12 prévoit que la société peut, par une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, confier à VNF des mandats de maîtrise d'ouvrage « *pour des opérations emportant modification du réseau fluvial existant géré par Voies*

navigables de France ou intervention sur ce réseau, dont la maîtrise d'ouvrage ne peut, pour des raisons techniques, être confiée qu'au gestionnaire de l'infrastructure ». L'article 13 prévoit que le personnel de VNF affecté à la réalisation de l'infrastructure est mis à disposition de la société jusqu'à sa dissolution. Enfin, l'article 14 prévoit qu'au fur et à mesure de l'achèvement des tronçons, le domaine public fluvial géré par la Société du Canal Seine-Nord Europe est confié à VNF.

La création de la Société du Canal Seine-Nord Europe a été effective le 4 mai 2017. Cependant, dans le cadre des réflexions engagées par le Gouvernement à l'été 2017 sur la planification des grandes infrastructures de transport, les collectivités territoriales, qui souhaitent renforcer leur implication dans le projet, se sont déclarées prêtes à en assumer le pilotage financier et opérationnel. En raison de la forte mobilisation des élus en faveur du projet, de son caractère européen, et des propositions nouvelles qui ont été faites, le Gouvernement a souhaité faire évoluer le cadre du projet en transformant la Société du canal Seine-Nord Europe en un établissement public local, ce qui transfère le pilotage financier et opérationnel ainsi que la maîtrise des risques du projet aux collectivités territoriales.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le projet de loi de ratification de l'ordonnance déposé sur le bureau de l'Assemblée le 14 septembre 2016 n'ayant jamais été mis à l'ordre du jour, le I de l'article 36 du présent projet de loi ratifie l'ordonnance du 21 avril 2016 qui a créé la Société du Canal Seine-Nord Europe.

Le 1° du II habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe pour transformer cet établissement public national en un établissement public local doté d'un organe délibérant qui comprend des représentants des collectivités territoriales finançant le projet, de l'État et de Voies navigables de France.

Le 2° du II habilite le Gouvernement à définir par ordonnance les relations entre le nouvel établissement ainsi créé et VNF, en précisant notamment les cas dans lesquels ils peuvent conclure entre eux des mandats de maîtrise d'ouvrage publique sans publicité ni mise en concurrence.

Le 3° du II permet au Gouvernement d'adapter par ordonnance les règles applicables en matière de domanialité publique et de maîtrise foncière des terrains acquis par voie d'expropriation pour faciliter la réalisation du canal et des aménagements connexes nécessaires à son exploitation et au développement économique qui lui est lié, et pour confier à l'établissement public local l'exercice des pouvoirs dévolus à l'État pour la répression des atteintes à l'intégrité du domaine public fluvial qu'il gère.

L'ensemble de ces mesures doit être pris dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi et le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 36 a été modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur adopté en commission et par un amendement présenté par Mme Martine Filleul en séance publique. Il a recueilli un avis favorable du rapporteur mais non du Gouvernement, qui a considéré qu'il était satisfait par la rédaction actuelle des articles 3 et 4 de l'ordonnance du 21 avril 2016.

En effet, cet amendement précise que l'organe délibérant de la nouvelle société doit comprendre non seulement des représentants de l'État, de Voies navigables de France et des collectivités territoriales finançant le projet, mais aussi des parlementaires, comme c'est déjà le cas pour le conseil de surveillance de l'EPIC défini par l'article 3 de l'ordonnance.

Par ailleurs, cet amendement réaffirme la nécessité du comité stratégique créé par l'article 4 de l'ordonnance, dont il rappelle la composition en indiquant que celui-ci doit comprendre :

- des représentants des communes et des établissements publics compétents en matière de transport fluvial ou d'aménagement sur le territoire desquels est située l'emprise du projet d'infrastructure fluviale, ;
- des parlementaires ;
- des représentants des chambres consulaires ;
- des représentants des organisations professionnelles et syndicales concernées par la réalisation du canal ;
- des représentants d'associations de protection de l'environnement.

De plus, il précise que les membres du comité stratégique ne sont pas rémunérés et qu'aucun frais lié au fonctionnement de ce comité ne peut être pris en charge par une personne publique.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteure pour avis de la commission des finances, pour prévoir que la Commission européenne peut désigner un représentant au conseil de surveillance de la Société du Canal Seine-Nord Europe mais que celui-ci n'a pas de droit de vote. Cette disposition vise à

prendre en compte l'engagement exceptionnel de l'Union européenne en termes de financement du projet.

Article 37

(ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française et articles L. 5142-1, L. 5522-2, L. 5523-1, L. 5542-5-1, L. 5542-6, L. 5542-18, L. 5543-5, L. 5549-5, L. 5551-3, L. 5552-16, L. 5552-18, L. 5785-3 et L. 5795-4 du code des transports)

Demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance dans les domaines fluvial et maritime et expérimentation de la navigation dans les eaux intérieures des bateaux, engins flottants et navires autonomes ou commandés à distance

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 37 procède à une série de modifications des règles relatives à la navigation maritime et au secteur fluvial pour répondre à des évolutions du droit international et européen, remédier à des carences de la législation française et corriger des dysfonctionnements.

A. MESURES SPÉCIFIQUES À LA NAVIGATION MARITIME

1. Lacunes du cadre juridique applicable aux drones maritimes et aux navires autonomes

Aujourd'hui, les évolutions technologiques permettent d'utiliser des drones maritimes pour réaliser des relevés scientifiques ou surveiller des installations maritimes et, dans l'avenir, des navires autonomes pourront être utilisés pour le transport de marchandises ou encore les services aux installations *offshore*.

Pourtant, il existe un vide juridique sur cette question. Ni le droit international – dont la place est centrale dans le domaine maritime –, ni le droit européen, ni le droit français n'ont encore posé de cadre juridique spécifiquement applicable à ces innovations, à l'exception de l'article L. 5111-1-1 introduit dans le code des transports par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Cet article prévoit qu' « *un engin flottant de surface ou sous-marin, à bord duquel aucune personne n'est embarquée, commandé à partir d'un navire battant pavillon français, doit porter des marques extérieures d'identification définies par voie réglementaire* ». Par ailleurs, la rédaction actuelle des articles du code des transports ne leur permet pas forcément de s'appliquer à ces innovations, le droit maritime ayant été construit selon le principe de la présence d'un équipage à bord du navire. Ce vide juridique concerne, par exemple, l'inscription sur un registre,

les règles relatives à la navigation maritime, le droit du travail et le droit social applicables ou encore les régimes de responsabilité et d'assurance.

2. Évolution des règles relatives à la sécurité des navires

a. Articulation entre le permis d'armement et la carte de circulation

La réforme du rôle d'équipage à laquelle a procédé la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a conduit à la mise en place du permis d'armement défini par les articles L. 5232-1 à L. 5232-4 du code des transports. L'article L. 5232-1 définit le permis d'armement comme « *l'acte authentique de constitution de l'armement administratif du navire* ». Cet article prévoit que « *tout navire ou autre engin flottant dont l'équipage comprend au moins un marin* » doit être titulaire d'un permis d'armement.

Lors de la préparation de la loi pour l'économie bleue, le législateur souhaitait réserver la carte de circulation, titre de navigation maritime qui existait déjà avant la réforme, aux navires qui n'étaient pas soumis à l'obligation du permis d'armement. Or la rédaction de l'article L. 5234-1 du code de transports relatif à la carte de circulation pose problème car il prévoit que « *les navires n'ayant à bord aucun personnel professionnel maritime salarié [...] sont munis d'une carte de circulation* », ce qui fait que les navires ayant à bord un marin non salarié doivent disposer et d'un permis d'armement et d'une carte de circulation. Par ailleurs, la portée actuelle du permis d'armement est trop restreinte car il ne s'applique pas aux navires à usage professionnel qui n'ont pas de marin à bord mais des agents publics. C'est par exemple le cas des navires des douanes et des affaires maritimes.

Cette situation implique de clarifier l'articulation entre le permis d'armement et la carte de circulation et de réserver le premier à tous les navires utilisés pour un usage professionnel et la seconde aux navires à usage personnel.

b. Inspection de sécurité des navires

L'article L. 5241-3 du code des transports dispose qu'un navire français ne peut prendre la mer sans être titulaire des titres de sécurité ou des certificats de prévention de la pollution nécessaires. Aux termes de l'article L. 5241-4, ceux-ci « *sont délivrés par l'autorité administrative ou par des sociétés de classification habilitées* » et « *leur délivrance, leur renouvellement et leur validation sont subordonnés à des visites du navire* ». Chaque navire fait l'objet d'une visite de mise en service qui permet de délivrer les titres de sécurité ainsi que le permis de navigation, document qui constate la délivrance de ces différents titres et qui est limité dans le temps. Pour que ce permis de navigation soit renouvelé, le navire doit faire l'objet de visites périodiques.

Pour nombre de ces navires, ces inspections sont réalisées par une société de classification. Toutefois, pour les navires d'une longueur inférieure à 24 mètres,

cette inspection est réalisée par les centres de sécurité des navires, services spécialisés des directions interrégionales de la mer. Cela concerne en particulier les navires de pêche.

Le dispositif d'inspection par les centres de sécurité des navires ne donne aujourd'hui pas de résultats satisfaisants et il est nécessaire de développer d'autres modes de contrôle permettant de recentrer l'action des inspecteurs sur la vérification des procédures de sécurité définies par l'armateur plutôt que sur les seuls aspects matériels (vérification des équipements à bord). Par ailleurs, cette réforme permettra de recentrer l'action des inspecteurs, dont le nombre est limité du fait du contexte budgétaire contraint, sur la réglementation liée à la protection de l'environnement ainsi que la protection des travailleurs, afin de répondre aux exigences internationales en la matière. Le cadre dans lequel s'exercent ces contrôles est fixé par des memoranda, accords inter-administrations régionaux qui prévoient un nombre minimal d'inspections à réaliser. De plus, la France doit vérifier que les navires étrangers faisant escale dans les ports français sont bien conformes à certaines normes fixées par l'Union européenne et des directives fixent des objectifs à atteindre en matière contrôle des navires. C'est par exemple le cas de la directive n° 1999/32/CE du Conseil, du 26 avril 1999 qui concerne la réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides.

3. Mise en œuvre du droit international et du droit européen

Aujourd'hui, la France doit mettre en œuvre une série de normes internationales et européennes ou achever cette mise en œuvre. Les textes suivants sont concernés :

- La convention internationale de Nairobi du 18 mai 2017 sur l'enlèvement des épaves

La convention internationale de Nairobi du 18 mai 2017 sur l'enlèvement des épaves, qui est le premier instrument international traitant de ce sujet, a fait progresser de manière significative la réglementation applicable à leur enlèvement, sujet essentiel car les épaves peuvent représenter de graves dangers pour la navigation et l'environnement. La mise en œuvre de la convention de Nairobi nécessite de faire évoluer le droit français pour y inscrire de nouvelles dispositions comme l'obligation pour les propriétaires de navires de souscrire des assurances ou des garanties financières pour couvrir leur responsabilité au titre de la convention et pour assurer la cohérence avec les dispositions législatives existant actuellement.

- Le règlement européen relatif aux émissions de CO₂ des navires

Le règlement n° 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime impose aux navires qui fréquentent les eaux européennes de déclarer leurs émissions de CO₂ et

prévoit également des obligations pour les États, notamment celle de mettre en place un système de sanctions. La législation française doit être adaptée en conséquence car elle n'intègre pas ces nouvelles dispositions.

- Le code polaire

Le code polaire, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, correspond à des amendements aux annexes à la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires du 2 novembre 1973 (dite convention MARPOL). Il définit des interdictions en matière de rejets (hydrocarbures, eaux usées, déchets, carcasses d'animaux...) des navires exploités dans les zones polaires. Quelques navires français sont concernés par cette réglementation (notamment des navires de pêche industrielle) et le droit français doit la prendre en compte.

- Conventions internationales et directives européennes relatives au droit du travail maritime

Au niveau international, le droit du travail maritime est régi par deux conventions internationales. Pour la marine de commerce, il s'agit de la convention du travail maritime adoptée le 23 février 2006 (dite « MLC 2006 ») et, pour la pêche, de la convention n° 188 sur le travail dans la pêche adoptée en 2007 dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (dite « OIT 188 »).

Le Gouvernement souhaite faire évoluer la traduction qui a été faite dans le droit français des dispositions relatives à la mise à disposition et au placement de gens de mer par l'intermédiaire d'agences spécialisées prévues par la convention MLC 2006. Cette traduction a été réalisée par la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Cette loi a introduit dans le code des transports des articles L. 5546-1-1 à L. 5546-1-7 qui fixent le cadre applicable aux services de recrutement et de placement privés des gens de mer.

L'article L. 5546-1-1 dispose qu'*« il est créé un registre national sur lequel tout service de recrutement et de placement privé de gens de mer établi en France s'inscrit »*. L'article L. 5546-1-6 prévoit que les entreprises de travail maritime établies en France font l'objet d'un agrément par l'autorité administrative. Ces deux procédures sont considérées comme redondantes par le Gouvernement qui juge qu'elles limitent excessivement l'accès à l'activité de recrutement et de placement. De plus, l'article L. 5546-1-5 dispose que les services de recrutement et de placement privés de gens de mer établis en France doivent justifier *« au moyen d'une garantie financière, d'une assurance ou de tout autre dispositif équivalent, (et) être en mesure d'indemniser les gens de mer des préjudices subis en cas d'inexécution de leurs obligations à leur égard »*. Cette rédaction ne permet pas de mettre en place un régime de responsabilité civile plafonné et le Gouvernement souhaite donc faire évoluer le dispositif.

Par ailleurs, en 2014, la convention MLC 2006 a été amendée pour prévoir qu'une couverture financière doit exister en cas de décès ou d'incapacité de longue durée résultant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle. Cette évolution a été reprise par la directive n° 2018/131 du Conseil du 23 janvier 2018⁽¹⁾ et la législation française doit être adaptée pour inclure ces nouvelles garanties. Enfin, la convention OIT 188 a donné lieu à l'adoption de la directive n° 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016⁽²⁾. Certaines de ces évolutions juridiques ne sont pas actuellement reprises par la législation française. C'est par exemple le cas des mentions qui doivent obligatoirement figurer dans le contrat d'engagement à la pêche au sujet de l'immatriculation du ou des navires d'embarquement, des durées de repos, du mode de calcul de la part de pêche ou encore de la date à laquelle le pêcheur est tenu de se présenter à bord.

- Règlement européen du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires

Les questions de sûreté maritime (c'est-à-dire la prévention contre tout acte illicite à l'encontre du navire, de son équipage, de ses passagers ou à des installations portuaires) relèvent du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (dit code ISPS) qui est issu des compléments relatifs à la sûreté apportés en 2002 par l'Organisation maritime internationale à la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer du 1^{er} novembre 1974 (dite « convention SOLAS »). Le code ISPS a été complété par le règlement n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires.

4. Modification du droit du travail et du droit social applicable à certains marins

a. Marins exerçant à titre occasionnel ou en zone littorale

L'article L. 5511-1 du code des transports définit les marins comme « *les gens de mer salariés ou non salariés exerçant une activité directement liée à l'exploitation du navire* ». Les marins sont soumis à un droit du travail et à un régime de protection sociale spécifiques justifiés par leurs conditions particulières de travail. Ceux-ci relèvent du livre V de la cinquième partie du code des transports. En particulier, pour l'assurance contre le risque « *vieillesse* » et contre le risque « *maladie, accident, invalidité, maternité et décès* », les marins relèvent

(1) Directive (UE) 2018/131 du Conseil du 23 janvier 2018, portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) en vue de modifier la directive 2009/13/CE conformément aux amendements de 2014 à la convention du travail maritime, 2006, tels qu'approuvés par la Conférence internationale du travail le 11 juin 2014.

(2) Directive (UE) 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche).

de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). Or le développement d'activités maritimes sur la bande littorale entraîne l'apparition de nouvelles activités (par exemple des prestations de service aux plaisanciers comme la livraison de denrées ou le transport de clients entre un navire de plaisance et un restaurant ou une zone de baignade uniquement accessible par la mer) et rend nécessaire des adaptations du régime pour tenir compte du fait que ces activités sont moins éloignées des côtes, que la durée d'embarquement est plus courte et que le marin revient tous les jours à terre.

b. Jeunes marins

L'article L. 3162-1 du code du travail dispose que les jeunes travailleurs ne peuvent être employés à un travail effectif excédant huit heures par jour et trente-cinq heures par semaine mais que, pour certaines activités déterminées par décret en Conseil d'État, lorsque l'organisation collective du travail le justifie, il peut être dérogé :

– à la durée hebdomadaire de travail effectif de trente-cinq heures, dans la limite de cinq heures par semaine ;

– à la durée quotidienne de travail effectif de huit heures, dans la limite de deux heures par jour.

Cette dérogation, qui a été créée par loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, permet d'appliquer à certains secteurs, sans dérogation accordée par l'inspection du travail, une durée journalière de travail allant jusqu'à dix heures et une durée hebdomadaire maximale de travail allant jusqu'à quarante heures.

Toutefois, les règles relatives à la durée du travail des jeunes marins n'ont pas été modifiées par cette loi et la législation est donc moins souple sur ce point. Ainsi, l'article L. 5544-26 du code des transports dispose que « *les jeunes travailleurs ne peuvent accomplir un travail effectif d'une durée excédant sept heures par jour, ni une durée de travail par semaine embarquée supérieure à la durée légale hebdomadaire du travail* » et que c'est à titre exceptionnel qu'une dérogation à la durée maximale hebdomadaire de travail peut être accordée, dans la limite de cinq heures par semaine, par l'inspecteur du travail, après avis conforme du médecin du service de santé des gens de mer.

Par ailleurs, l'article L. 5544-27 du code des transports dispose que « *le travail de nuit est interdit aux jeunes travailleurs* », sauf lorsque la formation le justifie et qu'une dérogation a été accordée par l'inspecteur du travail. La rédaction de l'article L. 5544-27 pose un problème juridique car il n'existe aujourd'hui aucune définition de la notion de jeune travailleur. Par ailleurs, ces dispositions et celles de l'article L. 5544-26 sont un frein à l'embauche des jeunes à la pêche voire à leur embarquement dans le cadre de formations car le métier est pratiqué la nuit et à des distances importantes des côtes ; il est donc nécessaire de demander une dérogation de l'inspection du travail.

Enfin, l'embarquement des jeunes est freiné par des lourdeurs administratives. En effet, l'article L. 5545-6 du code des transports dispose que les conventions de stage des jeunes âgés de seize à dix-huit ans doivent être agréées par l'autorité administrative, obligation qui constitue une survivance historique sans réel intérêt aujourd'hui et qui complique l'embarquement des jeunes.

B. MESURES SPÉCIFIQUES À LA NAVIGATION FLUVIALE ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

1. Modernisation des règles relatives à la sécurité de la navigation fluviale

Le code des transports définit des règles de sécurité relatives à la navigation fluviale qui sont aujourd'hui parfois obsolètes ou lacunaires.

L'article L. 4112-2 du code des transports dispose que « *tout bateau de marchandises dont le port en lourd est égal ou supérieur à vingt tonnes ou tout autre bateau dont le déplacement est égal ou supérieur à dix mètres cubes, circulant en France, doit faire l'objet d'un jaugeage par son propriétaire* ». Le jaugeage vise, en application de l'article L. 4112-1 du code des transports, à déterminer le volume d'eau déplacé par un bateau en fonction de son enfoncement. Si cette obligation est utile pour les bateaux de transport de marchandises car elle permet d'évaluer le tonnage transporté, il n'en va pas de même pour d'autres bateaux comme les bateaux de transport de passagers et les bateaux de plaisance et, pour ceux-ci, l'obligation de jaugeage constitue une contrainte administrative superflue.

Par ailleurs, l'article L. 4221-1 du code des transports prévoit qu'un bateau « *doit avoir à son bord un titre de navigation correspondant à sa catégorie et à celle de la voie d'eau ou du plan d'eau emprunté* » ; aux termes de l'article L. 4221-2 du même code, la délivrance et le renouvellement du titre de navigation sont précédés d'une vérification du respect des prescriptions en matière de construction, grément et entretien destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens se trouvant à bord ainsi que celle de la navigation. Ces titres de navigation sont délivrés par les services déconcentrés de l'État et leur procédure de délivrance implique l'intervention d'organismes de contrôle privés chargés de vérifier le respect des prescriptions techniques. Or ces organismes ne font l'objet d'aucune procédure de certification ou d'agrément qui permettrait de garantir la qualité de leur travail, situation qui est d'autant plus problématique que les services de l'État constatent actuellement leur niveau hétérogène et une mauvaise application des règles de sécurité en vigueur ⁽¹⁾. Par ailleurs, les règles en matière de délivrance des titres de navigation présentent des incohérences : ainsi, dans les eaux intérieures, un établissement flottant est soumis à des règles techniques, ce qui n'est pas le cas dans les eaux maritimes, où la notion d'établissement flottant n'existe pas.

(1) *Étude d'impact du projet de loi, p. 374-375.*

L'article L. 4231-1 du code des transports dispose en outre que « *tout conducteur de bateau doit être titulaire du titre de conduite correspondant à la catégorie du bateau et à celle de la voie d'eau ou du plan d'eau emprunté* ». Toutefois, aujourd'hui, les règles en matière de conduite des bateaux ne prennent pas en compte la situation spécifique de la Guyane (navigation sur des cours d'eau à l'état naturel sans ouvrages de navigation et sans équipement de balisage et de signalisation et utilisation de bateaux spécifiques de type pirogue). C'est pourquoi il est nécessaire de créer un dispositif spécifique de reconnaissance des qualifications professionnelles des conducteurs de pirogues.

L'article L. 4274-14 du code des transports punit de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende le fait de participer à la conduite d'un bateau sous l'empire d'un état alcoolique et prévoit que ces peines sont portées au double s'il s'agit d'un bateau à passagers ou d'un bateau-citerne. Toutefois, cet article est peu appliqué car aucune procédure de constatation des infractions de l'alcoolémie n'est prévue. Par ailleurs, le code des transports ne prévoit aucune sanction ni aucune procédure de constatation d'infraction pour la consommation de produits stupéfiants, alors que le code de la route en prévoit (articles L. 235-1 et L. 235-2 du code de la route).

Enfin, l'article L. 4272-1 du code des transports prévoit que les officiers et agents de police judiciaire ainsi que les fonctionnaires et agents assermentés et commissionnés relevant du ministère des transports sont chargés de constater les infractions définies par les chapitres III et IV du titre VII du livre II de la quatrième partie du code des transports (qui concerne les contraventions de grande voirie et les infractions punies d'une sanction pénale), par les règlements de police de la navigation intérieure et par les règlements concernant les bateaux. Cette compétence n'est toutefois pas dévolue aux agents des douanes et il est nécessaire de combler cette lacune.

2. Modernisation du cadre législatif relatif à Voies navigable de France

a. Difficultés de perception des péages

Voies navigables de France (VNF) est un établissement public administratif qui assure l'entretien, l'exploitation et la modernisation de la plus grande partie du réseau navigable. Outre les voies navigables, il gère plus de 3 000 ouvrages d'art et plus de 40 000 hectares de domaine public situés en bordure de voie d'eau. Il dispose de plusieurs ressources définies par l'article L. 4316-1 du code des transports. Si la subvention pour charges de service public provenant de l'État et les subventions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) constituent l'essentiel de ses recettes, VNF perçoit également des redevances domaniales ou encore les recettes des péages de navigation.

Le montant des péages de navigation représente en moyenne 14 millions d'euros par an, dont 2,5 millions pour la navigation de plaisance et 11,5 millions pour la navigation de commerce (transport de passagers et de marchandises)⁽¹⁾. Les données des déclarations de chargement servent de base à la facturation des péages de marchandises dont les transporteurs fluviaux doivent s'acquitter. Ces déclarations sont prévues par l'article L. 4461-1 du code des transports.

Bien qu'un système de télédéclaration ait été mis en place, plus de 40 % des déclarations sont encore réalisées à l'aide de formulaires « papier » qui peuvent être incomplets ou illisibles⁽²⁾.

De plus, l'utilisation des formulaires « papier » favorise les oublis et la fraude. Cette situation implique de généraliser la dématérialisation des procédures. Par ailleurs, le régime de sanctions pour non-respect des obligations relatives à l'acquittement des péages et aux déclarations de chargement est aujourd'hui insuffisant.

b. Valorisation du domaine

En application de l'article L. 4311-2 du code des transports, dans le cadre de ses missions, VNF peut valoriser le domaine de l'État qui lui est confié ainsi que son domaine privé en procédant à des opérations d'aménagement ou de développement connexes à ses missions ou complémentaires de celles-ci.

Toutefois, le développement de ces missions se heurte aujourd'hui à des difficultés d'ordre juridique. En effet, il ne semble pas possible, en l'état actuel du droit, que VNF puisse procéder à des acquisitions foncières en bordure de voie d'eau, ce qui limite sa capacité à faire émerger des projets de valorisation du réseau fluvial. Développer la possibilité pour VNF de proposer des emprises foncières à des porteurs de projet doit favoriser le report modal car la connexion à la voie d'eau est un élément essentiel du choix du mode fluvial. Elle permet aussi d'augmenter les ressources de VNF.

Par ailleurs, le développement des projets de valorisation foncière nécessite de faciliter le transfert à VNF de toute parcelle du domaine public fluvial de l'État qui viendrait à être déclassée du fait de son inutilité pour la navigation et celui des parcelles du domaine privé de l'État qui lui sont confiées.

c. Exploitation de l'hydroélectricité

En application de l'article L. 4311-2 du code des transports, VNF peut exploiter, à titre accessoire, l'énergie hydraulique au moyen d'installations ou d'ouvrages situés sur le domaine public.

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 374.

(2) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 375-376.

Aujourd'hui, sur la Seine aval et la Moselle, VNF engage des dépenses d'entretien et de gestion du niveau d'eau sur des ouvrages qui créent une chute d'eau sur laquelle ont été implantées des installations hydroélectriques. Or VNF ne bénéficie pas des retombées de ses investissements.

C'est pourquoi il est souhaitable qu'à l'échéance des contrats de concession, VNF devienne l'autorité gestionnaire de ces installations. Sept ouvrages hydroélectriques de taille moyenne sont concernés.

d. Gestion du Rhin

Lors de la réforme de VNF qui a eu lieu en 2012 et a conduit à la réunion des services de navigation de l'État et des services de l'ancien établissement public à caractère industriel et commercial Voies navigables de France, la spécificité du service de navigation de Strasbourg n'a pas été prise en compte. Celui-ci assure des missions liées aux spécificités des engagements internationaux de la France sur le Rhin. Elles concernent notamment la prévention des inondations et, dans certains cas, le service doit intervenir en dehors du domaine actuellement confié à VNF. De ce fait, il est nécessaire de mettre en place la base législative adéquate.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

A. MESURES SPÉCIFIQUES À LA NAVIGATION MARITIME

1. Lacunes du cadre juridique applicable aux drones maritimes et aux navires autonomes

Pour répondre aux lacunes de la législation, le 1^o du I de l'article 37 habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance la partie législative du code des transports pour mettre en place le cadre juridique applicable aux drones maritimes et aux navires autonomes. Cette habilitation doit permettre la navigation d'engins flottants et de navires autonomes ou commandés à distance et définir les conditions de leur utilisation pour :

- préserver la sécurité de la navigation maritime et l'environnement ;
- préciser le régime de responsabilité et d'assurance correspondant ;
- préciser le droit du travail et le régime social applicables aux personnels concernés ;
- définir les modalités de contrôle et de sanction des nouvelles dispositions créées.

2. Évolution des règles relatives à la sécurité des navires

a. Articulation entre le permis d'armement et la carte de circulation

Pour clarifier l'articulation entre le permis d'armement et la carte de circulation, le 2° du I habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions relatives à ces titres de navigation dans le but de réserver le permis d'armement aux navires, bateaux et engins utilisés à titre professionnel et la carte de circulation aux autres, sous réserve d'exceptions dans un objectif d'allégement des formalités administratives.

Pour tirer les conséquences de ces modifications, il habilite également le Gouvernement à modifier par ordonnance la date d'entrée en vigueur de l'abrogation de l'article 3 de la loi n° 42-427 du 1^{er} avril 1942 relative aux titres de navigation maritime, loi dont certaines dispositions doivent rester en vigueur dans l'attente de l'adoption de la partie réglementaire du code des transports.

b. Inspection de sécurité des navires

Pour procéder à la réforme nécessaire de l'inspection de sécurité périodique des navires, le 3° du I habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures relatives aux modalités d'inspection des navires d'une longueur inférieure à 24 mètres. Ces mesures vont supprimer la limitation de durée des titres de sécurité et des certificats de prévention de la pollution, ce qui permettra aux centres de sécurité des navires de ne plus avoir à inspecter périodiquement les navires pour le renouvellement des titres et de redéployer leur action de manière plus efficace.

Par ailleurs, cette ordonnance doit permettre de mettre à la charge du propriétaire ou de l'exploitant d'un navire inspecté les frais relatifs à certaines visites, notamment en cas de déplacement à l'étranger. Selon l'étude d'impact du projet de loi, cette mesure doit permettre, non de faire payer l'inspection, mais de défrayer l'administration des frais occasionnés par ces visites (frais de séjour, de transport) ⁽¹⁾.

3. Mise en œuvre du droit international et du droit européen

Le 4° du I de l'article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures permettant de prendre les mesures nécessaires à :

– l'application de la convention de Nairobi du 18 mai 2007 sur l'enlèvement des épaves ;

– l'application du règlement européen du 29 avril 2015 sur les émissions de CO2 dans le transport maritime ;

(1) *Étude d'impact*, p. 345.

- l’application du code polaire ;
- la transposition des directives du 19 décembre 2016 et du 23 janvier 2018 relatives aux conventions MLC 2006 et OIT 188 ;
- la mise en œuvre des dispositions relatives aux services privés de recrutement et de placement de gens de mer prévues par la convention OIT 188 et la modification des dispositions relatives aux services privés de recrutement et de placement de gens de mer introduites dans le code des transports suite à la mise en place de la convention MLC 2006 ;
- la modification des dispositions d’application du règlement 31 mars 2004 relatif à l’amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires.

4. Modification du droit du travail et du droit social applicable à certains marins

a. Marins exerçant à titre occasionnel ou en zone littorale

Le 5° du I autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance les règles applicables aux professionnels n’exerçant leur activité de marin qu’à titre occasionnel ou dans des conditions particulières tenant à leur exercice exclusif dans les zones littorales pour :

- créer une dérogation à l’affiliation au régime spécial des marins ;
- déterminer les règles du droit du travail applicables ;
- préciser les règles d’aptitude médicale et identifier le service de santé au travail compétent.

b. Jeunes marins

Pour répondre aux spécificités du travail dans le secteur de la pêche, le 6° du I habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour :

- déterminer la durée maximale journalière et hebdomadaire du travail des jeunes travailleurs mentionnée à l’article L.5544-26 du code des transports et les conditions et situations dans lesquelles des dérogations sont autorisées ;
- définir la notion de travail de nuit des jeunes travailleurs mentionnée à l’article L. 5544-27 du même code ;
- simplifier les modalités de mise en œuvre de la convention de stage pour les jeunes prévue à l’article L. 5545-6 du même code.

B. MESURES SPÉCIFIQUES À LA NAVIGATION FLUVIALE ET À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

1. Modernisation des règles relatives à la sécurité de la navigation fluviale

Pour répondre aux carences et à l'obsolescence de certaines dispositions relatives à la sécurité de la navigation fluviale, le 8° du I de l'article 37 autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance la quatrième partie du code des transports pour :

– simplifier les conditions de délivrance des titres de navigation et de l'obligation de jaugeage (a du 8°) ;

– soumettre à agrément les organismes de contrôle privés intervenant dans le cadre de la délivrance des titres de navigation et préciser les tâches qui leur sont confiées (b du 8°) ;

– interdire aux usagers des voies d'eau la consommation de produits stupéfiants, déterminer les sanctions applicables et préciser les modalités de recherche et de constatation des infractions dans ce cas et en cas de consommation d'alcool (c du 8°) ;

– étendre les prérogatives des agents des douanes, notamment en ce qui concerne le contrôle des marchandises (e du 8°) ;

– étendre aux navires circulant sur les eaux intérieures toutes les sanctions prévues pour les bateaux de navigation intérieure (f du 8°) ;

– prévoir des conditions d'obtention des titres de conduite de bateaux et des règles de conduite de bateaux spécifiques à la Guyane (g du 8°).

2. Modernisation du cadre législatif relatif à Voies navigable de France

Pour répondre aux problèmes qui affectent la collecte des péages par VNF, le *d* du 8° du I autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance la quatrième partie du code des transports pour prévoir la dématérialisation des déclarations de chargement et renforcer les pouvoirs dont dispose VNF pour veiller au dépôt de ces déclarations et au bon acquittement des péages, ainsi que les sanctions applicables en cas de méconnaissance de ces obligations.

Le *a* du 9° du I habilite le Gouvernement à moderniser par ordonnance les missions de VNF pour lui permettre d'exercer sa mission de valorisation domaniale, notamment :

– en étendant ses possibilités d'acquisition de terrains et les outils juridiques dont VNF peut disposer à cet effet ;

– en lui transférant la propriété des biens du domaine public fluvial et du domaine privé de l'État après déclassement.

Dans la même perspective de modernisation, le *c* du 9° habilite le Gouvernement à faire de VNF l'autorité gestionnaire d'ouvrages hydroélectriques situés sur le domaine public fluvial navigable lorsque leur affectation hydroélectrique est reconnue accessoire aux barrages de navigation attenants.

Enfin, pour combler des lacunes du cadre juridique, le *b* du 9° autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant à VNF d'intervenir sur le Rhin, en dehors du domaine public qui lui est confié par l'État et de son domaine propre.

C. AUTRES MESURES

Le 7° du I habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour clarifier, modifier et compléter les règles applicables aux établissements flottants. Ces mesures doivent assurer la préservation de la sécurité des personnes, de l'ordre public et de l'environnement ainsi que la bonne utilisation du domaine public maritime et fluvial. Cette habilitation vise à répondre aux carences du cadre juridique relatif aux établissements flottants. En effet, aujourd'hui, l'utilisation de bateaux comme logements permanents ou pour la location de très courte durée dans les ports de plaisance se développe et pose des questions nouvelles aux gestionnaires de ces équipements. Par ailleurs, des projets sont à l'étude pour mettre en place des hameaux flottants ou encore des installations industrielles ou des entreprises de services *offshore*.

Le 10° du I habilite le Gouvernement à étendre aux armes de catégories A et B les prérogatives de recherche d'armes des officiers de police judiciaire en matière de fouille de sûreté prévues à l'article L. 5211-3-1 du code des transports. Cette habilitation vise en réalité à procéder à la correction d'une erreur matérielle dans la loi. En effet, la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a introduit un article L. 5211-3-1 dans le code des transports qui permettait aux officiers de police judiciaire de procéder à des fouilles de sûreté sur les navires pour y rechercher notamment des armes de catégorie A et B, qui sont les armes de plus fort calibre. Or la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, qui est intervenue postérieurement, a procédé à un transfert des dispositions relatives à ces armes dans le code pénal et a laissé subsister dans l'article L. 5211-3-1 du code des transports un renvoi erroné à l'article L. 317-7 du code de la sécurité intérieure, qui concerne désormais les armes de catégorie C et D.

Le 11° du I habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier les procédures prévues par les quatrième et cinquième parties du code des transports (qui concernent les secteurs fluvial et maritime) et à prendre toute mesure permettant d'assurer la cohérence entre les dispositions édictées dans le cadre des habilitations prévues par l'article 37 et d'autres dispositions législatives.

Le 12° du I habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre les mesures nécessaires d'adaptation et d'extension outre-mer des dispositions mises en place par les habilitations.

Le II de l'article 37 définit les délais dont le Gouvernement dispose pour prendre les ordonnances. Il prévoit que l'ordonnance prévue par le 1° du I (sur les drones maritimes et les navires autonomes) doit être prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi et que le délai est de douze mois pour toutes les autres ordonnances. Enfin, il dispose que les projets de loi de ratification doivent être déposés devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication des ordonnances.

III. L'EXAMEN PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels du rapporteur, le Sénat a adopté plusieurs amendements du rapporteur qui modifient le champ des habilitations :

– modification du 3° du I pour permettre le maintien des visites périodiques de sécurité pour les navires de moins de 24 mètres qui transportent des passagers ;

– modification du a du 8° du I visant à indiquer clairement que l'habilitation concerne les titres de navigation, les certificats d'immatriculation et le jaugeage ;

– modification du e du 8° du I pour préciser que l'extension des prérogatives des agents des douanes concerne la navigation intérieure, la création d'obstacles à la navigation et la présentation des documents liés au transport de marchandises ;

– réduction de la portée de l'habilitation du 11° du I qui était excessivement large car elle autorisait le Gouvernement à « *simplifier les procédures prévues par les quatrième et cinquième parties du code des transports* » sans plus de précisions.

Le Sénat a également adopté un amendement du rapporteur réduisant le délai accordé au Gouvernement pour prendre certaines ordonnances : il prévoit que les ordonnances mentionnées aux 2° et 10° du I (amélioration de l'articulation entre permis d'armement et carte de circulation et correction d'une erreur de référence) sont prises dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi et que les ordonnances mentionnées aux 3° et 6° du I sont prises dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

Par ailleurs, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur qui procède à deux modifications de la partie maritime du code des transports. La première concerne l'article L. 5522-2 qui dispose que « *tout navire est armé avec un effectif de marins suffisant en nombre et en niveau de qualification professionnelle pour garantir la sécurité et la sûreté du navire et des personnes à bord ainsi que le respect des obligations de veille, de durée du travail et de repos* ».

Il modifie le III de cet article qui dispose qu' « *un décret précise les conventions internationales pertinentes applicables au titre du présent article ainsi que les modalités de fixation de l'effectif minimal selon les types de navire* », pour y supprimer la référence à la fixation de l'effectif minimal, au motif que cette disposition constitue une redondance avec des dispositions législatives existantes.

La seconde modification concerne l'article L. 5523-1 du même code qui définit les modalités de constatation de l'infraction mentionnée à l'article L. 5523-2 (exercer le commandement du navire ou toute autre fonction du bord sans satisfaire aux conditions requises). L'amendement réécrit cet article pour étendre la procédure de constatation des infractions à l'ensemble des infractions aux dispositions concernant les conditions d'accès et d'exercice de la profession de marin, les effectifs, la veille et la nationalité des équipages, qui peuvent donner lieu à des sanctions pénales.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur qui introduit un VIII dans l'article 37 pour mettre en place une expérimentation d'une durée de deux ans. Cette expérimentation permet au représentant de l'État territorialement compétent d'autoriser pour une durée limitée la navigation des bateaux, engins flottants et navires autonomes ou commandés à distance, à l'amont de la limite transversale de la mer ainsi que sur les lacs et plans d'eau.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté un amendement de Mme Martine Filleul qui supprime l'habilitation du 3° du I, ce qui permet de maintenir la visite périodique de sécurité pour les navires de pêche maritime, qui font en général moins de 24 mètres. Cet amendement a recueilli un avis défavorable du rapporteur et de la ministre qui a indiqué que les contrôles à date fixe, dont on peut douter qu'ils soient bien ciblés, seront remplacés par des contrôles menés en fonction d'une évaluation des risques, ce qui est la pratique courante pour tous les autres modes de transport.

Le Sénat a également adopté un amendement de M. Frédéric Marchand qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement qui étend l'expérimentation introduite en commission à la navigation d'engins autonomes ou commandés à distance en aval du premier obstacle à la navigation des navires.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure, la commission a adopté une série d'amendements de fond.

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure qui insère un paragraphe IA dans l'article 37 pour ratifier l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française. Un projet de loi de ratification de cette ordonnance avait été déposé au Sénat le 15 février 2017 mais il n'a pas été inscrit à l'ordre du jour. Cette ratification est nécessaire car l'ordonnance a constitué un grand progrès dans l'amélioration de la qualité et de la lisibilité du droit maritime. Elle a mis fin à la fragmentation du droit applicable aux espaces maritimes, qui nuisait à sa bonne compréhension et à sa bonne application. Par ailleurs, elle a complété le droit existant pour tirer toutes les conséquences de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (dire « convention de Montego Bay »).

La commission a adopté deux amendements de M. Didier Le Gac, qui modifient le 5° du I afin d'autoriser le Gouvernement à mettre en place des dérogations aux règles applicables aux marins (notamment en matière de régime social) pour les professionnels n'exerçant leur activité de marin qu'à titre occasionnel ou dans des conditions particulières tenant à leur exercice exclusif dans les zones littorales. Pour préciser le champ de l'habilitation, ces amendements remplacent le terme « occasionnel » par le terme « accessoire » et indiquent que les conditions particulières prennent en compte la longueur du navire, sa puissance motrice, sa zone d'activité, le titre de formation professionnelle maritime exigé pour la conduite du navire et l'activité du navire.

La commission a également adopté deux amendements du Gouvernement qui étendent son habilitation à agir par ordonnance. Le premier amendement complète le 6° du I de l'article 37 pour l'autoriser à définir les modalités de réalisation de périodes de mises en situation en milieu professionnel à bord des navires afin de faciliter la découverte du milieu de marin. Le deuxième ajoute trois nouvelles habilitations qui concernent :

- le renforcement des modalités de sanctions applicables en cas de non-respect des règles de police en matière de navigation intérieure ;

- la transposition de la directive n° 2017/2397 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

– le renforcement des conditions d'accès à la profession de transporteur public fluvial de personnes.

Enfin, la commission a adopté une série d'amendements de votre rapporteure qui modifient le VII de l'article 37 pour moderniser certaines dispositions du code des transports.

Le premier amendement améliore la définition de l'épave qui figure à l'article L. 5142-1 du code des transports. Il ajoute à cette définition les objets trouvés en mer ou sur le littoral maritime. Par ailleurs, de manière à garantir une bonne articulation avec la Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves du 18 mai 2007 (qui donne une définition différente de l'épave car elle y inclut les situations de navires en difficulté qui relèvent d'autres dispositions dans le droit français), il précise que l'article L. 5142-1 s'applique sous réserve des conventions internationales en vigueur.

Le deuxième amendement de cette série adapte aux évolutions technologiques certaines obligations administratives actuellement codifiées aux articles L. 5542 5-1 et L. 5542-6 du code des transports. Ceux-ci prévoient que « *le capitaine détient une copie des contrats des marins employés à bord du navire* » et qu'il « *conserve à bord, à la disposition du marin, le texte des dispositions légales et conventionnelles qui régissent le contrat.* ». Cet amendement vise à regrouper au sein d'un même article les dispositions relatives aux copies des contrats des marins et aux textes légaux et conventionnels qui les régissent et à autoriser la détention de ces documents sous une forme numérique.

Le troisième amendement supprime l'état des services, document administratif créé par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue ⁽¹⁾, qui n'avait jamais été mis en place et qui était devenu inutile.

Le quatrième amendement corrige une référence devenue erronée dans l'article L. 5543-5 du code des transports, suite à la renumérotation d'articles du code du travail effectuée par l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017.

(1) La loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a remplacé le rôle d'équipage, document qui était devenu obsolète, par deux documents reprenant chacun une partie des éléments du rôle d'équipage : le permis d'armement, document recentré sur l'aspect régalién, qui est l'acte authentique de constitution de l'armement administratif du navire, et l'état des services, document qui devait reprendre les informations utiles à l'ENIM.

Article 37 bis AA (nouveau)

(section 3 [nouvelle] du chapitre unique du titre II du livre V de la première partie du code des transports)

Obligation de réserver au moins 1 % des postes à quai à des bateaux électriques dans les ports de plaisance de plus de 100 places

Introduit par la commission

La commission a adopté un amendement de M. Damien Adam, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, créant un article 37 bis AA qui introduit un article L. 1521-4 dans le code des transports pour prévoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, dans les ports de plaisance d'une capacité de plus de cent places, au moins 1 % des postes à quai bénéficiant d'une disposition privative d'un an sont réservés à des navires électriques. Cette mesure doit contribuer à réduire les émissions de CO₂ du transport maritime en favorisant l'accueil des bateaux électriques dans les ports de plaisance.

Article 37 bis AB (nouveau)

(sous-section 1 [nouvelle] de la section 5 du chapitre II du titre IV du livre II de la cinquième partie du code des transports)

Consolidation du fondement juridique de la signalisation maritime

Introduit par la commission

La commission a adopté un amendement de M. Jimmy Pahun qui vise à consolider le fondement juridique de la signalisation maritime. Aujourd'hui, cette mission de service public essentielle à la sécurité de la navigation n'est évoquée que de manière indirecte par l'article L. 5331-4 du code des transports ou encore par l'article L. 2111-6 du code de la propriété des personnes publiques.

Cet amendement insère dans le code des transports une série d'articles relatifs à la signalisation maritime. Le nouvel article L. 5242-21 A définit la signalisation maritime. Le nouvel article L. 5242-21 B dispose que l'État prescrit les mesures de signalisation maritime nécessaires, qu'il est responsable de la police de la signalisation maritime et qu'il est autorisé à percevoir des rémunérations pour les services de signalisation qu'il rend à d'autres personnes. Le nouvel article L. 5242-21 C renvoie les modalités d'application de la section à la voie réglementaire. Enfin, le nouvel article L. 5242-21 D dispose que le fait d'installer un dispositif d'aide à la navigation sans avoir obtenu l'autorisation préalable des services de l'État compétents ou en méconnaissance des prescriptions de sécurité imposées par le référentiel technique est puni d'une amende de 3 750 euros.

Article 37 bis AC (nouveau)

(articles L. 5243-6, L. 5712-3, L. 5722-3, L. 5732-3, L. 5742-3, L. 5752-3, L. 5762-4, L. 5772-5, L. 5782-5 et L. 5792-5 [nouveaux] du code des transports)

Renforcement de l'effectivité des contrôles des navires en mer

Introduit par la commission

À l'occasion d'actions de contrôle des navires en mer, il est apparu qu'un dispositif était nécessaire pour assurer l'effectivité de ces contrôles, dans le cas où le navire verbalisé était étranger et que l'auteur de l'infraction n'offre pas de garantie. La commission a adopté un amendement de M. Jimmy Pahun qui vise à résoudre ce problème.

Cet amendement crée un article 37 bis AC qui introduit un article L. 5243-6 dans le code des transports. Celui-ci prévoit que lorsque l'auteur de l'infraction se trouve hors d'état de justifier d'un domicile ou d'un emploi sur le territoire français, le navire peut être dérouté vers une position ou un port appropriés puis immobilisé. À tout moment, l'autorité judiciaire compétente peut ordonner la levée de l'immobilisation s'il est fourni un cautionnement dont elle fixe le montant et les modalités de versement. Ces mesures doivent permettre de garantir le paiement des amendes.

Par ailleurs, l'article 37 bis AC introduit dans le code des transports une série d'articles qui adaptent la rédaction de ces dispositions aux cas de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion (nouvel article L. 5712-3), de Mayotte (nouvel article L. 5722-3), de Saint-Barthélemy (nouvel article L. 5732-3), de Saint-Martin (nouvel article L. 5742-3), de Saint-Pierre-et-Miquelon (nouvel article L. 5752-3), de la Nouvelle-Calédonie (nouvel article L. 5762-4), de la Polynésie française (nouvel article L. 5772-5), de Wallis-et-Futuna (nouvel article L. 5782-5) et des Terres australes et antarctiques françaises (nouvel article L. 5792-5).

Article 37 bis AD (nouveau)

(articles L. 5412-2 et L. 5531-1 du code des transports)

Clarification de la responsabilité du capitaine

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5412-2 du code des transports dispose que le capitaine est désigné par le propriétaire du navire ou, en cas d'affrètement, par l'armateur selon la convention conclue entre le propriétaire et l'affréteur. Cet article prévoit que le capitaine répond de toute faute commise dans l'exercice de ses fonctions.

L'article L. 5531-1 du même code dispose que le capitaine a sur toutes les personnes, de quelque nationalité qu'elles soient, présentes à bord pour quelque cause que ce soit, l'autorité que justifient le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité du navire et des personnes embarquées, la sécurité de la cargaison et la bonne exécution de l'expédition entreprise. Il précise que le capitaine est dépositaire de l'autorité publique et qu'il peut employer à ces fins tout moyen de coercition nécessité par les circonstances et proportionné au but poursuivi. Il peut également requérir les personnes embarquées de lui prêter main-forte.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de M. Jimmy Pahun qui crée un article 37 *bis* AD modifiant les articles L. 5412-2 et L. 5531-1 du code des transports pour clarifier la responsabilité du capitaine.

Il supprime de l'article L. 5412-2 du code des transports la disposition selon laquelle le capitaine répond de toute faute commise dans l'exercice de ses fonctions. Cette disposition, lourde de sens, n'est plus en cohérence avec l'évolution de la jurisprudence, et en particulier l'arrêt *Costedoat* de la Cour de Cassation du 25 février 2000 sur l'immunité des préposés. En effet, si le capitaine n'est pas un salarié comme les autres, il reste cependant sous la subordination de son employeur et, à ce titre, doit être couvert par l'immunité issue de cet arrêt.

Par ailleurs, l'article 37 *bis* AD complète l'article L. 5531-1 du code des transports par une phrase qui prévoit que « *l'armateur fournit au capitaine les moyens nécessaires à l'exercice de cette autorité et n'entrave pas les décisions qui en relèvent* ». Cette mesure vise à clarifier la relation entre le capitaine et l'armateur, qui peut parfois être tendue. Le droit international confère au capitaine toute autorité à bord du navire. Cette affirmation de l'autorité du capitaine garantit une efficacité d'action à bord et le protège, notamment lorsque la sécurité doit l'emporter sur les intérêts commerciaux.

Article 37 bis AE (nouveau)

(article L. 5542-48 du code des transports)

Extension au capitaine du dispositif de conciliation

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5542-48 du code des transports dispose que tout différend qui peut s'élever à l'occasion de la formation, de l'exécution ou de la rupture d'un contrat de travail entre l'employeur et le marin est porté devant le juge judiciaire.

Cet article précise que, sauf en ce qui concerne le capitaine, cette instance est précédée d'une tentative de conciliation devant l'autorité compétente de l'État (en l'occurrence, le directeur départemental des territoires et de la mer).

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de M. Jimmy Pahun créant un article 37 bis AE qui supprime les mots : « *Sauf en ce qui concerne le capitaine* » à l'article L. 5542-48 du code des transports. Cette mesure permet d'étendre aux capitaines de navire la procédure de conciliation en cas de litige lié au contrat de travail.

Article 37 bis A

Réforme des règles relatives au permis d'armement

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5232-1 du code des transports prévoit que tout navire dont l'équipage comprend au moins un marin doit être titulaire d'un permis d'armement délivré par l'autorité administrative. Le permis d'armement est l'acte authentique de constitution de l'armement administratif du navire. Il atteste de la conformité de l'armement du navire aux règles établies par le code des transports en matière de composition de l'équipage et de conditions d'emploi.

Par ailleurs, certains bateaux – qui relèvent normalement des règles applicables à la navigation fluviale et non à la navigation maritime – doivent eux aussi disposer d'un permis d'armement. En effet, l'article L. 5232-2 du code des transports prévoit que le permis d'armement est obligatoire pour les bateaux et engins fluviaux dont l'équipage comprend au moins un marin, lorsqu'ils naviguent exclusivement en aval de la limite de la navigation maritime. La limite de la navigation maritime est définie par l'article L. 5000-1 du code des transports comme le premier obstacle à la navigation des navires.

De ce fait, le 3° de l'article 2 du décret-loi du 17 juin 1938 relatif à la modification des limites des affaires maritimes prévoit que des permis d'armement sont obligatoirement délivrés dans les eaux maritimes des estuaires, des fleuves, des rivières, des canaux « *aux unités de propulsion mécanique transportant passagers ou marchandises d'une jauge brute minimum de 50 tonneaux et effectuant exclusivement leur navigation à l'aval du premier obstacle à la navigation maritime* ». Cette disposition exclut ainsi les bateaux de transport de passagers ou de marchandises qui font moins de 50 tonneaux de l'obligation de détenir un permis d'armement.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 37 *bis* A a été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'un amendement de M. Charles Revet qui a recueilli un avis de sagesse du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement. Certains bacs sont désormais soumis à l'obligation de détenir un permis d'armement car, du fait de l'évolution de la réglementation nécessitant l'aménagement de nouveaux espaces à leur bord, leur jauge a dépassé les 50 tonneaux en deçà desquels ils pourraient bénéficier de l'exemption prévue par le décret-loi du 17 juin 1938. Cette évolution engendre des lourdeurs. C'est pourquoi l'article 37 *bis* A insère dans le code des transports un article L. 5232-5 qui reprend les dispositions de l'article 2 du décret-loi du 17 juin 1938 en modifiant le niveau de jauge requis, pour le faire passer de 50 tonneaux à 200 UMS, ce qui représente 100 tonneaux dans le système de mesure utilisé pour les navires dont la longueur est supérieure à 24 mètres (*Universal Measurement System*).

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article 37 *bis* A présenté par votre rapporteure. En effet, la rédaction de cet article pose d'importants problèmes juridiques. Tout d'abord, il impose aux bateaux de plus de 200 UMS navigant exclusivement dans les estuaires d'être titulaires d'un permis d'armement, ce qui ne semble pas logique car le permis d'armement est un titre de navigation maritime. Par ailleurs, il exonère les navires professionnels de moins de 200 UMS navigant exclusivement en aval du premier obstacle à la navigation maritime, c'est-à-dire en zone maritime, de l'obligation d'un permis d'armement, ce qui entre en contradiction avec l'article L. 5232-1 du code des transports qui dispose que « *tout navire ou autre engin flottant dont l'équipage comprend au moins un marin au sens du 3° de l'article L. 5511-1 doit être titulaire d'un permis d'armement délivré par l'autorité administrative* ». Il va donc à l'encontre des principes mêmes qui sous-tendent la législation relative au permis d'armement.

Article 37 bis B

(article L. 2333-41 du code des collectivités territoriales)

Extension du périmètre et augmentation du montant de la taxe de séjour applicable aux navires

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales autorise certaines communes, comme les communes touristiques ou les communes

littorales, à instaurer une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire. Le produit de cette taxe est notamment affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.

Le tarif de la taxe de séjour est arrêté par une délibération du conseil municipal qui doit respecter un barème fixé par l'article L. 2333-30 du même code. Le tarif le plus bas, celui d'une nuitée dans un terrain de camping classé en 1 ou 2 étoiles ou dans un port de plaisance, est de 0,20 euro. Le tarif le plus élevé, qui correspond à celui d'une nuitée dans un palace, peut être fixé dans une fourchette comprise entre 0,70 euro et 4 euros.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 37 *bis* B a été introduit en séance au Sénat par un amendement de M. Laurent Lafon, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement. Il modifie l'article relatif au barème de la taxe de séjour prévu par l'article L. 2333-30 du code des collectivités territoriales pour permettre d'augmenter le tarif applicable aux nuitées sur les navires.

Il supprime la fixation à 0,20 euro du barème de la nuitée dans les ports de plaisance et lui substitue un nouveau barème, applicable à tous les ports, ce qui permet d'inclure ceux qui accueillent les paquebots de croisière. Ce nouveau barème prévoit que la taxe peut être comprise entre 0,20 euro et 10 euros par nuitée. Il vise à compenser les externalités négatives générées par la pollution atmosphérique due aux paquebots de croisière.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de suppression de l'article présenté par le Gouvernement. Cette suppression s'explique par plusieurs raisons. Outre le fait que le plafond de 10 euros prévu par le Sénat semble disproportionné, la taxe de séjour n'est pas l'outil le plus pertinent pour lutter contre les externalités négatives sur la qualité de l'air dues aux navires de croisière. Par ailleurs, cette mesure va à l'encontre de la politique du Gouvernement visant à renforcer l'attractivité de la France et pourrait réduire les perspectives de développement de l'activité maritime et portuaire, pourvoyeuse d'emplois et de recettes fiscales pour le territoire.

Article 37 bis C

Stratégie nationale relative à la contribution du secteur maritime à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Adopté par la commission avec modifications

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La nocivité des émissions dues aux carburants maritimes pour l'environnement et la santé humaine est aujourd'hui bien connue. Elle est notamment liée au fait que la plupart des navires de commerce utilisent le moteur diesel comme propulsion principale. Ce mode de propulsion émet des oxydes d'azote, des oxydes de soufre ou encore du CO₂. C'est pourquoi il est indispensable que la France mette en place une stratégie visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur maritime. Cette stratégie contribuera non seulement à la lutte contre le réchauffement climatique mais aussi à la réduction de la pollution dans les zones situées à proximité des ports et dans les zones côtières riveraines des grandes voies de trafic maritime. Aujourd'hui, certains navires se dotent de moyens de propulsion qui permettent de réduire les émissions de CO₂ comme le gaz naturel liquéfié et on constate même un – léger – retour en grâce de la marine à voile.

La nécessité de faire progresser le secteur maritime français a conduit le Sénat à intégrer dans le texte un article 37 *bis* C issu de l'adoption par le Sénat en séance d'amendements identiques de M. Charles Revet, M. Ronan Dantec et Mme Nelly Tocqueville, qui ont recueilli un avis de sagesse du rapporteur et un avis favorable du Gouvernement.

Ces amendements prévoient que la France défend au niveau de l'Organisation maritime internationale une stratégie ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre en navigation internationale, en cohérence avec ses engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat conclu le 12 décembre 2015 et ses engagements en matière de réduction des pollutions atmosphériques.

Ils prévoient également qu'en parallèle, l'État engage une concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour définir une stratégie permettant d'accélérer la transition vers une propulsion neutre en carbone pour les navires à l'horizon 2050. Cette stratégie doit concerner l'ensemble des flottes de commerce, de pêche et de plaisance sous pavillon français. Enfin, en ce qui concerne la flotte côtière de l'État, ce dernier doit définir un programme qui permet d'intégrer les impératifs d'accélération de la transition écologique dans la politique de renouvellement de cette flotte.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de M. Jimmy Pahun qui modifie l'article 37 *bis* C sur deux points. Tout d'abord, le premier alinéa est complété pour prévoir que la France doit défendre au niveau de l'Organisation maritime internationale une stratégie ambitieuse de réduction des polluants atmosphériques, ce qui étend le champ de l'alinéa qui ne mentionnait que les émissions de gaz à effet de serre (et permet d'inclure notamment les oxydes de soufre et d'azote). Par ailleurs, le deuxième alinéa est complété pour prévoir que la transition vers une propulsion neutre en carbone à l'horizon 2050 doit concerner non seulement les flottes de commerce, de pêche et de plaisance, mais aussi la flotte de transport de passagers.

Article 37 bis

(article L. 4311-8 [nouveau] du code des transports)

Contrat d'objectifs et de performance de Voies navigables de France

Adopté par la commission avec modifications

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte en commission, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur qui insère un article L. 4311-8 dans le code des transports pour prévoir que VNF conclut avec l'État un contrat d'objectifs et de performance.

De tels contrats avaient déjà été mis en place par le passé sans qu'une base législative soit nécessaire (même si, actuellement, VNF ne dispose plus de contrat d'objectifs et de performance). L'inscription de ce contrat dans la loi permet au législateur d'en fixer les contours. L'article L. 4311-8 qui est créé par l'amendement prévoit que ce contrat, qui est signé avec l'État, doit mettre en œuvre la politique de gestion du réseau et du domaine public fluviaux confiés à VNF et dont l'État définit les orientations. Il précise qu'il traite :

- du développement de la logistique fluviale par le report modal ;
- du transport de marchandises par voie d'eau ;
- de la contribution de VNF à l'aménagement des territoires par la valorisation de la voie d'eau et de ses abords ;
- de la gestion hydraulique dans ses dimensions environnementales, énergétiques, de prévention des risques et d'alimentation en eau des acteurs économiques et des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'article définit une série d'éléments précis que le contrat doit fixer :

- les objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau fluvial et les indicateurs correspondants ;
- la trajectoire financière de VNF et l'évolution du modèle économique de la voie d'eau ;
- les dépenses d'investissement sur le réseau fluvial ;
- les dépenses de gestion de l'infrastructure.

Ce contrat est conclu pour une durée de dix ans mais il est actualisé tous les trois ans. Le projet de contrat comme les projets d'actualisation sont transmis au Parlement et VNF doit rendre compte chaque année, dans son rapport d'activité (qui est transmis au Parlement), de la mise en œuvre du contrat.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel de votre rapporteure, la commission a adopté un amendement de M. Jimmy Pahun qui précise le contenu du contrat d'objectifs et de performance de Voies navigables de France. La rédaction du texte issue du Sénat prévoyait que ce contrat traite notamment du développement de la logistique fluviale par le report modal, du transport de marchandises par voie d'eau et de la contribution à l'aménagement des territoires par la valorisation de la voie d'eau et de ses abords. L'amendement précise que ces objectifs sont atteints notamment grâce au déploiement des infrastructures d'avitaillement en carburants alternatifs, de collecte et de traitement des déchets et des eaux usées.

Article 37 ter (nouveau)

(articles L. 2111-7 et L. 3113-1-1 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques et article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales)

Modernisation des dispositions relatives au transfert des biens du domaine public fluvial

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 22 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a ouvert la possibilité pour des collectivités ou groupements de collectivités de se voir transférer les ports intérieurs, qui relevaient jusque-là uniquement de la compétence du département.

Le II de l'article 22 de cette loi dispose que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports relevant du département peuvent être transférés aux autres collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. Ces transferts doivent avoir lieu au plus tard au 1^{er} janvier 2017. La collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert succède au département dans l'ensemble des droits et obligations de celui-ci à l'égard des tiers. Les dépendances du port qui appartiennent au domaine public du département sont transférées à titre gratuit à la collectivité territoriale ou au groupement bénéficiaire du transfert.

Le III de l'article 22 prévoit que dans les ports où les dépendances du domaine public portuaire de l'État sont mises à la disposition du département ou du groupement dont il est membre, ces dépendances sont mises de plein droit et à titre gratuit à la disposition du bénéficiaire du transfert de compétence. La collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert peut demander ultérieurement à l'État le transfert en pleine propriété et à titre gratuit des dépendances du domaine public portuaire qui sont mises à sa disposition.

Par ailleurs, si plusieurs demandes sont présentées pour le même port, le II de l'article 22 prévoit que le représentant de l'État dans la région propose, par priorité, la constitution d'un syndicat mixte aux collectivités territoriales et aux groupements intéressés par le transfert ou l'attribution. En l'absence d'accord au terme de la concertation, le représentant de l'État dans la région désigne une collectivité ou un groupement comme attributaire de la compétence.

Ce dispositif a permis d'unifier et de sanctuariser la dévolution du foncier public au bénéfice d'un syndicat mixte ouvert, c'est-à-dire une entité associant les collectivités territoriales, les chambres de commerce et d'industrie (généralement concessionnaires des ports intérieurs) et Voies navigables de France, et de confier l'exploitation portuaire à une société d'économie mixte à opération unique. Toutefois, il est incomplet. En effet, un syndicat mixte ouvert de ce type ne peut, en l'état actuel du droit, ni être propriétaire du domaine public fluvial, ni être bénéficiaire d'un transfert de propriété de ce domaine.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Pour remédier à ces difficultés, la commission a adopté un amendement du Gouvernement créant un article 37 *ter* qui modifie le code général de la propriété des personnes publiques et le code général des collectivités territoriales pour permettre le transfert des biens du domaine public fluvial de l'État à Voies navigables de France (ce qui n'est pas possible actuellement) et donner la possibilité à un syndicat mixte ouvert de bénéficier d'un transfert en pleine propriété de ces biens à titre gratuit.

Cet article modifie l'article L. 2111-7 du code général de la propriété des personnes publiques pour ajouter les syndicats mixtes ouverts à la liste des personnes qui peuvent être propriétaires du domaine public fluvial.

De plus, il insère un article L. 3113-1-1 dans le code général de la propriété des personnes publiques pour prévoir que Voies navigables de France peut bénéficier de la part de l'État d'un transfert de propriété du domaine public fluvial qui lui est confié.

Enfin, il complète l'article L. 3113-1 du code général des collectivités territoriales relatif au transfert de propriété du domaine public fluvial, qui ne concernait que les transferts aux collectivités territoriales et à leurs groupements, avec des dispositions relatives aux syndicats mixtes ouverts. Il prévoit notamment que lorsqu'un syndicat mixte est compétent pour la gestion du domaine public fluvial, les transferts de propriété du domaine public fluvial au syndicat mixte sont opérés à titre gratuit.

CHAPITRE III

Outils de financement, de régulation et de modernisation

Article 38

(articles L. 2142-1, L. 2142-2, L. 2142-5, L. 2142-7 du code des transports)

Missions de la Régie autonome des transports parisiens (RATP)

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2142-1 du code des transports dispose que la RATP est un établissement public industriel et commercial chargé de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport collectif de personnes qui lui est confiée par l'autorité organisatrice des services de transports publics réguliers de personnes dans la région Île-de-France (Île-de-France Mobilités). L'article L. 2142-2 du même code dispose que la RATP peut être chargée d'exploiter d'autres réseaux ou d'autres lignes ou d'assurer la construction et l'aménagement de lignes nouvelles dans la région. Enfin, l'article L. 2142-5 du même code prévoit qu'en dehors de la région Île-de-France et à l'étranger, la RATP peut, par l'intermédiaire de filiales, construire, aménager et exploiter des réseaux et des lignes de transport public de personnes. Aujourd'hui, RATP Dev (principale filiale de la RATP) est d'ailleurs présente en province (où elle exploite par exemple les bus d'Orléans) et à l'étranger, où elle exploite les bus de Londres ou encore le tramway de Florence.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport, les autorités organisatrices, qui doivent sélectionner les opérateurs de transport par appels d'offres, pourraient imposer la création de filiales dédiées pour la conclusion de contrats de service public. C'est par exemple, ce qu'a fait Île-de-France Mobilités pour la mise en concurrence de l'exploitant du tramway

T9. Or le cadre juridique actuel ne permet pas à la RATP de répondre à ces appels d'offres car elle ne peut constituer de filiales qu'en province et à l'étranger.

Par ailleurs, le champ de ses missions, qui est réduit à l'exploitation des lignes de transport public de voyageurs, semble trop restreint pour permettre à la RATP de répondre aux demandes émergentes qui ont conduit à l'apparition de nouvelles gammes de services comme le covoiturage, l'auto-partage ou encore la mise en libre-service de vélos ou de scooters. C'est pourquoi il est nécessaire de faire évoluer la définition législative des missions de la RATP.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le I de l'article 38 procède à une modification rédactionnelle de l'article L. 2142-1 du code des transports visant à remplacer les renvois existants par un renvoi à l'article L. 1241-6 qui fixe les dates d'ouverture à la concurrence des transports créés avant le 3 décembre 2009.

Le II de l'article 38 réécrit l'article L. 2142-2 du code des transports pour qu'en Île-de-France, la RATP puisse créer des filiales. Il redéfinit également les missions qu'elle peut exercer en Île-de-France : il prévoit qu'elle peut non seulement construire ou aménager de nouveaux réseaux et exploiter de nouvelles lignes, mais aussi fournir d'autres services de transport (ce qui lui permettra par exemple de développer des activités de location de vélos ou d'auto-partage) et d'exercer toute activité qui se rattache directement ou indirectement à ses différentes missions, telles que des opérations d'aménagement et de développement liées ou connexes aux infrastructures de transport ou aux besoins de mobilité.

Le III de l'article 38 modifie l'article L. 2142-5 du code des transports pour que les filiales de la RATP implantées en province ou à l'étranger bénéficient également de cet élargissement du champ d'activité. De plus, il supprime le principe selon lequel ces filiales doivent avoir le statut de société anonyme, ce qui permettra à la RATP d'avoir recours à des sociétés par actions simplifiées.

Le 1° du IV de l'article 38 modifie l'article L. 2142-7 du code des transports relatif à la gestion des filiales pour prévoir que celles qui opèrent des services de transport dans les conditions posées par le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route peuvent bénéficier d'une compensation de service public dans le respect des dispositions de l'article 6 de ce règlement. Le 2° du IV procède à une modification rédactionnelle en remplaçant le terme « régie » par « Régie autonome des transports parisiens ».

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen au Sénat, l'article 38 a seulement fait l'objet d'un amendement du rapporteur qui a été adopté en commission pour réécrire le 2° du IV. Cet amendement conduit à supprimer le dernier alinéa de l'article L. 2142-7 du code des transports qui prévoit que les emprunts émis par la RATP ou ses filiales pour couvrir des dépenses d'investissement peuvent bénéficier de la garantie des collectivités territoriales et que les délibérations accordant la garantie sont exécutoires de plein droit. Cet alinéa serait en effet devenu inutile selon les services du ministère et la RATP ⁽¹⁾.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure.

Article 38 bis A

(article L. 1263-3-1 [nouveau], section 3 bis [nouvelle] du chapitre III du titre VI du livre II de la première partie, articles L. 1264-1, L. 1264-2, L. 1264-7, L. 1264-15 et, L. 2142-3, section 6 [nouvelle] du chapitre II du titre IV du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports)

Régulation par l'ARAFER de l'activité de gestionnaire d'infrastructures de la RATP

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Pour satisfaire aux exigences de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire et à l'impératif de continuité du service public, l'article L. 2142-3 du code des transports confie à la RATP le monopole de la gestion de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, dans la limite des compétences reconnues à Réseau ferré de France. La RATP est également gestionnaire des lignes du réseau express régional dont elle assure l'exploitation à la date du 1^{er} janvier 2010. Pour l'exercice de ces missions, la RATP est rémunérée par Île-de-France Mobilités dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés.

(1) Rapport n° 368 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi d'orientation des mobilités, par M. Didier Mandelli, sénateur, t.1, p.387.

L'article L. 2142-3 du code des transports prévoit également que l'activité de gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro est comptablement séparée de l'activité d'exploitant de services de transport public de voyageurs et que la RATP doit tenir un bilan et un compte de résultat pour chacune de ces activités. Ces documents sont certifiés annuellement. Toute subvention croisée, directe ou indirecte, entre chacune de ces activités est interdite et aucune aide publique versée à une de ces activités ne peut être affectée à l'autre.

Par ailleurs, les articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris disposent que la RATP assure la gestion technique des lignes, ouvrages et installations réalisés par la Société du Grand Paris et des projets de création ou d'extension d'infrastructures du réseau de métro prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris, pour lesquels la Société du Grand Paris est maître d'ouvrage.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 38 *bis* A a été introduit en séance au Sénat suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement qui a recueilli un avis favorable du rapporteur. Il confie à l'ARAFER un rôle de régulation pour les missions que la RATP assure en tant que gestionnaire d'infrastructures. Ces mesures sont nécessaires du fait de l'ouverture à la concurrence des transports urbains en Île-de-France. Elles permettront aussi de garantir que le niveau de rémunération payé par Île-de-France Mobilités – et dont le contribuable local et l'usager supportent le coût – n'est pas excessif.

Pour ce faire, le 8° de l'article 38 *bis* A introduit une section relative à la régulation dans le chapitre II du titre IV du livre I^{er} de la deuxième partie le chapitre du code des transports, qui concerne la RATP.

Pour garantir l'absence de subvention croisée entre les activités en monopole et les activités placées en situation de concurrence au sein de la RATP, l'article L. 2142-16 de la nouvelle section dispose que l'ARAFER s'assure de la mise en œuvre au sein de la RATP de la comptabilité séparée prévue à l'article L. 2142-3. L'ARAFER doit également s'assurer de la mise en place de comptes séparés pour l'activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris réalisée par la RATP en application des articles 20 et 20-2 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 et pour l'activité du service de sécurité interne de la RATP – dont le périmètre d'intervention a été étendu par l'article 33 de la loi. Par ailleurs, le nouvel article L. 2142-16 du code des transports prévoit que, pour chacune de ces activités, il est tenu un bilan et un compte de résultat et que ces documents sont certifiés annuellement. Enfin, il dispose que toute subvention croisée, directe ou indirecte, entre chacune de ces activités est interdite et qu'aucune aide publique versée à une de ces activités ne peut être affectée à l'autre.

Pour garantir une rémunération appropriée des activités en monopole, l'article L. 2142-17 de la nouvelle section prévoit que doivent faire l'objet d'un avis conforme de l'ARAFER :

– la rémunération de l'activité de gestionnaire de l'infrastructure que la RATP propose d'inscrire dans la convention pluriannuelle qu'elle conclut avec Île-de-France Mobilités pour l'activité de gestion du réseau du métro et du RER ;

– la fixation de la tarification des prestations réalisées par la RATP au titre de l'activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris.

Cette nouvelle section comporte également deux dispositions spécifiques au Grand Paris. L'article L. 2142-18 prévoit qu'au titre de l'activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris, la RATP établit à destination de son personnel un plan de gestion des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique détenues par ses services dont la divulgation est de nature à porter atteinte aux règles d'une concurrence libre et loyale et de non-discrimination imposées par la loi. Il prévoit que ce plan doit faire l'objet d'un avis conforme de l'ARAFER. Enfin, il dispose que la divulgation de ces informations à toute personne étrangère aux services assurant la gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. L'article L. 2142-19 de la nouvelle section dispose que la RATP publie chaque année un document de référence qui décrit les dispositions prévues afin d'assurer un traitement non discriminatoire des exploitants désignés par Île-de-France Mobilités dans le cadre de son activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris.

Enfin, l'article L. 2142-20 de la nouvelle section prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de ces dispositions.

Le 3° et le 4° de l'article 38 *bis* A procèdent à des mesures de coordination pour tirer les conséquences de l'extension du champ de compétences de l'ARAFER. Ils modifient les articles L. 1264-1 et L. 1264-2 du code des transports pour permettre à l'autorité de procéder à la recherche et à la constatation des manquements à ces nouvelles obligations. Le 7° modifie l'article L. 2142-3 du même code pour y supprimer des dispositions désormais reprises par l'article L. 2142-16.

Le 5° de l'article 38 *bis* A modifie l'article L. 1264-7 du code des transports pour prévoir que la RATP peut être sanctionnée pour non-respect des dispositions prévues dans le document de référence qui décrit les dispositions prévues afin d'assurer un traitement non discriminatoire des exploitants désignés par Île-de-France Mobilités dans le cadre de son activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris.

Le 6° de l'article 38 *bis* A modifie l'article L. 1264-15 du code des transports pour étendre les possibilités de saisine de l'Autorité de la concurrence par le président de l'ARAFER aux abus de position dominante et aux pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dans le secteur du transport public urbain dans la région Île-de-France. Il étend aussi les possibilités de saisine pour avis de l'Autorité de la concurrence à ce secteur.

Par ailleurs, le 2° l'article 38 *bis* A accorde à l'ARAFER un pouvoir de règlement des différends concernant le Grand Paris sur les désaccords qui pourraient naître entre le gestionnaire d'infrastructures RATP et les opérateurs de transport. Le 2° insère un article L. 1263-3-2 dans le code des transports qui dispose que l'ARAFER est chargée du règlement des différends qui opposeraient la RATP, au titre de l'activité de gestion technique du réseau de transport public du Grand Paris, et tout exploitant de ce réseau. Il permet à l'ARAFER d'imposer des astreintes et, en cas d'atteinte grave et immédiate à l'utilisation du réseau ou à l'activité de gestionnaire d'infrastructures de la RATP, l'autorité peut même prendre des mesures conservatoires comme la suspension des pratiques portant atteinte à l'utilisation du réseau ou à l'activité de gestion technique de ce réseau par la RATP.

Enfin, pour tirer les conséquences de cette extension des missions de l'ARAFER et rendre le code des transports plus clair, le 1° de l'article 38 *bis* A introduit un article L. 1263-3-1 dans le code des transports qui précise à quels articles du code ces missions sont définies.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure.

Article 38 bis

(article L. 2171-6 du code de la commande publique)

Possibilité pour Île-de-France Mobilités de recourir à un marché global pour les sites de maintenance et de remisage des services de transport collectif de personnes

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 35 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics définit la liste des marchés globaux sectoriels, contrats visant à répondre à des situations particulières qui sont régies par des règles pouvant être

différentes de celles applicables aux autres marchés publics (elles font ainsi exception au principe d'allotissement).

Ces marchés peuvent par exemple porter sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et la maintenance des immeubles affectés à la police nationale, à la gendarmerie nationale ou aux armées. Ils peuvent aussi concerner la construction et l'aménagement des infrastructures du réseau de transport public du Grand Paris ou des infrastructures de transport public dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à la Société du Grand Paris.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Le Sénat a adopté des amendements identiques de M. Roger Karoutchi et de Mme Sophie Primas qui modifient l'article 35 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pour ajouter à la liste des marchés publics globaux sectoriels les marchés de conception, construction et aménagement des sites de maintenance et de remisage de modes de transport (bus, tramway, tram-trains, métropolitain). Cette mesure vise à accélérer la construction par Ile-de-France Mobilités de nouveaux dépôts de bus pour répondre aux besoins entraînés par l'ouverture à la concurrence des réseaux de transports en commun.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

L'article 38 *bis* a été réécrit par des amendements identiques de M. Roger Karoutchi et de Mme Sophie Primas qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur et un avis de sagesse du Gouvernement. Ces amendements améliorent la rédaction de l'article. Ils codifient la nouvelle disposition au sein du code de la commande publique, en l'introduisant à l'article L. 2171-6, et précisent que la possibilité de passer des marchés publics globaux sectoriels concerne Île-de-France Mobilités (ce qui n'était pas précisé dans la rédaction antérieure de l'article 38 *bis*).

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 38 ter

(article L. 1241-7-2 [nouveau] du code des transports)

Modification des règles relatives à la résiliation des contrats de service public conclus par Île-de-France Mobilités pour l'exploitation des lignes de métro mises en concurrence

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le chapitre V du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la commande publique traite des modifications du contrat de concession. En son sein, l'article L. 3135-1 dispose qu'un contrat de concession peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence lorsque :

- les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ;
- des travaux ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ;
- un nouveau concessionnaire se substitue au concessionnaire initial du contrat de concession ;
- les modifications ont été rendues nécessaires par des circonstances imprévues, ne sont pas substantielles ou sont de faible montant.

De plus, l'article L. 3135-2 du même code dispose que, lorsque l'autorité concédante apporte unilatéralement une modification à un contrat administratif, le concessionnaire a droit au maintien de l'équilibre financier du contrat.

Le chapitre VI du même titre traite pour sa part de la fin des relations contractuelles. Sa section 1 définit les cas dans lesquelles l'autorité concédante peut résilier un contrat de concession. Par exemple, cette résiliation est possible en cas de force majeure (article L. 3136-2) ou encore, s'il s'agit d'un contrat administratif, pour un motif d'intérêt général ou en cas de faute d'une gravité suffisante du concessionnaire (article L. 3136-3). La section 2 du même chapitre VI traite des modalités particulières d'indemnisation du concessionnaire. L'article L. 3136-7 dispose qu'en cas d'annulation ou de résiliation du contrat de concession par le juge, faisant suite au recours d'un tiers, le concessionnaire peut prétendre à l'indemnisation des dépenses qu'il a engagées conformément au contrat, dès lors qu'elles ont été utiles à l'autorité concédante. Ces dépenses comprennent notamment les frais liés au financement mis en place dans le cadre de l'exécution du contrat (article L. 3136-8). Enfin, lorsque la personne publique concédante résilie avant son terme normal le contrat de concession de travaux ou le contrat concédant un service public, le concessionnaire a droit à l'indemnisation du préjudice qu'il subit à raison du retour anticipé des biens, à titre gratuit, dans le

patrimoine de la personne publique, si ceux-ci n'ont pas été totalement amortis (article L. 3136-10).

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 38 *ter* a été introduit en séance suite à l'adoption d'un amendement de M. Roger Karoutchi qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement. Il complète le code des transports par un article L. 1241-7-2 qui dispose que les règles relatives aux modifications du contrat de concession et à l'indemnisation du concessionnaire en cas de résiliation définies le chapitre V et la section 2 du chapitre VI du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la commande publique sont applicables aux contrats de service public conclus par Île-de-France Mobilités pour l'exploitation des lignes de métro qu'il met en concurrence.

Cet amendement, qui permet d'appliquer ces règles à un contrat qui ne serait pas constitutif d'une concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, concerne les contrats de service public qu'Île-de-France Mobilités va mettre en concurrence en vue de l'exploitation des lignes de métro du Grand Paris Express.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteur.

Article 39

(articles L. 1321-1, L. 1321-2, L. 1321-3, articles L. 3111-16-1 à L. 3111-16-12 [nouveaux] et chapitres VI et VII [nouveaux] du titre unique du livre III de la troisième partie du code des transports)

Volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la Régie autonome des transports parisiens

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 1321-1 du code des transports prévoit que les dispositions du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code du travail relatives au régime de la durée du temps de travail ne sont pas applicables aux salariés de la RATP et qu'il en va de même des règles relatives à la durée du travail, au travail de nuit et au repos fixées par le chapitre I^{er} du titre II du livre III de la première partie du code des transports. Parmi celles-ci, figure l'article L. 1321-3 qui prévoit qu'il peut être

dérogé par convention ou accord collectif étendu ou par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement aux dispositions réglementaires relatives :

- à l'aménagement et à la répartition des horaires de travail à l'intérieur de la semaine ;
- aux conditions de recours aux astreintes ;
- aux modalités de récupération des heures de travail perdues ;
- à la période de référence sur laquelle est calculée la durée maximale hebdomadaire moyenne de travail et sont décomptées les heures supplémentaires ;
- à l'amplitude de la journée de travail et aux coupures.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des services de transport public par autobus au 1^{er} janvier 2025, l'article 39 vise à établir une convergence des conditions d'intervention des différents opérateurs du secteur, notamment en matière de temps de travail. Par ailleurs, pour garantir la continuité du service public, il met en place un transfert automatique des salariés de la RATP au nouvel exploitant qui la remplacerait sur certaines lignes. Enfin, il définit les contreparties dont bénéficient les salariés, qui visent notamment à tenir compte des contraintes spécifiques d'exercice du métier de machiniste-receveur en Île-de-France.

Le I de l'article 39 modifie l'article L. 1321-1 du code des transports pour prévoir que les dispositions du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code du travail relatives au régime de la durée du temps de travail sont applicables aux salariés de la RATP concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transport par autobus. Le II complète l'article L. 1321-3 du même code pour exclure ces salariés des possibilités de dérogation aux règles en matière de temps de travail par convention ou accord collectif étendu ou par convention ou accord d'entreprise ou d'établissement.

Le IV insère un nouveau chapitre dans le code des transports qui constitue la base légale des dispositions réglementaires propres aux services de bus organisés par Île-de-France Mobilités que le Gouvernement entend prendre dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, notamment en matière de temps de travail. Ainsi l'article L. 3316-1 de ce chapitre prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les règles relatives à la durée du travail et de repos applicables aux salariés de la RATP et aux salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transport par autobus. Il précise que ce décret détermine :

- la période de référence, supérieure à la semaine, sur laquelle l’employeur peut mettre en place un dispositif d’aménagement du temps de travail ;
- les possibilités de dépassement de la durée maximale hebdomadaire de travail ;
- les conditions de suspension et de réduction du repos hebdomadaire, lorsque des conditions objectives, techniques ou d’organisation, le justifient ;
- les modalités de remplacement du temps de pause par une période de repos compensateur équivalente attribuée avant la fin de la journée suivante.

Ce décret détermine également les dispositions particulières applicables aux conducteurs des services de transport public urbain de personnes par autobus dont le parcours est majoritairement effectué dans les communes d’Île-de-France présentant des contraintes spécifiques d’exploitation, au regard notamment de la densité de population, des conditions de circulation, des conditions de travail et des exigences particulières en matière de desserte. La liste des communes concernées est fixée par arrêté du ministre chargé des transports.

Le nouveau chapitre créé par le IV de l’article 39 comprend également un article L. 3316-2 qui dispose que, lorsqu’une convention collective applicable au transport public urbain est conclue et étendue, elle est applicable aux salariés de la RATP concourant aux activités de gestion, d’exploitation et de maintenance de transport par autobus mais que des stipulations particulières peuvent être prévues par avenant à cette convention pour la durée du travail et de repos afin de tenir compte des contraintes spécifiques d’exploitation. Enfin, un article L. 3316-3 définit l’articulation entre le statut du personnel de la RATP et ces règles conventionnelles.

Le III de l’article 39 insère un article L. 3111-16-1 dans le code des transports qui dispose qu’en cas de changement d’attributaire d’un contrat de service public portant sur un service ou une partie de service de transport public urbain par autobus dans la région Île-de-France, les contrats de travail en cours des salariés concourant à l’exploitation et à la continuité du service public concerné sont transférés au nouvel employeur. Cet article précise que la poursuite des contrats de travail s’accompagne du transfert de garanties sociales de haut niveau.

Le V de l’article 39 dispose que les I à IV entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025, ce qui correspond à la date d’ouverture à la concurrence.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L’article a été modifié en séance où il a fait l’objet d’amendements rédactionnels et de « fond » qui ont tous recueilli un avis favorable du rapporteur et qui, à l’exception d’un amendement de M. Philippe Pemezec, ont été déposés par le Gouvernement.

Pour garantir la continuité du service et la sécurité des circulations, la liste des dérogations possibles mentionnées à l'article L. 3316-1 du code des transports a été étendue aux sujets suivants :

- nombre et modalités de fixation des jours fériés chômés et modalités de compensation des jours fériés travaillés ;
- durée des congés ;
- délai de prévenance des salariés en cas de changement de durée ou d'horaire de travail ;
- modalités de dépassement par l'employeur de la durée maximale quotidienne de travail en cas d'impératifs liés à la continuité du service public, de circonstances exceptionnelles ou d'urgence ;
- modalités de réduction par l'employeur du repos quotidien.

L'article L. 3316-2 du code des transports créé par l'article 39 a été complété pour prévoir que les stipulations actuelles de la convention collective nationale des réseaux de transport public urbain de voyageurs relatives à la durée du travail et de repos ne s'appliquent pas aux conducteurs de bus intervenant dans la zone urbaine dense francilienne, étant donné qu'elles ne tiennent pas compte des contraintes spécifiques d'exploitation, liées en particulier à la densité de circulation. Cet article a aussi été modifié par un amendement de M. Philippe Pemezec, qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, qui étend le périmètre de l'avis donné par l'autorité organisatrice des services en région Île-de-France sur l'arrêté pris par le ministre chargé des transports pour définir les communes présentant des contraintes spécifiques d'exploitation (la rédaction initiale du projet de loi prévoyait que cet avis ne portait pas sur les communes situées dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne).

Par ailleurs, un nouvel article L. 3316-3 ⁽¹⁾ a été introduit dans le code des transports pour garantir que les règles spécifiques au temps de travail et aux compensations prévus par le décret mentionné à l'article L. 3316-1 et les stipulations conventionnelles particulières prévues à l'article L. 3316-2 ne sont pas limitées aux personnels issus de la RATP : elles s'appliquent indépendamment de la convention collective applicable au titre de l'activité principale de l'entreprise qui remporte un lot dans le cadre de la mise en concurrence. Ainsi, si une entreprise dont l'activité principale relève majoritairement du transport routier inter-urbain exploite des lignes urbaines dans la zone dense francilienne, elle devra appliquer ces règles particulières aux conducteurs travaillant sur ces lignes.

(1) L'article L. 3316-3 est devenu l'article L. 3316-4.

Les dispositions relatives au transfert des personnels prévues par le nouvel article L. 3111-16-1 du code des transports ont été précisées. Un nouvel article L. 3111-16-3 prévoit que le nombre de salariés transférés est fixé d'un commun accord par le cédant et par l'autorité organisatrice et fixe ses modalités de calcul. Il précise qu'en cas de différend entre l'autorité organisatrice de transport et le cédant, l'ARAFER peut être saisie par l'un ou par l'autre et que sa décision s'impose aux parties. Par ailleurs, afin d'accompagner les salariés dans leur décision et de favoriser les transferts, un dispositif spécifique d'information et d'accompagnement est mis en place (nouvel article L. 3111-16-2). Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de désignation nominative des salariés transférés, sur la base de critères clairs et objectifs, notamment le taux d'affectation et l'ancienneté (nouvel article L. 3111-16-4). Enfin, la RATP doit informer individuellement le salarié dont le contrat de travail doit être transféré au plus tard six mois avant la date prévue pour le changement effectif d'exploitant du service et indiquer les conditions du transfert du contrat de travail ainsi que les conséquences de son refus pour le salarié. Un décret en Conseil d'État détermine les conséquences du refus du transfert et les garanties procédurales associées (nouvel article L. 3111-16-5).

Pour tenir compte des concertations menées avec les organisations syndicales et professionnelles de la branche, la référence aux garanties sociales de haut niveau mentionnée par l'article L. 3111-16-1 du code des transports a été remplacée par une série de dispositions plus précises qui font l'objet de nouveaux articles de code. L'article L. 3111-16-6 traite des conditions de maintien des conventions et accords collectifs ainsi que des décisions unilatérales et des usages de la RATP qui accordent un avantage à tout ou partie des salariés. Les articles L. 3111-16-7 et L. 3111-16-12 prévoient que tous les salariés, contractuels ou statutaires, bénéficient du maintien du montant de la rémunération perçue lors des douze mois précédant le transfert, la rémunération étant définie comme « *l'ensemble des éléments de rémunération au sens de l'article L. 3221-3 du code du travail, hors éléments exceptionnels, versés lors des douze mois précédant la date de changement effectif d'employeur* ». De plus, les salariés contractuels et statutaires bénéficient de l'accès aux centres de santé de la RATP et, pendant une durée de douze mois, des activités sociales et culturelles du comité social et économique de la RATP (nouveaux articles L. 3111-16-10 et L. 3111-16-12). Enfin, les salariés statutaires bénéficient du maintien de la garantie de l'emploi et du régime spécial de retraite aussi longtemps qu'ils poursuivent leur activité dans une entreprise relevant des conventions collectives nationales applicables au transport public urbain ou aux transports routiers (nouveaux articles L. 3111-16-8, L. 3111-16-9 et L. 3111-16-11).

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteure, la commission a également adopté plusieurs amendements de fond.

A. DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFERT DES SALARIÉS DE LA RATP

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui réécrit les dispositions de l'article L. 3111-16-5 du code des transports créé par le III de l'article 39 pour préciser les conséquences du refus du transfert de son contrat de travail par le salarié (l'article se bornait jusque-là à renvoyer à un décret en Conseil d'État).

La nouvelle rédaction de l'article L. 3111-16-5 prévoit que le salarié dont le contrat de travail est transféré peut faire connaître à son employeur son refus par écrit dans un délai de deux mois à compter du moment où il est informé que son contrat doit être transféré. À défaut de réponse dans ce délai, le salarié est réputé avoir accepté le transfert de son contrat. Le nouvel article L. 3111-16-5 prévoit que le refus de transfert constitue le motif de rupture de son contrat de travail ; cette rupture repose sur un motif spécifique qui constitue une cause réelle et sérieuse. Elle est prononcée par le cessionnaire et prend effet à la date effective du changement d'exploitant du service. Le salarié, quelle que soit son ancienneté, a droit à une indemnité versée par le cessionnaire, qui se substitue à l'indemnité prévue à l'article L. 1234-9 du code du travail.

La commission a également adopté une série d'amendements de votre rapporteure relatifs aux salariés de la RATP dont le contrat de travail est transféré.

Le premier amendement complète l'article L. 3111-16-10 du code des transports créé par l'article 39 pour prévoir que l'accès au réseau des centres de santé de l'EPIC RATP pour les salariés transférés se fait dans les mêmes conditions que pour les salariés continuant à travailler au sein de l'EPIC RATP.

Le deuxième amendement modifie l'article L. 3111-16-11 du code des transports créé par l'article 39 pour préciser que le bénéfice du régime spécial de retraite de la RATP et de la garantie d'emploi est conservé aux seuls salariés qui restent régis par la convention collective applicable au transport public urbain ou par la convention collective des transports routiers et des activités auxiliaires de transports. En effet, l'article fait actuellement référence à cette dernière convention, qui ne couvre pas que des activités de transport de personnes (elle couvre également des activités de transport de marchandises ou encore de déménagement).

Le troisième amendement modifie l'article L. 3316-2 du code des transports créé par l'article 39 et ajuste le champ d'application des dispositions du cadre social territorialisé pour en exclure les conducteurs d'autobus à vocation

touristique. En effet, les conditions d'exploitation de ces lignes n'induisent pas les mêmes contraintes que celles qui justifient l'application de règles spécifiques du cadre social territorialisé.

Le quatrième amendement insère un nouvel article L. 3316-3-1 dans le code des transports pour combler une lacune du dispositif. La RATP exploite actuellement environ une soixantaine de lignes de bus non urbaines dont le parcours est majoritairement effectué dans la zone dense urbaine francilienne et ces lignes sont soumises aux mêmes contraintes d'exploitation que les lignes de bus urbaines. C'est pourquoi le nouvel article L. 3316-3-1 applique le cadre social territorialisé aux conducteurs de ces lignes de bus non urbaines.

B. DISPOSITIONS CONCERNANT LE TRANSFERT DE SALARIÉS N'APPARTENANT PAS À LA RATP

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui insère un nouveau chapitre dans le code des transports. Ce chapitre comporte un article L. 3317-1 qui met en place une procédure de transfert automatique des contrats de travail en cas de changement d'exploitant d'un service ou d'une partie de service de transport public routier de voyageurs. Ce dispositif s'applique dans toute la France pour les salariés régis par la convention collective applicable aux transports routiers et aux activités auxiliaires du transport.

Votre rapporteure salue l'adoption de cet amendement qui va notamment permettre de sécuriser la situation des personnels d'OPTILE et garantir la continuité du service public dans les zones de la grande couronne où l'ouverture à la concurrence des services de bus aura lieu dès 2021.

L'article L. 3317-1 du code des transports créé par l'amendement du Gouvernement prévoit qu'en cas de changement d'exploitant d'un service ou d'une partie de service de transport public routier de voyageurs, à défaut d'application de l'article L. 1224-1 du code du travail, tous les contrats de travail des salariés affectés exclusivement ou essentiellement au service ou à la partie de service transféré subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise dès lors qu'un accord de branche étendu est conclu.

Le nouvel article L. 3317-1 précise que cet accord de branche prévoit :

– les informations transmises aux salariés transférés et à leurs représentants durant les différentes phases d'attribution du contrat de service public ainsi que les modalités de transmission de ces informations ;

– les modalités d'accompagnement individuel et collectif mises en place pour les salariés transférés ;

– le devenir des stipulations conventionnelles de l'entreprise cédante aux salariés transférés ;

- les conditions de maintien de la rémunération des salariés transférés ;
- les autres garanties dont bénéficient les salariés transférés.

Le nouvel article L. 3317-1 du code des transports précise que le niveau de rémunération des salariés transférés ne peut être inférieur au montant précédemment perçu pour une durée de travail équivalente.

Article 40

(articles L. 130-4, L. 130-7, L. 322-1 et chapitre IX [nouveau] du titre I^{er} du livre IV du code de la route, article 529-6 du code de procédure pénale)

Mise en place de péages à flux libre

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La fraude au péage est sanctionnée d'une contravention de deuxième classe en application de l'article R. 421-9 du code de la route. En 2013, une procédure transactionnelle a été introduite en 2013 pour augmenter le taux de régularisation : l'article 529-6 du code de procédure pénale dispose que, pour les contraventions pour non-paiement du péage, l'action publique est éteinte par une transaction qui est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire dans un délai de deux mois à compter de l'envoi de l'avis de paiement au domicile de l'intéressé. Si, dans ce délai, le contrevenant ne paye pas mais ne formule pas non plus de protestation auprès de l'exploitant, le procès-verbal de contravention est adressé par l'exploitant au ministère public et le titulaire du certificat d'immatriculation devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public.

L'article L. 130-4 du code de la route dispose que la constatation des fraudes au péage peut être faite par des agents assermentés des exploitants d'une autoroute. L'article L. 330-2 du même code leur permet d'avoir accès aux informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules dans le but d'identifier les auteurs de fraude au péage. Ces contraventions peuvent être constatées au moyen d'un système de vidéoprotection en application de l'article R. 130-8 du code la route.

Toutefois, ce cadre juridique n'est pas adapté au développement des péages en flux libre, système d'avenir qui doit permettre de réduire les encombrements au niveau des barrières de péage. Ce système permet l'identification des véhicules et le paiement sans arrêt, à la vitesse de croisière des véhicules. L'identification du véhicule ou de l'usager peut être réalisée par la lecture de la plaque d'immatriculation, le badge de télépéage ou grâce à une étiquette RFID. Les équipements qui permettent cette identification sont des

portiques équipés d'antennes, de lasers ou de caméras qui détectent les informations nécessaires au paiement quand le véhicule passe. Si celui-ci n'est pas identifié, sa plaque minéralogique est enregistrée par les caméras et, grâce aux fichiers d'immatriculation, le propriétaire est identifié.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Pour accompagner la mise en place du péage à flux libre, l'article 40 adapte le cadre d'exercice des agents verbalisateurs des sociétés concessionnaires d'autoroutes et durcit les sanctions en matière de non-paiement des péages pour dissuader les usagers de frauder. En même temps, il aménage le traitement réservé aux personnes qui seraient passées sans payer de manière involontaire.

Le 1° et le 2° du I de l'article 40 modifient les articles L. 130-4 et L. 130-7 du code de la route afin d'étendre la validité de l'assermentation des agents verbalisateurs des sociétés concessionnaires d'autoroutes à l'ensemble du réseau confié à la société concernée, car l'assermentation est aujourd'hui locale, ce qui n'est pas suffisant pour gérer la fraude aux péages en flux libre.

Le II de l'article 40 introduit une souplesse dans l'article 529-6 du code de procédure pénale pour les péages en flux libre. Il prévoit que la transaction est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire minorée et de la somme due au titre du péage si ce versement est effectué dans un délai inférieur ou égal à quinze jours à compter de l'envoi de l'avis de paiement au domicile de l'intéressé. Comme pour la procédure de transaction « normale », si l'intéressé ne paye pas mais ne formule pas non plus de protestation auprès de l'exploitant, le procès-verbal de contravention est adressé par l'exploitant au ministère public et le titulaire du certificat d'immatriculation devient redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public.

Si le II de l'article 40 introduit une souplesse dans le dispositif, il renforce également les sanctions en modifiant le même article 529-6 pour prévoir que, si le contrevenant n'a pas payé le montant de l'amende forfaitaire majorée dans un délai de quatre mois à compter de l'envoi à son domicile du titre exécutoire, le Trésor public fait opposition, auprès de l'autorité administrative compétente, au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule en cas de vente d'occasion. En complément, le 3° du I modifie l'article L. 322-1 du code de la route pour rendre obligatoire le fait pour un comptable public de s'opposer auprès de l'autorité administrative compétente à tout transfert du certificat d'immatriculation du véhicule utilisé pour commettre un délit de fraude habituelle au péage.

Enfin, le 4° du I insère un article L. 419-1 dans le code de la route qui définit un nouveau délit pour sanctionner le fait d'éluder de manière habituelle le paiement du péage sur une autoroute par une peine de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende. Le conducteur qui élude de manière habituelle le paiement du péage est défini comme « *celui qui a fait l'objet, sur une période inférieure ou égale à douze mois, de plus de cinq contraventions pour avoir*

circulé sur autoroute ou ouvrage routier sans s'acquitter de l'intégralité du montant du péage ». Par ailleurs, une contravention ayant donné lieu à une transaction en application de l'article 529-6 du code de procédure pénale n'est pas prise en compte dans le calcul du nombre de contraventions.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

A. L'EXAMEN EN COMMISSION

Estimant que le renforcement des sanctions prévu par le présent article était disproportionné au regard de la nature de l'infraction commise, le Sénat a adopté des amendements identiques du rapporteur et de la rapporteure pour avis de la commission des lois qui suppriment la peine d'emprisonnement en cas de fraude habituelle au péage ainsi que les mesures obligatoires d'opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire majorée.

B. L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE

Le Sénat a adopté une série d'amendements identiques de MM. Arnaud Bazin, Patrick Chaize et Dominique de Legge qui ont recueilli un avis favorable du rapporteur et fait l'objet d'une demande de retrait de la part du Gouvernement. Ces amendements modifient la nouvelle rédaction de l'article 529-6 du code de procédure pénale réalisée par le II de l'article 40 pour prévoir que le versement à l'exploitant de la somme due au titre du péage avant l'envoi de l'avis de paiement au domicile de l'intéressé a les mêmes effets que la transaction. Cette modification vise à éviter l'engagement d'une procédure pénale dans les cas où l'utilisateur aurait cherché à payer après son passage mais se serait acquitté du montant dû avant l'envoi par l'exploitant de l'avis de paiement. Cette modification vise à prendre en compte la période de transition nécessaire à l'appropriation du système du péage en flux libre par les usagers.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Outre un amendement rédactionnel, la commission a adopté des amendements de votre rapporteure qui rétablissent le 3° du I et le 3° du II qui avaient été supprimés par le Sénat. Ces dispositions imposent au Trésor public de faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule en cas de non-paiement d'une amende forfaitaire majorée prononcée à la suite d'une infraction de fraude au péage. Votre rapporteure a jugé que ce dispositif serait très utile pour lutter contre la fraude au péage en flux libre.

La commission a également adopté un amendement de votre rapporteure supprimant la phrase ajoutée au 1° du II par le Sénat pour prévoir qu'en cas de non-paiement d'un péage autoroutier, le versement à l'exploitant de la somme due

au titre du péage avant l'envoi de l'avis de paiement au domicile de l'intéressé a les mêmes effets que la transaction, qui permet d'éviter le recours au mécanisme contraventionnel. En effet, dans le cas des péages en flux libre, un délai de post-paiement sera défini, pendant lequel l'utilisateur qui n'a pas encore procédé au règlement du péage ne sera pas considéré comme fraudeur et disposera de modalités de paiement mises en œuvre par l'exploitant (site internet, application, bornes physiques, service téléphonique,...). À l'extinction de ce délai de paiement, ces modalités de paiement ne seront plus opérationnelles et le cas envisagé par le Sénat ne pourra pas se produire.

Article 40 bis

(article L. 122-4 du code de la voirie routière)

Prise en compte, par les conventions de délégation autoroutières, des véhicules à carburants alternatifs

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose que « *l'usage des autoroutes est en principe gratuit* » mais qu'il peut être institué un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer « *la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* ». Ce péage est institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'ARAFER. Par ailleurs, en cas de délégation des missions du service public autoroutier, le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire. La convention de délégation et le cahier des charges qui lui est annexé fixent les conditions dans lesquelles le délégataire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages.

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière dispose également que la différenciation dans les abonnements proposée par les concessionnaires d'autoroutes afin de favoriser les véhicules à très faibles émissions dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 3,5 tonnes ainsi que les véhicules utilisés en covoiturage est mise en œuvre sans modification du rythme d'évolution des tarifs de péage ni augmentation de la durée des concessions autoroutières.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 40 *bis* a été introduit suite à l'adoption en séance au Sénat d'un amendement de M. Jean-François Husson qui a recueilli des avis défavorables du rapporteur et du Gouvernement, qui ont indiqué que l'objectif visé par

l'amendement était déjà en partie satisfait par la rédaction actuelle de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière

En effet, cet amendement complète ledit article L. 122-4 pour prévoir que toute convention de délégation et toute modification d'une convention de délégation ou du cahier des charges annexé doit prévoir une tarification réduite pour les véhicules à carburants alternatifs. Toutefois, il étend le champ de l'obligation au-delà des véhicules légers à très faibles émissions. Par ailleurs, il prévoit que toute convention de délégation et toute modification d'une convention de délégation ou du cahier des charges annexé doivent également prévoir une stratégie de renforcement ou de déploiement en stations d'avitaillement pour les carburants alternatifs. Enfin, il précise que ni la mise en place de la tarification réduite, ni le renforcement ou le déploiement des stations d'avitaillement ne peuvent donner lieu à une augmentation du produit global du péage perçu par le délégataire ou à un allongement de la durée de la délégation.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Cet article a été réécrit suite à l'adoption d'un amendement de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe La République en Marche. La nouvelle rédaction assouplit le dispositif très contraignant adopté par le Sénat tout en poursuivant l'objectif d'accélérer la transition écologique du transport routier. Le nouveau dispositif, qui ne s'applique qu'aux nouvelles conventions de délégation, dispose que celles-ci doivent prévoir :

– la mise à disposition des usagers d'un nombre minimum de places de parking de covoiturage ou de bus express, en fonction de la taille et de la géographie du réseau ;

– une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs ;

– la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules.

Cet amendement précise que les conventions de délégation peuvent également prévoir la mise en place d'une tarification solidaire adaptée pour les publics fragiles.

Article 40 ter A (nouveau)

(articles L. 122-1 et L. 122-4 du code de la voirie routière)

Adossement au réseau routier concédé de sections à gabarit routier

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 122-1 du code de la voirie routière définit les autoroutes comme « *des routes sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et réservées aux véhicules à propulsion mécanique* ». L'article L. 123-1 du même code dispose que les voies du domaine public routier national autres que les autoroutes sont dénommées routes nationales.

L'article L. 122-4 dudit code dispose que si l'usage des autoroutes est en principe gratuit, il peut être institué un péage pour l'usage d'une autoroute en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. Des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal. Leur financement ne peut être couvert que par une augmentation des tarifs de péages, raisonnable et strictement limitée à ce qui est nécessaire.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et de Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteure pour avis du projet de loi au nom de la commission des finances, qui crée un article 40 *ter A*. Cet article complète l'article L. 122-1 du code de la route pour prévoir que « *les autoroutes peuvent comporter des sections à gabarit routier, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État et tenant compte notamment de contraintes topographiques.* »

Cet amendement complète également l'article L. 122-4 du même code pour prévoir que les ouvrages et les aménagements non prévus qui peuvent être intégrés à l'assiette du péage, bien qu'ils n'aient pas été prévus initialement par le cahier des charges de la délégation, peuvent porter sur des sections à gabarit routier ayant pour effet de fluidifier l'accès au réseau autoroutier.

Cet amendement vise à sécuriser juridiquement l'adossement au réseau routier concédé de sections qui pourraient devoir conserver un gabarit routier. Les prolongements autoroutiers ont des normes obligatoires qui les rendent difficilement réalisables du fait des conditions topographiques, d'un taux de

rentabilité insuffisant au regard du potentiel de clientèle ou d'un gabarit inacceptable pour les populations dans des vallées étroites. C'est pourquoi, dans certains cas, c'est l'adossement de sections à gabarit routier qui peut servir à résoudre les problèmes d'engorgement. Cette solution peut notamment s'imposer en zone de montagne, pour remplacer les voies sinueuses de fonds de vallée par des liaisons sûres à carrefours dénivelés. Un tel système a été mis en œuvre sur l'A43 entre Saint-Michel-de-Maurienne et le tunnel du Fréjus.

Article 40 ter B (nouveau)

(article L. 122-4 du code de la voirie routière)

Amélioration de la définition des critères de nécessité et d'utilité justifiant l'intégration d'ouvrages ou d'aménagements non prévus initialement à l'assiette d'un péage autoroutier

Introduit par la commission

I. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Le quatrième alinéa de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière encadre les avenants aux contrats de concession autoroutiers. Il prévoit que des ouvrages ou des aménagements non prévus au cahier des charges de la délégation peuvent être intégrés à l'assiette de celle-ci, sous condition stricte de leur nécessité ou de leur utilité, ainsi que de leur caractère accessoire par rapport à l'ouvrage principal.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, et de Mme Anne-Laure Cattelot, rapporteure pour avis du projet de loi au nom de la commission des finances, qui crée un article 40 *ter* B. Cet article modifie la rédaction de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière pour résoudre les problèmes d'interprétation et les difficultés d'application qui ont pu se poser, et favoriser les investissements visant à améliorer l'insertion des autoroutes dans les territoires traversés ainsi qu'à développer de nouvelles formes de mobilité (co-modalité, covoiturage...).

Pour ce faire, il précise que les dispositions du quatrième alinéa du code de la voirie routière s'appliquent sans préjudice des dispositions du code de la commande publique, et définit plus clairement la portée des critères de nécessité et d'utilité mentionnés par l'alinéa en indiquant que ceux-ci impliquent « *l'amélioration du service autoroutier sur le périmètre concédé, une meilleure articulation avec les réseaux situés au droit de la concession afin de sécuriser et fluidifier les flux de trafic depuis et vers les réseaux adjacents à la concession, et une connexion renforcée avec les ouvrages permettant de desservir les*

territoires ». Ces modifications visent à faciliter la réalisation d'ouvrages qui sont dans une situation d'interface avec la voirie locale, tels que les échangeurs, les pôles d'échanges multimodaux ou encore les parkings de covoiturage.

Par ailleurs, cet article met en cohérence la rédaction de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière avec le code de la commande publique en remplaçant le terme de délégation par celui de concession.

Article 40 ter C (nouveau)

(article L. 122-12 du code de la voirie routière)

Allègement des procédures relatives à certains marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a renforcé les règles applicables aux marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA). L'article L. 122-17 du code de la voirie routière impose notamment à chaque concessionnaire d'instituer une commission des marchés, qui définit les règles internes pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services passés par le concessionnaire pour les besoins de la concession, et veille au respect des procédures.

Le décret du 3 mai 2016 ⁽¹⁾ impose aux SCA le respect de règles tirées du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Il impose également des obligations de publicité et de mise en concurrence pour les marchés de fournitures et de services d'un montant égal ou supérieur à 240 000 euros hors taxes ⁽²⁾. Pour les marchés de travaux, le seuil est fixé à 500 000 euros hors taxes. Au-dessus de ces seuils, des mesures de publicité spécifiques s'appliquent, tandis que pour la mise en concurrence, les concessionnaires doivent recourir à des procédures d'appel d'offres, de dialogue compétitif ou à une procédure concurrentielle avec négociation.

Ces règles spécifiques aux marchés des SCA s'appliquent, en application de l'article L. 122-12 du code de la voirie routière, aux marchés de travaux, fournitures ou services des SCA, à l'exception :

(1) Décret n° 2016-552 du 3 mai 2016 relatif à la passation des marchés par les concessionnaires d'autoroutes.

(2) L'article R. 122-30 du code de la voirie routière exonère, sans condition de montant, certains marchés de fournitures et de services visés par l'article 30 du décret du 25 mars 2016 (urgence impérieuse, besoin nécessitant une solution innovante, marché comportant des prestations de conception, etc.).

– des marchés conclus avant la date de mise en service complète des ouvrages ou aménagements prévus au cahier des charges initial du contrat de concession ;

– des marchés conclus en application de règles internationales, en application des articles L. 2512-1 et L. 2512-2 du code de la commande publique ;

– des marchés liés à la sécurité ou à la protection d'intérêts essentiels de l'État, en application de l'article L. 2512-3 du code de la commande publique ;

– de certains autres marchés, mentionnés aux articles L. 2512-4 et L. 2512-5 du code de la commande publique.

Dans le rapport d'évaluation de la loi du 6 août 2015 ⁽¹⁾, les rapporteurs de votre commission Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout ont proposé de restreindre la procédure en commission des marchés des SCA, aux seuls marchés où les concessionnaires ont des entreprises liées, notamment de BTP, afin d'exclure les opérations ne présentant pas ou peu de risques de conflits d'intérêts (eau, électricité, etc.). Cette mesure permettrait de garantir la transparence et la mise en concurrence des marchés dans les secteurs présentant des risques de conflits d'intérêts, tout en allégeant la procédure pour les autres marchés.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté un amendement de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire s'inspirant des recommandations des rapporteurs de la mission d'évaluation de la loi du 6 août 2015, qui précise que sont exclus du champ d'application des dispositions spécifiques relatives aux marchés des SCA les marchés ne présentant pas un lien direct et spécifique avec les missions qui ont été déléguées au concessionnaire ⁽²⁾. La liste de ces marchés sera établie par arrêté, en tenant compte de l'impact de ces marchés sur le bon fonctionnement concurrentiel des secteurs concernés.

(1) *Rapport d'évaluation déposé en application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».*

(2) *Article L. 122-4 du code de la voirie routière.*

Article 40 ter D (nouveau)

(article L. 122-27 du code de la voirie routière)

**Délivrance de l'agrément préalable à la conclusion des contrats
d'installations annexes sur les autoroutes concédées**

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a encadré les marchés passés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA), en particulier les contrats passés par les concessionnaires en vue de faire assurer par un tiers la construction, l'exploitation et l'entretien des installations annexes à caractère commercial (aires de repos, de services et de stationnement) situées sur le réseau autoroutier concédé ⁽¹⁾.

Le concessionnaire doit procéder à une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Préalablement à la conclusion du contrat, l'attributaire sélectionné doit ensuite être agréé, avant la conclusion du contrat, par l'autorité administrative, après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. Le contrôle de cette dernière porte sur le respect des procédures de publicité et de mise en concurrence applicables à ces contrats.

Les rapporteurs de la mission d'information d'évaluation de la loi du 6 août 2015 ⁽²⁾, Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout, ont noté une amélioration des procédures de passation des contrats, même si des irrégularités subsistent, qui ont alors fait l'objet d'avis défavorables de l'ARAFER. Ces avis n'étant cependant pas contraignants, les rapporteurs ont préconisé que soit inscrite dans la loi une obligation de motivation de la délivrance d'un agrément par l'autorité administrative en cas d'avis défavorable de l'ARAFER.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté deux amendements identiques de Mme Pascale Boyer et M. Guy Bricout précisant qu'en cas d'avis défavorable émis par l'ARAFER, la délivrance de l'agrément préalable à la conclusion de contrats d'exploitation d'installations annexes doit être motivée par l'autorité administrative.

(1) *Articles L. 122-23 à L. 122-29 du code de la voirie routière.*

(2) *Rapport d'évaluation déposé en application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ».*

Article 40 ter

(articles L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5217-2 et L. 5218-2 du code général des collectivités territoriales)

Réduction des compétences des communautés urbaines et des métropoles en matière de voirie

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales dispose qu'une communauté urbaine exerce de plein droit, à la place des communes membres, leurs compétences relatives à l'organisation de la mobilité, à la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie, à la signalisation, aux parcs et aires de stationnement et aux plans de déplacements urbains.

L'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales dispose que la métropole exerce de plein droit à la place des communes membres ces mêmes compétences ainsi que leurs compétences en matière d'abris de voyageurs.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 40 *ter a* été introduit en séance au Sénat par l'adoption d'un amendement de M. Jean-Pierre Grand qui a recueilli un avis favorable du rapporteur et un avis défavorable du Gouvernement. Il limite le transfert des compétences en matière de voirie aux voiries d'intérêt communautaire, pour les communautés urbaines, et aux voiries d'intérêt métropolitain pour les métropoles. Pour ce faire, il modifie les articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales (relatifs aux communautés urbaines) et les articles L. 5217-2 et L. 5218-2 du même code (relatifs aux métropoles).

Cette mesure vise à répondre aux problèmes que le transfert de la compétence de la voirie pose aux communes qui n'ont aucune maîtrise des coûts des travaux réalisés sur les voiries transférées alors qu'elles les financent et que rien ne garantit qu'ils correspondent exactement aux attentes des maires et des usagers. Elle permet de hiérarchiser les voiries pour laisser aux communes les voiries d'intérêt communal et réserver les voiries d'intérêt communautaire et métropolitain aux communautés urbaines et aux métropoles.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement de votre rapporteure supprimant cet article. La commission a jugé qu'il n'était pas pertinent de limiter la compétence des communautés urbaines à la voirie d'intérêt communautaire et celle des métropoles à la voirie d'intérêt métropolitain. En effet, en ce qui

concerne les communautés urbaines, l'article revient sur une évolution très ancienne car celles-ci détiennent la compétence en matière de voirie depuis la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. En ce qui concerne les métropoles, il revient sur une disposition plus récente, qui date de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et qui est en cohérence avec le dispositif applicable aux communautés urbaines, pour mieux répartir les coûts et réaliser des économies d'échelle.

CHAPITRE IV Mesures diverses

Article 41

(articles L. 5343-2, L. 5343-3, L. 5343-5, L. 5343-15 à L. 5343-17, L. 5343-18 à L. 5343-20, L. 5343-21, L. 5343-22, sous-sections 1 et 2 [abrogées] de la section 2, section 2 *bis* [nouvelle] du chapitre III, section 1 du chapitre IV [abrogée] du titre IV du livre III de la cinquième partie et articles L. 5723-1 et L. 5723-2 du code des transports)

Dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) et des bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO) dans les grands ports maritimes

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Pendant longtemps, les travaux de chargement et de déchargement des navires se sont effectués sous le régime de l'intermittence de l'emploi : les dockers étaient embauchés pour un *shift* (à la journée) ou pour une vacation (à la demi-journée). Les dockers professionnels étaient titulaires d'une carte professionnelle (dite carte « G ») délivrée par l'autorité portuaire. Cette carte conditionnait l'exercice du métier de docker professionnel et ouvrait droit au bénéfice d'une indemnité de garantie en cas de chômage lié aux irrégularités de trafic. Ces dispositions permettaient de pallier la grande précarité du travail de docker.

La loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes a introduit une évolution profonde en mettant en place la mensualisation des dockers, qui sont devenus employés des entreprises de manutention. Si le régime de l'intermittence a été supprimé pour les dockers recrutés postérieurement, certains dockers en emploi ont choisi de continuer à travailler sous le régime de l'intermittence. Par ailleurs, les dockers mensualisés pouvaient conserver le bénéfice de la carte « G » qui leur permettait de revenir au système de l'intermittence quand ils le souhaitaient. Au 31 décembre 2017, le nombre de dockers intermittents encore en activité était de 55 (dont 21 en activité). Le nombre de dockers mensualisés titulaire de la carte G était de 249.

Enfin, le départ en retraite du dernier docker titulaire de la carte « G » devait avoir lieu aux environs de 2017 ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, il n'apparaît plus efficient de conserver les structures qui assuraient la gestion des dockers occasionnels, d'autant que leur nombre s'est considérablement réduit au fil des années. Ainsi, il n'existe plus que quatre bureaux centraux de la main-d'œuvre en activité. Ces bureaux sont des organismes paritaires institués en application de l'article L. 5343-8 du code des transports dans chaque port où il y a des dockers professionnels intermittents. Ils comprennent des représentants des dockers et des entreprises de manutention et le président du directoire dans les grands ports maritimes (ou, dans les ports autonomes, le directeur du port). Ils fournissent à la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) définie par l'article L. 5343-9 du code des transports les informations nécessaires pour établir la tenue du registre des ouvriers dockers intermittents et de leur taux d'emploi, ce qui permet de procéder au versement de l'indemnité de garantie qui est due lorsqu'un docker intermittent s'est présenté à l'embauche mais n'a pas été embauché, et de l'indemnité compensatrice (versée en cas de radiation du registre des dockers intermittents).

Par ailleurs, la CAINAGOD n'emploie plus que deux salariés qui sont susceptibles de faire valoir leur droit à la retraite ⁽²⁾. Cette caisse est chargée de la tenue du registre des dockers titulaires de la carte « G », du versement des indemnités et du recouvrement de la contribution payée par tous les employeurs de main-d'œuvre dans les ports en fonction d'un pourcentage des rémunérations payées aux dockers professionnels intermittents et aux dockers occasionnels, prévue par l'article L 5343-11.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 41 supprime les BCMO et la CAINAGOD et transfère leurs attributions aux caisses de compensation des congés payés des ports.

Le 12° du I insère un article L. 5343-23 dans le code des transports qui donne une base législative aux missions de ces caisses et qui y inclue le paiement des indemnités dues aux dockers intermittents ainsi que le recouvrement des sommes dues par les entreprises au titre de ces indemnités. Les 1° à 9°, le 11°, le 13° et le 14° du I procèdent à une série de mesures de coordination et de mise en cohérence des articles du code des transports avec cette réforme.

Le 10° du I modifie l'article L. 5343-21 du code des transports relatif à la commission paritaire spéciale existant dans les ports où sont employés des dockers professionnels intermittents et qui est investie des missions normalement dévolues au comité d'entreprise et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. La modification de l'article vise notamment à tenir compte des évolutions

(1) Selon l'étude d'impact du projet de loi.

(2) Étude d'impact du projet de loi, p. 413.

des instances représentatives du personnel telles que l'institution des comités sociaux et économiques.

Le II de l'article 41 précise les modalités de dissolution de la CAINAGOD et prévoit que les fonds restants seront versés aux fins de financement d'actions de formation et de garantie du paiement des indemnités mentionnées aux articles L. 5343-17 et L. 5343-18 du code des transports, à un organisme agréé par le ministre chargé des ports maritimes.

Le III de l'article 41 prévoit que la réforme entre en vigueur à compter de la dissolution de la CAINAGOD.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen au Sénat, l'article a seulement fait l'objet d'un amendement du rapporteur qui a été adopté en commission et apporte des améliorations rédactionnelles au dispositif.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a seulement adopté une série d'amendements rédactionnels de votre rapporteur.

Article 42

(articles L. 1321-2 et L. 3311-2 [nouveau] du code des transports)

Sécurisation du protocole d'accord des partenaires sociaux de la branche du transport routier

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2253-3 du code du travail prévoit désormais la primauté des accords d'entreprise sur les accords de branche, sauf dans les matières définies par les articles L. 2253-1 et L. 2253-2 du code du travail qui concernent par exemple les salaires minima hiérarchiques ⁽¹⁾ ou la prévention des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels. La réforme du code du travail a été suivie d'un mouvement social dans le secteur du transport routier car elle faisait craindre que des accords d'entreprise ne remettent en cause certaines dispositions de la convention collective nationale des transports routiers.

(1) Le salaire minimum hiérarchique est le salaire minimum défini par une convention collective permettant, après application d'un coefficient hiérarchique, de déterminer le salaire pour un emploi donné.

La sortie de ce mouvement a été permise par la signature, le 4 octobre 2017, d'un protocole d'accord qui intègre dans les minima hiérarchiques le travail de nuit, les jours fériés et le dimanche, ainsi que le régime du treizième mois pour le transport routier de voyageurs et le transport de fonds et valeurs. À cette occasion, les partenaires sociaux ont convenu que certains thèmes de négociation seront régis par accords de branche et non par accord d'entreprise. Il s'agit notamment des frais de déplacement, primes, indemnités et compensations horaires. Pour mettre en œuvre le protocole, il est nécessaire de faire évoluer la législation.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le I de l'article 42 complète l'article L. 1321-2 du code des transports relatif à l'organisation de la durée du travail dans le transport routier et fluvial, pour prévoir que, par dérogation au code du travail, un décret détermine, après consultation des organisations syndicales représentatives au plan national des employeurs et des salariés des entreprises de transport routier ou fluvial, et au vu, le cas échéant, des résultats des négociations intervenues entre ces dernières :

– les conditions dans lesquelles un accord collectif de branche peut déterminer le taux de majoration des heures supplémentaires ;

– les conditions de définition, par voie d'accord collectif de branche, du régime d'indemnisation applicable à l'amplitude, aux coupures et aux vacances dans les entreprises de transport routier.

Le II insère un article L. 3311-2 dans le code des transports qui dispose qu'un arrêté conjoint des ministres chargés du travail et des transports peut, en tenant compte, le cas échéant, d'un accord collectif de branche, fixer un niveau minimal pour l'indemnisation des frais de déplacement des salariés des entreprises de transport routier de personnes ou de marchandises, lorsqu'ils ne sont pas remboursés intégralement par l'employeur sur justificatifs.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 42 n'a fait l'objet d'aucune modification par le Sénat qui a considéré qu'il était pertinent d'assurer la pérennité des règles unifiées dans le secteur du transport routier définies dans la convention collective nationale des transports routiers.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel de votre rapporteure.

Article 43

**Conditions de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire :
habilitation à légiférer par ordonnance**

Adopté par la commission sans modification

I. UNE HABILITATION DEVENUE CADUQUE

L'article 43 du projet de loi, introduit par lettre rectificative du Gouvernement, vise à recréer une habilitation à légiférer par ordonnance, originellement intégrée dans la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire mais devenue caduque, le Gouvernement n'ayant pas présenté l'ordonnance prévue dans le délai accordé par cette loi.

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire avait un triple objectif : achever l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire en France, réformer le groupe SNCF pour préparer l'insertion de cet acteur dans ce nouveau contexte, et amener l'ensemble des acteurs de la branche ferroviaire à élaborer un nouveau cadre social pour les salariés de la branche.

Plusieurs années après l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de marchandises et du transport ferroviaire international de voyageurs, et conformément aux dispositions du quatrième « paquet ferroviaire » européen, la dernière étape de l'ouverture à la concurrence doit en effet être opérée : l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire à l'intérieur des frontières nationales (« transport domestique »).

Cette transformation des conditions d'activité de l'ensemble des acteurs du secteur (gestionnaires d'infrastructure et opérateurs de services de transport) nécessite, d'une part, que l'opérateur historique change de statut juridique et achève sa réforme interne, et d'autre part, qu'une convention collective de branche établisse un socle de droits communs à tous les salariés de la branche (les salariés de la SNCF et les salariés de ses concurrents actuels et futurs). Cette convention collective de branche doit impérativement être finalisée avant le 1^{er} janvier 2020.

S'agissant de ce second volet de la réforme, la loi du 27 juin 2018 a introduit des garanties et des exigences, codifiées dans le code des transports, notamment sur les conséquences, pour les salariés, du changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs (articles L. 2121-17 à L. 2121-26 du code des transports). Mais la loi comporte aussi, dans son article 32, une habilitation à compléter ces dispositions législatives par voie d'ordonnance, cette habilitation n'ayant vocation à être utilisée par le Gouvernement que si les partenaires sociaux ne parvenaient pas à faire aboutir leurs négociations à un accord. Le délai de six mois, ouvert au Gouvernement pour prendre cette ordonnance, s'est terminé le 28 décembre 2018, sans que le Gouvernement ait jugé nécessaire d'utiliser l'habilitation, compte tenu du fait que

l'agenda social de négociation avait été arrêté par les partenaires sociaux en juin 2018 et que les négociations avaient commencé comme prévu.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Un certain nombre d'éléments a abouti à devoir renouveler l'habilitation dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités, notamment l'échec des négociations sur l'accord relatif aux modalités de désignation des salariés transférés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public et au volontariat : seuls les représentants du patronat et un syndicat de salariés l'ont signé, ce qui ne suffit pas à le rendre applicable. D'autre part, le Gouvernement a constaté l'absence d'avancées significatives sur un autre volet des négociations (celui portant sur les classifications des métiers et les rémunérations), même si ces négociations vont se poursuivre.

La reprise de l'habilitation de l'article 32 de la loi du 27 juin 2018 dans l'article 43 du projet de loi d'orientation des mobilités, avec un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi d'orientation des mobilités, permettra au Gouvernement de conserver la possibilité de légiférer par ordonnance si le dispositif conventionnel de branche est encore incomplet à la fin de l'année 2019.

L'article 43 vise donc à habiliter le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance « *toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et de tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs à la date du 31 décembre 2019* ». Un projet de loi de ratification devra être déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

L'article 43 a été adopté par le Sénat sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L'article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 43 bis (nouveau)

(article L. 2102-22 du code des transports)

Transfert des contrats de travail de cheminots à un attributaire de service public non soumis à la convention collective de la branche ferroviaire

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a réformé le régime juridique de la SNCF afin de préparer le groupe à l'ouverture du transport domestique de voyageurs à la concurrence et a prévu, dans ce contexte, l'élaboration d'une convention collective applicable aux salariés de l'ensemble de la branche ferroviaire, qui définira un socle de droits communs à tous ces salariés quelle que soit l'entreprise qui les emploie. Cette future convention collective s'appliquera aux entités du groupe SNCF et aux concurrents de celles-ci.

La loi du 27 juin 2018 a également prévu le cas dans lequel la SNCF, n'ayant plus le monopole des délégations de service public octroyées par les régions pour les TER, perdrait un marché au bénéfice d'un autre opérateur. Dans ce cas de figure, des salariés de la SNCF, y compris des cheminots « au statut », peuvent se trouver amenés à changer d'employeur, leurs contrats de travail étant transférés au nouvel attributaire du contrat de service public. Le nouveau pacte ferroviaire a défini un ensemble de garanties pour ces salariés, afin que leur départ de la SNCF ne leur fasse pas perdre un ensemble de droits et d'acquis sociaux que leur confère, historiquement, le statut des cheminots.

L'article L. 2102-22 du code des transports, créé par la loi du 27 juin 2018, dispose ainsi qu'« *en cas de changement d'employeur, les salariés ayant été employés par le groupe [SNCF] et ayant été régis par le statut mentionné à l'article L. 2101-2 conservent le bénéfice de la garantie d'emploi selon les motifs prévus par ce même statut et continuent, ainsi que leurs ayants droit, de relever du régime spécial de sécurité sociale dont ils bénéficiaient au titre des pensions et prestations de retraite, dès lors que leur contrat de travail continue d'être régi par la convention collective [de la branche ferroviaire]* ». Mais cet article ne régit que le cas du transfert d'une entité de la SNCF vers une autre entreprise soumise à la convention collective de la branche ferroviaire.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à compléter l'article L. 2102-22 du code des transports pour étendre l'application de cet ensemble de droits et acquis sociaux au cas où le contrat de travail d'un salarié de la SNCF, transféré au nouvel attributaire d'un contrat de service public, serait ensuite de nouveau transféré, par celui-ci, à une autre entreprise qui, elle, ne serait

pas dans le périmètre couvert par la convention collective de la branche ferroviaire mais appliquerait une convention collective différente. Il peut s'agir par exemple, en pratique, d'une filiale du nouvel attributaire, dont l'activité principale ne sera pas nécessairement celle d'une entreprise ferroviaire.

Article 44

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour moderniser les mesures relatives à la conservation du domaine public ferroviaire

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2131-1 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que les servitudes administratives qui peuvent être établies dans l'intérêt de la protection, de la conservation ou de l'utilisation du domaine public sont instituées par les dispositions législatives qui leur sont propres ainsi que par les textes pris pour leur application.

Les servitudes qui peuvent être instituées dans l'intérêt du domaine public ferroviaire, issues de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer, sont définies par le chapitre I^{er} du titre III du livre II de la deuxième partie du code des transports. Certaines sont spécifiques au domaine public ferroviaire. Par exemple, l'article L. 2231-2 du même code dispose que « *tout dépôt de terre et autres objets quelconques, ainsi que le pacage des bestiaux, est interdit sur l'étendue du domaine public ferroviaire* » et l'article L. 2231-6 prévoit que, dans les localités où le chemin de fer se trouve en remblai de plus de trois mètres au-dessus du terrain naturel, il est interdit aux riverains de pratiquer, sans autorisation préalable, des excavations dans une zone de largeur égale à la hauteur verticale du remblai. D'autres servitudes sont communes aux servitudes de grande voirie. C'est par exemple le cas de celles relatives à l'alignement ou à l'écoulement des eaux (article L. 2231-3 du code des transports).

Ces dispositions sont aujourd'hui incomplètes et en partie obsolètes. En particulier, elles ne permettent pas de prendre en compte certaines évolutions comme la présence sur le domaine public ferroviaire d'installations techniques telles que les caténaires.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 44 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi ayant pour objet de compléter et de moderniser les mesures relatives à la conservation du domaine public ferroviaire, et notamment :

- de redéfinir les servitudes actuellement applicables ;
- d’autoriser le gestionnaire d’infrastructures à imposer des prescriptions pour préserver la sécurité des installations ferroviaires et des propriétés riveraines ;
- de renforcer certaines interdictions ;
- de permettre au gestionnaire d’infrastructures d’intervenir en cas de défaillance des riverains.

Cette ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi et le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l’ordonnance.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de son examen au Sénat, l’article 44 a seulement fait l’objet d’un amendement du rapporteur adopté en commission, qui a procédé à des améliorations rédactionnelles.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

L’article a été adopté sans modification par la commission, qui a jugé son objet et sa rédaction satisfaisants.

Article 44 bis

Allongement du délai de déclaration individuelle de participation à une grève

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L’article L. 1324-7 du code des transports dispose qu’en cas de grève, les salariés relevant des catégories d’agents mentionnées dans l’accord collectif ou le plan de prévisibilité prévus à l’article L. 1222-7 du même code informent le chef d’entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention de participer à une grève au plus tard quarante-huit heures avant.

Si le salarié qui a déclaré son intention de participer à la grève y renonce, il doit en informer son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l’heure prévue de sa participation à la grève.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Jugeant que le délai de quarante-huit heures prévu par l'article L. 1324-7 du code des transports était court pour permettre aux entreprises de transport de mettre en place un plan de transports adapté, les sénateurs ont adopté en commission une série d'amendements identiques de M. Philippe Pemezec, M. Roger Karoutchi et Mme Sophie Primas qui modifient le premier alinéa de l'article L. 1324-7 du code des transports pour faire passer de quarante-huit heures à soixante-douze heures le délai de déclaration de participation à une grève.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté des amendements identiques présentés par votre rapporteure ainsi que M. Jean-Marc Zulesi et les membres du groupe La République en Marche. Si l'objectif de donner plus de visibilité aux usagers lors des mouvements de grève ne peut être que partagé, l'équilibre entre le droit de grève (qui est constitutionnellement garanti) et la continuité du service public doit être respecté et il semble donc préférable de ne pas légiférer hâtivement sur ce sujet.

Article 45

(articles L. 6214-5, L. 6772-1, L. 6782-1 et L. 6792-1 du code des transports ; article 4 de la loi n° 2016-128 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils)

Signalement sonore des drones et dispositions applicables aux collectivités d'outre-mer

Adopté par la commission sans modification
--

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 6214-5 du code des transports a été créé par la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils à l'initiative de Mme Marie Le Vern, rapporteure du texte à l'Assemblée nationale. Il dispose que tout aéronef circulant sans personne à bord et d'une masse supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire est équipé d'un dispositif de signalement sonore qui se déclenche en cas de perte de contrôle des évolutions de l'appareil ou de perte de maîtrise de la trajectoire de l'appareil par son télépilote.

Le III de l'article 4 de la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 dispose que cette obligation ne s'applique pas aux drones enregistrés en application de l'article L. 6111-1 du code des transports avant le 1^{er} juillet 2018 (l'enregistrement est une procédure créée par la loi n° 2016-1428 qui s'applique aux drones soumis à l'obligation d'immatriculation et dont le poids est supérieur à 800 grammes).

La Commission européenne, qui a été consultée par la France sur les projets de textes réglementaires d'application de l'obligation de signalement sonore, a indiqué le 23 novembre 2017 que les projets notifiés violeraient l'article 34 du traité sur le fonctionnement sur l'Union européenne s'ils n'étaient pas nécessaires pour la réalisation des objectifs poursuivis et conformes au principe de proportionnalité. Le Gouvernement, craignant de ne pas pouvoir justifier cette disposition, a souhaité l'abroger ⁽¹⁾.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

Le I abroge l'article L. 6214-5 du code des transports et tire les conséquences de cette abrogation en supprimant les dispositions de l'article 4 de la loi du 24 octobre 2016 relatives à l'exemption des aéronefs enregistrés avant le 1^{er} juillet 2018.

Le II améliore la rédaction des articles L. 6772-1, L. 6782-1 et L. 6792-1 du code des transports relatifs à des dispositifs d'extension législative à la Polynésie française, Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen du texte au Sénat, l'article 45 a seulement été modifié par un amendement du rapporteur adopté en commission qui a apporté des améliorations rédactionnelles.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 46

(article L. 2122-2 du code des transports)

Exclusion de certaines portions du réseau ferroviaire du champ d'application des règles de gestion des installations de service

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 a refondu le cadre relatif à l'espace ferroviaire unique

(1) *Étude d'impact du projet de loi*, p. 425

européen. Cette directive assure l'accès des entreprises ferroviaires aux réseaux ferrés dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires.

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la directive prévoit la possibilité de dérogation à certaines dispositions de la directive pour certains réseaux ⁽¹⁾, à savoir :

– les réseaux locaux et régionaux autonomes destinés à des services de transport de voyageurs empruntant une infrastructure ferroviaire ;

– les infrastructures ferroviaires privées réservées au seul usage de leur propriétaire pour ses propres activités de fret ;

– les réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services urbains et suburbains de transport ferroviaire de voyageurs, c'est-à-dire ceux ayant principalement pour objet de répondre aux besoins de transport d'un centre urbain ou d'une agglomération et aux besoins de transport entre ce centre – ou cette agglomération – et sa banlieue ;

– les réseaux régionaux qui ne sont utilisés, pour des services de fret régionaux ⁽²⁾, que par une seule entreprise ferroviaire ⁽³⁾ jusqu'à ce qu'un autre candidat demande à utiliser la capacité du réseau.

Les dérogations pour ces deux derniers types de réseau font l'objet d'une transposition en droit français à l'article L. 2122-2 du code des transports ⁽⁴⁾. Pour ces réseaux, la directive européenne prévoit que les États membres peuvent exclure les dispositions de la directive relatives :

– à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure ⁽⁵⁾ ;

– à l'impartialité du gestionnaire de l'infrastructure dans la gestion du trafic et la planification de l'entretien ⁽⁶⁾ ;

– à la délégation et au partage des fonctions du gestionnaire de l'infrastructure ⁽¹⁾ ;

(1) Le réseau correspond aux infrastructures ferroviaires.

(2) Services de transport de marchandises ayant pour objet principal de répondre aux besoins de transport d'une région.

(3) À l'exception des entreprises ferroviaires qui n'exploitent que des services urbains, suburbains ou régionaux sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire, ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains.

(4) Cette transposition a été assurée par l'article 3 de l'ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Cette ordonnance n'a pas été ratifiée.

(5) Articles 7 et 7 bis de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

(6) Article 7 ter de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

- à la transparence financière ⁽²⁾ ;
- au financement du gestionnaire de l’infrastructure ⁽³⁾ ;
- aux conditions d’accès aux services fournis par le gestionnaire d’infrastructure et par les exploitants d’installations de service ⁽⁴⁾ aux entreprises ferroviaires ⁽⁵⁾ ;
- à la tarification de l’infrastructure ferroviaire et à la répartition des capacités de l’infrastructure ⁽⁶⁾.

En droit français, l’article L. 2122-2 du code des transports prévoit ces dérogations pour les « *lignes destinées uniquement à l’exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains et les lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne réalise pas de services de transport ferroviaire à l’échelle nationale, tant qu’aucun autre candidat ne demande à utiliser une capacité sur ces lignes* ». Ne sont pas applicables à ces lignes les dispositions :

- applicables au gestionnaire d’infrastructure ⁽⁷⁾, à savoir la répartition des capacités de l’infrastructure et la tarification ;
- fixant les conditions de délivrance des prestations minimales fournies par le gestionnaire d’infrastructure ⁽⁸⁾ ;
- applicables aux entreprises ferroviaires candidates pour acquérir des capacités de l’infrastructure ⁽⁹⁾.

Il convient par ailleurs de noter qu’alors que les dérogations relatives aux services fournis par le gestionnaire d’infrastructure aux entreprises ferroviaires sont transposées en droit français, celles prévues par la directive européenne en matière de gestion des installations de service n’ont pas été transposées.

(1) Article 7 quater de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

(2) Article 7 quinquies de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

(3) Article 8 de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

(4) On entend par installations de service l’ensemble des installations (dont les terrains, bâtiments et équipements) aménagées pour permettre la fourniture des services.

(5) Article 13 de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

(6) Articles 26 à 57 de la directive européenne 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012.

(7) Articles L. 2122-4-1 à L. 2122-8 du code des transports.

(8) Article L. 2122-9 du code des transports.

(9) Par exemple un opérateur de transport combiné, un port, un chargeur, un transitaire ou une autorité organisatrice de transport ferroviaire.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 46 du présent projet de loi vise à étendre le champ des dérogations applicables aux lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains de transport ferroviaire de voyageurs et aux lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de transport de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire locale, pour exempter ces lignes des règles relatives à la gestion des installations de service ⁽¹⁾. Ces règles concernent les installations de service reliées au réseau ferroviaire, les services de base fournis dans ces installations et les prestations complémentaires ou connexes fournies par les exploitants ⁽²⁾. Il s'agit plus précisément des dispositions relatives :

– à la séparation de la comptabilité de l'exploitation des gares et autres installations de service et de la comptabilité de l'exploitation des services de transport ferroviaire ;

– à la consultation de l'autorité organisatrice régionale de transport ferroviaire sur certains projets d'investissement, de développement et de renouvellement en gare ;

– au droit d'accès des candidats à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes aux services et installations de service, en contrepartie d'une redevance versée à l'exploitant de l'installation.

Le présent article permet selon l'étude d'impact de simplifier les démarches administratives et ainsi de renforcer « *la compétitivité des acteurs [du secteur], en particulier les opérateurs de proximité, dont la taille réduite les rend plus vulnérables dans un contexte de concurrence accrue dans le secteur du fret ferroviaire* ⁽³⁾ ».

L'article 46 du projet de loi transpose ainsi des possibilités de dérogation facultative ouvertes par la directive européenne, qui n'ont jusqu'à présent pas été transposées en droit français.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Au cours de l'examen en séance publique, les sénateurs ont modifié l'article 46 avec l'avis favorable du Gouvernement afin d'étendre le champ des dérogations applicables aux lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains de transport ferroviaire de voyageurs et

(1) Chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports.

(2) Ou par les gestionnaires d'infrastructure pour l'intégration dans le document de référence du réseau, prévue à l'article L. 2123-3-2 du code des transports, soit des informations figurant sur les sites internet des exploitants des installations de service reliées à leur réseau, soit des adresses des sites internet sur lesquels les informations sont mises à disposition.

(3) Étude d'impact du présent projet de loi.

aux lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de transport de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire locale, pour exempter ces lignes des règles relatives à la régulation par l’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) qui figurent au titre III du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports.

Par ailleurs, les sénateurs ont soustrait du contrôle de l’ARAFER les infrastructures ferroviaires locales, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des transports. À ce jour, aucun arrêté établissant la liste de ces infrastructures n’a été pris.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel de la rapporteure.

Article 46 bis

(articles L. 2111-1, L. 2111-1-1 [nouveau], L. 2111-9, L. 2111-9-1 [nouveau], L. 2111-11 et L. 2111-20 du code des transports)

Transfert de gestion des lignes du réseau ferré national d’intérêt local ou régional

Adopté par la commission avec modifications

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L’article L. 2111-1 du code des transports, qui précise que SNCF Réseau est le propriétaire unique de l’ensemble des lignes du réseau ferré national, octroie la qualité de gestionnaire d’infrastructure ferroviaire :

- à SNCF Réseau ;
- aux titulaires d’un contrat de concession ou d’un marché de partenariat avec SNCF Réseau, dans les conditions prévues aux articles L. 2111-11 et L. 2111-12.

SNCF Réseau a pour missions d’assurer, en application de l’article L. 2111-9 et conformément aux principes du service public ainsi que dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable :

- l’accès à l’infrastructure ferroviaire du réseau ferré national, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure ;
- la gestion opérationnelle des circulations sur le réseau ferré national ;

– la maintenance l’entretien et le renouvellement de l’infrastructure du réseau ferré national ;

– le développement, l’aménagement, la cohérence et la mise en valeur du réseau ferré national ;

– la gestion des installations de service dont il est propriétaire et leur mise en valeur.

Aujourd’hui, ce même article prévoit que pour des lignes à faible trafic ainsi que pour les installations de service, SNCF Réseau peut confier par convention certaines de ses missions, à l’exception de celle relative à l’accès à l’infrastructure ferroviaire du réseau national, à toute personne, selon les objectifs et principes de gestion qu’il définit.

En application de l’article L. 2122-4-3-2, le gestionnaire d’infrastructure peut ainsi déléguer des fonctions en les confiant à une entité différente, à condition que celle-ci ne soit pas une entreprise ferroviaire, qu’elle ne contrôle pas une entreprise ferroviaire ou qu’elle ne soit pas contrôlée par une entreprise ferroviaire ⁽¹⁾. Le gestionnaire peut également déléguer l’exécution de travaux et de tâches connexes concernant le développement, l’entretien et le renouvellement de l’infrastructure ferroviaire en les confiant à des entreprises ferroviaires ou à des sociétés qui contrôlent une entreprise ferroviaire ou qui sont contrôlées par une entreprise ferroviaire. Dans ces deux cas, le gestionnaire d’infrastructure conserve son pouvoir de supervision.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l’examen en séance publique, les sénateurs ont adopté une série d’amendements identiques déposés par le Gouvernement et plusieurs sénateurs visant à permettre le transfert de la gestion de certaines lignes du réseau ferré national à des collectivités locales, en particulier des régions, qui en feraient la demande.

Ainsi, le 2^o du I de l’article 46 *bis* insère dans le code des transports un article L. 2111-1-1 qui permet le transfert de la gestion ⁽²⁾ des lignes d’intérêt local ou régional à faible trafic du réseau ferré national au profit d’une collectivité territoriale ou d’un groupement de collectivités territoriales compétent en matière de développement économique qui en ferait la demande. Les collectivités territoriales bénéficiaires ou leurs groupements peuvent confier à toute personne la

(1) *Au sein d’une entreprise verticalement intégrée, les fonctions essentielles ne peuvent être déléguées auprès d’une autre entité de l’entreprise verticalement intégrée, sauf si cette entité exerce exclusivement des fonctions essentielles.*

(2) *Il s’agit, au sens de l’article L. 2123-3 du code général de la propriété des personnes publiques, d’un transfert de gestion entre personnes publiques des immeubles dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation.*

pleine responsabilité de tout ou partie des missions de gestion de l'infrastructure sur les lignes faisant l'objet du transfert de gestion.

Le 4° du I de l'article 46 *bis* insère un nouvel article L. 2111-9-1 dans le code des transports, qui rend possible par dérogation, pour certaines collectivités territoriales finançant majoritairement des investissements de développement ou de renouvellement de lignes locales ou régionales, de se voir transférer les missions relatives au développement, au renouvellement ou à l'entretien de ces lignes. Ces missions peuvent leur être transférées par SNCF Réseau, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports. Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent confier à toute personne la responsabilité de tout ou partie de ces missions de gestion de l'infrastructure. Ce transfert de missions fait l'objet d'une transaction financière visant à compenser les impacts économiques, positifs ou négatifs, qui en résultent pour SNCF Réseau.

Par coordination, le 1° du I de l'article 46 *bis* modifie l'article L. 2111-1 du code des transports, afin d'octroyer la qualité de gestionnaire d'infrastructure aux personnes auxquelles sont confiées des missions de gestion de l'infrastructure et aux collectivités. De façon similaire, le 3° du I de l'article 46 *bis* octroie à SNCF Réseau la possibilité de déléguer par convention certaines de ses missions, uniquement pour des lignes d'intérêt local ou régional. La compensation financière qui résulte de ce transfert pour SNCF réseau est quant à elle inscrite, par coordination, à l'article L. 2111-20 du code des transports par le 6° du I de l'article 46 *bis*.

Le 5° du I de l'article 46 *bis* permet à SNCF Réseau de mettre en place des contrats de concession et des marchés de partenariats relatifs à la réalisation de missions de gestion de l'infrastructure sur des lignes locales ou régionales.

Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Toutefois, jusqu'à cette date, les collectivités qui souhaitent bénéficier d'un transfert de gestion de certaines lignes peuvent faire connaître leur intention au ministre chargé des transports.

III. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté des amendements rédactionnels de votre rapporteur.

Article 47

(article L. 2122-4 du code des transports)

Exonération de l'obligation de séparation comptable pour les entreprises ferroviaires n'exploitant que des services urbains, suburbains ou régionaux sur certains réseaux

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le paragraphe 1 de l'article 2 de la directive européenne 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen prévoit la possibilité de déroger à certaines dispositions de la directive pour les entreprises ferroviaires qui exploitent exclusivement des services urbains, suburbains ou régionaux sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains.

Ces entreprises ne sont ainsi pas soumises aux dispositions prévues par les articles 4 à 15 de la directive, qui concernent :

- l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructures ⁽¹⁾ ;
- la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport et entre les différentes activités de transport ⁽²⁾, s'agissant notamment de la séparation comptable ;
- l'assainissement de la situation financière des entreprises ferroviaires ;
- l'accès à l'infrastructure et aux services ferroviaires ;
- les accords transfrontaliers destinés à faciliter la fourniture de services ferroviaires transfrontaliers ;
- les missions de surveillance de la Commission européenne.

En droit français, l'article L. 2122-4 du code des transports transpose les dispositions de la directive relatives à la séparation comptable de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport ferroviaire. Conformément à la directive, il prévoit qu'aucun fonds public versé à l'une de ces activités ne peut être affecté à l'autre. Il prévoit également, pour les entreprises

(1) Ces dispositions sont toutefois applicables aux entreprises ferroviaires sous le contrôle direct ou indirect d'une entreprise ou d'une autre entité assurant ou intégrant des services de transport ferroviaires autres que des services urbains, suburbains ou régionaux.

(2) Les dispositions relatives à la séparation comptable sont toutefois applicables aux entreprises ferroviaires concernant leur relation avec l'entreprise ou l'entité qui les contrôle directement ou indirectement.

exerçant les deux activités, le dépôt annuel au registre du commerce et des sociétés de comptes séparés complets, comprenant bilan, compte de résultat et annexes.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 47 du présent projet de loi vise à étendre le champ des dérogations applicables aux entreprises qui exercent des activités de gestion de l'infrastructure ferroviaire et d'exploitation de services de transport ferroviaire, si elles n'exploitent que des services urbains, suburbains ou régionaux de transport ferroviaire sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains.

L'article 47 prévoit que ces entreprises ne sont pas soumises aux règles de séparation comptable de gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport ferroviaire prévues à l'article L. 2122-4 du code des transports, conformément aux possibilités de dérogation prévues par la directive.

Cet article vise à simplifier les modalités de fonctionnement des exploitants de services ferroviaires qui sont également en charge de la gestion d'une infrastructure.

L'article 47 du projet de loi met ainsi fin à une surtransposition dans la mesure où le droit français impose actuellement aux entreprises visées des règles en matière de séparation comptable pour lesquelles la directive européenne permet qu'elles ne s'appliquent pas à ces entreprises.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l'article 47 sans modification.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 48

(article L. 2122-10 du code des transports)

**Exonération de l'obligation de détenir une licence d'entreprise ferroviaire
pour certaines entreprises**

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le paragraphe 2 de l'article 2 de la directive européenne 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen énumère les entreprises que les États membres peuvent exclure du champ de l'obligation de détention d'une licence d'entreprise ferroviaire. Il est ainsi prévu que les États membres puissent déroger à cette règle pour :

– les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales et régionales autonomes ;

– les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires urbains ou suburbains de transport de voyageurs ;

– les entreprises qui exploitent uniquement des services régionaux de fret ferroviaire ;

– les entreprises qui exploitent uniquement des services de fret sur une infrastructure ferroviaire privée qui ne sert qu'aux activités de fret du propriétaire de l'infrastructure.

L'obligation de disposer d'une licence d'entreprise ferroviaire pour exercer une activité de transport sur le réseau ferroviaire est transposée en droit français à l'article L. 2122-10 du code des transports. Cette licence est délivrée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Actuellement, l'article L. 2122-10 prévoit que ces dispositions ne s'appliquent pas aux entreprises :

– dont la seule activité est la fourniture de services de navettes pour véhicules routiers circulant uniquement sur la liaison fixe trans-Manche, dite « tunnel sous la manche » ;

– qui exploitent uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 48 du projet de loi vise étendre le champ des dérogations à l'obligation de détenir une licence d'entreprise ferroviaire, en transposant en droit français des dérogations ouvertes par la directive. Outre les entreprises fournissant des services de navettes pour véhicules routiers dans le tunnel sous la Manche et celles exploitant uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs, l'article 48 modifie l'article L. 2122-10 du code des transports afin que ne soient pas soumises à cette obligation les entreprises :

– qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales ou régionales réservées à un usage strictement historique ou touristique ;

– qui exploitent uniquement des services régionaux de fret ferroviaire, conformément aux possibilités de dérogation autorisées par la directive ;

– qui exploitent uniquement des services de fret sur une infrastructure ferroviaire privée à l'usage exclusif de son propriétaire, conformément aux possibilités de dérogation prévues par la directive.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur visant à préciser que ne sont pas soumises à l'obligation de licence les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales ou régionales autonomes, et non à ces seules entreprises exploitant des services sur des infrastructures réservées aux usages historique ou touristique. Ce faisant, les sénateurs ont pleinement transposé cette possibilité de dérogation ouverte par la directive.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 49

(article L. 2123-3-6 du code des transports)

Procédure applicable en cas d'inutilisation d'une installation de service pendant au moins deux ans

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen fixe les règles relatives à l'exploitation des installations de service, définies comme l'ensemble des installations aménagées pour permettre la fourniture des services. Il peut s'agir des gares, des voies de garage, des installations d'entretien, des infrastructures d'assistance ou de ravitaillement en combustible, etc.

Le paragraphe 6 de l'article 13 de la directive prévoit que le propriétaire d'une installation de service qui n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives annonce publiquement, si des entreprises ferroviaires se sont déclarées intéressées auprès de lui par un accès à cette installation, que son exploitation est disponible à la location ou au crédit-bail en tant qu'installation de service ferroviaire, en totalité ou en partie. L'exploitant peut ne pas l'annoncer s'il démontre qu'un processus de reconversion en cours empêche son utilisation par une entreprise ferroviaire.

En droit français, l'article L. 2123-3-6 prévoit des exceptions à l'obligation d'annonce par l'exploitant qui vont au-delà de celle prévue par la directive européenne, puisqu'il peut ne pas l'annoncer, outre les cas de reconversion de l'installation :

– lorsque l'installation de service fait l'objet d'études ou de travaux en vue de maintenir sa destination et d'assurer son exploitation, qui la rendent provisoirement indisponible ;

– lorsque le propriétaire, s'il n'exploite pas lui-même l'installation, décide d'en assurer lui-même directement l'exploitation ;

– lorsque l'accès demandé l'est à des voies ferrées portuaires sans avoir pour objet le pré ou le post-acheminement ferroviaire d'un service de transport fluvial ou maritime.

L'article L. 2123-3-6 détaille également la procédure applicable en cas d'annonce publique, par l'exploitant de l'installation, de la disponibilité de son installation, en totalité ou en partie.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 49 du projet de loi opère une rédaction globale de l'article L. 2123-3-6 du code des transports afin de le rendre similaire – à l'exception de différences rédactionnelles liées à la terminologie propre au code des transports – au paragraphe 6 de l'article 13 de la directive européenne du 21 novembre 2012 précitée. Ce faisant, l'article 39 supprime les surtranspositions qui figuraient jusqu'alors en droit français.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction de l'article L. 2123-3-6 prévoit que les modalités d'annonce, par le propriétaire, de la disponibilité de son installation sont précisées par l'article 15 du règlement 2017/2177/UE de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Hormis un amendement rédactionnel, l'article 49 n'a pas fait l'objet de modification lors de son examen au Sénat.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 49 bis

(article L. 2111-25 du code des transports)

Mode de calcul des péages ferroviaires pour les services conventionnés

Supprimé par la commission

I. LE DROIT EUROPÉEN EN VIGUEUR

La fixation des redevances d'infrastructure (péages) pour le transport ferroviaire est régie par la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012, dans sa version issue de l'adoption, en décembre 2016, des textes du quatrième « paquet ferroviaire européen ». Dans le cadre de l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence, toutes les entreprises ferroviaires peuvent se prévaloir d'un droit d'accès à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes à l'infrastructure ferroviaire de tous les États membres, qu'il s'agisse d'entreprises faisant circuler des trains de fret ou d'entreprises exploitant des services de transport de voyageurs. Les États membres peuvent toutefois limiter ce droit d'accès sur les services qui font l'objet d'un ou plusieurs contrats de service public.

La tarification de l'usage de l'infrastructure ferroviaire est régie par les articles 26 à 37 de la directive. Les systèmes de tarification et de répartition des capacités de l'infrastructure (sillons) doivent respecter les principes d'équité, de non-discrimination et de transparence. Chaque année, un document de référence du réseau (DRR) doit être publié et comporter le cadre de tarification et les règles de cette tarification. Ce sont les gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire, d'une part, et les exploitants d'installations de service, d'autre part, qui déterminent et perçoivent les redevances (ou « péages ferroviaires »), ces recettes devant être affectées au financement de leurs activités.

En vertu de cette directive, l'État français a l'obligation de conclure avec SNCF Réseau, gestionnaire du réseau ferré national, un contrat pluriannuel qui doit comporter des mesures d'incitation à la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure et du niveau des péages. Toujours en application de cette directive, une autorité de régulation (en France, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) est compétente pour statuer en cas de différend sur le système de tarification, ou sur le niveau ou la structure des péages.

Le principe de calcul des tarifs des péages est fixé par le paragraphe 3 de l'article 31 de la directive : les redevances perçues « *sont égales au coût directement imputable* » à l'exploitation du service ferroviaire. Ces redevances peuvent inclure une redevance spécifique pour les sections saturées du réseau.

Des exceptions sont prévues au principe par l'article 32 : un État membre peut, afin de procéder au recouvrement total des coûts encourus par le gestionnaire de l'infrastructure et si le marché s'y prête, percevoir des majorations. Pour autant, la directive interdit que le niveau des redevances aboutisse à exclure l'utilisation des infrastructures « *par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ». D'autres dérogations sont prévues par l'article 33, dans le sens de réductions des péages, par exemple pour « *favoriser l'utilisation de lignes considérablement sous-utilisées* ».

Avant d'appliquer des majorations, les États doivent s'assurer que les gestionnaires d'infrastructure ont évalué leur pertinence pour des segments de marché spécifiques. Les gestionnaires d'infrastructure ont, lorsqu'ils définissent les tarifs des péages, le droit de procéder à une différenciation « *poussée* » des segments de marché en fonction des passagers ou des marchandises transportés. La liste des segments de marché est publiée dans le DRR et doit être révisée au moins tous les cinq ans ; cette liste fait l'objet d'un contrôle par l'autorité de régulation (l'ARAFER en France).

II. LE DROIT FRANÇAIS EN VIGUEUR

Les redevances d'infrastructure perçues par SNCF Réseau et qui alimentent son budget sont régies par l'article L. 2111-25 du code des transports, qui a été récemment modifié d'une part par la loi du 27 juin 2018 précitée⁽¹⁾ pour un nouveau pacte ferroviaire, et d'autre part, par une ordonnance du 11 mars 2019⁽²⁾ prise sur la base d'une habilitation contenue dans cette loi.

L'article L. 2111-25 dispose que le calcul des redevances d'infrastructure doit tenir compte d'un grand nombre de facteurs, énumérés de manière non exhaustive mais qui incluent notamment : le coût de l'infrastructure, l'harmonisation des conditions de concurrence intermodale, la nécessité de tenir les engagements de desserte par des TGV pris par l'État, la nécessité de permettre le maintien ou le développement des « *dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire* », ainsi que, « *lorsque le marché s'y prête, et sur le segment de marché considéré, [...] la soutenabilité des redevances et [...] la valeur économique, pour l'attributaire [d'un sillon], de l'utilisation de l'utilisation du réseau ferré national* ». L'article L. 2111-25 dans sa version issue de l'ordonnance du 11 mars 2019 dispose que les principes et montants des péages doivent être fixés de manière pluriannuelle, sur une période de trois ans.

Depuis la loi du 27 juin 2018 et dans le contexte de l'ouverture prochaine du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence, deux catégories de services ferroviaires peuvent bénéficier d'un « garde-fou » en matière de tarifs de péage, afin de ne pas les pénaliser car cela risquerait de compromettre leur rentabilité économique et donc leur existence même :

– les services visant à « *assurer les dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire* » ;

– les services faisant l'objet d'un contrat de service public (par exemple les services ferroviaires organisés par les régions : les TER).

Pour les premiers, l'article L. 2111-25, alinéa 2, interdit que le niveau des péages amène des opérateurs à se trouver exclus de certains segments de marché alors qu'ils sont capables d'acquitter, sur ces segments, au moins le coût directement imputable à l'exploitation de leur service ferroviaire, « *plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».

Pour les services conventionnés, l'alinéa 3 de l'article L. 2111-25 emploie la notion de « *soutenabilité des redevances* ». Sans définir cette notion, l'article indique que cette soutenabilité doit être évaluée en tenant compte de la spécificité des services conventionnés, qui est due en particulier à l'existence d'un

(1) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

(2) Ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau.

financement public de leur exploitation (contribution financière des autorités organisatrices). L'ordonnance du 11 mars 2019 a complété cet alinéa en précisant que les modalités d'évaluation de la soutenabilité « *consistent à s'assurer que le montant total des redevances à la charge de ces services n'excède pas la part du coût complet de gestion du réseau qui leur est imputable* » et à s'assurer « *que l'équilibre économique des entreprises ferroviaires est respecté en tenant compte des compensations de service public dont elles bénéficient* ».

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de M. Jean-François Husson (LR), avec un avis favorable du rapporteur. Cet amendement vise à compléter l'alinéa 3 de l'article L. 2111-25 du code des transports, relatif à l'encadrement des tarifs des péages appliqués aux services ferroviaires conventionnés, par la même phrase que celle qui s'applique, à l'alinéa 2 du même article L. 2111-25, aux dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire : le niveau des redevances, pour les services conventionnés, ne doit pas exclure l'utilisation des infrastructures par « *des circulations conventionnées qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ». Le Gouvernement a émis un avis défavorable sur cet amendement, la ministre faisant valoir que la notion de soutenabilité d'un service conventionné est difficile à définir et que cet amendement n'apporte pas de clarification.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Les problèmes juridiques posés par la rédaction de cet article ont conduit la commission à adopter un amendement de suppression présenté par votre rapporteure.

Article 50

(article L. 2221-8 du code des transports)

**Exonération de l'obligation de détenir une licence
pour certains conducteurs de trains**

Adopté par la commission sans modification

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la directive européenne du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train ⁽¹⁾ prévoit que les États membres peuvent exclure des mesures de transposition de la directive les conducteurs de train opérant exclusivement sur :

- les métros, les tramways et les autres systèmes ferroviaires légers ;
- les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de passagers et de marchandises ;
- les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises ;
- les sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire.

En droit français, l'article L. 2221-8 du code des transports prévoit que toute personne assurant la conduite d'un train sur le réseau ferroviaire ⁽²⁾ doit être titulaire d'une licence dont la délivrance est subordonnée à des conditions de formation scolaire, de connaissances professionnelles et d'aptitudes physiques et psychologiques. Cette licence est délivrée par l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

Toutefois, cette obligation ne s'applique pas aux personnes réalisant des circulations limitées et à vitesse réduite sur le réseau ferroviaire au départ ou à destination d'une voie non ouverte à la circulation publique qui lui est reliée.

(1) Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté.

(2) Il s'agit du réseau ferré national et des lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées, y compris les lignes d'accès aux installations de service ou celles desservant ou pouvant desservir plus d'un client final.

II. LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI

L'article 50 du projet de loi modifie l'article L. 2221-8 du code des transports afin que soient désormais exemptés de l'obligation d'être titulaire d'une licence les conducteurs :

– sur les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de voyageurs ou de marchandises ;

– sur les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises ;

– sur les sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire.

Ce faisant, l'article 50 reprend trois des quatre possibilités de dérogation ouvertes par la directive européenne du 23 octobre 2007 précitée.

De plus, l'article L. 2221-8, dans sa rédaction issue du projet de loi initial, continue de prévoir que des circulations sur une zone limitée et à vitesse adaptée sur le réseau ferroviaire peuvent être réalisées par des personnes non titulaires d'une licence lorsqu'elles sont effectuées au départ ou à destination des réseaux et infrastructures séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire ou des infrastructures privées exclusivement utilisées par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises.

L'étude d'impact du présent projet de loi estime que ces mesures conduiraient à dispenser environ 450 conducteurs de l'obligation de licence.

III. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen de l'article 50 en commission, les sénateurs ont adopté un amendement du rapporteur M. Didier Mandelli visant à supprimer la mention, à l'article L. 2221-8, de l'exception à l'obligation de licence pour les conducteurs sur les infrastructures ferroviaires privées uniquement utilisées par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises, puisque le premier alinéa de l'article L. 2221-8 restreint déjà l'obligation pour le conducteur de détenir une licence au seul réseau ferré national et aux lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées.

IV. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 51 (nouveau)
Stratégie pour le développement du fret ferroviaire

Introduit par la commission

Les émissions de gaz à effet de serre, qui n'avaient cessé de baisser depuis la fin des années 1990, augmentent à nouveau depuis 2015. Une part importante de ces émissions est due au secteur des transports et plus particulièrement, en son sein, au transport routier. Le secteur du fret étant largement dépendant de ce mode de transport, il est nécessaire de mettre en place une stratégie pour le fret ferroviaire, qui s'inscrive en phase avec les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone. C'est pourquoi la commission a adopté un amendement de M. Jean-Marc Zulesi et des membres du groupe La République en Marche créant un article 51 pour prévoir la mise en place, par voie réglementaire, d'une stratégie pour le développement du fret ferroviaire.

Celle-ci devra prévoir notamment les mesures nécessaires :

- à la mise en place de mécanismes d'aides ou de soutien au transfert modal et au développement du transport combiné ;
- au développement d'une composante ferroviaire de la logistique d'approvisionnement des agglomérations ;
- à la modernisation et la mutualisation des infrastructures territoriales, en particulier les voies capillaires, les voies de services, les installations terminales embranchées et les terminaux de marchandises ;
- au développement d'infrastructures et de pôles d'échanges de fret multimodaux ;
- au développement de corridors de fret ferroviaire transnationaux.

Cette stratégie doit comporter une évaluation de la situation du secteur du fret ferroviaire et de l'offre existante, chiffrée. Elle doit fixer un objectif d'accroissement de la part modale du transport de fret ferroviaire aux horizons de la stratégie nationale bas-carbone. Elle doit définir les territoires et les réseaux ferroviaires prioritaires pour le développement ou l'accroissement du fret ferroviaire et cibler notamment les infrastructures devant faire l'objet d'investissements prioritaires.

Cette stratégie est soumise pour avis au Conseil d'orientation des infrastructures et au Haut comité du système de transport ferroviaire. Elle doit être transmise au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

Article 52 (nouveau)

(articles L. 113-17 et L. 113-19 du code de l'urbanisme)

Faciliter la modification d'un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains pour la mise en place d'infrastructures de transport

Introduit par la commission

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 113-15 du code de l'urbanisme dispose qu'un département ou un établissement public compétent pour l'établissement d'un schéma de cohérence territoriale peut mettre en œuvre une politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

En application des articles L. 113-16 et L. 113-21 du même code, il peut délimiter des périmètres d'intervention associés à des programmes d'action qui précisent les aménagements et les orientations de gestion destinés à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages.

L'article L. 113-17 précise que ces périmètres ne peuvent inclure des terrains situés dans :

- une zone urbaine ou à urbaniser délimitée par un plan local d'urbanisme ;
- un secteur constructible délimité par une carte communale ;
- un périmètre ou un périmètre provisoire de zone d'aménagement différé.

L'article L. 113-19 dispose que des modifications peuvent être apportées par le département au périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains avec l'accord des seules communes intéressées par la modification et après avis de la chambre départementale d'agriculture. Toutefois, toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret.

II. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION

Les dispositions relatives aux périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains pouvant entraver le développement d'infrastructures de transport déclarées d'utilité publique, la commission a adopté un amendement de M. Thomas Rudigoz créant un article 52 qui modifie les articles L. 113-17 et L. 113-19 du code de l'urbanisme.

Ces modifications permettent à l'État, à un de ses établissements publics, à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics de modifier un périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains dans le cadre de la déclaration d'utilité publique d'une infrastructure linéaire et d'autoriser la poursuite d'un projet sur un secteur qui aurait été classé comme tel périmètre malgré l'existence préalable d'une réservation foncière préexistante.