

N° 347

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) d'orientation des mobilités,

Par Mme Françoise GATEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir le numéro :

Sénat : 157 rect. (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LES ARTICLES DONT VOTRE COMMISSION S'EST SAISIE POUR AVIS	11
II. FAVORISER L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DE MOBILITÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	14
A. AMÉLIORER LE MÉCANISME DE DÉFINITION DE L'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ	14
1. <i>Instituer un droit à la mobilité</i>	14
2. <i>Définir l'autorité organisatrice de la mobilité</i>	15
3. <i>Clarifier la planification locale des déplacements</i>	21
B. COORDONNER LES ACTEURS DE LA MOBILITÉ	22
1. <i>Renforcer la concertation autour des bassins de mobilité</i>	22
2. <i>Consolider les comités de partenaires</i>	24
3. <i>Encourager les syndicats mixtes de transport et ajuster le rôle du département</i>	24
4. <i>Supprimer une disposition visant à clarifier a posteriori la portée du transfert des transports scolaires du département à la région</i>	24
C. ASSURER LE FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ	26
1. <i>Le financement des services réguliers de transport public de personnes : un financement prévu par le projet de loi</i>	26
2. <i>Le nécessaire financement des autres services de mobilité</i>	27
D. PRÉSERVER L'ACCÈS DE TOUS À LA MOBILITÉ	28
1. <i>Garantir l'exercice des mobilités sociales et solidaires</i>	28
2. <i>Organiser la mobilité dans les outre-mer</i>	29
III. MIEUX PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES DANS LE DOMAINE DE LA CIRCULATION DES VÉHICULES ROUTIERS	29
A. SUPPRIMER UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES TROP IMPRÉCISE CONCERNANT L'ACCÈS AUX DONNÉES DES « VÉHICULES CONNECTÉS »	30
B. AMÉLIORER ET MIEUX SÉCURISER JURIDIQUEMENT LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ DES VÉHICULES (VOIES RÉSERVÉES, ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS)	32
1. <i>Voies réservées à certains véhicules</i>	32
2. <i>Zones à faibles émissions (ZFE)</i>	34

IV. GARANTIR L'ÉQUILIBRE ET LA PROPORTIONNALITÉ DES MESURES DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS	35
A. RÉSERVER À L'AUTORITÉ JUDICIAIRE LE SOIN DE SANCTIONNER LES AGRESSIONS CONTRE LES EXAMINATEURS DU PERMIS DE CONDUIRE	35
B. APPROUVER, SOUS RÉSERVE DE QUELQUES AJUSTEMENTS, LES MESURES RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	37
C. MIEUX ENCADRER LA POSSIBILITÉ OUVERTE AUX EXPLOITANTS DE SERVICES DE TRANSPORT PUBLIC COLLECTIF DE RECOURIR À DES ÉQUIPES PRIVÉES CYNOTECHNIQUES POUR LA DÉTECTION D'EXPLOSIFS	40
D. APPROUVER LA REDÉFINITION DES COMPÉTENCES POUR ASSURER UNE SÉCURITÉ EFFICACE ET HOMOGENÈME DANS LES TRANSPORTS PUBLICS DU GRAND PARIS	43
E. RÉTABLIR LA PROPORTIONNALITÉ DES SANCTIONS APPLIQUÉES EN CAS DE NON-PAIEMENT DU PÉAGE SUR AUTOROUTES.....	45
V. CONSOLIDER LA RÉDACTION DE L'ARTICLE 35 AU REGARD DES RÈGLES DE LA COMMANDE ET DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUES.....	47
A. DES DISPOSITIONS VOULUES POUR SÉCURISER LE RECOURS AUX CONVENTIONS DE TERMINAL ET EN PRÉCISER LE RÉGIME	47
1. <i>Des précisions quant à la distinction entre convention de terminal portuaire et contrat de concession</i>	<i>48</i>
2. <i>Deux apports au régime des conventions de terminal portuaire : la modulation des redevances et la « clause de retour ».....</i>	<i>48</i>
B. L'APPORT DE PRÉCISIONS RÉDACTIONNELLES PAR LA COMMISSION DES LOIS	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
Liste des personnes entendues	63

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 20 février 2019**, sous la présidence de **M. François Pillet, vice-président**, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **Mme Françoise Gatel** sur les articles du projet de loi n° 157 rectifié (2018-2019) d'orientation des mobilités dont elle s'est saisie pour avis.

• **Le périmètre de la saisine de la commission des lois**

Compte tenu des nombreuses thématiques abordées dans ces articles, la commission a fait le choix, suivant son rapporteur, de concentrer son avis sur les dispositions relevant strictement de sa compétence, laissant à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond du projet de loi, l'initiative de se prononcer sur les autres sujets.

La saisine de la commission concerne donc 16 articles relatifs à la définition et la répartition des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, à la protection des données personnelles, à la sécurité routière, au droit pénal et à la sûreté dans les transports, ainsi qu'à la domanialité et à la commande publiques (articles 1^{er} à 8, 13, 16, 28, 31 à 33, 35 et 40).

• **Du droit au transport au droit à la mobilité**

La commission a salué l'objectif du projet de loi, qui est de favoriser la mobilité de tous, sur l'ensemble du territoire. Pour ce faire, le projet de loi propose de revoir le cadre juridique général des transports ainsi que leur organisation. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) voient leurs possibilités d'actions élargies pour inclure les mobilités « *actives* » et « *partagées* ». En parallèle, le projet de loi s'efforce de faire exercer la compétence d'organisation de la mobilité au niveau de collectivités le plus pertinent, en favorisant le couple intercommunalité/région.

• **Un projet de loi qui n'a pas les moyens de ses ambitions**

Si l'éventail de solutions mises à disposition des AOM est élargi, la commission a déploré l'absence de mesures satisfaisantes sur le financement de la mobilité par le projet de loi. Seule l'organisation de services réguliers de transports publics de personnes peut justifier la levée du versement mobilité, anciennement versement transport, par les AOM. Si le produit de ce versement pourra être utilisé pour financer les autres services de mobilité proposés par l'AOM, rien n'est prévu pour le cas où l'organisation d'un service régulier de transports publics de personnes n'est pas pertinent.

Le Gouvernement renvoie sur ce point au prochain projet de loi de finances rectificative sur les finances locales. La commission l'a cependant engagé à trouver des solutions dès l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités et sera très attentive à ce que le financement de la mobilité sur l'ensemble du territoire soit assuré. La commission a également regretté le caractère inabouti de plusieurs mesures proposées par le projet de loi.

Afin de pallier certaines faiblesses du texte, la commission a adopté **24 amendements** visant à adapter le texte aux réalités locales, à apporter une plus grande sécurité juridique aux élus locaux et aux acteurs quotidiens des mobilités, et à garantir la proportionnalité de certaines dispositions.

• **Favoriser l'exercice des compétences de mobilité par les collectivités territoriales**

Afin d'encourager la définition de l'AOM pertinente sur l'ensemble du territoire, la commission a notamment proposé :

- de repousser l'échéance du transfert de la compétence d'organisation des mobilités à la région sur le territoire des communautés de communes qui ne se sont pas saisies de la compétence : au vu des échéances électorales, la date initialement proposée ne paraissait pas à même de garantir une prise de compétence sereine sur ces territoires (article 1^{er}) ;

- d'ajouter aux cas dans lesquels la communauté de communes peut demander à la région de reprendre la compétence d'organisation de la mobilité, celui d'un accord entre ces deux entités (article 1^{er}).

Pour renforcer la coordination entre les différentes AOM, la commission a souhaité renforcer la concertation entre les autorités compétentes en matière de mobilité lors de la définition des bassins de mobilité à l'échelle régionale (article 4).

Elle a également proposé d'améliorer le mécanisme de planification au sein des AOM (articles 1^{er} et 5).

• **Protéger les données personnelles dans le domaine de la circulation des véhicules routiers**

La commission a tout d'abord proposé de supprimer les habilitations relatives aux traitements de données des « *véhicules connectés* », dont le champ lui a paru large et imprécis (article 13). Elle invite le Gouvernement à retravailler sa rédaction d'ici la séance afin de mieux en préciser les finalités.

Concernant les dispositifs prévus pour faciliter la surveillance automatisée des voies ou des zones réservées à la circulation de certains véhicules, la commission a proposé d'étendre aux services de police municipale la possibilité de recourir à ces dispositifs, et de sécuriser certaines phases du traitement des données, en prévoyant notamment un masquage irréversible des photographies des passagers et des tiers (articles 16 et 28).

• **Garantir l'équilibre et la proportionnalité des mesures de sûreté et de sécurité dans les transports**

Pour garantir la proportionnalité de ces mesures, quatre axes principaux ont été suivis par la commission.

Elle a tout d'abord souhaité réserver à l'autorité judiciaire le soin de sanctionner les agressions contre les examinateurs du permis de conduire (article 31).

Elle a également adopté certains ajustements aux mesures liées à la sécurité routière afin notamment de parachever l'alignement des sanctions encourues en cas de commission du délit de refus de se soumettre aux contrôles de l'alcoolémie à celles prévues pour le délit de conduite sous l'empire de l'état alcoolique, et de supprimer l'extension à de nouveaux délits de la procédure administrative d'immobilisation et de mise en fourrière, dès lors que ces délits sont d'ores et déjà punis d'une peine complémentaire de confiscation du véhicule (article 31).

Elle a ensuite souhaité mieux encadrer la possibilité ouverte aux exploitants de services de transport public collectif de recourir à des équipes privées cynotechniques pour la détection d'explosifs (article 32).

Enfin, la commission a proposé de rétablir la proportionnalité des sanctions appliquées en cas de non-paiement de péages sur autoroutes (article 40).

• **Améliorer la cohérence de certaines dispositions au regard des règles de la commande et de la domanialité publiques**

Afin de sécuriser le recours aux conventions de terminal portuaire et à en préciser le régime, la commission s'est attachée à vérifier la forme et la cohérence des dispositions proposées au regard des règles applicables en matière de commande et de domanialité publiques. Elle a donc adopté un amendement visant à clarifier la rédaction de l'article en question afin de conforter sa portée principalement pédagogique (article 35).

*

Les apports de la commission se veulent ainsi complémentaires des travaux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond, et de son rapporteur, M. Didier Mandelli.

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi d'orientation des mobilités dont elle s'est saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission s'est saisie pour avis du projet de loi d'orientation des mobilités déposé sur le bureau du Sénat le 26 novembre 2018¹.

Favoriser la mobilité de tous, sur l'ensemble du territoire. L'objectif poursuivi par Gouvernement ne peut être que partagé, dans un contexte où de nombreux foyers se sentent les oubliés de la République car ils n'ont pas accès aux services publics les plus fondamentaux. L'organisation des mobilités a en effet un impact tant sur l'aménagement du territoire que sur la fracture territoriale et sociale.

Pour répondre à la revendication légitime de mieux se déplacer, le Gouvernement a souhaité rénover le cadre juridique général des transports et leur organisation, actuellement fixés par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs*, dite loi « LOTI ». Pour aboutir au projet de loi qui nous est proposé, un large effort de concertation a été mené, qui a été largement salué par les acteurs locaux.

Entre le 19 septembre et le 13 décembre 2017, des « *assises de la mobilité* » ont permis la consultation de 50 territoires, tandis qu'une plateforme numérique recueillait quelques 30 000 contributions. À la suite de cela, sept groupes de travail ont été formés, rassemblant 600 experts, ayant pour objet de formuler des propositions opérationnelles sur des thèmes divers (mobilité propre, sécurité, mobilité inclusive, gouvernance de la compétence mobilité, programmation des infrastructures, intermodalité, free-floating). Plusieurs centaines de propositions ont été examinées, et une centaine a été retenue. Sur la question plus spécifique de la gouvernance, un groupe de travail spécialisé a été créé et a associé toutes les associations nationales représentatives des élus locaux.

La question des transports ayant été à l'origine de la crise des Gilets jaunes, la nécessaire prise en compte des contributions qui remonteraient à l'occasion du grand débat a justifié le report de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités devant votre assemblée. Il s'agit, aujourd'hui plus que jamais, de s'assurer qu'il n'y ait pas de fracture de mobilité entre les territoires. Pour ce faire, le projet de loi d'orientation des

¹ Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée sur ce texte le 26 novembre 2018.

mobilités semble être le véhicule législatif idoine. Il se veut en effet un **texte de cadrage et d'avenir**, modifiant l'organisation des autorités organisatrices de la mobilité sur le territoire et appréhendant les thématiques d'avenir que sont notamment les mobilités partagées, ou les véhicules connectés ou autonomes.

De nombreux sujets sont en effet abordés. Ce texte rassemble 44 articles, ainsi que la stratégie d'investissement de l'État dans les systèmes de transports et cinq programmes d'investissements prioritaires. Le **titre I^{er}** vise à améliorer la gouvernance de la mobilité, afin de favoriser l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité sur l'ensemble du territoire par le niveau de collectivité le plus pertinent. Le **titre II** tend à favoriser la révolution des nouvelles mobilités, par l'ouverture des données et l'encouragement des innovations en matière de mobilité (véhicules autonomes et connectés, expérimentations, responsabilité sociale des plateformes). Le **titre III** vise à développer les mobilités propres et actives, par un usage encouragé des énergies propres dans les transports, ainsi que par des mesures incitatives au développement des modes de déplacements où la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée. Le **titre IV** expose la programmation des investissements dans les transports. Enfin, le **titre V** rassemble des mesures de simplification et d'objets divers, ayant notamment trait à la sûreté et à la sécurité dans les transports, au transport maritime, fluvial et ferroviaire, à l'ouverture à la concurrence des réseaux ferrés parisiens, et à la mise en œuvre de péages à flux libres.

Deux objectifs sont plus particulièrement visés par le projet de loi :

- donner une **panoplie d'outils aux acteurs** qui agissent au quotidien : opérateurs de la mobilité, collectivités territoriales, employeurs, usagers ;

- consacrer un changement de paradigme : passer d'une politique publique des transports à une politique publique des **mobilités**.

Si votre commission approuve la philosophie du projet de loi, elle a souhaité néanmoins **souligner ses faiblesses**.

La principale a trait au **financement de l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité**. Seul le financement des services réguliers de transport public de personnes est assuré. Rien n'est prévu pour financer la mise en œuvre de services de transport à la demande, ou celle de services de mobilité partagée par exemple. Le Gouvernement renvoie sur ce point au projet de loi de finances rectificative sur les finances locales qui devrait intervenir avant la fin de l'année 2019.

La deuxième concerne la complexité du texte soumis à votre assemblée qui, tant par les mécanismes proposés que par les multiples sujets abordés, **ne permet pas de dégager une vision d'ensemble claire**. En outre, sur un grand nombre de points, les réalités locales sont mal appréhendées.

Enfin, troisième difficulté à laquelle s'est heurté votre rapporteur lors de son examen du texte, **de nombreuses mesures proposées ne semblent pas abouties**. Preuve en est le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnance demandées dans ce texte – plus de 25 ! – au caractère vague et à la finalité incertaine.

Parmi les nombreuses dispositions du texte, votre commission a choisi de **se concentrer sur les sujets relevant strictement de son champ de compétence**. Ainsi, sur les 16 articles dont votre commission s'est saisie pour avis (articles 1^{er} à 8, 13, 16, 28, 31 à 33, 35 et 40), elle a adopté 24 amendements à l'initiative de son rapporteur.

Les apports de votre commission se veulent complémentaires de ceux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond du projet de loi, qui a nommé notre collègue Didier Mandelli rapporteur.

En conclusion, ce texte comprend **plusieurs avancées positives** en matière d'appréhension des mobilités sur le territoire, qui devraient favoriser un exercice effectif de l'ensemble des moyens de transports sur l'ensemble du territoire.

Pour autant, il pâtit principalement du **caractère inabouti de nombreuses dispositions** qui, sur certains points, ne prennent pas suffisamment en compte les réalités locales. Votre commission, sous l'impulsion de son rapporteur, propose **d'assurer pleinement cette prise en compte, apportant ainsi une plus grande sécurité juridique aux élus locaux et aux acteurs quotidiens des mobilités**.

I. LES ARTICLES DONT VOTRE COMMISSION S'EST SAISIE POUR AVIS

Entrent traditionnellement dans le champ de votre commission, au fond ou pour avis, les dispositions des projets ou propositions de loi relatives à la définition et la répartition des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements, à la protection des données personnelles, à la sécurité routière, au droit pénal et à la sûreté dans les transports, ainsi qu'à la domanialité et à la commande publiques.

Votre commission s'est en conséquence saisie pour avis de l'ensemble du titre I^{er} du projet de loi, intitulé « *Améliorer la gouvernance en matière de mobilités pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises* », qui a trait à la **définition et à la répartition des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements**.

L'**article 1^{er}**, de portée générale, vise d'abord à substituer à la notion d'organisation des transports publics de personnes celle d'**organisation de la mobilité**, étendue aux « *mobilités partagées* » (covoiturage, autopartage), aux

« *mobilités actives* » (marche à pied, vélo) ainsi qu'aux services destinés aux personnes handicapées (cette dernière disposition est prévue à l'**article 6**).

Il tend à modifier la **répartition des compétences** en la matière.

Actuellement, les autorités organisatrices des transports publics de personnes (déjà dénommées « *autorités organisatrices de la mobilité* » ou AOM) sont les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport, dans leur ressort territorial. Cette compétence est obligatoirement transférée par les communes aux communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles. Elle peut être transférée aux communautés de communes.

L'objectif du Gouvernement est que l'intégralité du territoire soit couverte par des AOM exerçant leurs compétences.

Pour ce faire, **il propose que, sur le territoire des communautés de communes qui ne se sont pas vu transférer la compétence « *mobilités* » à la date du 1^{er} janvier 2021, la région devienne AOM.** Toutefois, les communes qui, à cette date, se seraient déjà dotées de services de mobilité pourraient continuer à les exploiter¹.

La région deviendrait, par ailleurs, l'autorité organisatrice de la mobilité régionale, compétente pour organiser les services d'intérêt régional. Elle pourrait déléguer tout ou partie de ces services à une autre collectivité territoriale, à un EPCI à fiscalité propre ou à une autre AOM.

L'**article 1^{er}** modifie également les compétences du syndicat des transports d'Île-de-France, qui deviendrait « *Île-de-France Mobilités* ».

L'**article 2** vise à transformer le versement transport en « *versement mobilité* », dont le produit pourrait également être affecté aux mobilités « *actives* » et « *partagées* ». Le taux du versement pourrait être modulé sur le territoire d'un syndicat mixte.

L'**article 3** tend à habilitier le Gouvernement à créer, par ordonnance, un établissement public qui se substituerait au syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL).

L'**article 4** tend à préciser le **rôle de chef de file de la région** pour l'organisation de la mobilité (définition de l'offre, création de pôles d'échanges multimodaux, gestion des situations perturbées, diffusion des bonnes pratiques, etc.) et à organiser la coopération des différentes AOM pour assurer l'intermodalité et la connexion des différents services de mobilité.

¹ Par ailleurs, l'article 1^{er} tend à attribuer directement la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles (ainsi qu'aux syndicats mixtes), alors que la compétence d'organisation de la mobilité leur est transférée par leurs communes membres.

L'**article 5** porte sur la **planification** de la mobilité des personnes et des biens. Les autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants élaboreraient un « *plan de mobilité* » qui se substituerait à l'actuel plan de déplacement urbain, et qui traiterait tant des mobilités « *actives* » et « *partagées* », que de la lutte contre l'étalement urbain. Un plan de mobilité rurale pourrait être élaboré par les autorités organisatrices dont la population est moindre.

L'**article 6** ajoute les services destinés aux personnes handicapées à la liste des services de transport relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité.

L'**article 7** vise à rendre obligatoire une politique tarifaire préférentielle pour ces personnes et leurs accompagnateurs dans les transports collectifs, ainsi que l'accessibilité des places de stationnement comportant une borne de recharge électrique.

Votre commission s'est également saisie pour avis des articles 13, 16, et 28 en ce qu'ils ont trait à la **protection des données personnelles**.

L'**article 13** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour assurer la mise à disposition des données des véhicules « *connectés* » et des assistants de conduite aux forces de l'ordre et aux services d'incendie et de secours

L'**article 16** tend à autoriser le contrôle automatisé des voies réservées à la circulation de certaines catégories d'usagers et de véhicules (covoiturage, faibles émissions, bus, taxis) et la création de traitements de données personnelles.

L'**article 28**, quant à lui, tend à autoriser le contrôle automatisé dans les zones à faibles émissions.

Votre commission s'est également saisie de plusieurs articles au sein du titre V « *Simplification et mesures diverses* » car certaines des mesures proposées ont trait à **la sécurité routière, au droit pénal ou à la sûreté dans les transports :**

- l'**article 31** comprend diverses mesures pénales visant à lutter plus efficacement contre les conduites à risques liées à des comportements addictifs ;

- l'**article 32** étend le recours aux équipes cynotechniques dans les transports publics pour la détection d'explosifs ;

- l'**article 33** modifie le périmètre d'intervention des agents du service interne de sécurité de la RATP ;

- l'**article 40** renforce les sanctions appliquées aux conducteurs éludant de manière habituelle le paiement d'un péage.

Enfin, votre commission s'est saisie pour avis de l'**article 35**, qui vise à sécuriser le cadre juridique des conventions de terminal des grands ports maritimes, au titre de sa compétence en matière de **domanialité et de commande publiques**.

II. FAVORISER L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DE MOBILITÉ PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

De manière générale, le projet de loi se caractérise par le **caractère majoritairement facultatif des mesures applicables aux collectivités territoriales**. Il s'agit de garantir la possibilité pour chaque autorité organisatrice de la mobilité (AOM) de mettre en place les mobilités pertinentes en fonction des besoins du territoire sur lequel elle est compétente – en évitant notamment la création de surcoûts à la charge des collectivités sans adéquation avec les besoins du territoire.

Souscrivant à l'économie globale du dispositif qui, bien que complexe, lui a paru à même d'assurer l'exercice effectif des compétences liées à la mobilité sur l'ensemble du territoire, votre commission a cependant souhaité apporter quelques **ajustements visant à améliorer la clarté et l'applicabilité de ces mesures**.

A. AMÉLIORER LE MÉCANISME DE DÉFINITION DE L'AUTORITÉ ORGANISATRICE DE LA MOBILITÉ

Afin de renforcer les initiatives locales en matière de mobilité, l'**article 1^{er}** du projet de loi vise à clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements afin que les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) puissent adapter l'offre de mobilité aux besoins exprimés par chaque territoire.

1. Instituer un droit à la mobilité

Cet article tend tout d'abord à **remplacer le droit au transport**, institué par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 *d'orientation des transports intérieurs*, dite « *LOTI* », **par le droit « à la mobilité »**. Ce changement de terminologie a pour objectif de sortir d'une vision centrée sur l'accès aux transports collectifs et les infrastructures, et d'inscrire dans la loi la dimension territoriale de ce droit – en plus de la dimension sociale déjà présente. Ce droit n'étant pas opposable, il s'agit d'un simple élargissement du périmètre d'action des AOM.

En conséquence, l'article **élargit la palette d'outils à la disposition des AOM**, qui pourront soutenir de manière sécurisée des solutions moins lourdes et plus adaptées aux spécificités locales. Il s'agit principalement des mobilités actives, des mobilités partagées, ou de transport organisé à la demande des usagers. L'éventail de solutions à disposition des AOM représente une extension potentielle de leurs compétences mais non une création de compétence, puisqu'aucune obligation de faire n'est inscrite dans la loi. Si l'on peut comprendre la **volonté d'offrir un cadre d'actions aux autorités organisatrices de la mobilité sans créer de nouvelles obligations**, ce schéma pose la question du financement de ces nouvelles possibilités d'action, sur laquelle votre rapporteur reviendra.

Les compétences des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)

L'article L. 1231-1-1 du code des transports, tel que rédigé par les articles 1^{er} et 6 du projet de loi, dispose que les AOM sont compétentes pour :

- organiser des services réguliers de transport public de personnes ;
- organiser des services à la demande de transport public de personnes ;
- organiser des services de transport scolaire ;
- organiser des services de mobilité active, cette dernière étant définie comme l'ensemble des modes de déplacements où la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée ;
- organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur (covoiturage, auto partage) ;
- organiser des services de mobilité solidaire et verser des aides individuelles ;
- offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité ;
- 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.

2. Définir l'autorité organisatrice de la mobilité

L'article 1^{er} a également pour ambition de définir le détenteur de la qualité d'AOM. Le projet de loi fait le choix de favoriser le couple région/intercommunalité.

a) Favoriser le couple intercommunalité/région dans l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité

Les régions disposeraient d'une compétence de maillage territoriale en tant qu'autorités organisatrices de la mobilité régionale (AOMR). Leur compétence est ainsi élargie à toute forme de mobilité à l'instar des AOM. La région assure la planification, le suivi et l'évaluation de

sa politique de mobilité. Votre commission a proposé que cette planification puisse être intégrée au sein du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET - **amendement COM-124**).

Afin d'assurer la complémentarité entre les échelons régionaux et intercommunaux, les modalités de délégations par les régions de leurs compétences sont assouplies. La région pourra ainsi déléguer tout ou partie de ses compétences en matière de mobilité à une autre collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou à une autre AOM. Votre commission, par l'adoption d'un **amendement COM-125**, a souhaité assouplir cette possibilité de délégation en supprimant la disposition indiquant que cette délégation pouvait notamment intervenir à la demande des AOM constatant qu'un besoin de mobilité dépassant leurs ressorts territoriaux respectifs n'était pas satisfait. Cette précision, sans réelle portée normative, pouvait laisser penser qu'une délégation ne pouvait avoir lieu que pour des services de mobilité dépassant le périmètre d'une des personnes publiques pouvant prétendre à la délégation. Sa suppression permettrait de consacrer la souplesse du dispositif de délégation. L'objectif visé par votre commission est bien qu'une commune souhaitant par exemple mettre en place du transport à la demande à caractère social, comme des navettes à destination des personnes âgées, puisse demander à la région délégation de cette compétence sur son territoire.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre seraient en charge de l'organisation de la mobilité locale dans leur ressort territorial. Afin de préserver le principe selon lequel les EPCI ne sont que l'émanation de leurs communes membres et n'exercent que les compétences qui leur ont été transférées par celles-ci, votre commission souhaite rappeler que ces EPCI ne sont AOM que parce que leurs communes membres leur ont transféré la compétence d'organisation de la mobilité. Les EPCI à fiscalité propre AOM pourraient par la suite confier cette responsabilité à un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou à un syndicat mixte, afin de favoriser la prise de compétence au niveau le plus pertinent.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a également adopté un **amendement COM-120** visant à définir l'autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire des communes isolées, oubliées par le projet de loi. Les communes isolées actuelles¹ et les futures « communes-

¹ Les quatre communes isolées (c'est-à-dire qui ne sont membres d'aucun EPCI à fiscalité propre) sont toutes des îles monocommunes bénéficiant d'une dérogation législative à l'obligation d'appartenir à un EPCI à fiscalité propre : les îles d'Yeu, de Bréhat, de Sein et d'Ouessant

communautés »¹, qui ne sont membres d'aucun EPCI, exerceraient ainsi elles-mêmes la compétence d'AOM. Votre commission leur a préservé la possibilité de transférer cette compétence à la région, sur le modèle des communautés de communes.

b) Sécuriser le cas des communautés de communes

Le mécanisme de transfert

La définition de l'autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire **des communautés de communes** suit un mécanisme complexe. Le projet de loi vise à favoriser l'exercice de la compétence d'organisation de la mobilité sur ces territoires afin d'éviter les zones dites « blanches », où aucune AOM n'exerce sa compétence. Ainsi, il est prévu qu'au sein des communautés de communes qui ne se sont pas vues transférer la compétence d'organisation des mobilités, les communes conservent initialement leur qualité d'AOM. Celles-ci doivent néanmoins délibérer avant le 30 septembre 2020 pour organiser le transfert de cette compétence à la communauté de commune au 1^{er} janvier 2021. À défaut, la compétence est transférée à la région, à l'exception des compétences déjà exercées par les communes sur le territoire desdites communes. La rédaction sibylline du dispositif de transfert a paru à votre commission devoir être complétée par un renvoi aux dispositions organisant les transferts de compétence dans les EPCI à fiscalité propre (**amendement COM-121**). Votre commission a également, par ce **même amendement**, souhaité repousser la date butoir de délibération des communes, considérant que l'échéance initialement envisagée ne prenait en compte ni les exigences de délai entre les délibérations de l'organe délibérant de l'EPCI et les délibérations des conseils municipaux sur les conditions de transfert, ni le temps nécessaire à l'installation de ces structures à la suite du renouvellement général des conseils municipaux en mars 2020. **Plusieurs arguments peuvent être avancés en faveur d'un tel report.**

Tout d'abord, **ce report n'empêcherait pas les communautés de communes de se saisir plus tôt de la compétence** d'organisation de la mobilité : les communes sont en effet libres de transférer à tout moment une compétence à l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres. Ce report ne concerne donc que les communautés de communes au sein desquelles la réflexion sur le transfert d'une telle compétence n'est pas aboutie.

À l'intérieur de celles-ci, les **échéances électorales** pourraient conduire, à compter de fin 2019, à geler les décisions politiques sur des sujets structurants, dont les mobilités font partie, les élections municipales ayant en effet lieu fin mars 2020. Les conseillers communautaires seront élus en même temps que les conseillers municipaux, mais les premières réunions de

¹ Voir l'article 4 de la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, telle qu'adoptée par le Sénat le 11 décembre 2018.

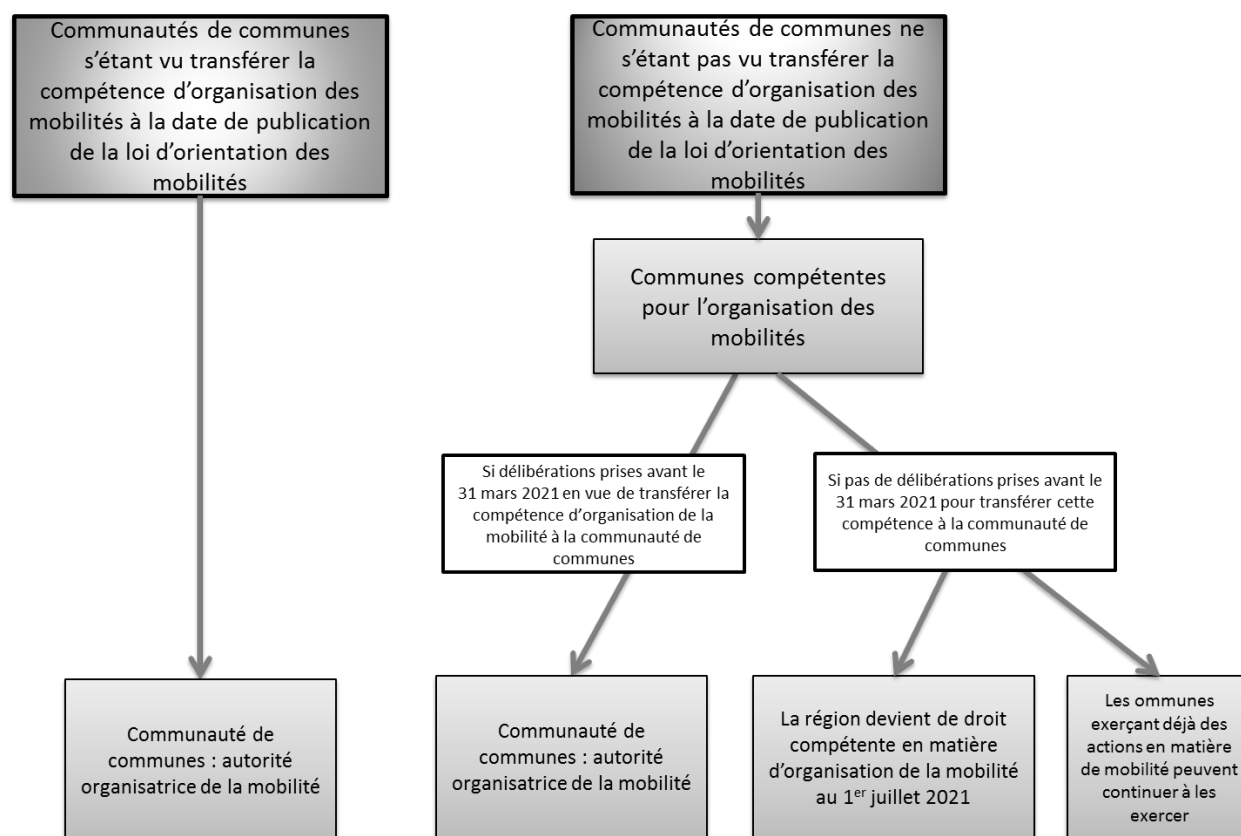
l'organe délibérant de l'EPCI se tiennent habituellement fin avril. S'en suivra une période de mise en place de l'intercommunalité (désignation des vice-présidents, des membres des commissions, *etc.*), de telle sorte que l'EPCI ne sera réellement installé qu'à compter de fin juin 2020, tandis que les premières réflexions sur les compétences structurantes n'auront sans doute lieu qu'à partir de septembre 2020.

Si l'objectif du projet de loi est que le maximum de communautés de communes se saisissent de la compétence d'organisation de la mobilité, il importe de **laisser à celles-ci le temps nécessaire pour mûrir leur décision**. Se saisir de la compétence d'organisation de la mobilité implique en effet une réflexion d'ampleur, notamment sur les services que la communauté de communes est susceptible de mettre en œuvre et sur les orientations qu'elle souhaite donner à sa politique de mobilité, de même que sur le rapport coûts/bénéfices de l'exercice de cette compétence par la communauté de communes par rapport à la région. Cette décision est en effet structurante, d'autant plus que les conditions de réversibilité du transfert (de la région vers la communauté de communes) sont, comme nous le verrons par la suite, limitées.

En outre, **le temps nécessaire au transfert est aussi conséquent** : à compter de la délibération de l'organe délibérant de la communauté de communes, les communes doivent disposer de trois mois pour se prononcer à leur tour sur un tel transfert. À la suite de cela, il revient au représentant de l'État dans le ou les départements de prononcer le transfert par arrêté.

Au vu de ces différents éléments, un transfert au 1^{er} janvier 2021 paraît extrêmement compliqué, si ce n'est impossible. Comment l'organe délibérant pourrait-il délibérer sur la prise de compétence d'organisation des mobilités avant le 30 juin 2020 (soit trois mois avant le 30 septembre 2021, date limite pour la délibération des communes) ? Un report de l'échéance a donc paru indispensable à votre commission. Tout en comprenant la rapidité souhaitée par le Gouvernement, votre commission considère que la précipitation n'est jamais bénéfique.

Ainsi, un **transfert en milieu d'année 2021** pourrait permettre de laisser à l'EPCI un temps considéré comme raisonnable pour mener son étude. Votre commission a donc proposé que **le transfert ait lieu au plus tard le 1^{er} juillet 2021**. L'organe délibérant de la communauté de communes se prononcerait ainsi sur le transfert de la compétence d'organisation des mobilités avant le 31 décembre 2020. Par la suite, les communes disposeraient de trois mois pour se prononcer à leur tour sur ce transfert, soit avant le 31 mars 2021. Le transfert serait ensuite prononcé par le représentant de l'État dans le département, et prendrait effet au plus tard au 1^{er} juillet 2021. À cette date, si la compétence n'a pas été transférée à l'EPCI, la région l'exercerait de droit sur le territoire de la communauté de communes.



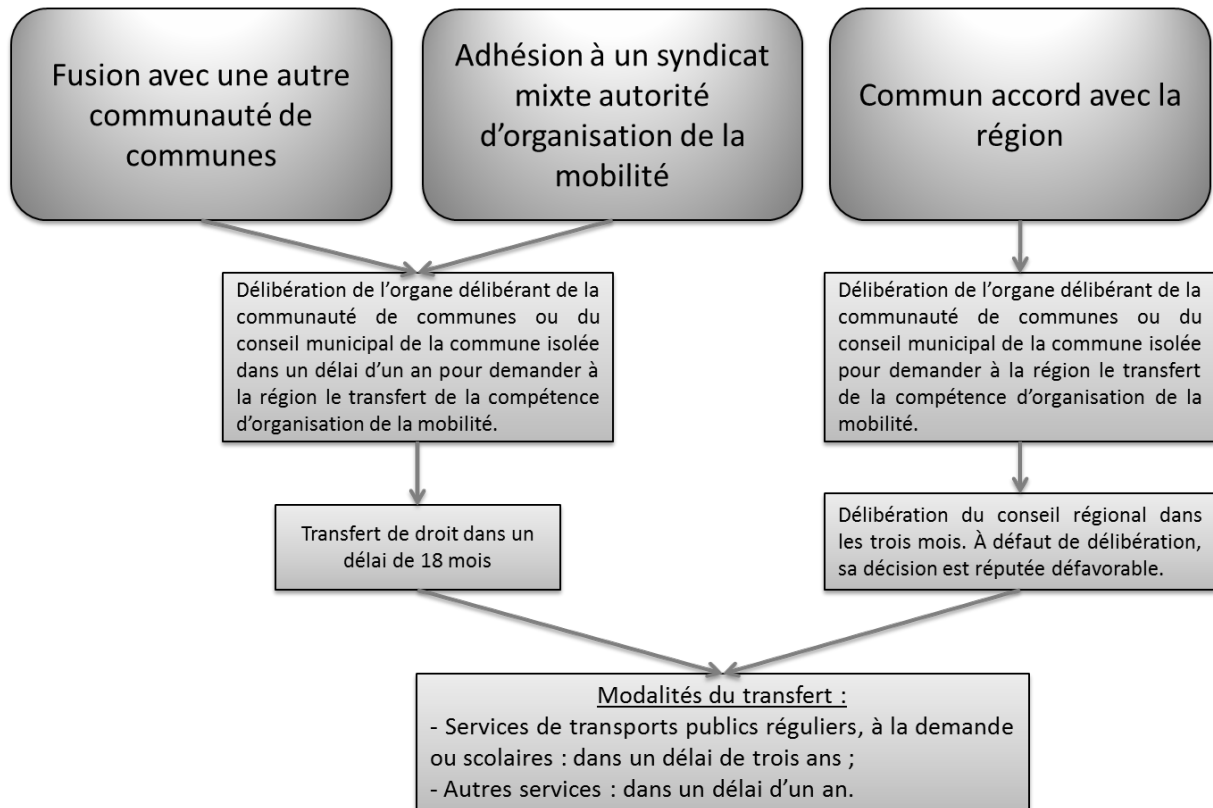
Source : commission des lois du Sénat

La réversibilité du transfert

Une fois la compétence d'organisation de la mobilité sur le territoire d'une communauté de communes transférée à la région, les conditions de réversibilité pour que la communauté de communes puisse devenir AOM sont strictement encadrées par le projet de loi : une communauté de communes ne pourrait obtenir le transfert de la région que si elle fusionne avec un autre EPCI ou adhère à un syndicat mixte doté de la compétence en matière d'organisation de la mobilité. Dans ces deux cas, et si la communauté de communes en fait la demande, le transfert est de droit. Le mécanisme de transfert étant là encore peu détaillé, votre commission a souhaité le clarifier par l'adoption d'un **amendement COM-122**. Cet amendement indique notamment que **la communauté de communes doit demander un tel transfert à la région dans un délai d'un an** à compter de l'arrêté du préfet prononçant la fusion des deux EPCI ou de la délibération d'adhésion au syndicat mixte.

En outre, et si votre commission comprend que l'exercice de la compétence d'AOM requiert des investissements lourds qui nécessitent une stabilité et une prévisibilité pour la personne publique exerçant cette compétence, il lui a semblé légitime de réserver le cas où la région et la communauté de communes seraient d'accord pour que cette dernière investisse la compétence d'organisation de la mobilité. Elle a ainsi proposé,

par le même **amendement 3**, la possibilité que la région transfère le caractère d'AOM à la communauté de communes en cas d'accord entre les deux parties.



Source : commission des lois du Sénat

c) *Le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)*

L'**article 3** du projet de loi définit l'autorité organisatrice de la mobilité sur le périmètre de la métropole de Lyon et du département du Rhône. Le syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) y exerce aujourd'hui la compétence d'organisation de la mobilité. Afin de stabiliser la situation sur ce territoire, l'article 3 du projet de loi prévoit une double habilitation à légiférer.

La première ordonnance permettrait la création d'un établissement public local **associatif, à titre obligatoire** (ce qui justifie, du fait de la libre administration des collectivités territoriales, l'inscription de ces dispositions au niveau législatif), la métropole de Lyon, la région Auvergne-Rhône-Alpes, certaines communautés d'agglomération et certaines communautés de communes. Doté d'une mission d'autorité organisatrice des services de transport public de personnes réguliers et à la demande, et des services de transport scolaire, son périmètre d'intervention correspondrait à celui de l'actuel SYTRAL auquel il se substituerait.

La seconde ordonnance définirait les conditions selon lesquelles cet établissement public local pourrait prélever un **versement destiné au financement des services de mobilité** et en moduler le taux selon des règles qui pourraient lui être spécifiques, ainsi que les éventuelles mesures transitoires ou de coordination requises par la création de cet établissement public local.

L'adhésion obligatoire de certaines collectivités à cet établissement public local se justifie, aux yeux du Gouvernement, par le fait que le SYTRAL gère entièrement les réseaux urbains et interurbains situés au sein de son périmètre, parmi lesquels le réseau des transports en commun de Lyon. **Deux objectifs sont poursuivis** : le premier consiste à **stabiliser la gouvernance** de l'établissement public, au vu de l'importance des réseaux gérés et des investissements significatifs qu'ils impliquent ; le second est de **permettre aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'exercer la compétence d'AOM dans leur ressort territorial dans les domaines non couverts par l'établissement public**, et donc d'adapter leur périmètre d'intervention respectifs et leurs ressources fiscales.

3. Clarifier la planification locale des déplacements

Chaque AOM assure la planification, le suivi et l'évaluation de sa politique de mobilité. Pour ce faire, elle peut élaborer un plan de mobilité ou un plan de mobilité rurale, et associe à l'organisation des mobilités l'ensemble des acteurs concernés. **L'article 5** du projet de loi définit les modalités de cette planification.

a) Les plans de mobilité

Cet article vise tout d'abord à **substituer aux plans de déplacements urbains (PDU) les plans de mobilité**. Ceux-ci devraient être établis dans chaque AOM dont le ressort territorial est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, en association avec les gestionnaires des infrastructures de transports localisés dans le périmètre du plan.

Votre commission a adopté deux **amendements COM-123 et COM-130** visant à clarifier certaines ambiguïtés dans l'articulation entre les dispositions en vigueur et celles proposées par le projet de loi. Votre commission a voulu préciser que comme dans le droit actuel, seules les AOM dont le ressort territorial est situé dans une agglomération de plus de 100 000 habitants sont soumises à l'obligation d'élaborer un plan de mobilité. **L'amendement COM-130** précise également que les AOM créées en application du projet de loi disposeraient d'un délai de 24 mois, et non pas de 18 mois comme initialement prévu dans le projet de loi, pour adopter leur plan de mobilité. Ce délai correspond au délai moyen d'élaboration des plans de déplacements urbains.

Les plans de mobilité seraient renforcés et intègreraient, outre les éléments déjà présents dans les PDU, la prise en compte de la diversité des composantes du territoire et des besoins de la population, en lien avec les territoires limitrophes, ainsi que le suivi du développement des usages partagés des véhicules terrestres à moteur.

En outre, cet article tend à introduire une **procédure de modification simplifiée des plans sur certains sujets comme le stationnement, la circulation et la voirie, afin d'assurer la réactivité de l'AOM**, en lien avec les autorités de police sur le territoire.

b) Plans de mobilité rurale

Les AOM dont le ressort territorial n'est pas situé dans une agglomération de plus de 100 000 habitants peuvent, à titre facultatif, élaborer un plan de mobilité ou un plan de mobilité rurale.

L'article 5 vise ainsi à **restreindre la possibilité d'élaborer un plan de mobilité rurale aux seules AOM**. Les plans de mobilité rurale pourraient être établis dans les territoires non soumis à l'obligation d'un plan de mobilité, afin de prendre en compte les spécificités des territoires à faible densité démographique et d'y améliorer la mise en œuvre du droit à la mobilité. Une procédure de participation du public serait prévue, *via* une enquête publique, et les représentants des professions et usagers des transports, les associations de personnes handicapées, les gestionnaires de voirie, les chambres consulaires et les associations de protection de l'environnement seraient consultés à leur demande. Votre commission a considéré que la restriction de la possibilité d'élaborer un plan de mobilité rurale était de nature à renforcer l'intelligibilité de l'organisation de la mobilité.

B. COORDONNER LES ACTEURS DE LA MOBILITÉ

Sur les sujets liés à la mobilité, la coordination entre les différents acteurs est fondamentale. Les déplacements des personnes dépassent en effet souvent le périmètre d'une seule autorité organisatrice de la mobilité, ce qui plaide pour une mise en œuvre concertée de la compétence. Les articles 4 et 5 du projet de loi tendent ainsi à organiser les modalités de coopération entre les différentes AOM, ainsi que la coordination avec les potentiels partenaires de la mobilité.

1. Renforcer la concertation autour des bassins de mobilité

La région est désignée par l'article 1^{er} du projet de loi comme **autorité organisatrice de la mobilité régionale**. À ce titre, elle est chargée d'organiser les services de mobilité d'intérêt régional.

En outre, la région est chargée d'organiser en qualité de **chef de file**, depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « MAPTAM », les modalités de l'action des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences en matière d'aménagement du territoire, d'intermodalité et de complémentarité entre les modes de transports, notamment l'aménagement des gares. L'**article 4** du projet de loi confierait à la région la responsabilité d'organiser, en tant que chef de file, les **modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité**, en particulier en ce qui concerne les différentes formes de mobilité et d'intermodalité, les pôles d'échanges multimodaux et les aires de mobilité en milieu rural, la gestion des situations dégradées, la diffusion des bonnes pratiques, ainsi que l'aide à la conception.

Ces actions s'exerceraient à l'échelle des **bassins de mobilité**, que la région définirait et délimiterait. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, un bassin de mobilité serait défini en prenant en compte :

- les contours des intercommunalités ;
- les contours des AOM et des syndicats mixtes de transport ;
- les flux d'échanges quotidiens entre les territoires ainsi que le rabattement vers les gares et les pôles d'échanges multimodaux présents ;
- l'objectif d'avoir une taille conséquente afin d'être en capacité de couvrir des déplacements périurbains et ruraux et d'assurer leur coordination.

Votre commission a proposé, par l'adoption d'un **amendement COM-127**, que **l'élaboration de ces bassins se fasse en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés** (AOM, syndicats mixtes de transport, département et, lorsque la région intervient en tant qu'AOM sur le territoire des communautés de communes ou des communes isolées, les communautés de communes ou communes isolées concernées). La cartographie des bassins de mobilité leur serait soumise pour avis avant son adoption par le conseil régional. L'amendement préciserait également que les bassins de mobilité couvrent l'ensemble du territoire régional.

Afin de renforcer le contenu juridique des bassins de mobilité, votre commission a adopté **un amendement COM-128** qui vise à intégrer, au sein du projet de loi d'orientation des mobilités, l'obligation de conclure un contrat opérationnel de mobilité à l'échelle de chaque bassin de mobilité. Ce contrat, qui associerait la région, le département et les autorités organisatrices de la mobilité comprises dans le périmètre du bassin de mobilité, fixerait pour cinq ans les modalités de coordination des réseaux de transport et de continuité des services de mobilité.

2. Consolider les comités de partenaires

L'article 4 du projet de loi a également pour objet d'instituer au sein de chaque AOM un **comité des partenaires**, dont la composition serait définie par décret, qui serait consulté avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité et de la politique tarifaire, sur la qualité des services et de l'information mise en place ainsi que sur l'instauration ou évolution du versement mobilité destiné au financement des services de mobilité. Votre commission a adopté un **amendement COM-129** visant à préciser que ce comité des partenaires était **consulté *a minima* une fois par an**.

3. Encourager les syndicats mixtes de transport et ajuster le rôle du département

L'article 4 tend en outre à **renforcer les syndicats mixtes de transport** dits « SRU » (articles L. 231-10 à L. 1231-14 du code des transports). Composés d'AOM, ils ont pour mission de coordonner ceux-ci dans trois domaines : la mise en œuvre de services de mobilité, l'information des voyageurs et la tarification. Cet article prévoit que le département pourrait en être membre et que, si la région en est membre, il verrait ses compétences étendues et pourrait alors organiser des services ferroviaires au lieu et place de cette dernière. Les syndicats mixtes de transport pourraient également, au lieu et place de leurs membres ou de l'un de leurs membres, organiser des services publics de transport régulier ou à la demande.

Enfin, l'article 4 vise à **étendre le champ de l'assistance technique obligatoire des départements aux communes et EPCI en matière de mobilité**. Cette disposition est à mettre en relation avec un projet de décret relevant les seuils en-dessous desquels les communes et leurs groupements peuvent prétendre à cette assistance technique. Il a paru à votre commission que cette disposition entrerait dans le champ des solidarités sociales et territoriales, pour lesquelles le département est désigné chef de file par le code général des collectivités territoriales. Elle s'est cependant interrogée sur l'articulation de telles dispositions avec la mise en place prochaine de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

4. Supprimer une disposition visant à clarifier *a posteriori* la portée du transfert des transports scolaires du département à la région

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit, dans son alinéa 73, une modification de l'article 133 de la loi n° 2015-991 *portant nouvelle organisation de la République*, dite loi « NOTRe », relatif à la **compensation par les départements aux régions du transfert de la compétence en matière de transports scolaires**. Cette disposition a paru à votre commission être

porteuse de plus de difficultés juridiques que de solutions pratiques et concrètes.

Elle se rapporte en effet au transfert des transports scolaires qui a eu lieu au 1^{er} septembre 2017. La région a ainsi succédé à cette date au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers, et dans l'ensemble des conventions passées par lui avec les autorités compétentes en matière d'organisation du transport urbain. **Des contentieux ont cependant émergé sur la prise en compte du montant des ressources allouées par les départements aux autorités compétentes en matière d'organisation du transport urbain en tant que charges financières devant être transférées aux régions.** Se pose la question de savoir si le département devait compenser la région au titre des charges qui ne correspondraient pas, à la date du 1^{er} septembre 2017, à l'exercice des compétences transférées par le département à la région.

Au vu de possibles ambiguïtés quant à l'interprétation de l'article 133 de la loi « *NOTRe* » qui traite de ce sujet, le législateur a souhaité clarifier son intention au cours de l'examen de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 *de finances rectificative pour 2016* en indiquant, en son article 84, que **ces transferts comprenaient « 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 transférée à la région conformément à l'article 15 de la présente loi »**. Cela visait spécifiquement les aides accordées par le département aux autorités compétentes en matière d'organisation du transport urbain. Cet article a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'alinéa 73 de l'article 1^{er} du projet de loi reprend sans modification cette disposition. **Trois objections principales peuvent cependant être apportées à l'inscription aujourd'hui de cette modification dans la loi « *NOTRe* » :**

- **la première est d'ordre technique** : la rédaction de l'article en question a été modifiée par la loi « *NOTRe* » avec effet différé au 1^{er} septembre 2017 (voir les I-6° et VII de l'article 15 de la loi) et les conventions visées sont désormais conclues entre l'autorité organisatrice de la mobilité et la région. Il faudrait donc viser l'article L. 3111-8 du code des transports dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la modification prévue par la loi « *NOTRe* » ;

- **sur le plan juridique ensuite** : si recours pour excès de pouvoir il doit y avoir sur le montant des charges ayant été transférées, il revient au juge de trancher. Or, dans son recours, le juge se place à la date de la décision, qui a été prise au cours de l'année 2017. Une disposition législative votée en 2019 ne pourrait donc déterminer la décision du juge, sauf à lui donner une portée rétroactive ;

- enfin, l'intention du législateur a déjà été clarifiée en 2016 par l'adoption par le Parlement de l'article 84 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 *de finances rectificative pour 2016*. Elle était d'avoir une approche exhaustive des charges transférées.

Pour ces motifs, votre commission a adopté un **amendement COM-126 de suppression** de cet alinéa. **Cette suppression ne remettrait pas en cause l'intention du législateur de 2015 et de 2016, mais répond aux difficultés techniques et juridiques identifiées ci-dessus**. Elle est proposée au motif d'absence d'effet direct de l'ajout proposé sur les contentieux en cours. Il reviendra ainsi au juge administratif, se basant sur les travaux préparatoires à la loi « *NOTRe* » et les dispositions votées par le législateur préalablement au transfert de compétence de 2017, de faire appréciation de l'intention du législateur clairement exprimée.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi modifié.

C. ASSURER LE FINANCEMENT DE LA MOBILITÉ

Le projet de loi se veut une boîte à outils en faveur des autorités organisatrices de la mobilité. L'éventail de solutions mises à disposition des AOM est ainsi élargi, sans qu'aucune obligation supplémentaire ne pèse sur ces dernières. Pour autant, la question du financement de la mobilité reste ouverte, le projet de loi n'apportant pas de réponse satisfaisante sur ce point.

1. Le financement des services réguliers de transport public de personnes : un financement prévu par le projet de loi

L'article 2 du projet de loi a pour objet de **transformer le versement transport en versement mobilité (VM)**. Le VM pourrait être établi par une commune, un établissement public ou un syndicat mixte qui organise au moins un service régulier de transport public de personnes. Cela se justifie par les dépenses conséquentes, tant en fonctionnement qu'en investissement, que suppose un tel service. **Le VM pourrait néanmoins également financer, une fois établi, ce que le projet de loi qualifie de nouvelles mobilités** (vélo, covoiturage, auto-partage, etc.).

Cet article tend également à **conforter le versement transport additionnel (VTA)** que peuvent prélever les syndicats mixtes de transport dits « *SRU* » : il substituerait à la notion d'« *espace à dominante urbaine* », qui n'est plus utilisée par l'INSEE, celle d'« *aire urbaine* » pour définir le périmètre sur lequel ils peuvent instituer un VTA. Enfin, cet article vise à **introduire la possibilité pour ces syndicats mixtes d'établir des taux de versement mobilité différenciés sur le périmètre des EPCI qui en sont membres**, en fonction de la **densité** de population et du **potentiel fiscal** (ces éléments étant des indicateurs d'une moindre desserte en transports

collectifs et/ou d'une moindre capacité contributive). Le taux unique de VM constitue en effet un frein aux rapprochements entre territoires péri-urbains ou péri-ruraux et agglomération ou métropole.

La région n'aurait pas la possibilité d'établir un versement mobilité, quand bien même elle se verrait transférer la qualité d'AOM sur le territoire d'une communauté de communes. Votre commission, après s'être interrogée sur l'opportunité de consacrer la possibilité pour la région d'établir un tel versement, a finalement choisi de ne pas déposer d'amendement sur ce point. Les régions ne se sont en effet pas, au cours des auditions menées par votre rapporteur, prononcées en faveur d'une telle faculté.

Au bénéfice de ces observations, **votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 2 du projet de loi sans modification.**

2. Le nécessaire financement des autres services de mobilité

Si une autorité organisatrice de la mobilité n'organise pas un service régulier de transport public de personnes, le projet de loi prévoit qu'elle n'a pas la possibilité de lever le versement mobilité. **Aucune autre ressource n'est cependant prévue.**

Le Gouvernement indique, dans l'exposé des motifs du projet de loi, qu'il « *s'assurera, le cas échéant dans le cadre d'une prochaine loi de finances rectificative, que les autorités organisatrices de la mobilité qui n'organisent pas des services réguliers de transport public de personnes disposent des moyens adaptés aux autres services de la mobilité qu'elles organisent* »¹.

Votre commission souhaite interpeller le Gouvernement sur ce point. **Dans le contexte actuel, il est indispensable que toutes les autorités organisatrices de la mobilité exercent leurs compétences.** Il est cependant illusoire de penser qu'elles pourront le faire sans financement dédié. Or, sur certains territoires, le tissu économique est trop faible pour que les AOM puissent utilement lever un versement mobilité. Sur d'autres, l'organisation d'un service régulier de transport public de personnes n'est pas pertinente. Si l'objectif visé, partagé par votre commission, est d'apporter les services de mobilité les plus adaptés sur tout le territoire, il est nécessaire d'assurer une péréquation entre toutes les autorités organisatrices de la mobilité, et de donner à ces dernières la possibilité de financer l'exercice de leurs compétences.

Votre commission a estimé que ce type de mesures ne relevait pas spécifiquement de sa compétence. **Elle sera néanmoins attentive aux propositions exprimées au cours de l'examen du texte au Parlement**, et souhaite qu'une solution soit définie au plus tôt, que ce soit au cours de

¹ Voir p. 15 de l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation des mobilités.

l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités ou dans la prochaine loi de finances rectificative relative aux finances locales.

D. PRÉSERVER L'ACCÈS DE TOUS À LA MOBILITÉ

1. Garantir l'exercice des mobilités sociales et solidaires

Les articles 6 et 7 du projet de loi traitent enfin des mobilités sociales et solidaires. **Votre commission souscrit sans réserve à ces dispositions.**

L'article 6 tend à **sécuriser l'action des AOM dans le champ social**. Il serait expressément indiqué que les AOM sont compétentes pour **organiser des services de mobilité solidaire** et pour **verser des aides individuelles à la mobilité**, à destination des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ou des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

Ici encore, il s'agit d'une compétence facultative des AOM. Aucune ressource supplémentaire dédiée n'est prévue.

L'article 7 a pour objet de **rendre obligatoire la prise de mesures particulières en faveur des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ainsi qu'en faveur de leurs accompagnateurs**. Cette disposition, placée dans le chapitre du code des transports relatif au droit à la mobilité, aurait une portée générale. Ces mesures incluraient obligatoirement des mesures tarifaires. Il s'agirait en fait d'une généralisation à l'ensemble des services de transports collectifs, hors aérien, de la politique tarifaire préférentielle pour l'accompagnement d'une personne handicapée.

Cet article tend également à prévoir que toute voie comportant une ou plusieurs places pré-équipée ou équipée de bornes de recharges électriques devra avoir **au moins une place dimensionnée pour être accessible aux personnes à mobilité réduite**, sans que ces places leur soient réservées. Le nombre de places accessibles serait au moins égal au nombre d'installations électriques.

Aucune compensation financière n'est prévue pour l'exercice de ces nouvelles obligations. L'étude d'impact estime que le coût pour les AOM du **premier volet de l'article 7**, chiffré à 1,32 millions d'euros, serait négligeable pour les réseaux, tandis que la mise en place de ces mesures permettrait la perception de ressources supplémentaires liées aux nouveaux déplacements réalisés par ces personnes sur les réseaux de transport public et non plus sur les services spécialisés (transport des personnes à mobilité réduite - TPMP), plus coûteux pour la collectivité. Le **surcoût du second volet** serait quant à lui limité à celui correspondant à un abaissé de trottoir.

Au bénéfice de ces observations, **votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles 6 et 7 du projet de loi sans modification.**

2. Organiser la mobilité dans les outre-mer

Dernier article du titre I^{er}, l'**article 8** tend à modifier les dispositions spécifiques aux territoires ultra-marins dans le code des transports pour adapter le vocabulaire utilisé dans les autres parties du code à l'organisation de ces territoires.

Les dispositions du titre I^{er} du projet de loi d'orientation des mobilités seraient applicables de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la constitution (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte), avec quelques adaptations dues aux spécificités de ces territoires : il est ainsi prévu qu'une **autorité organisatrice unique de la mobilité** compétente sur l'ensemble du territoire de chaque collectivité puisse être constituée.

Ce titre serait également applicable à Saint-Pierre-et Miquelon, où l'organisation administrative est compatible avec l'organisation dessinée par le projet de loi.

Enfin, l'étude d'impact indique que « *concernant les autres collectivités (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises et la Nouvelle-Calédonie), c'est à l'occasion de l'examen au Parlement du projet de loi qu'il pourra être décidé d'appliquer au cas par cas une ou plusieurs mesures du projet de loi* ». Il semble cependant que sur ces territoires, la fixation des règles relatives à l'organisation de la mobilité relève de la collectivité et non de l'État.

Au bénéfice de ces observations, **votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 8 du projet de loi sans modification.**

III. MIEUX PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES DANS LE DOMAINE DE LA CIRCULATION DES VÉHICULES ROUTIERS

Votre commission s'est saisie pour avis de trois articles du projet de loi qui visent à faciliter la mise en place de traitements de données personnelles dans le domaine de la circulation des véhicules routiers (accès aux données des « véhicules connectés » et contrôle automatisé des voies réservées ainsi que des zones à faibles émissions).

Elle a jugé nécessaire de supprimer trois habilitations relatives aux données des « véhicules connectés » rédigées de façon trop large et imprécise, estimant que ces dispositions méritaient d'être retravaillées en vue de la séance, le Gouvernement n'ayant, à ce stade, pas prévu de garanties suffisantes ni répondu pleinement aux attentes des collectivités. Votre commission a également souhaité améliorer et mieux sécuriser juridiquement certains dispositifs de contrôle automatisé des véhicules, dont l'utilité est

réelle mais qui sont susceptibles de porter une atteinte disproportionnée à la vie privée des automobilistes, de leurs passagers et des tiers.

A. SUPPRIMER UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCES TROP IMPRÉCISE CONCERNANT L'ACCÈS AUX DONNÉES DES « VÉHICULES CONNECTÉS »

L'article 13 du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour définir certains régimes particuliers d'accès aux données des véhicules dits « connectés ». Ces ordonnances pourraient ainsi autoriser :

- l'accès des forces de l'ordre et des secours aux données des véhicules routiers connectés (y compris les données issues des dispositifs de navigation et d'aide à la conduite), pour l'exercice de leurs missions ;

- la mise à disposition, pour les enquêtes judiciaires et administratives à la suite d'accidents de la route, des données des enregistreurs d'incidents (y compris en cas de délégation de conduite, pour les futurs véhicules « autonomes ») ;

- et la correction à distance de certaines failles de sécurité.

Les sources et utilisations possibles des données des « véhicules connectés »

Tant l'électronique embarquée des véhicules – dont les habitacles sont désormais couramment équipés d'une multitude de capteurs installés dès la première monte par les constructeurs (relevé d'utilisation du moteur, du rythme, de la vitesse, de l'ouverture des portes) – que les usagers eux-mêmes – *via* des dispositifs mobiles (boîtiers télématiques, GPS, applications...) – génèrent une grande variété de données relatives à la conduite automobile, à l'utilisation des équipements ou à l'environnement.

Ces données représentent un enjeu économique croissant pour toute la chaîne d'acteurs privés qui en valorise le recueil, le traitement et l'exploitation (constructeurs automobiles, créateurs d'applications, gestionnaires d'infrastructures routières...). Elles constituent aussi une source d'information qui peut se révéler très utile pour les pouvoirs publics (services de secours, collectivités, autorités organisatrices de la mobilité...).

Agrégées et retraitées, elles permettent d'optimiser l'utilisation des infrastructures de transport, d'améliorer la sécurité routière ou de développer des services s'inscrivant dans un objectif de développement durable. Elles peuvent aussi trouver des applications dans les domaines du paiement électronique, de la gestion du trafic, des aides à la mobilité ou de l'appel d'urgence embarqué.

Les données générées dans le cadre de l'utilisation des véhicules sont pour la plupart associées à une personne physique (conducteur, titulaire de la carte grise, passager) et, à ce titre, **présentent le caractère de données**

personnelles au sens de la loi « Informatique et libertés »¹ et des textes européens² régissant la protection de ces données.

Il peut ainsi d'abord s'agir de données directement identifiantes (par exemple le nom du conducteur). Mais la notion de données personnelles recouvre également un ensemble plus vaste de données, dites « indirectement identifiantes », et qui peuvent être rattachées à une personne physique par croisement avec d'autres fichiers, comme par exemple les données retraçant les trajets effectués, les données d'usage du véhicule (celles relatives au style de conduite ou au nombre de kilomètres parcourus) ou les données techniques du véhicule (celles relatives à l'état d'usure de certaines pièces).

Au vu des bénéfices économiques et sociaux considérables que l'utilisation des données des véhicules connectés est susceptible de procurer pour améliorer la mobilité de nos concitoyens, **votre rapporteur souhaite naturellement que notre législation soit suffisamment souple pour prendre pleinement en compte et anticiper l'évolution rapide des technologies en la matière.** Elle note d'ailleurs avec satisfaction que l'état du droit offre déjà de nombreuses possibilités permettant une **juste conciliation entre respect de la vie privée et innovation technologique**, comme en témoignent les lignes directrices sur les véhicules connectés³ adoptées par la CNIL après consultation des acteurs du secteur.

Votre rapporteur regrette, de façon générale, que le Gouvernement ait encore une fois préféré procéder par voie d'ordonnance plutôt que de laisser le Parlement discuter du fond des dispositions envisagées. Elle n'est pas convaincue en l'espèce par l'argument tiré de la grande technicité du texte dont s'est prévalué, lors de son audition, la ministre chargée des transports.

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² À savoir :

- le 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 (règlement général sur la protection des données), dit « RGPD » ;

- et la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, dite « directive police-justice ».

³ « Pack de conformité » véhicules connectés et données personnelles (octobre 2017). Consultable en ligne à l'adresse suivante :

https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/pack_vehicules_connectes_web.pdf

Surtout, si elle en comprend l'objectif, **votre rapporteur juge, en l'état, que le champ de l'habilitation demandée par le présent article est trop large**. En particulier, les finalités des traitements de données ne sont pas clairement encadrées par l'habilitation, alors même que l'atteinte à la vie privée des automobilistes pourra être considérable – le recueil de données de géolocalisation en temps réel ne semble ainsi pas exclu de l'habilitation demandée.

La rédaction proposée est en outre parfois trop imprécise, certains termes (« véhicules connectés », « forces de l'ordre ») n'ayant pas une définition juridique bien circonscrite.

Inversement, l'habilitation mériterait de voir son champ partiellement étendu, puisqu'elle ne prévoit pas de ménager un accès à certaines de ces données pour les gestionnaires d'infrastructures ni pour les autorités organisatrices de la mobilité.

Les services du ministère de la Transition écologique et solidaire ayant envisagé de retravailler ce sujet avec les rapporteurs pour avis et au fond, afin notamment de mieux préciser les finalités de ces traitements de données, votre commission a proposé, dans l'attente, la **suppression de cet article** par un **amendement COM-131**. Elle invite en conséquence le Gouvernement à proposer une nouvelle rédaction plus satisfaisante en vue de la discussion en séance.

B. AMÉLIORER ET MIEUX SÉCURISER JURIDIQUEMENT LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ DES VÉHICULES (VOIES RÉSERVÉES, ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS)

1. Voies réservées à certains véhicules

L'**article 16** du projet de loi vise à instaurer une **base légale spécifique pour autoriser certains dispositifs de contrôle automatisé** (relevé des caractéristiques du véhicule, lecture systématique des plaques d'immatriculation et, le cas échéant, détection du nombre d'occupants à bord) pour permettre la constatation et la sanction des infractions relatives au **non-respect des voies réservées à certains véhicules** (covoiturage, véhicules à faibles émissions, bus, taxis).

Ce dispositif, mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales, doit être décidé par le préfet, le cas échéant à la demande de la collectivité territoriale compétente pour créer ladite voie réservée (une convention devant, dans ce cas, être conclue avec l'État).

Les traitements automatisés sont soumis à la loi « Informatique et Libertés » et les données issues des dispositifs permettant de constater le nombre de personnes présentes à bord des véhicules ne doivent pas permettre d'identifier directement ou indirectement ces personnes.

La consultation de plusieurs fichiers est autorisée pour s'assurer de la possibilité pour le véhicule d'emprunter les voies réservées : fichier des véhicules pour lesquels une identification fondée sur la contribution à la limitation de la pollution atmosphérique a été délivrée (comme la vignette « crit'air ») ; fichier des véhicules autorisés à circuler sur les voies concernées (« liste blanche ») ; en dernier lieu, et uniquement si les consultations précédentes ne permettent pas de s'assurer de l'autorisation de circuler, fichier du système d'immatriculation des véhicules (« SIV »).

Des garanties encadrent ces consultations de fichiers : elles doivent avoir lieu immédiatement après la collecte, et elles ne portent que sur les données relatives aux caractéristiques du véhicule et à sa contribution à la limitation de la pollution atmosphérique (elles ne peuvent avoir pour objet d'identifier le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule). S'il en ressort que le véhicule est autorisé à circuler, les données collectées sont immédiatement détruites. Les données relatives aux autres véhicules ne peuvent être conservées qu'un temps limité, après masquage des occupants du véhicule.

Votre rapporteur admet volontiers l'utilité de tels dispositifs dans l'objectif de contribuer à développer les mobilités propres et les modes collectifs de transport. Mais il note aussi que le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, s'inquiète vivement que « *le recueil systématique des photographies de plaques d'immatriculation des véhicules circulant sur l'ensemble des voies réservées sur le territoire national et, par conséquent, de leurs conducteurs et passagers – susceptibles ainsi d'être identifiés – [soit] de nature à permettre la saisie sur une grande échelle de données personnelles, relatives au déplacement des individus concernés* ».

Dès lors, afin de répondre à une recommandation formulée par la CNIL tant dans son avis sur le présent projet de loi que lors de l'audition de ses représentants, votre commission a souhaité apporter une garantie supplémentaire pour mieux sécuriser juridiquement ces dispositifs. Votre commission a ainsi adopté un **amendement COM-135** prévoyant le **masquage immédiat et irréversible des images permettant l'identification des passagers et des tiers**, lorsque leur photographie a été captée.

Ce masquage, qui ne remet pas en cause l'effectivité du dispositif, mais implique la mise en œuvre de solutions techniques à même de reconnaître spécifiquement le conducteur et de le différencier des passagers, devrait être mis en œuvre au moyen de technologies dont votre rapporteur a été assuré qu'elles pourraient bien être déployée à brève échéance par les différents acteurs industriels auxquels le ministère envisage de recourir.

Enfin, toujours afin d'améliorer le dispositif proposé, votre commission a adopté deux amendements de précision rédactionnelle **COM-132 et COM-134**, ainsi qu'un amendement **COM-133** visant à **étendre aux services de police municipale la possibilité de mettre en place des systèmes de contrôle automatisé des voies réservées**, par parallélisme avec

celui prévu, à l'article 28, pour le contrôle automatisé des zones à faibles émissions.

Au bénéfice de ces observations, **votre commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 16** ainsi modifié.

2. Zones à faibles émissions (ZFE)

L'**article 28** vise à faciliter la mise en place de dispositifs de **contrôle automatisé des véhicules afin de permettre la constatation et la sanction des infractions relatives au non-respect d'une zone à faibles émissions (ZFE)**.

Possible dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et dans les zones couvertes par un plan de protection de l'atmosphère, l'instauration d'une ZFE deviendra obligatoire, au plus tard le 31 décembre 2020, pour celles connaissant des dépassements réguliers des normes de qualité de l'air.

Les zones en question sont délimitées par un arrêté de l'autorité locale titulaire du pouvoir de police de la circulation (maire ou président d'EPCI) - avec le cas échéant accord de l'autorité préfectorale ou du président du département, en cas d'inclusion de segments du réseau relevant de leur autorité. Le projet d'arrêté fait l'objet d'une consultation publique et les véhicules autorisés sont identifiées en fonction de leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique.

Des dispositifs de contrôle automatisé fixes ou mobiles des données signalétiques des véhicules (caractéristiques du véhicule, relevé photographique des plaques d'immatriculation), autorisés par le préfet, peuvent alors être mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales ou par les services de police municipale, dans des conditions similaires à celles régissant le contrôle des voies réservées. De même, la consultation de plusieurs fichiers est prévue et encadrée.

Votre rapporteur note toutefois qu'à la différence des voies réservées, qui peuvent généralement être évitées par les automobilistes, les zones à faibles émissions peuvent concerner des quartiers entiers auxquels il pourra être impossible d'accéder sans s'exposer à un dispositif automatisé de « contrôle-sanction ». Elle estime donc que de tels dispositifs doivent, pour ne pas porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir ou à la vie privée des automobilistes, être assortis de garanties substantielles.

Votre rapporteur juge donc absolument indispensables à la constitutionnalité du dispositif les garanties spécifiques supplémentaires qui ont été incluses dans le texte pour encadrer la mise en place du « contrôles-sanctions » automatisés des ZFE, et notamment le principe de limitation du nombre de contrôles journaliers et du nombre de dispositifs de contrôle en fonction de la longueur de voirie affectée.

Par parallélisme avec l'amendement précédemment adopté à l'article 16, votre commission a adopté un **amendement COM-136** prévoyant le **masquage immédiat et irréversible des images permettant l'identification des passagers et des tiers**, lorsque leur photographie a été captée par un dispositif de contrôle automatisé d'une ZFE. Elle a émis en conséquence un avis favorable à l'adoption de l'article 28 ainsi modifié.

IV. GARANTIR L'ÉQUILIBRE ET LA PROPORTIONNALITÉ DES MESURES DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ DANS LES TRANSPORTS

Votre commission s'est saisie pour avis de plusieurs dispositions du chapitre I^{er} du titre V du projet de loi visant à renforcer la sûreté et la sécurité dans les transports et à sanctionner plus sévèrement les comportements dangereux.

Tout en approuvant l'objectif poursuivi par l'ensemble de ces dispositions, elle a jugé nécessaire d'y apporter plusieurs modifications destinées à garantir l'équilibre et la proportionnalité des mesures proposées.

A. RÉSERVER À L'AUTORITÉ JUDICIAIRE LE SOIN DE SANCTIONNER LES AGRESSIONS CONTRE LES EXAMINATEURS DU PERMIS DE CONDUIRE

L'**article 31** du projet de loi comporte plusieurs dispositions qui visent à prévenir et mieux sanctionner les agressions physiques ou verbales commises à l'encontre des examinateurs du permis de conduire.

En premier lieu, il tend à **rendre obligatoire le prononcé de la peine complémentaire d'interdiction de se présenter au permis de conduire**, prévue par l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, en cas de condamnation pour des faits d'outrage ou d'agression à l'égard d'un examinateur du permis de conduire. Conformément au principe à valeur constitutionnelle d'individualisation des peines, le juge aurait la possibilité, par une décision motivée, de ne pas la prononcer.

Votre commission souscrit pleinement à cette modification.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, depuis sa création par la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 *renforçant la lutte contre la violence routière*, la peine complémentaire d'interdiction de se présenter au permis de conduire n'est en effet que très rarement prononcée par les juridictions pénales, un seul cas ayant été recensé depuis l'entrée en vigueur de la disposition. Dans ce contexte, lui conférer un caractère obligatoire garantirait son prononcé plus systématique, dès lors que le juge serait tenu de statuer à la fois sur son opportunité et sur sa durée.

Votre commission a toutefois adopté un **amendement COM-137** de son rapporteur visant à préciser les conditions dans lesquelles le juge peut, dans le respect du principe d'individualisation des peines, ne pas prononcer cette peine complémentaire.

Elle a également approuvé le fait de permettre une exécution provisoire de la peine complémentaire d'interdiction de se présenter au permis de conduire.

En revanche, votre commission a, par le même **amendement COM-137** de son rapporteur, **supprimé les dispositions introduisant une mesure d'interdiction administrative de se présenter au permis de conduire**. Celles-ci ont pour objet de conférer au préfet la possibilité d'interdire, à titre provisoire, à une personne faisant l'objet d'une plainte pour des faits de violence ou d'outrage commis à l'encontre d'un inspecteur du permis de conduire ou d'un examinateur, de se présenter à l'examen du permis de conduire, pour une durée de deux mois en cas d'outrage et de six mois en cas de violence.

Bien qu'elle déplore, comme le Gouvernement, les actes de violence à l'encontre des examinateurs du permis de conduire et, plus généralement, des personnes chargées d'une mission de service public, votre commission a estimé que ces nouveaux pouvoirs de police administrative confiés aux préfets soulevaient des **difficultés d'ordre juridique**.

Faire reposer une mesure administrative restrictive de droits sur une simple plainte, qui ne constitue ni un indice de culpabilité, ni un constat d'infractions, apparaît en effet **disproportionné** au regard de l'objectif poursuivi. En ne précisant 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, les dispositions proposées ne paraissent en effet **pas de nature à assurer une conciliation équilibrée** entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis, au premier rang desquels la liberté d'aller et venir, et sont, dès lors, **susceptibles d'être jugées contraires à la Constitution**.

Au-delà de ces difficultés juridiques, **votre rapporteur s'est interrogée sur la nécessité de légiférer**, eu égard à l'ampleur limitée du phénomène.

Certes en augmentation au cours des dernières années, le nombre de plaintes déposées pour des agressions n'en demeure pas moins marginal : 28 plaintes en 2017, 15 en 2016. Le nombre de condamnations est encore plus faible : entre 2012 et 2016, sept condamnations seulement ont été prononcées pour des outrages à l'encontre d'un inspecteur du permis de conduire et trois pour violences. Alors que de nombreux agents publics sont concernés par des agressions et des outrages de la part des administrés, **le traitement**

spécifique accordé aux examinateurs du permis de conduire ne paraît pas, au vu de ces statistiques, se justifier.

B. APPROUVER, SOUS RÉSERVE DE QUELQUES AJUSTEMENTS, LES MESURES RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE

Le 9 janvier 2018, le Premier ministre a annoncé la mise en œuvre d'un **nouveau plan de lutte contre l'insécurité routière**. Parmi les mesures annoncées figure le renforcement de la lutte contre les comportements dangereux sur la route, en particulier la conduite sous l'emprise de l'alcool ou après usage de stupéfiants, ainsi que l'usage du téléphone au volant.

L'article 31 du projet de loi décline, sur le plan législatif, ces orientations. Il renforce notamment le champ des mesures administratives provisoires ainsi que les sanctions actuellement prévues de manière à écarter de la route les conducteurs potentiellement dangereux et à empêcher la commission de nouvelles infractions.

Plusieurs de ses dispositions procèdent, en premier lieu, à un **renforcement de la répression à l'encontre des conducteurs faisant usage de leur téléphone**. Est élargi, à cet effet, le champ d'application des procédures de rétention et de suspension administrative du permis de conduire, dans deux cas :

- d'une part, en cas d'accident mortel ou d'accident corporel, lorsqu'il existe des raisons de soupçonner que le conducteur a commis une infraction en matière d'usage du téléphone à la main ;

- d'autre part, en cas de commission simultanée de l'infraction d'usage du téléphone et d'une autre infraction à la réglementation routière.

Ainsi, tout conducteur commettant l'infraction d'usage du téléphone à la main et qui soit est impliqué dans un accident de la route, soit a commis, concomitamment, une seconde infraction au code de la route, serait susceptible de se voir retenir son permis par un officier ou un agent de police judiciaire et, le cas échéant, de faire l'objet d'une suspension provisoire de son permis, pour une durée maximale de six mois.

En deuxième lieu, l'article 31 du projet de loi tend à **renforcer les mesures administratives et les sanctions applicables à la conduite sous l'influence de l'alcool ou après usage de stupéfiants**.

Il étend tout d'abord le champ de la peine complémentaire de confiscation de véhicule au délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou en état d'ivresse, au délit de conduite après usage de

stupéfiants¹, ainsi qu'en cas de refus de se soumettre aux épreuves et vérifications destinées à établir cet état.

Les sanctions applicables à la conduite sous l'emprise de l'alcool

Le code de la route distingue plusieurs infractions de conduite sous l'emprise de l'alcool, en fonction du degré d'alcoolémie de la personne concernée et selon qu'elle a ou non été soumise à des épreuves de dépistage ou des mesures de vérification de son état alcoolique.

En application de l'article L. 234-1 du code de la route, le **délit de conduite sous l'empire d'un état alcoolique** punit de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende le fait de conduire avec une concentration d'alcool dans le sang égale ou **supérieure à 0,80 gramme par litre** ou une concentration d'alcool dans l'air expiré égale ou supérieure à 0,40 milligramme par litre.

En vertu du même article, la **conduite en état d'ivresse manifeste** est punie des mêmes peines. Cette infraction n'est toutefois pas constatée au moyen d'une preuve technique, révélée par un appareil de mesure, mais par la présence de signes extérieurs et de troubles comportements qui témoignent d'une forte imprégnation alcoolique.

Le fait de conduire avec une concentration d'alcool dans le sang comprise entre 0,5 et 0,8 gramme par litre est puni d'une contravention de la quatrième classe (article R. 234-1 du code de la route).

Cet article facilite l'immobilisation et la mise en fourrière administrative des véhicules dont le conducteur s'est rendu coupable soit d'une conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'un état alcoolique, soit d'une conduite après usage de stupéfiants. Ces mesures pourraient être prononcées directement par l'officier ou l'agent de police judiciaire, avec l'accord préalable du préfet, transmis par tout moyen, comme cela est déjà le cas pour les infractions punies de la peine complémentaire de confiscation obligatoire du véhicule ainsi que pour les grands excès de vitesse (dépassement de la vitesse maximale autorisée supérieur à 50 km/h).

Serait par ailleurs allongée, de six mois à un an, la durée maximale de la mesure de suspension administrative du permis de conduire susceptible d'être prononcée, par le préfet, en cas de commission de ces mêmes infractions.

Enfin, l'article 31 du projet de loi prévoit que toute personne condamnée, en état de récidive, pour conduite sous l'empire d'un état d'alcoolique, fasse l'objet, outre d'une annulation de plein droit de son permis de conduire, d'une interdiction de conduire un véhicule qui ne soit pas équipé d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique, pendant une durée de trois ans au plus. Cette peine complémentaire remplacerait la peine d'interdiction de se présenter au

¹ L'article L. 235-1 du code de la route punit de deux ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende le fait pour toute personne de conduire un véhicule alors qu'il résulte d'une analyse sanguine ou salivaire qu'elle a fait l'usage de substances ou plantes classées comme stupéfiants.

permis de conduire actuellement susceptible d'être prononcée, de manière à réduire les comportements dangereux tout en évitant le déclassement social des individus condamnés.

Votre commission souscrit pleinement aux objectifs de renforcement de la sécurité routière portés par l'article 31 du projet de loi et approuve en conséquence les dispositions qu'il contient. Bien qu'elle soit consciente du durcissement conséquent des sanctions qui en découle, elle observe que les mesures envisagées ciblent les comportements les plus dangereux qui, chaque année, coûtent la vie à des centaines de personnes. Selon les statistiques de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR), depuis 2000, environ 30 % des accidents mortels sont ainsi, en moyenne, liés à une conduite sous l'emprise de l'alcool et entre 21 et 26 % à une conduite après usage de stupéfiants. Par ailleurs, l'usage du téléphone en conduisant serait la cause d'environ 1 % des accidents mortels et de 10 % des accidents corporels.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a néanmoins adopté **trois amendements**.

L'amendement COM-138 tend, en premier lieu, à **corriger une erreur matérielle**, la suspension provisoire du permis de conduire pour conduite en état d'ivresse manifeste n'étant prévue ni par le droit existant, ni par les dispositions du projet de loi.

En deuxième lieu, votre commission a adopté un **amendement COM-139** qui vise à **étendre la peine complémentaire d'interdiction de conduire un véhicule** qui ne soit pas équipé d'un dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique **au délit de refuser de se soumettre aux épreuves ou vérifications destinées à établir la preuve de l'état alcoolique**, prévu par l'article L. 234-8 du code de la route. Il s'agit de parachever l'alignement des sanctions encourues en cas de commission de ce délit sur celles prévues pour le délit de conduite sous l'empire de l'état alcoolique, afin de ne pas inciter les conducteurs à se soustraire aux épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique lors des contrôles de police.

Le même amendement clarifie les conditions dans lesquelles une personne condamnée pour conduite sous l'empire d'un état alcoolique en état de récidive est soumise, à l'issue de sa peine, à un contrôle médical de l'aptitude à conduire, en supprimant la référence à la commission médicale, qui relève du domaine réglementaire.

Enfin, votre commission a adopté l'**amendement COM-140** de son rapporteur qui **revient sur l'extension à quatre nouveaux délits du champ de la procédure administrative d'immobilisation et de mise en fourrière** de l'article L. 325-1-2 du code de la route. Dès lors qu'ils sont punis d'une peine complémentaire de confiscation du véhicule, ces quatre délits peuvent donner lieu à une immobilisation du véhicule, en vertu de l'article L. 325-1-1 du même code, après autorisation du procureur de la République. Il

n'apparaît en revanche pas souhaitable, au regard de l'atteinte portée au droit de propriété et aux coûts associés aux opérations de mise en fourrière, de permettre une immobilisation et une mise en fourrière sans autorisation préalable du procureur. Cette procédure d'immobilisation administrative n'a en effet de sens que lorsque la peine de confiscation est obligatoire et qu'il convient, en conséquence, d'immobiliser systématiquement le véhicule dès la commission de l'infraction, de manière à faciliter la confiscation judiciaire.

C. MIEUX ENCADRER LA POSSIBILITÉ OUVERTE AUX EXPLOITANTS DE SERVICES DE TRANSPORT PUBLIC COLLECTIF DE RECOURIR À DES ÉQUIPES PRIVÉES CYNOTECHNIQUES POUR LA DÉTECTION D'EXPLOSIFS

En vertu des articles L. 733-1 et R. 733-1 du code de la sécurité intérieure, la recherche et la détection d'explosif constituent, de même que les activités d'enlèvement, de neutralisation, de stockage et de destruction d'explosifs, des activités de sécurité publique relevant de la seule compétence de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, service rattaché au ministre de l'intérieur.

Une exception à ce principe existe pour le secteur de l'aviation civile, pour lequel un règlement européen de 2010¹ a autorisé le recours à des équipes cynotechniques privées pour la détection d'explosifs dans les emprises aéroportuaires ainsi que pour les opérations de filtrage des bagages.

L'article 32 du projet de loi tend à **créer un cadre légal spécifique permettant aux opérateurs de transport ferroviaire et guidé², ainsi qu'aux gestionnaires d'infrastructures ou de gares de voyageurs, de recourir également à des équipes cynotechniques privées pour la détection d'explosifs.**

Selon l'étude d'impact du projet de loi, une telle disposition a pour objectif de réduire les temps d'intervention des services de détection en cas de colis abandonné et de limiter, en conséquence, les ruptures d'exploitation et les temps d'attente pour les usagers.

Elle pérennise une expérimentation conduite depuis 2016 par les services de sécurité de la RATP et de la SNCF sur certaines gares du réseau francilien. Mise en place sous l'égide de la préfecture de police de Paris, cette expérimentation aurait en effet démontré l'efficacité d'un tel dispositif. Ainsi, le temps moyen d'arrêt du trafic en raison d'un colis abandonné a

¹ Règlement (UE) 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, abrogé et remplacé par le règlement d'exécution (UE) 2015/1998 de la commission du 5 novembre 2015 fixant des mesures détaillées pour la mise en œuvre des normes de base communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile.

² Les transports guidés recouvrent, en Ile-de-France, le métro et le RER.

diminué passant, pour la SNCF, de 52 à 12 minutes et, pour la RATP, de 45 à 31 minutes.

Tout en regrettant qu'une telle expérimentation ait pu être conduite sans base légale¹ alors même que la détection d'explosifs constitue un enjeu majeur en termes de sécurité publique, **votre rapporteur partage l'objectif poursuivi par l'article 32 du projet de loi**. Eu égard à la prégnance de la menace terroriste sur le territoire national et à l'augmentation conséquente des alertes pour colis abandonné, en particulier dans les transports publics, il lui apparaît en effet pertinent de recourir à des agents privés pour réaliser un premier niveau de détection et écarter, le plus rapidement possible, les situations ne présentant aucun danger.

Votre rapporteur s'est interrogée sur **la pertinence de créer un cadre juridique spécifique** aux exploitants de transport public. À l'occasion de ses auditions, il lui a en effet été indiqué qu'une réflexion interministérielle, pilotée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) avait été initiée en vue de créer, au sein du code de la sécurité intérieure, un cadre juridique général autorisant la délégation à des personnes privées, quel que soit le secteur concerné, d'activités de détection cynotechnique. Les besoins en matière de détection cynotechniques sont en effet également importants dans d'autres secteurs, en particulier dans le cadre des grandes manifestations sportives ou culturelles.

Eu égard à la nécessité de conférer une base légale aux activités initiées, à titre expérimental, par la RATP et la SNCF, votre rapporteur a cependant considéré **utile de procéder à cette première étape, étant entendu qu'une harmonisation avec le futur régime général devra, à terme, être conduite**.

L'article 32 du projet de loi procédant à une délégation, à des acteurs privés, d'activités rattachables à des missions de sécurité publique, votre rapporteur a toutefois jugé nécessaire d'en **encadrer strictement la mise en œuvre**.

La participation d'agents de sécurité privée à des missions de sécurité est en effet étroitement encadrée par la jurisprudence constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel juge ainsi contraire à l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le fait de « *déléguer à une personne privée des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits* »². Si cette jurisprudence ne s'oppose pas à la délégation de missions de sécurité à des personnes privées qui se limiteraient à des « *prestations techniques détachables*

¹ Initiée en juillet 2016 avec l'accord de la préfecture de police de Paris, cette expérimentation a été prolongée par le ministre de l'intérieur en décembre 2016.

² Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

des missions de souveraineté »¹, elle restreint néanmoins les possibilités d'intervention des sociétés de sécurité privée, notamment s'agissant de missions de police générale exercées sur la voie publique².

Dès lors, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement COM-141** qui **circonscrie les conditions dans lesquelles des agents privés pourraient intervenir** en vue de rechercher et détecter des explosifs.

Elle a, en premier lieu, jugé indispensable de limiter l'intervention d'équipes cynotechniques privées **aux emprises immobilières** des exploitants de transport public concernés, ainsi qu'à **leurs véhicules de transport**. Il s'agit d'exclure la possibilité, pour ces personnes privées, d'intervenir sur la voie publique, où les agents publics continueraient à être seuls en mesure d'assurer la détection d'explosifs.

En deuxième lieu, votre commission a souhaité **définir plus étroitement la nature des activités** susceptibles d'être confiées à des équipes cynotechniques privées, de manière à ne pas leur confier un pouvoir de police générale. Ainsi, leur compétence se limiterait à « *mettre en évidence l'existence d'un risque lié à la présence de matière explosives* », c'est-à-dire à une action de primo-détection destinée à discriminer rapidement les situations ne présentant aucun danger. En revanche, le soin de procéder, le cas échéant, à une levée de doute ou à des opérations de déminage continuerait de relever des forces publiques.

L'**amendement COM-141** exclut par ailleurs **la possibilité pour les équipes cynotechniques privées de procéder à de la recherche d'explosifs sur des personnes physiques**, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le secteur de l'aviation civile. Les personnes entendues par votre rapporteur ont en effet indiqué que l'inspection de personnes physiques nécessitait un dispositif de sécurité renforcé, notamment en vue de prévenir une éventuelle réaction violente de la personne inspectée, que seules les forces publiques étaient en mesure d'assurer.

Enfin, de manière à garantir la mise en œuvre d'une procédure stricte de contrôle de la qualification des équipes cynotechniques privées, la commission a jugé nécessaire de prévoir qu'un décret en Conseil d'État définira les conditions de formation et de qualification des équipes cynotechniques ainsi que les conditions de délivrance et de contrôle de la certification technique.

¹ Décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 relative à la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

² Dans sa décision n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, le Conseil constitutionnel a considéré que le fait d'associer des personnes privées à l'exercice de missions de surveillance générale de la voie publique n'était pas contraire à la Constitution dès lors que l'intervention de ces agents privés est limitée à un rôle d'assistance et qu'ils sont placés sous l'autorité d'un officier de police judiciaire.

D. APPROUVER LA REDÉFINITION DES COMPÉTENCES POUR ASSURER UNE SÉCURITÉ EFFICACE ET HOMOGENÈME DANS LES TRANSPORTS PUBLICS DU GRAND PARIS

Dans le cadre de la mise en œuvre du Grand Paris, le réseau de transport public d'Ile-de-France connaîtra, au cours des prochaines années, un important développement, avec notamment l'ouverture de quatre nouvelles lignes de métro (lignes 15, 16, 17 et 18) et de deux nouvelles lignes de tramway (T9 et T10).

Conformément au cadre fixé par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires*, l'exploitation de ces nouvelles lignes ne sera pas confiée à la RATP, exploitant historique du réseau francilien, mais sera attribuée à l'issue d'une mise en concurrence.

Au demeurant, comme le prévoit l'article L. 1241-6 du code des transports, le réseau historique exploité par la RATP (bus, tramways et métro) sera également progressivement ouvert à la concurrence, selon le calendrier suivant : 1^{er} janvier 2025 pour le réseau de bus, 1^{er} janvier 2030 pour le tramway et 1^{er} janvier 2040 pour le métro.

La RATP demeurera toutefois gestionnaire des infrastructures de transport, actuelles et futures.

Cette ouverture à la concurrence, nécessaire pour se conformer au droit de l'Union européenne, soulève des **enjeux importants en termes de cohérence du dispositif de sûreté et de sécurité** sur le réseau de transports francilien.

Jusqu'à présent en effet, la sécurité dans les transports publics de voyageurs était assurée par les deux services internes de sécurité de la RATP et de la SNCF, à savoir le groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) et le service de surveillance générale (la Suge), auxquels le législateur a confié des prérogatives spécifiques (permis de port d'arme en particulier).

La multiplication des acteurs assurant l'exploitation des services publics de transports en Ile-de-France remet en cause cet équilibre. En application de l'article L. 2261-1 du code des transports, chaque nouvel exploitant peut en effet se doter d'un service interne de sécurité.

Or, comme l'ont indiqué à votre rapporteur plusieurs personnes auditionnées, l'intervention, sur un même réseau de transports, qui plus est fortement interconnecté, de plusieurs acteurs de sécurité pourrait se révéler source d'inefficience.

Se pose, en premier lieu, la question de l'homogénéité du niveau de sécurité assuré sur l'ensemble du réseau : si les agents du GPSR disposent, en vertu de la loi, d'un niveau de formation approfondi et de prérogatives larges, tel ne serait en revanche pas le cas des personnels d'autres sociétés de

sécurité privée qui pourraient être recrutés par les nouveaux exploitants. En outre, la multiplication des acteurs sur un même réseau risquerait de soulever des difficultés de coordination, voire des interférences, et complexifierait la relation avec les forces de l'ordre, qui seraient confrontées à plusieurs interlocuteurs.

Dans ce contexte, **l'article 33 du projet de loi a pour objet de redéfinir les compétences du GPSR**, de manière à lui permettre d'intervenir au-delà du périmètre d'exploitation de la RATP. Lui serait, d'une part, confiée la sécurité de l'ensemble des lignes de métro du Grand Paris Express, y compris sur les lignes qui ne seraient, à terme, pas exploitées par la RATP. Le GPSR pourrait, d'autre part, intervenir, à la demande de l'autorité organisatrice de transport, qu'il s'agisse ou non d'Ile-de-France Mobilités¹, sur des réseaux de surface exploités par d'autres sociétés.

Votre commission souscrit à l'objectif poursuivi par cet article. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, il lui apparaît en effet nécessaire qu'un niveau élevé de sécurité soit assuré, de manière homogène, sur l'ensemble du réseau de transports publics en Ile-de-France.

Elle observe néanmoins que l'exclusivité donnée au groupe de sécurité interne de la RATP sur l'ensemble du réseau métropolitain soulève des interrogations et ne suscite pas l'adhésion de tous les acteurs. Lors de leur audition par votre rapporteur, les représentants d'Ile-de-France Mobilités, tout en partageant le souci d'assurer un niveau élevé de sécurité sur le réseau francilien, ont ainsi défendu un autre modèle. À l'instar de ce qui a été mis en place sur le réseau ferroviaire², ils proposent que ne soit confié au service interne de sécurité de la RATP qu'une simple faculté d'intervenir au profit d'autres sociétés exploitantes, à la demande de l'autorité régulatrice des transports.

Votre commission a estimé que les caractéristiques spécifiques du réseau de métro justifiaient toutefois qu'une compétence exclusive soit confiée au service de sécurité de la RATP. La forte interconnexion du réseau de métro, bien plus importante que sur le réseau de bus ou de trains par exemple, nécessite en effet qu'une attention spécifique soit apportée à l'homogénéité et à la cohérence du dispositif de sécurité. Par ailleurs, comme l'ont indiqué plusieurs personnes entendues par votre rapporteur, le niveau de la menace dans les transports souterrains, plus élevé que sur le réseau de surface, justifie une sécurité renforcée, que le GPSR, eu égard aux prérogatives spécifiques dont il dispose et à son expérience, paraît plus à même d'assurer.

¹ En application de l'article L. 1241-3 du code des transports, Ile-de-France Mobilités peut en effet déléguer une partie de ses attributions à des collectivités territoriales ou à leurs groupements.

² En application de l'article L. 2251-1-1 du code des transports, le service de sécurité interne de la SNCF, la Suge, peut intervenir au profit d'autres sociétés exploitantes, mais uniquement à leur demande.

Cette exclusivité ne paraît pas, en outre, contraire au droit de l'Union européenne, dès lors que l'activité de sécurité ne constitue pas une activité économique devant faire l'objet d'une ouverture à la concurrence. Votre commission observe au demeurant que l'article apporte des garanties de nature à éviter que l'attribution de cette compétence exclusive à la RATP lui confère un avantage quelconque, en prévoyant :

- la rémunération de la mission de sécurité de la RATP par l'autorité organisatrice de la mobilité, dans le cadre d'une convention pluriannuelle précisant les objectifs assignés à l'opérateur ainsi que la tarification pratiquée ;

- une séparation comptable stricte entre la mission de sécurité, d'une part, et les missions d'exploitation du réseau et de gestionnaire des infrastructures, d'autre part.

Si des améliorations lui sont apparues possibles en matière de régulation de la tarification des prestations de sécurité qui seront exécutées par la RATP sur le modèle de ce qui est prévu pour la SNCF, votre commission a estimé qu'il appartenait davantage à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, saisie au fond, de procéder à ces modifications relevant de sa compétence.

Au bénéfice de ces observations, **vostra commission a émis un avis favorable à l'adoption de l'article 33 du projet de loi.**

E. RÉTABLIR LA PROPORTIONNALITÉ DES SANCTIONS APPLIQUÉES EN CAS DE NON-PAIEMENT DU PÉAGE SUR AUTOROUTES

L'article 40 du projet de loi comporte plusieurs dispositions destinées à **préparer la mise en place du flux libre intégral sur les autoroutes.**

Pratiqué dans plusieurs pays, le flux libre intégral a pour objectif de fluidifier la circulation sur les autoroutes soumises à péage, en supprimant toute barrière et en permettant le paiement à distance, *via* des dispositifs de portique qui détectent le passage des véhicules.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le développement des autoroutes à flux libre, s'il présente de nombreux avantages sur le plan des mobilités, risque toutefois de s'accompagner d'une **augmentation sensible des fraudes au péage** en raison de la suppression des barrières physiques. La perte de recettes est ainsi évaluée à 5 %, contre 0,02 % aujourd'hui.

De manière à prévenir ce risque, l'article 40 du projet de loi tend à **renforcer les dispositifs de contrôle et de sanctions en cas de non-paiement du péage.**

Il introduit ainsi dans le code de la route **un délit dit d'habitude** sanctionnant de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende le

fait d'éluder de manière habituelle le paiement du péage sur une autoroute. Sur le modèle du délit de fraude d'habitude dans les transports en commun, puni des mêmes peines, l'habitude serait caractérisée par le fait d'avoir fait l'objet, sur une période de douze mois, de plus de cinq contraventions pour non-paiement d'un péage autoroutier. Serait exclues de ce décompte les infractions ayant fait l'objet d'une transaction¹, c'est-à-dire les infractions pour lesquelles l'action publique a été éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire à l'opérateur exploitant l'autoroute.

La procédure de la transaction en cas de non-paiement du péage

En vertu de l'article 529-6 du code de procédure pénale, en cas de commission de l'infraction de non-paiement du péage, l'exploitant et le contrevenant peuvent conclure une transaction se composant d'une indemnité forfaitaire et de la somme due au titre du péage.

Le paiement de cette transaction a pour conséquence d'éteindre l'action publique.

À défaut de paiement de l'amende dans un délai de deux mois, l'amende change de nature : elle devient une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public.

Par ailleurs, l'article 40 **durcit le régime de la transaction prévue pour les infractions de non-paiement du péage** : en cas de non-paiement, dans un délai de quatre mois, de l'amende forfaitaire majorée due au Trésor public, celui-ci aurait désormais l'obligation de faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule du contrevenant en cas de vente d'occasion.

Votre commission entend les enjeux soulevés par la mise en place des autoroutes à flux libre et la nécessité de mieux prévenir les risques de fraude. Elle a toutefois estimé que **le renforcement des sanctions prévu était disproportionné au regard de la nature de l'infraction commise**.

Soucieuse de préserver l'échelle des peines au sein du code de la route, elle a donc adopté un **amendement COM-143** de son rapporteur qui :

- tend à **réduire les peines encourues en cas de commission du délit habituel de fraude au péage**. Une telle peine est en effet apparue disproportionnée au regard de la nature de l'infraction commise, qui n'induit aucun risque pour la sécurité routière. Par ailleurs, contrairement aux justifications présentées dans l'étude d'impact, l'alignement sur le délit de fraude habituelle dans les transports publics n'apparaît pas pertinent : dès lors que les contrôles au péage seront, contrairement aux contrôles des titres

¹ En vertu de l'article 529-6 du code de procédure pénale, pour les contraventions à la police des transports relevant des quatre premières classes, l'exploitant et le contrevenant peuvent conclure une transaction, se composant d'une indemnité forfaitaire et de la somme due au titre du transport (montant du ticket ou du péage par exemple). Le paiement de cette transaction a pour conséquence d'éteindre l'action publique. A défaut de paiement de l'amende dans un délai de deux mois, l'amende change de nature : elle devient une amende forfaitaire majorée recouvrée par le Trésor public.

de transport, systématiques, la probabilité de constater le délit sera beaucoup plus élevée ;

- vise à supprimer l'obligation faite au Trésor public de faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule en cas de non-paiement de l'amende forfaitaire majorée. De l'avis de votre commission, la nature de l'infraction commise ne justifie pas que cette mesure d'opposition soit rendue obligatoire, alors qu'elle demeurerait une simple faculté lorsque l'amende forfaitaire majorée a été prononcée pour d'autres infractions au code de la route, y compris d'une gravité supérieure (excès de vitesse, conduite d'un véhicule non assuré, etc.).

V. CONSOLIDER LA RÉDACTION DE L'ARTICLE 35 AU REGARD DES RÈGLES DE LA COMMANDE ET DE LA DOMANIALITÉ PUBLIQUES

A. DES DISPOSITIONS VOULUES POUR SÉCURISER LE RECOURS AUX CONVENTIONS DE TERMINAL ET EN PRÉCISER LE RÉGIME

Devenues l'instrument normal de gestion des terminaux portuaires depuis la réforme de 2008¹, les conventions de terminal « valent autorisation d'occuper le domaine public [pour le prestataire retenu et] 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 »². Malgré cette définition, le Conseil d'État a récemment requalifié une convention de terminal³, considérant qu'il ne s'agissait pas d'une convention d'occupation du domaine public mais d'un contrat de concession tel que défini par le droit de l'Union européenne transposé en droit national⁴. Le juge considérait notamment que le contrat avait pour objet de répondre à un besoin d'un grand port maritime pour réaliser certaines des missions qui lui sont confiées par la loi.

En réaction à cette jurisprudence, l'article 35 du projet de loi tend à créer un nouvel article du code des transports afin, d'une part, de clarifier les situations dans lesquelles un grand port maritime doit recourir à une convention de terminal portuaire ou à un contrat de concession et, d'autre part, à préciser le régime applicable aux conventions de terminal portuaire.

¹ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

² Article R. 5312-84 du code des transports.

³ Conseil d'État, 14 février 2017 Société de Manutention portuaire d'Aquitaine.

⁴ Directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, notamment transposée par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

1. Des précisions quant à la distinction entre convention de terminal portuaire et contrat de concession

L'article 35 du projet de loi prévoit que, pour la mise en œuvre des missions qui lui sont confiées par la loi, « *les grands ports maritimes concluent des conventions de terminal, qui sont des conventions d'occupation du domaine public* » soumises de plein droit aux règles relatives à l'occupation du domaine public¹, sous réserve des règles spéciales que cet article tend à fixer.

Néanmoins, l'article 35 du projet de loi tend à préciser que « *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* » et qu'il doit ainsi suivre le droit commun de la commande publique en matière de concessions de services². Il exclut cependant les règles prévoyant l'encadrement des tarifs à la charge des usagers³ ainsi que celles relatives à l'accessibilité des données essentielles du contrat de concession⁴ afin de ne pas « *altérer la concurrence loyale entre les opérateurs européens* »⁵. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État considère que ces dérogations « *ne pose[nt] pas de difficultés dès lors que les dispositions en cause n'ont pas été prises pour la transposition de la directive 2014/23/UE [du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession]* »⁶.

2. Deux apports au régime des conventions de terminal portuaire : la modulation des redevances et la « clause de retour ».

Cet article 35 du projet de loi tend à ce que la convention de terminal portuaire puisse « *prévoir que le montant de la redevance due [par le cocontractant] comporte une part dégressive en fonction du trafic ou de la performance environnementale de la chaîne de transport* ». Cette spécificité est voulue pour, d'une part, « *inciter les opérateurs à augmenter le trafic* »⁷ et, d'autre part, « *encourager les opérateurs à avoir politique commerciale favorisant l'utilisation de navires moins polluants* »⁸.

Cet article tend également à ce qu'une convention de terminal permette aux grands ports maritimes d'acquérir « *des ouvrages, constructions, installations et biens réalisés ou acquis par le cocontractant* » lors de l'exécution de la convention de terminal afin, notamment, de les mettre à disposition ou

¹ Règles prévues au titre II du livre I^{er} de la deuxième partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

² Règles fixées par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

³ Article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

⁴ Section 2 du chapitre I^{er} du titre IV de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016.

⁵ Étude d'impact, p. 330.

⁶ Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2018 relatif à un projet de loi d'orientation des mobilités, alinéa 97.

⁷ Étude d'impact, page 329.

⁸ Ibidem.

les céder à un autre cocontractant. Cette « clause de retour » est justifiée par le besoins d'« inciter l'opérateur à investir dans ces biens jusqu'à la fin de la convention »¹.

Le Conseil d'État estime que ces deux dispositifs dérogatoires « d'une part, ne méconnaissent pas les dispositions de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession, d'autre part, n'exposent pas en tant que telles ces conventions à une requalification en concession de services »².

B. L'APPORT DE PRÉCISIONS RÉDACTIONNELLES PAR LA COMMISSION DES LOIS

La saisine pour avis de votre commission est justifiée par le fait que l'article 35 du projet de loi traite des règles applicables à la commande publique et à la domanialité publique. Votre rapporteur s'est donc focalisé sur la forme et la cohérence des dispositions en cause au regard des règles applicables à ces deux domaines.

Votre rapporteur souligne la portée pédagogique de la distinction opérée par cette disposition entre les cas nécessitant une convention de terminal et ceux nécessitant une concession. La définition des contrats de concession étant fixée par le droit européen, il n'est pas possible d'y déroger par l'intermédiaire d'une loi. Le présent article ne peut donc que clarifier la frontière existant entre convention de terminal et concession, mais ne peut pas la déplacer. Toute tentative du législateur tendant à soustraire au droit de la commande publique une convention qui répond matériellement aux critères fixés par le droit européen serait vaine, une loi de « camouflage » étant alors écartée par le juge qui resterait libre de requalifier la convention en cause.

Afin d'améliorer la qualité rédactionnelle de l'article 35 du projet de loi, votre commission a adopté l'amendement COM 142 de son rapporteur répondant à un triple objectif.

Le premier concerne la « clause de retour » introduite pour les conventions de terminal. L'amendement COM 142 vient d'abord rappeler que la possibilité de stipuler une clause de retour au sein d'une convention d'occupation du domaine publique ne peut, en aucun cas, être un moyen de contourner les règles applicables aux concessions et aux marchés publics. Il établit par ailleurs une distinction entre le retour des biens meubles appartenant au cocontractant et le retour des biens immeubles qu'il a édifiés sur le domaine public. En effet, ces biens immeubles n'appartiennent pas formellement au cocontractant, qui ne jouit que de droits réels³. Afin de tenir

¹ Étude d'impact, pp. 329 et 330.

² Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2018 relatif à un projet de loi d'orientation des mobilités, alinéa 96.

³ Articles L. 1311-5 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques.

compte de cette distinction, l'amendement vient donc substituer un régime d'indemnisation au régime d'acquisition initialement prévu par le texte pour les biens immeubles.

Alors que le texte initial envisageait les concessions de services comme unique alternative aux conventions de terminal, le deuxième objectif de l'amendement COM 142 est de permettre aux grands ports maritimes de recourir également à des concessions de travaux. Cette option n'avait pas été inscrite dans le projet de loi car elle ne correspond pas aux cas les plus couramment rencontrés par les grands ports maritimes. Il semble cependant dommageable de les priver d'un tel outil.

Enfin, cet amendement assure les coordinations nécessaires pour tenir compte de l'entrée en vigueur prochaine du code de la commande publique¹, qui se substituera notamment à l'ordonnance du 29 janvier 2016 visée par l'article 35 du projet de loi.

*

* *

Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles du projet de loi d'orientation des mobilités dont elle s'est saisie pour avis.

¹ L'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique a été publiée le 5 décembre 2018. Son entrée en vigueur est différée au 1^{er} avril 2019.

de 100 millions d'euros, ce qui ne serait rien comparé au coût des compétences de mobilité qu'elles exercent déjà, représentant plus de 7 milliards d'euros. C'est pourtant un vrai sujet.

Le versement transport devient le versement mobilité car il pourra financer le développement de mobilités alternatives, mais sa levée sera toujours conditionnée à l'organisation d'un service régulier de transport public de personnes.

Comment conjuguer l'innovation technologique, qui est fort utile, et la protection des données personnelles ? Nous avons besoin de plus de précisions sur l'habilitation à légiférer par ordonnance.

L'accessibilité aux transports urbains est encore trop virtuelle, il est vrai.

Je partage le souci de sécurité de Mme Lherbier, qui sera accru par la voiture partagée.

M. François Pillet, président. – Merci. Je peux d'ores et déjà dire au rapporteur que si certains de ses amendements devaient être rectifiés pour s'adapter à des amendements de la commission saisie au fond, elle aurait le mandat de la commission des lois pour le faire.

EXAMEN DES ARTICLES

Mme Françoise Gatel, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à définir l'autorité organisatrice des mobilités sur le territoire des communes isolées, les îles mono-communales et futures « communes-communautés ». Il propose un dispositif inspiré de celui destiné aux communautés de communes.

L'amendement [COM-120](#) est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur pour avis. – Cet amendement tend à préciser les conditions de transfert de la compétence d'organisation des mobilités des communes aux communautés de communes, sur la base du droit commun. Il vise également à indiquer que ce transfert doit se faire avant le 1^{er} juillet 2021 et non plus avant le 1^{er} janvier 2021. Cette dernière date est irréaliste, car les conseils communautaires ne seront pas en mesure de travailler avant septembre 2020, il convient de leur laisser le temps d'étudier ce type de projet.

L'amendement [COM-121](#) est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur pour avis. – Le présent amendement a pour objet, d'une part, de fixer un délai à l'exercice de la réversibilité de droit prévue au III du nouvel article L. 1231-1 du code des transports, en vue de sécuriser la procédure de transfert à une communauté de communes de la compétence d'organisation de la mobilité exercée par la région. Il a trait, d'autre part, aux conditions dans lesquelles le transfert peut

être demandé à la région. Deux cas de réversibilité sont prévus par la loi, nous proposons d'en ajouter un troisième : en cas d'accord avec la région, la communauté de communes pourrait redevenir compétente en matière d'organisation des mobilités.

L'amendement [COM-122](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement a pour objet de clarifier l'obligation de planification qui incombe à une autorité organisatrice de la mobilité, afin d'éviter toute ambiguïté sur les obligations qui lui sont imposées en la matière et de s'en tenir sur ce point au droit actuel. Seules les autorités organisatrices de la mobilité dont le ressort territorial est situé dans une agglomération de plus de 100 000 habitants seraient assujetties à l'obligation d'élaborer un plan de mobilité. Les autres autorités organisatrices de la mobilité pourraient, à titre facultatif, élaborer soit un plan de mobilité, soit un plan de mobilité rurale.

L'amendement [COM-123](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement propose que la planification de la politique de mobilité de l'autorité organisatrice de la mobilité régionale puisse être intégrée au schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. C'est pertinent et cohérent par rapport aux objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. J'insiste sur le fait qu'il s'agirait d'une simple faculté.

L'amendement [COM-124](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à assouplir les conditions dans lesquelles la région peut déléguer l'exercice de sa compétence en matière d'organisation des mobilités à une collectivité territoriale, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ou à une autre autorité organisatrice de la mobilité.

L'amendement [COM-125](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement tend à supprimer un alinéa ayant trait aux contentieux liés au transfert de la compétence du transport scolaire dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ces contentieux sont nés en raison de l'imprécision de la loi concernant la prise en compte des ressources allouées par les départements aux autorités compétentes en matière d'organisation du transport urbain. Le législateur avait clarifié son intention dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificatives pour 2016, en indiquant que ces aides libres des départements devaient bien être intégrées dans les charges comprises dans le transfert. Mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 45 de la Constitution. L'alinéa concerné reprend cette disposition censurée, mais cela pose notamment une difficulté juridique : en cas de

recours pour excès de pouvoir, le juge devra se placer à la date de la décision, prise en 2017. Il faudrait donner une portée rétroactive à cette disposition pour qu'elle puisse être prise en compte par le juge, ce qui est, en général, n'est pas accepté par la commission des lois.

L'amendement [COM-126](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Les bassins de mobilités sont définis par la région, pour correspondre au périmètre de déplacements des usagers. Cet amendement propose une concertation entre tous les acteurs : ces bassins de mobilité seraient soumis pour avis aux différentes autorités organisatrices de la mobilité. L'amendement précise par ailleurs que les bassins de mobilité couvrent l'ensemble du territoire régional.

L'amendement [COM-127](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Nous proposons d'introduire au sein du texte de loi l'obligation de conclure un contrat opérationnel de mobilité à l'échelle de chaque bassin de mobilité, afin que les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité soient définies clairement.

L'amendement [COM-128](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement a pour objet d'indiquer que le comité des partenaires, créé au sein de chaque autorité organisatrice de la mobilité, est consulté au moins une fois par an, outre avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité ou de la politique tarifaire, ainsi que sur la qualité des services et l'information mise en place.

L'amendement [COM-129](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à clarifier la portée du nouvel article L. 1214-19-1 du code des transports qui fixe un délai aux autorités organisatrices de la mobilité nouvellement créées pour élaborer un plan de mobilité. Il précise que l'obligation d'élaborer un tel plan ne concernerait que les autorités organisatrices de la mobilité dont le ressort territorial est inclus dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Il porte par ailleurs de 18 à 24 mois le délai imparti pour élaborer ce plan. La ministre des transports Mme Élisabeth Borne, convaincue que la question de la mobilité constitue un enjeu d'importance, veut aller vite. Or, il nous paraît fondamental de laisser le temps nécessaire pour réaliser un travail sérieux.

L'amendement [COM-130](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à supprimer trois habilitations sollicitées par le Gouvernement pour légiférer par ordonnances afin de faciliter l'accès aux données des « véhicules connectés ». Il faut être audacieux sur le sujet et notre droit doit anticiper ces

évolutions technologiques. Le champ des habilitations demandées est cependant, en l'état, trop large et trop imprécis. Il ne répond pas à certaines demandes des collectivités et ne présente pas suffisamment de garanties – faute notamment de préciser la finalité des traitements de données. Je propose de travailler avec le Gouvernement à une rédaction plus satisfaisante en vue de la séance et, dans l'attente, de supprimer cet article.

L'amendement [COM-131](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement est rédactionnel.

L'amendement [COM-132](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à étendre aux services de police municipale la possibilité de mettre en place des dispositifs de contrôle automatisé des voies réservées, après autorisation du préfet. Il s'agit d'une proposition qui, je pense, conviendra à toutes les collectivités.

L'amendement [COM-133](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement est rédactionnel.

L'amendement [COM-134](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement prévoit un masquage immédiat et irréversible des images permettant l'identification des passagers et des tiers lorsque leur photographie a été captée par un dispositif de contrôle automatisé des véhicules empruntant une voie réservée à la circulation.

L'amendement [COM-135](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à prévoir ce même masquage immédiat et irréversible pour les passagers et tiers de véhicules circulant au sein d'une zone à faibles émissions.

L'amendement [COM-136](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à modifier les dispositions du projet de loi renforçant la lutte contre les outrages et les violences commises à l'encontre des examinateurs du permis de conduire. Le texte qui nous est présenté prévoit à titre de sanction une mesure administrative d'interdiction de se présenter aux épreuves du permis de conduire. Cela semble excessif et je proposerai de supprimer cette mesure administrative car il suffirait d'une simple plainte ou récrimination d'un examinateur pour qu'une interdiction soit prononcée. La nécessité de légiférer en la matière n'est de surcroît pas avérée puisqu'entre 2012 et 2016 seules sept condamnations ont été prononcées. Par ailleurs, l'amendement précise les conditions dans lesquelles le juge pourra ne pas prononcer la

peine complémentaire d'interdiction de se présenter au permis de conduire, peine complémentaire rendue obligatoire par le projet de loi

L'amendement [COM-137](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement tend à corriger une erreur matérielle, la suspension provisoire du permis de conduire pour conduite en état d'ivresse manifeste n'étant prévue ni par le droit existant, ni par les dispositions du projet de loi.

L'amendement [COM-138](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement propose d'aligner les peines complémentaires encourues par tout conducteur refusant de se soumettre aux épreuves ou vérifications destinées à établir la preuve de l'état alcoolique sur celles prévues pour le délit de conduite sous l'empire de l'état alcoolique.

L'amendement [COM-139](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement revient sur l'extension du champ de la procédure administrative d'immobilisation et de mise en fourrière à quatre nouveaux délits. La procédure d'immobilisation ne constitue pas une sanction. Elle a pour objectif de faciliter au moment du jugement la confiscation judiciaire du véhicule lorsqu'elle est prévue par la loi. Dès lors que les quatre délits visés sont ou seront punis de la peine complémentaire de confiscation du véhicule, il sera possible de procéder à l'immobilisation et à la mise en fourrière du véhicule utilisé pour commettre l'infraction, après accord du procureur de la République. En effet, il serait excessif de soumettre la confiscation au seul avis d'un officier de police judiciaire.

L'amendement [COM-140](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement tend à encadrer plus strictement la possibilité pour des exploitants de transports collectifs de recourir à des équipes cynotechniques privées pour détecter la présence de matières explosives. Il s'agit de raccourcir les délais d'immobilisation du trafic dans les transports publics. Il est prévu que ces équipes ne puissent procéder à aucune recherche d'explosifs sur des personnes physiques et que leur action soit limitée aux emprises immobilières des transporteurs publics. L'amendement prévoit également qu'un décret en Conseil d'État définira les conditions de formation et de qualification de ces équipes ainsi que les conditions de délivrance et de contrôle de la certification technique.

L'amendement [COM-141](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement porte sur l'article 35 du projet de loi relatif aux ports. Le juge administratif a récemment requalifié en concession une convention d'occupation du domaine public. Nous devons à la fois veiller au respect de la réglementation

européenne et au développement de l'activité portuaire. Il existe des conventions d'occupation du domaine public permettant que des cocontractants construisent des immeubles pour un usage lié à l'activité s'y exerçant. L'amendement prévoit, à échéance, une possibilité d'indemnisation pour ces immeubles qui ne peuvent être vendus car construits sur le domaine public. Cet amendement précise également les cas dans lesquels le recours aux concessions est nécessaire pour les grands ports maritimes.

Mme Agnès Canayer. – Cette clarification qui porte sur l'utilisation du domaine public maritime est très attendue par les opérateurs des grands ports maritimes français. Votre amendement va dans ce sens. Les opérateurs pourront recourir à ces conventions qui sécurisent leurs investissements.

L'amendement [COM-142](#) est adopté.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – Cet amendement modifie l'article 40 que je qualifierais de « fantaisiste ». Avec la création du dispositif de péage automatique, des contrôles systématiques seront réalisés afin s'assurer du paiement du péage par les utilisateurs. Le projet de loi, qui s'aligne sur le délit de fraude habituelle dans les transports publics, prévoit une peine d'emprisonnement qui nous paraît disproportionnée. De surcroît, peu de personnes sont condamnées à de l'emprisonnement pour le délit de fraude habituelle dans les transports publics.

M. François Pillet, président. – Nous vous remercions de veiller au respect de l'échelle des peines.

[Mme Françoise Gatel](#), rapporteur pour avis. – L'amendement vise également à supprimer l'obligation faite au Trésor public de faire opposition au transfert du certificat d'immatriculation du véhicule en cas de non-paiement d'une amende forfaitaire majorée.

L'amendement [COM-143](#) est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Francis Le Gunehec, chef du bureau de la législation pénale générale

Mme Aline Lemoux, rédactrice au sein du bureau de la législation pénale générale

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Thomas Campeaux, directeur

M. Aurélien Adam, adjoint au sous-directeur des polices administratives

M. David Foltz, adjoint au chef du bureau de la liberté individuelle

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

Direction générale des collectivités locales

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, chef du bureau des services publics locaux

M. Laurent Pétiau, adjoint au chef du bureau des services publics locaux

M. Mathieu Garnesson, rédacteur au sein du bureau des services publics locaux

M. Elie Heitz, adjoint au chef du bureau de la fiscalité locale, sous-direction des finances locales et de l'action économique

M. Jonathan Deroyant, rédacteur au bureau du financement des transferts de compétences, sous-direction des finances locales et de l'action économique

Ministère de l'intérieur

Délégation à la sécurité routière (DSR)

M. Emmanuel Barbe, délégué interministériel à la sécurité routière

M. Ludovic Guillaume, sous-directeur à la protection des usagers de la route

Mme Marion Joffre, cheffe du bureau de la législation et de la réglementation

M. Luc Deshayes, adjoint à la cheffe du bureau de la législation et de la réglementation

Ministère de la Transition écologique et solidaire

M. Nicolas d'Arco, conseiller chargé des nouvelles mobilités, cabinet de la ministre chargée des transports

M. Julien Dehornoy, directeur adjoint de cabinet, cabinet de la ministre chargée des transports

Mme Nina Bourcier, conseillère en charge des relations avec le Parlement et les élus au cabinet de la ministre chargée des transports

Mme Pauline Métivier, directrice de cabinet de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

M. Alexandre Trémolière, chef du bureau du droit pénal, du droit privé et de la déontologie à la DGITM

M. Pierre des Roseaux, conseiller sur la loi d'orientation des mobilités à la DGITM

M. Hervé Brulé, adjoint au directeur à la direction des affaires maritimes à la DGITM

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

M. Pascal Bolot, préfet, directeur Protection et sécurité de l'État

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. Frédéric Cuillerier, président de l'association départementale des maires du Loiret, président de la commission transport de l'AMF

Mme Louise Larcher, conseillère technique

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Association des maires ruraux de France (AMRF)

M. Dominique Dhumeaux, président de l'Association des maires ruraux de la Sarthe, maire de la commune de Fercé-sur-Sarthe

M. Cédric Szabo, directeur de l'AMRF

Assemblée des Communautés de France (AdCF)

M. Charles-Éric Lemaigen, premier vice-président, conseiller métropolitain d'Orléans Métropole

Mme Amandine Fouché, responsable des relations avec le Parlement

M. Olivier Crépin, conseiller économie, mobilités

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Augustin Rossi, conseiller transports de l'ADF

Mme Marylène Jouvien, conseiller en charge des relations avec le Parlement

Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Mme Sophie Nerbonne, directrice de la conformité

M. Félicien Vallet, ingénieur expert au service de l'expertise technologique (direction des technologies et de l'innovation)

Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires

Groupe RATP

M. Jérôme Harnois, membre du comité exécutif, directeur en charge de la maîtrise des risques, de la sûreté et des affaires institutionnelles

M. Julien Laurent, directeur des relations institutionnelles

Île-de-France Mobilités (ex-Stif)

M. Laurent Probst, directeur général

M. Maxime Bourdonnel, juriste

M. Guillaume Autier, chargé de projets sûreté

Régions de France

M. David Valence, vice-président de la délégation mobilités et infrastructures de transport de la région Grand Est

Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire

M. Nicolas Pujot, conseiller de la commission transports

Société nationale des chemins de fer (SNCF)

M. Stéphane Volant, secrétaire général

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

M. Paul Vosgiens, spécialiste cynophile pour SNCF

Syndicat national des entreprises de sécurité

M. Cédric Paulin, délégué général

*Personnes entendues conjointement avec la commission
de l'aménagement du territoire et du développement durable*

Ministère des transports

Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports

Groupement des autorités responsables de transport (GART)

M. Louis Nègre, président

M. Guy Lebras, directeur général

Association des petites villes de France (APVF)

M. Christophe Bouillon, président, député de Seine-Maritime, maire honoraire de Canteleu

M. Atte Oksanen, chargé de mission

Métropole du Grand Paris

M. Patrick Ollier, président

M. Daniel Guiraud, vice-président chargé de la mise en œuvre de la stratégie environnementale et du développement des réseaux énergétiques

M. Paul Mourier, directeur général des services

M. Rémy Marcin, directeur des relations institutionnelles

Métropole de Lyon

M. David Kimelfeld, président

M. Grégoire Carrier, directeur stratégies territoriales et politiques urbaines

M. Pascal Protière, conseiller technique au cabinet du président