

**AVIS SUR UN PROJET DE LOI**  
**d'orientation des mobilités**

NOR : TRET1821032L/Verte-2

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 13 août 2018 d'un projet de loi d'orientation des mobilités, comportant vingt-neuf articles. Le terme d' « orientation » utilisé par l'intitulé de la loi ne doit pas être entendu au sens des « lois d'orientation » antérieures à la révision constitutionnelle de 2008 qui les a remplacées par les lois dites « de programmation » désormais prévues par l'article 34 de la Constitution. Il ne s'agit pas, pour le Gouvernement, de proposer au Parlement des articles programmatiques, hors celui consacré au financement des investissements de l'Etat dans les transports pour la période 2019-2027, l'essentiel du projet est fait de dispositions normatives engageant les mutations que la protection de l'environnement, les évolutions technologiques et la nécessité d'offrir de nouveaux services de transports imposent d'apporter à nos modes actuels de déplacement.

2. Ce projet a été complété d'abord par une saisine du 2 octobre 2018, qui, outre qu'elle procédait à la modification de onze de ces vingt-neuf articles, en a ajouté vingt-deux, puis par une saisine du 12 octobre suivant, qui a également introduit trois articles nouveaux dans le projet. Deux saisines rectificatives ont enfin été reçues les 9 et 14 novembre. Ce calendrier n'a facilité ni l'étude du projet, ni la prise en compte des résultats des consultations obligatoires dont il devait faire l'objet, qui ont certes toutes été effectuées mais selon des procédures d'urgence.

Le Conseil d'Etat n'a disposé de l'avis du Conseil national d'évaluation des normes que le mercredi 14 novembre au soir, la veille de l'assemblée générale. L'avis du Conseil économique, social et environnemental, requis par l'article 70 de la Constitution pour une loi de programmation, n'a été reçu que le 15 novembre au matin.

Comme le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le souligner, si la brièveté des délais impartis peut être sans incidence sur les avis recueillis lorsqu'ils portent sur un nombre limité de

dispositions, il n'en va pas de même lorsque la consultation porte sur l'ensemble du projet de loi, ou une partie substantielle de celui-ci, surtout lorsque son volume est important. Compte tenu de la date à laquelle les avis ont été rendus, la possibilité de les prendre en compte est extrêmement réduite : aussi bien pour permettre au Gouvernement d'intégrer dans son projet, le cas échéant, les modifications recommandées par ces avis que pour garantir au Conseil d'Etat, dont la consultation trouve son fondement dans l'article 39 de la Constitution, les conditions de nature à examiner, de manière approfondie et pleinement informée, l'ensemble des questions soulevées.

3. L'étude d'impact du projet a également pâti de cette saisine en plusieurs phases qui a ajouté des incohérences aux lacunes et insuffisances initiales souvent liées à l'hétérogénéité des sujets traités par le projet de loi, voire à la diversité des dispositions au sein d'un même article. Les observations qui suivent soulignent les manques les plus marquants au regard des prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009, auxquels le Gouvernement s'est efforcé de remédier par l'étude d'impact rectificative parvenue le 14 novembre 2018, dans la perspective du dépôt du projet de loi au Parlement.

4. Ce projet de loi comprenant donc, dans sa version la plus aboutie, cinquante-quatre articles, est organisé en cinq titres consacrés successivement à la gouvernance en matière de mobilité, à la révolution numérique dans les mobilités, au développement des mobilités propres et actives, à la programmation des investissements dans les transports et enfin à des de mesures annoncées comme « de simplification et mesures diverses », comprenant en réalité de nombreuses de renforcement de la sûreté et de la sécurité des transports. Pour l'essentiel, les articles qui y figurent s'inscrivent dans les thèmes ainsi énoncés, de sorte que, moyennant le déplacement de quelques dispositions à l'intérieur du projet, le Conseil d'Etat n'a modifié ni cette structure, ni ces intitulés.

5. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre de nombreuses améliorations de rédaction qui s'expliquent d'elles-mêmes, ce projet de loi appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations suivantes.

### **Sur le titre relatif à la gouvernance en matière de mobilité**

Ce titre comporte quatre chapitres respectivement intitulés : « *Organisation plus efficace des mobilités dans chaque partie du territoire* », « *Renforcement de la coordination des autorités organisatrices de mobilité au service de l'intermodalité* », « *Mobilité solidaire* » et « *Mesures spécifiques aux outre-mer* ».

## **L'organisation des mobilités dans chaque partie du territoire**

### ***Substitution de la notion de « mobilité » à celle de « transport »***

6. Le premier chapitre de ce titre rassemble les dispositions relatives aux collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices. Le projet de loi entend faire évoluer le modèle, issu de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « LOTI »), sur lequel repose aujourd'hui l'organisation des transports publics afin d'y introduire la notion nouvelle de « mobilité ». Cette évolution implique de redéfinir les missions assignées aux différents niveaux de collectivités territoriales.

7. Sont, par conséquent, modifiés divers articles codifiant, au code des transports, les principes généraux énoncés par la loi du 30 décembre 1982. Le Conseil d'Etat estime opportune cette actualisation conforme à l'objectif d'intelligibilité de la loi poursuivi par la codification. Toutefois, il attire l'attention sur le fait que cet exercice ne saurait se résumer à un « rafraîchissement » terminologique consistant à substituer au terme de « transports » celui de « mobilités ». Ainsi, le Conseil d'Etat procède de lui-même à la réécriture complète de l'article L. 1111-3 auquel une correction superficielle a fait perdre sa cohérence. Par ailleurs, il regrette que n'ait pas été introduite, au sein de ces articles généraux, une définition de la notion de mobilité qui revêt, dans le projet de loi, tantôt un sens large englobant les transports, tantôt un sens étroit opposant les nouveaux services de mobilité aux services de transport public de personnes.

### ***Transfert de la compétence en matière de mobilité locale aux communautés de communes***

8. Le projet de loi réécrit l'article L. 1231-1 du code des transports, afin, d'une part, d'actualiser l'énumération des autorités qui, soit de plein droit, soit après le transfert de cette compétence par la collectivité territoriale qui la détient, sont chargées de l'organisation de la mobilité au niveau local, d'autre part, et de prévoir un mécanisme de transfert de la compétence en matière de mobilité des communes aux communautés de communes dont elles sont désormais quasiment toutes membres.

9. Le Conseil d'Etat regrette, à titre liminaire, les insuffisances de l'étude d'impact qui ne satisfait pas, en ce qui concerne ces dispositions, aux exigences posées par la loi organique du 15 avril 2009. Non seulement elle ne présente ni le dispositif retenu, ni les objectifs qu'il poursuit mais, en outre, elle met en avant, pour le justifier, un constat erroné. Ce constat, sous diverses formulations, est tiré de ce que de nombreuses parties du territoire ne seraient « couvertes par aucune autorité organisatrice de la mobilité » et constitueraient autant de « zones blanches » où aucune autorité n'exercerait cette compétence ». Or, d'une part, en faisant des communes des autorités organisatrices de la mobilité, le droit des transports rend, par construction, impossible une telle lacune institutionnelle et, d'autre part, doivent être distingués le fait, pour une collectivité territoriale, d'exercer librement sa compétence et le fait de mettre en œuvre telles actions déterminées relevant de cette compétence. L'étude d'impact devra donc, avant la transmission du projet de loi au Parlement, être réécrite afin d'être rectifiée sur ce point et surtout recentrée sur les objectifs poursuivis par le Gouvernement. Ces derniers doivent y être énoncés de manière claire et précise, car ils constituent un élément déterminant de la conformité à la Constitution du dispositif envisagé.

**10.** Le Gouvernement a entendu retenir un mécanisme original de transfert de la compétence en matière de mobilité des communes aux communautés de communes par le nombre et l'importance des marges de souplesse qu'il ménage.

Tout d'abord, le transfert aux communautés de communes n'est pas opéré directement par le projet de loi. Celui-ci ajoute en effet l'organisation des mobilités au nombre des compétences obligatoires des communautés de communes, mais requiert une délibération en ce sens des communes.

Ensuite, le mécanisme est conçu de telle sorte que, d'une part, il permet à la région, si elle en a la volonté, d'organiser des services de mobilité au niveau local, en qualité d'autorité organisatrice subsidiaire, c'est-à-dire lorsque les communes ont refusé le transfert à la communauté de communes et, d'autre part, il permet aux communes qui ont refusé le transfert de demeurer, uniquement pour les services qu'elles ont organisés antérieurement à l'attribution de la compétence à la région, des autorités organisatrices.

Enfin, cette attribution de compétence à la région n'est pas irréversible puisque cette dernière cesse de la détenir lorsque la communauté de communes à laquelle la compétence n'a pas été initialement transférée lui demande, dans des cas limitativement énumérés par le projet de loi, d'opérer à son profit un tel transfert.

**11.** Au bénéfice des observations formulées ci-dessous et en dépit de sa complexité, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection au maintien, dans le projet de loi, de ces dispositions.

**12.** Le Conseil d'Etat retient, en premier lieu, que l'objectif poursuivi par ce mécanisme est d'encourager, dans les territoires dont la démographie est peu dense, une organisation efficace de services de mobilité à un échelon territorial plus large que celui de la commune, le niveau intercommunal étant pertinent pour y parvenir.

**13.** Il estime, en deuxième lieu, que l'obligation imposée aux communes consistant en une délibération devant intervenir avant le 30 septembre 2020 n'est pas de nature à porter atteinte à la libre administration de ces dernières. Le fait que le projet de loi retire la compétence d'organisation de la mobilité aux communes qui refusent ce transfert ne s'analyse pas comme une atteinte portée à leur libre administration, qu'elles n'exercent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, que dans les conditions définies par le législateur. Quant au transfert de la compétence à la communauté de communes en cas de fusion avec une autre communauté de communes ou de délibération de principe en vue de créer un syndicat mixte ou d'adhérer à un tel syndicat, il ne porte pas atteinte à la libre administration des communes, même de celles qui ont continué à organiser des services, dès lors qu'il ne peut résulter que d'une demande impliquant le vote de l'ensemble des communes concernées.

**14.** Enfin, en troisième lieu, dans un tel dispositif, c'est surtout l'intervention de la région qui peut surprendre. Le projet de loi prévoit, en effet, ainsi qu'il a été dit au point 10, la dévolution de droit de la compétence d'organisation locale de la mobilité aux régions si les communes refusent de la transférer à la communauté dont elles sont membres puis, dans des conditions qu'il définit, la réattribution à la communauté de communes de la compétence ainsi dévolue à la région.

En vertu du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux*

*être mises en œuvre à leur échelon* ». Cet alinéa, qui exprime en quelque sorte un principe de subsidiarité, traduit la volonté du constituant d'assigner au législateur un objectif consistant à rechercher le niveau le plus pertinent pour l'exercice d'une compétence, eu égard à la nature de cette dernière. Cet objectif, qui s'applique lorsqu'il s'agit pour l'Etat de transférer des compétences aux collectivités territoriales, doit être également pris en compte lorsqu'il s'agit d'attribuer une compétence à telle catégorie de collectivités plutôt qu'à une autre.

Dans la mise en œuvre de ce principe, il appartient ainsi au législateur d'opérer des transferts qui soient de nature à permettre que les compétences en cause soient attribuées à l'échelon propre à permettre une mise en œuvre meilleure et plus efficace, au meilleur coût pour la collectivité.

Or, le projet de loi confirme la compétence de la région comme autorité organisatrice des seuls services de mobilité d'intérêt régional, ainsi qu'il ressort du nouvel article L. 1231-4 qu'il introduit à cet effet dans le code des transports. Le Conseil d'Etat considère cependant que cette compétence attribuée à la région en ce qui concerne l'échelon régional ne rend pas illégitime son intervention en tant qu'autorité organisatrice sur des parties limitées de son territoire. Pour cela, le Conseil d'Etat prend en considération, d'une part, le fait depuis que les départements n'ont plus de compétence en matière de transports, il n'existe aucun échelon intermédiaire entre les communes ou leurs groupements et la région, d'autre part, la circonstance que les régions, en tant qu'autorités organisatrices du transport scolaire, assurent déjà des services à un niveau local relativement limité, et, enfin, le constat que cette attribution de compétence, qui ne leur impose aucune obligation précise mais leur confère le droit d'organiser des services ayant un intérêt local a un caractère essentiellement réversible.

Le Conseil d'Etat estime toutefois nécessaire de réécrire, en ce qui concerne la réversibilité de l'attribution de la compétence à la région, les dispositions du projet de loi afin que les cas dans lesquels la communauté de communes dispose de la faculté de demander à la région de lui transférer la compétence qu'elle détient aient une portée significative, ce qui est le cas de la création d'un syndicat mixte ou de l'adhésion à un syndicat existant ou d'une fusion de communautés de communes. Ainsi amendé, le mécanisme de réattribution de la compétence au niveau local, tout en préservant la cohérence des objectifs poursuivis par le dispositif pris dans son ensemble, ne fait pas dépendre l'exercice de sa compétence par la région d'une délibération d'un autre niveau de collectivités pouvant intervenir à tout moment, ce qui est le cas dans la rédaction initiale du projet de loi puisqu'il prévoit qu'une délibération de l'établissement public de coopération intercommunale est obligatoire lors de toute modification de son périmètre.

**15.** Le Gouvernement ayant manifesté le souhait de conserver les dispositions permettant aux communes de continuer à organiser les services qu'elles ont institués à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui ne concerneraient que 62 d'entre elles, ces dispositions sont clarifiées en organisant une procédure permettant aux communes qui ont organisé à cette même date des services et qui souhaitent continuer à le faire de prendre l'initiative d'en informer la région.

Afin que la cristallisation qui découle de ces dispositions ne fasse pas obstacle à ce que les communes puissent modifier les services en question, voire les faire cesser, il est en outre précisé qu'elles peuvent continuer à les organiser « librement ». Il est également nécessaire, au regard de l'article 72-2 de la Constitution, que la loi précise que les communes se trouvant dans cette situation peuvent continuer à prélever à ce titre le versement destiné au financement des transports.

**16.** En revanche, le Conseil d'Etat ne retient pas, dans le projet de loi, les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1231-1 relatives au nombre des membres et à la présidence de la « *commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées* » qui doit intervenir lorsque la région dont la compétence a été transférée à un groupement ne parvient pas à un accord avec celui-ci sur les modalités financières du transfert. Ne relèvent en effet du domaine de la loi que la création d'une telle commission en ce qu'elle est susceptible de mettre en cause la liberté d'administration des collectivités territoriales garantie par les articles 72 et 72-2 de la Constitution et le principe de sa constitution (les catégories de membres).

### ***Versement destiné à financer les transports***

**17.** Le projet de loi modifie ensuite diverses dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au versement destiné à financer les transports (dit « VT »). Celles de ces dispositions qui transforment le VT actuel en un versement destiné au financement de la mobilité n'appellent pas de remarque.

**18.** Le projet de loi modifie les dispositions de l'article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales qui définissent, à partir de notions élaborées par l'INSEE, les zones dans lesquelles les syndicats mixtes de transport peuvent prélever le VT destiné à financer les services qu'ils organisent.

Le Conseil d'Etat estime que l'étude d'impact, qui se borne à mentionner que les notions utilisées actuellement par les collectivités territoriales ne sont plus actualisées par l'INSEE, devrait être approfondie pour préciser les effets attendus d'une modification, qui peut ne pas être sans conséquence sur les ressources dont disposent les autorités organisatrices de la mobilité.

**19.** La modification du I de l'article L. 5722-7-1 du code général des collectivités territoriales a pour objet d'autoriser les syndicats mixtes mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-2 du même code, dès lors qu'ils sont compétents en matière de mobilité, à moduler à la baisse le taux du VT, cette baisse pouvant aller jusqu'à le porter à zéro, en fonction de la situation de chacun des établissements publics de coopération intercommunale composant le syndicat. A l'indication de ce que cette modulation s'effectue « *selon un critère de fragilité économique* », qui pourrait caractériser une incompétence négative du législateur auquel incombe l'obligation d'encadrer suffisamment la modulation dont l'application est laissée au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, a été préférée par le Conseil d'Etat une rédaction prévoyant que cette modulation s'effectue selon un critère déterminé par le syndicat mixte à partir de la densité démographique et du potentiel fiscal défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales et que la réduction du taux est en rapport avec l'écart constaté, sur ce critère, entre les périmètres des différents établissements publics composant le syndicat.

Ces dispositions ont pour objet de permettre aux syndicats mixtes de tenir compte, dans la détermination du taux de l'impôt qu'ils prélèvent, de la disparité caractérisant les territoires des groupements qui les composent. En effet, la création d'un syndicat ou l'adhésion à celui-ci entraîne, en l'état actuel du droit, l'assujettissement des entreprises de plus de onze salariés au VT, dont le taux est appliqué de manière uniforme à l'intérieur de l'ensemble du périmètre couvert par le syndicat.

La finalité de ces dispositions est d'encourager la création de tels syndicats ou l'élargissement de ceux existant déjà par l'adhésion de nouveaux établissements publics afin que des services de mobilité soient organisés à l'intérieur de périmètres plus larges que le territoire intercommunal. Or, les établissements publics dont les territoires sont fragiles au plan économique hésiteraient, selon l'étude d'impact, à adhérer à ces syndicats, par crainte d'alourdir les prélèvements pesant sur les entreprises situées dans leur ressort territorial.

Si le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur, en ouvrant ainsi aux syndicats mixtes la possibilité d'octroyer des avantages fiscaux à certains de leurs secteurs, prévoit des mesures, concourant à l'intérêt général, d'incitation au développement d'une organisation territoriale des services de transports publics assurant une répartition de l'effort de financement plus équitable, c'est à la condition que la différence de traitement entre territoires qui en résulte soit fondée sur des critères objectifs et rationnels, en rapport direct avec la finalité poursuivie.

Le Conseil d'Etat admet que les deux composantes du critère retenu par le projet de loi répondent aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle rappelée ci-dessus. Le critère de la densité démographique mesure objectivement une fragilité du territoire. Il en va de même du critère tiré du potentiel fiscal dans la mesure où entrent, notamment, dans le calcul de cet indicateur, en vertu du *b* du 2° du I de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales, « *les produits communaux et intercommunaux perçus au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (...) ainsi que de la taxe sur les surfaces commerciales (...), dont les recettes ont été établies sur le territoire de la commune* », qui permettent d'appréhender la densité et le dynamisme du tissu économique.

### ***Habilitations destinées à substituer un nouvel établissement public au syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL)***

**20.** Le projet de loi comporte une double habilitation à légiférer donnée au Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. L'étude d'impact, encore une fois trop concise sur les objectifs poursuivis par ces dispositions, devra être également complétée sur ce point.

**21.** La première de ces habilitations vise à substituer à l'actuel syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (le SYTRAL), qui exerce une mission d'organisation des services de transport public de personnes réguliers et à la demande et de transports scolaires ainsi que de gestion de la liaison expresse entre Lyon et l'aéroport de Saint-Exupéry, tout en demeurant régi par les dispositions des articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (syndicat mixte de type « ouvert »), un nouvel établissement public, doté d'une composition qui devient obligatoire et n'est plus fondée sur la libre adhésion de ses membres, de missions et de règles de gouvernance définies directement par la loi et non plus, comme tel est aujourd'hui le cas, par ses statuts.

Le Conseil d'Etat relève que l'adhésion obligatoire des collectivités concernées à ce syndicat mixte affecte leur libre administration. Il estime, toutefois, que l'importance du réseau de transports urbains géré par le syndicat mixte actuel, qui implique une gestion stable et une forte capacité d'anticipation des investissements, justifie les évolutions envisagées. Il retient, par suite, que ces dispositions ne portent pas à la libre administration des collectivités

territoriales concernées une atteinte qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

En raison du caractère obligatoire de l'adhésion de ses membres, la transformation de l'actuel syndicat mixte ne peut résulter que de la loi, alors même que ce nouvel établissement public, tant par sa spécialité que par son rattachement territorial, relèverait de la catégorie existante des établissements publics locaux (Conseil constitutionnel, décision n° 2007-548 DC, 22 février 2007, cons. 8 à 17).

Relèvent également du domaine de la loi, outre la définition des règles constitutives du nouvel établissement, la détermination de son périmètre d'intervention dans la mesure où celui-ci est indivisible de sa mission ainsi que les modalités du transfert obligatoire des droits et obligations de l'organisme actuel auquel le nouvel établissement public est destiné à se substituer. En revanche, n'ont pas à figurer dans un projet de loi d'habilitation les dispositions définissant la composition, les missions et certaines des règles constitutives, notamment en matière de gouvernance, du futur établissement, que l'ordonnance à venir a précisément pour objet de déterminer, sans qu'il y ait lieu de les anticiper au stade de l'habilitation.

**22.** La seconde habilitation vise à autoriser le nouvel établissement public, d'une part, à prélever le versement destiné au financement des services de mobilité et à disposer de règles lui permettant d'en moduler le taux, et, d'autre part, à adapter ces règles. Ces dispositions, qui relèvent du domaine de la loi et sont conformes aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle en matière d'habilitation, n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

### **La coordination des politiques de mobilité pour l'inter-modalité**

**23.** Le deuxième chapitre regroupe, respectivement, les dispositions du projet de loi relatives à la coopération entre autorités organisatrices de la mobilité, qui, notamment, confient à la région un rôle de chef de file chargé d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales, et les dispositions relatives à la planification en matière de mobilité des personnes et de transports des marchandises, qui, notamment, transforment le plan de déplacements urbains actuel selon les cas en un plan de mobilité ou en un plan de mobilité rurale. Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation sur la procédure de modification simplifiée du plan de mobilité (qui se substitue au plan de déplacements urbains) prévue par le nouvel article L. 1214-23-2 introduit au code par le projet de loi.

### **La mobilité solidaire**

**24.** Le troisième chapitre réunit un ensemble de mesures importantes en faveur des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi que de celles dont la mobilité est réduite ou des personnes handicapées qui ne soulèvent pas de difficultés au fond mais pour lesquelles l'étude d'impact devrait toutefois être complétée afin de comporter des chiffrages précis et d'apporter des éléments sur les ressources dont disposent les collectivités territoriales pour assumer ces missions.

## **Les mesures spécifiques à l'outre-mer**

**25.** Le quatrième et dernier chapitre composé des dispositions relatives à l'outre-mer qui complète ce premier titre n'appelle pas de remarque particulière.

## **Sur le titre relatif à la révolution numérique dans les mobilités**

Ce titre comporte deux chapitres : « *Accélérer l'ouverture des données et le développement des services numériques* » et « *Encourager les innovations en matière de mobilité* ».

## **L'ouverture des données et le développement des services numériques**

*Dispositions destinées à mettre en conformité le dispositif de mise à disposition des données nécessaires à l'information des voyageurs avec le règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017*

**26.** Le projet de loi précise les conditions d'application du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux. Ce règlement harmonise les modalités de fourniture et d'accès des données des services de transport et fixe les règles à respecter pour l'utilisation de ces données par les services d'informations sur les transports.

**27.** L'article L. 1115-1 du code des transports institué par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et qui prévoit l'accès libre, immédiat et gratuit aux données statiques et en temps réel des services de transport en vue de l'information des voyageurs est réécrit afin que le dispositif français soit parfaitement conforme aux prescriptions du règlement. Ainsi, le principe de gratuité d'utilisation est maintenu. Toutefois, si le volume de données réutilisées excède un seuil défini par décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), une compensation financière pourra être demandée aux utilisateurs, ainsi que le permet l'article 8 du règlement 2017/1926. Par ailleurs, le projet de loi précise la personne responsable de la fourniture des données lorsque le service est confié à un prestataire. Enfin, il est proposé de lever l'option figurant à l'article 5 du règlement 2017/1926 afin de maintenir le champ actuel des données concernées par la démarche d'ouverture : sont ainsi mises à disposition tant les données statiques (horaires, tarifs ...) que les données en temps réel (horaires effectifs, perturbations, disponibilités...).

**28.** Ce dispositif de mise à disposition des données nécessaires à l'information des voyageurs est complété par des articles L. 1115-2 à L. 1115-4 nouveaux du code des transports. Les régions et les métropoles se voient confier un rôle central d'animation de la démarche d'ouverture des données dans leur ressort territorial de compétence. Elles peuvent mettre à disposition des fournisseurs de données et des utilisateurs une interface numérique territoriale compatible avec l'interface numérique nationale prévue par le règlement 2017/1926. La mission de contrôle du respect des prescriptions du règlement est confiée à l'ARAFER qui se voit doter d'un pouvoir de sanction en cas de manquements par l'article L. 1263-4 du même code.

**29.** Le calendrier d'ouverture des données prévu par l'article 4 du règlement 2017/1926 est anticipé, ainsi que le permet le considérant 12 de ce règlement. Ainsi, les données concernant les réseaux non intégrés au réseau de transport transeuropéen global devront être accessibles au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2021, soit deux ans avant la date limite prévue par le règlement. Cette anticipation du calendrier permet de fixer une date limite unique pour l'ensemble du réseau national, qu'il soit ou non intégré au réseau de transport transeuropéen global. Ce dispositif ne soulève pas de difficultés juridiques particulières.

***Collecte et mise à disposition des données facilitant les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite***

**30.** Afin de favoriser les déplacements des personnes handicapées ou à mobilité réduite, le projet de loi prévoit la collecte et l'ouverture d'un certain nombre de données relatives à l'accessibilité des services réguliers de transport collectif et aux cheminements piétonniers. Il prévoit également de favoriser le développement des applications facilitant le déplacement des personnes malvoyantes, grâce à la collecte des données permettant la localisation des balises numériques installées notamment à l'entrée des établissements recevant du public et sur les bâtiments publics. L'ensemble de ces données seront rendues accessibles sur l'interface numérique nationale, par l'intermédiaire des interfaces numériques territoriales lorsqu'elles existent, instituée dans le cadre du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

**31.** Le Conseil d'Etat relève, d'une part, que la collecte des données n'entre pas dans le champ du règlement 2017/1926 précité. Par suite, en tout état de cause, l'ARAFER ne sera pas compétente pour contrôler le respect des obligations de collecte de données instituées par ces dispositions. D'autre part, la mise à disposition des données relatives aux cheminements piétonniers et à la localisation des balises numériques, qui ne figurent pas parmi les données dont la fourniture est exigée par le règlement 2017/1926 précité, ne pourra pas non plus être contrôlée par l'ARAFER. En revanche, cette autorité sera compétente pour contrôler la mise à disposition des données relatives à l'accessibilité des services de transport, lesquelles entrent dans le champ d'application du règlement, une fois la collecte de ces données réalisée.

**32.** Les nouvelles obligations de collecte et d'ouverture des données relatives aux cheminements piétonniers ainsi qu'à la localisation des balises numériques installées sur les infrastructures des collectivités territoriales ne pèseront que sur les groupements de collectivités territoriales et les communes, non membres de tels groupements, qui comptent moins de 10 000 habitants. Seront ainsi dispensées quelques 3 900 communes comptant en moyenne 400 habitants chacune, qui sont le plus souvent dépourvues des services en mesure de faire face aux contraintes administratives et techniques induites par l'institution de ces nouvelles obligations. Le Conseil d'Etat relève que la désignation des sentes piétonnes et la localisation des balises numériques, qui doivent permettre aux assistants de navigation ainsi qu'aux services de guidages et de signalétiques numériques de fournir les informations les plus efficaces et les plus complètes possibles notamment au bénéfice des piétons aveugles ou malvoyants, présentent un intérêt essentiellement urbain. Il relève par ailleurs la très faible probabilité que les communes dispensées soient concernées par la collecte des données relatives à l'accessibilité des principaux itinéraires piétons situés dans un rayon de 200 mètres autour des points d'arrêts prioritaires au sens de l'article L. 1112-1 du code des transports, dès lors que ces itinéraires devraient être définis par le pouvoir réglementaire comme ceux reliant

ces points d'arrêts, dont un tiers seulement sont situés en zone non urbaine, aux pôles générateurs de déplacements au sens de l'article D. 1112-8 du même code, soit des immeubles ou des établissements recevant du public pouvant accueillir plus de 300 personnes. Dès lors, le Conseil d'Etat estime que la fixation du seuil de 10 000 habitants prévu par le projet de loi peut être admis au regard de l'objectif poursuivi par les dispositions proposées.

### ***Ouverture de certaines données relatives à la circulation routière***

**33.** Afin de favoriser le développement des services d'information dans le domaine de la circulation routière, le projet de loi prévoit la publication, sous un format électronique réutilisable, des arrêtés de police de la circulation concernant certains axes du réseau routier départemental. Par ailleurs, il précise les conditions d'application du règlement 2015/962 de la Commission du 18 décembre 2014 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations en temps réel sur la circulation, qui impose l'ouverture des données relatives à la circulation routière sur les autoroutes et les routes nationales.

**34.** A cet égard, le Conseil d'Etat s'interroge sur la multiplication des bases de données relatives à la circulation routière. En effet, une base de données des vitesses maximales autorisées sur le domaine public routier alimentée par les gestionnaires du domaine public routier, placée sous la responsabilité du ministre chargé de l'intérieur, a été instituée par l'article L. 119-1-1 du code de la voirie routière. Par ailleurs, une base de données gérée par le ministre chargé des transports recense actuellement les données contenues dans les arrêtés de police de la circulation qui concernent les autoroutes et les routes nationales en application du règlement 2015/962 mentionné ci-dessus, mais celle-ci ne serait pas techniquement dimensionnée pour accueillir celles contenues dans les arrêtés de police de la circulation concernant les itinéraires prioritaires du réseau routier départemental. En outre, il apparaît qu'une autre base de données nationale destinée à accueillir celles relatives aux services de déplacements multimodaux est en cours de développement pour l'application du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.

Le Conseil d'Etat souligne que la centralisation de ces différentes bases de données afin de permettre l'accès aux informations qu'elles contiennent via un point d'accès national unique favoriserait sans nul doute le développement plus rapide de services d'information performants et innovants à destination des usagers.

### ***Services d'information et de billettique multimodales***

**35.** Le projet de loi confie aux autorités organisatrices locales de la mobilité la mission de veiller à l'existence de services d'information, à destination des usagers, sur l'ensemble des différents modes de déplacements existants dans leur ressort territorial de compétence pour le 1<sup>er</sup> décembre 2021.

**36.** Afin de favoriser le développement des services numériques de billettique, les autorités organisatrices de la mobilité et les collectivités territoriales ou leurs groupements, pour les services de transport qu'ils organisent ou subventionnent dans le ressort territorial d'une région ou dans une aire urbaine, les opérateurs de ces services et les prestataires auxquels les collectivités territoriales ou leurs groupements ont confié la gestion du stationnement seront

tenus d'ouvrir à ces services de billettique l'accès à leurs services de vente et de réservation. Le projet de loi encadre les conditions financières qui devront être prévues dans le contrat liant les deux parties. Il fixe également les conditions de présentation des solutions de déplacement proposées à l'utilisateur par ces services de billettique.

Ces dispositions ne soulèvent pas de difficulté juridique particulière.

### **Les innovations en matière de mobilité**

#### ***Habilitation en matière de circulation de véhicules à délégation de conduite sur les voies publiques***

**37.** Une habilitation est prévue afin de permettre au Gouvernement de prendre, par ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi pour régir la circulation sur les voies publiques de véhicules à délégation de conduite. Il s'agit de préciser les conditions de circulation de ces véhicules, et notamment le régime de responsabilité applicable, l'ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016 étant limitée à la circulation à titre expérimental de ces véhicules sur les voies publiques. La finalité de cette habilitation qui ne conduit à remettre en cause aucune règle constitutionnelle ni conventionnelle est définie avec une précision suffisante.

**38.** Le Conseil d'Etat souligne cependant que les règles relatives à la circulation sur les voies publiques de véhicules autonomes, que cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, ne pourront entrer en vigueur qu'après la révision de la convention sur la circulation routière ouverte à la signature à Vienne le 8 novembre 1968, signée et ratifiée par la France, qui pourra seule permettre la circulation de véhicules hautement automatisés sur les voies publiques, alors que dans sa rédaction actuelle elle permet la circulation sur les routes des seuls véhicules à délégation de conduite conformes aux règlements des Nations Unies sur les véhicules ou pouvant être « *neutralisés ou désactivés par le conducteur* » (voir article 8 de la Convention).

#### ***Habilitation en matière d'accès aux données des véhicules connectés***

**39.** Une habilitation est prévue afin de permettre au Gouvernement de prendre, par ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi pour assurer la transmission à différents organismes et différentes autorités administratives et judiciaires, de données recueillies ou émises par les véhicules connectés, nécessaires à l'exercice de leurs missions, et notamment à la conduite d'enquêtes en cas d'accident, ainsi que pour assurer l'égal accès des fournisseurs de services liés à l'utilisation de véhicules, aux données relatives aux véhicules connectés et pour permettre l'accès à certaines données des véhicules en vue de corriger à distance des défauts de sécurité ou d'améliorer leurs dispositifs automatisés. Ces différentes finalités sont définies avec une précision suffisante au regard des exigences de l'article 38 de la Constitution.

**40.** Le Conseil d'Etat attire toutefois l'attention du Gouvernement sur l'obligation faite à l'ordonnance prise en application de ces dispositions de respecter les règles posées en matière de protection des données personnelles, par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation des données et la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, ce qui imposera de définir

par conséquent les catégories de données concernées, en tenant compte, en particulier pour le premier cas, du lien nécessaire entre l'accès à ces données et la conduite de missions précisément définies des organismes et autorités concernés.

### ***Habilitation à déroger à la loi en vue de favoriser les innovations en matière de mobilité***

**41.** Le Conseil d'Etat observe que cet article, qui prévoit d'ouvrir la possibilité de déroger à la loi, au gré et en fonction des projets d'innovations susceptibles d'être présentés en matière de mobilité, sans préciser le cadre des expérimentations envisagées, ni définir l'objet et la finalité de cette habilitation, ne respecte pas le cadre défini par le Conseil constitutionnel pour la mise en œuvre de l'article 37-1 de la Constitution, ni les conditions pour la mise en œuvre de son article 38 (cf. décision du Conseil constitutionnel 2018-769 DC du 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, points 86 à 89). Cette habilitation ne peut donc être maintenue en l'état : le Conseil d'Etat l'écarte dans la version du projet qu'il adopte.

### **La régulation des nouvelles formes de mobilité**

#### ***Dispositions destinées à favoriser le covoiturage***

**42.** Le projet de loi prévoit d'insérer au code des transports des dispositions permettant aux autorités organisatrices de la mobilité, mentionnées à l'article L. 1231-1 de ce code, de prendre des mesures en faveur du covoiturage. Il étend à Ile-de-France Mobilités les compétences ainsi renforcées des autorités organisatrices de la mobilité en matière de covoiturage.

L'intervention des autorités organisatrices de la mobilité en faveur du covoiturage entre dans leurs missions et répond à des objectifs d'intérêt général, qui ont d'ailleurs déjà conduit le législateur à leur permettre de créer une plateforme facilitant la mise en relation de conducteurs et de passagers dans les conditions prévues par l'article L. 1231-15 du code des transports.

Cet article prévoit que ces autorités, seules ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités intéressés :

- doivent établir un schéma de développement des aires de covoiturage destinées à faciliter la pratique du covoiturage ;

- peuvent, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, mettre à disposition du public des plates-formes dématérialisées de covoiturage pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers.

Le Conseil d'Etat estime que l'extension de ces dispositions au bénéfice d'Ile-de-France Mobilité ne présente pas de difficultés.

Le projet de loi vise à aller au-delà, en ouvrant aux autorités organisatrices de la mobilité la possibilité de verser une allocation aux conducteurs ayant proposé un trajet en covoiturage comme aux passagers concernés, dispositions qu'il étend à Ile de France Mobilité.

Si le Conseil d'Etat estime que l'intervention de ces autorités en vue de favoriser le développement de l'offre de covoiturage entre bien dans leur mission et répond à des objectifs d'intérêt général, il relève que le dispositif envisagé consistant à « subventionner » l'activité de covoiturage en prévoyant le financement sur fonds publics d'une partie du coût des

déplacements des particuliers, sans prévoir de mécanisme de contrôle de nature à prévenir les abus, présente de sérieuses difficultés de gestion. Il relève également le risque de voir requalifier l'activité de covoiturage ainsi subventionnée, si le conducteur est rémunéré par la prise en charge quasi-intégrale de ses dépenses en échange de la fourniture régulière de trajets en covoiturage, en activité professionnelle. Il considère par conséquent que ces dispositions, qui mettent en place un dispositif susceptible d'entraîner de sérieuses difficultés de gestion sans avoir fait l'objet d'une phase d'expérimentation, qui aurait été en l'espèce particulièrement justifiée, ne peuvent être retenues.

**43.** Le projet prévoit d'ajouter aux dispositions de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales qui permettent aux maires de réserver sur les voies publiques des emplacements de stationnement aux véhicules utilisés notamment par les porteurs de la carte « *mobilité inclusion* », et aux véhicules bénéficiant du label « *autopartage* », la mention des « *véhicules bénéficiant d'un signe distinctif de covoiturage* ».

Le Conseil d'Etat estime qu'une telle disposition ne méconnaît pas, par elle-même, le principe d'égalité dès lors qu'il peut y avoir un motif d'intérêt général à réserver des emplacements de stationnement aux véhicules utilisés en covoiturage. Il sera cependant nécessaire pour justifier les créations d'emplacements réservés, d'établir dans chaque cas le lien effectif entre l'exercice du covoiturage et les nécessités du stationnement, qui imposeraient une telle création. En outre, les maires risquent de se heurter à des difficultés pratiques liées au fait que les autorités organisatrices de la mobilité n'ont pas fait usage de la possibilité de « *créer un signe distinctif des véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage* » qui leur est reconnue par l'article L. 1231-15 du code des transports, estimant notamment que l'octroi d'un tel signe au véhicule d'un conducteur inscrit sur une plateforme de covoiturage n'attesterait en rien l'usage effectif du véhicule en covoiturage.

**44.** Le projet prévoit d'ajouter la possibilité pour les maires de réserver l'usage de certaines voies de circulation à des catégories de véhicules, de modes de transport ou d'usages à définir par décret à celles qui leur sont conférées par l'article L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales de réserver sur les voies publiques de l'agglomération, des emplacements de stationnement et de circulation pour certains véhicules de transport public et pour les transferts de fonds. La disposition législative, dans sa version transmise par le Gouvernement, ne définit pas son champ d'application, en renvoyant au décret la portée même du pouvoir reconnu au maire : aussi le Conseil d'Etat estime nécessaire, pour prévenir une incompétence négative, de préciser cette disposition. Tenant compte des objectifs exposés par le Gouvernement, il suggère une rédaction mentionnant les catégories de véhicules et les usages ou modes de transport visés.

**45.** Enfin, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la mesure, présentée comme répondant à un souci de simplification, consistant à supprimer le renvoi au décret pour les conditions d'application de l'article L. 151-31 du code de l'urbanisme, qui permet d'alléger les obligations de réalisation d'aires de stationnement imposées par un plan local d'urbanisme, « *en contrepartie de la mise à disposition de véhicules électriques munis d'un dispositif de recharge adapté ou de véhicules propres en auto-partage* ».

Il relève qu'en vertu de l'article L. 171-1 du code de l'urbanisme, les modalités d'application du livre I<sup>er</sup> de ce code sont, sauf dispositions contraires, fixées par décret en Conseil d'Etat, de sorte que la suppression du renvoi au décret y substitue un renvoi au décret en Conseil d'Etat, sauf à estimer que cette suppression puisse avoir pour objet et pour effet de confier à chaque

collectivité compétente pour l'application d'un plan local d'urbanisme, le soin de définir les conditions dans lesquelles la mise à disposition des véhicules mentionnés constituerait une « *contrepartie* » suffisante justifiant l'allègement de l'obligation de réalisation d'aires de stationnement, ce qui en tout état de cause n'en simplifie pas l'application pour ces collectivités. Il n'a par conséquent pu retenir cette disposition ambiguë.

### ***Contrôle des voies réservées***

**46.** Est inséré dans le code de la route un nouvel article L. 130-9-1 relatif au contrôle des voies réservées aux catégories de véhicules qu'il mentionne, parmi lesquelles les véhicules transportant un nombre minimal d'occupants et les véhicules à très faibles émissions. La disposition permet la mise en place d'un contrôle automatisé, avec relevé photographique systématique des plaques d'immatriculation des véhicules empruntant ces voies sur l'ensemble du territoire concerné, et, le cas échéant, détection du nombre d'occupants à bord du véhicule. Les informations recueillies doivent faciliter la constatation des infractions au code de la route. Si la loi vise à permettre à terme, un recueil et un traitement automatisé de données débouchant sur l'établissement d'une contravention, elle n'exclut pas que les données recueillies servent à l'appui des constatations opérées par vidéosurveillance - les policiers municipaux ayant alors accès aux données recueillies par le dispositif automatisé mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales.

**47.** 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, est de nature à permettre la saisie sur une grande échelle de données personnelles, relatives au déplacement des individus concernés. Le Conseil d'Etat a cependant admis la possibilité, au regard des principes constitutionnels, de mettre en place un tel dispositif de recueil de données potentiellement identifiantes pour la finalité du contrôle des voies réservées, en raison du motif d'intérêt général poursuivi en termes de politique des transports et de l'environnement, par la création de voies réservées à certains usages ou types de véhicules. Il relève en effet que la création de voies réservées pour certains véhicules et notamment les véhicules comportant un nombre minimal d'occupants ou les véhicules à très faibles émissions, est indissociable de la mise en place d'un contrôle automatisé systématique des véhicules circulant sur ces voies, seul à même d'assurer le respect de cette disposition.

**48.** Compte tenu des risques d'atteinte au respect du droit à la vie privée que comporte ce recueil massif de données personnelles, il rappelle qu'avant toute mise en place de ce dispositif, il appartiendra au Gouvernement de conduire une étude d'impact pour évaluer ces risques et examiner dans quelle mesure des mesures correctrices appropriées sont susceptibles d'y remédier.

### ***Frais de covoiturage***

**49.** Est ajouté à l'article L. 3132-1 du code des transports, définissant l'activité de covoiturage, le renvoi à un décret pour fixer le mode de calcul des frais de covoiturage, afin d'éviter aux conducteurs le risque de voir requalifier leur activité en activité professionnelle non salariée, et de se placer en situation d'illégalité vis-à-vis des règles fiscales mais aussi de la réglementation relative au transport public particulier de personnes. Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que ce décret ne pourra avoir pour objet de définir des sanctions en cas de non-conformité aux règles de calcul qu'il explicitera.

### ***Habilitation en matière de mise en relation numérique entre transporteurs de marchandises et détenteurs de fret***

**50.** L'habilitation à prendre par ordonnance des mesures pour encadrer l'activité des plateformes d'intermédiation numérique entre propriétaires de fret et transporteurs de marchandises, activité qui n'entre pas nécessairement dans la définition de l'activité des commissionnaires de transport mentionnée à l'article L. 1411-1 du code des transports, en particulier pour préciser les obligations auxquelles sont tenus les opérateurs de ces plateformes, répond aux exigences constitutionnelles.

**51.** Les précisions qu'entend apporter le projet à l'article L. 1411-1 du code des transports, en vue de modifier la définition de la profession de commissionnaire de transport, se déduisent directement du texte actuel et ne sont pas contredites par la jurisprudence judiciaire relative à cette qualification. Il est donc inutile, voire dangereux, de toucher à une définition dont l'interprétation est stabilisée. Le Conseil d'Etat ne retient pas la disposition proposée.

#### ***« Cotransportage » de colis***

**52.** Le projet prévoit de créer un chapitre consacré à la pratique dite de « cotransportage de colis », désignant sur le modèle du covoiturage, l'activité de celui qui, pour son compte propre, utilise son véhicule pour transporter ses propres possessions, et consent, moyennant partage de frais, à se charger des colis d'un tiers. Il ne comporte toutefois pas de mesure ayant pour objet de préciser le régime applicable à cette pratique, et la mention de ce que l'activité de mise en relation de ces personnes qui peut se faire à titre onéreux, n'entre pas dans le champ des professions définies aux articles L. 1411-1 et L. 3211-1 du code des transports, c'est-à-dire qu'il ne s'agit ni de commissionnaires de transport, ni de transporteurs de marchandises, n'a elle-même pas davantage de portée. Le Conseil d'Etat écarte par conséquent ces dispositions, dépourvues de portée normative.

#### ***Services de partage de véhicules ou d'engins, sans station fixe***

**53.** Le projet de loi se propose d'insérer dans le code des transports des dispositions visant à permettre aux autorités organisatrices de la mobilité d'assujettir à des prescriptions particulières les services de mise à disposition de véhicules ou d'engins de déplacement personnel ou encore de livraison, sans station d'attache, au motif qu'ils sont susceptibles de gêner la circulation et les piétons ou d'aggraver la congestion et la pollution.

Ces dispositions, qui n'ont ni pour objet ni pour effet de transférer à l'autorité organisatrice de la mobilité, si elle ne l'exerce pas, le pouvoir de police, consistent néanmoins à confier à cette autorité la compétence pour agir, en substance, sur des points et dans des matières relevant de la police : il s'agit en effet de lui permettre d'édicter des prescriptions portant sur les informations que l'opérateur devrait lui transmettre sur les engins et véhicules mis à disposition des utilisateurs et sur les mesures qu'il devrait prendre pour assurer le respect, par lui-même, ses préposés ou par les utilisateurs de ces engins ou véhicules, des règles de circulation et de stationnement ou pour assurer le retrait des engins ou véhicules hors d'usage.

Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi peut avoir pour effet de compliquer encore davantage la répartition des compétences, sur un même territoire, entre les autorités de police et les autorités compétentes en matière d'organisation des transports. Il admet toutefois qu'en

raison de la mission propre de ces autorités, elles puissent être dotées du pouvoir d'édicter de telles prescriptions, dès lors que ce dispositif vise à désigner un interlocuteur unique vis-à-vis des opérateurs et à responsabiliser ces derniers quant aux conséquences de la mise en libre service d'une flotte de véhicules ou d'engins sur la voie publique.

Il estime en revanche que les dispositions du projet permettant aux autorités organisatrices de la mobilité d'édicter des prescriptions relatives aux caractéristiques techniques des engins et véhicules au regard des objectifs de sécurité ou de lutte contre la pollution ou les émissions de gaz à effets de serre, intervenant ainsi dans le champ d'une réglementation relevant d'autres autorités, pour soumettre à des contraintes supplémentaires certains opérateurs, ne peuvent être retenues sans méconnaître l'égalité devant la loi. Le Conseil d'Etat écarte par conséquent ces dispositions.

### ***Encadrement des cycles à moteur ou à pédalage assisté transportant passagers ou bagages***

**54.** L'encadrement de l'usage des « cyclo-poussettes » (cyclomoteurs et cycles à pédalage assisté) qui peuvent transporter passagers ou bagages, tel qu'envisagé par le projet de loi, consiste, d'une part, à prévoir dans le code général des collectivités territoriales la possibilité pour les maires de prendre des « prescriptions particulières » pour ces véhicules « autorisés à circuler » dans les secteurs dits touristiques. Ces dispositions qui n'instituent pas un régime d'autorisation préalable, qu'aucune autre disposition en vigueur ne prévoit par ailleurs, et ne précisent ni la nature ni la portée des prescriptions susceptibles d'être édictées par le maire, au-delà des pouvoirs dont il dispose déjà en vertu des articles L. 2213-4 et L. 2213-6 de ce code, ne peuvent être retenues.

**55.** L'encadrement envisagé consiste, d'autre part, à créer, au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code des transports, une section dédiée à ces véhicules dont les dispositions ont pour objet de préciser les obligations s'imposant pour l'exercice de l'activité professionnelle de transport public particulier de personnes, au moyen de ces véhicules. Les dispositions envisagées énoncent notamment que leurs conducteurs doivent répondre à des conditions d'aptitude à la conduite, qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat relève que les dispositions applicables au transport public particulier de personnes figurant au chapitre III du titre II du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie du code des transports, applicables aux entreprises disposant de véhicules motorisés à deux ou trois roues, régissent déjà le cas des transports publics particuliers de personnes au moyen de cyclomoteurs. Il estime cependant loisible au législateur de prévoir des dispositions définissant le régime des transports publics particuliers de personnes au moyen de cycles à pédalage assisté en retenant un régime simplifié qui dispense les conducteurs de la condition d'attribution d'une carte professionnelle, tout en observant que le Gouvernement se prive ainsi d'un dispositif de contrôle et de sanction des obligations que le projet entend préciser pour ces opérateurs.

### ***Renforcement de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique***

**56.** Le projet de loi prévoit l'établissement à titre facultatif, par les plateformes de mise en relation par voie électronique, d'une charte précisant les contours de leur responsabilité sociale, de manière à offrir des droits sociaux supplémentaires aux travailleurs indépendants qui ont recours à leurs services. Afin de sécuriser la relation entre les plateformes et ces

travailleurs, le projet, sans remettre en cause le pouvoir du juge de requalifier le cas échéant la relation contractuelle en salariat, précise que l'existence de cette charte et le respect de certains engagements qu'elle contient ne peuvent caractériser, par eux-mêmes, l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs.

Le Gouvernement s'inscrit ainsi dans le prolongement de la logique des articles L. 7341-1 à L. 7341-6 du code du travail résultant de l'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, logique que le Conseil d'Etat avait, dans son étude annuelle sur « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation » de 2017, appelé à approfondir. Son projet reprend le contenu d'un amendement parlementaire qui a été adopté lors de la discussion du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel mais que le Conseil constitutionnel a censuré au motif qu'il constituait alors un « cavalier législatif » (décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018, paragraphes 59 à 62).

**57.** Le Conseil d'Etat relève que cette décision du Conseil constitutionnel ne fait pas obstacle à ce que le législateur adopte de nouveau, au terme cette fois d'une procédure régulière, les mêmes dispositions. Il estime que celles-ci revêtent une portée normative. Certes, l'intervention du législateur ne serait pas nécessaire pour prévoir simplement l'établissement d'une charte, dès lors que celui-ci relève d'une démarche volontaire de la plateforme. Mais, si une plateforme décide d'édicter une charte, elle sera tenue d'y traiter au moins les huit matières listées par le projet du Gouvernement, s'engagera à publier cette charte sur son site internet et à l'annexer aux contrats ou aux conditions générales d'utilisation qui la lient aux travailleurs. Ces exigences ressortissent, quant à elles, au domaine de la loi. En outre, le projet du Gouvernement, en prévoyant que ni l'établissement de la charte ni le respect des engagements pris dans ces huit matières ne peuvent caractériser, par eux-mêmes, l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs, établit un régime juridique qui ne saurait être fixé que par la loi.

Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions, qui visent à améliorer les droits sociaux des travailleurs concernés et excluent que l'établissement d'une charte et le respect des engagements pris dans huit matières puissent, par eux-mêmes, permettre une requalification par le juge de la relation contractuelle unissant les travailleurs indépendants ayant recours à ces plates-formes à ces dernières en salariat, ne méconnaissent aucun principe de valeur constitutionnelle ni aucune règle conventionnelle. Il relève en particulier qu'elles ne remettent pas en cause le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif garanti par la Constitution. Elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité en établissant une différence de traitement, d'une part, entre les travailleurs indépendants en relation avec une plateforme et les autres travailleurs indépendants, eu égard aux différences de situation qui existent entre ces différentes catégories de travailleurs, et, d'autre part, entre les travailleurs indépendants en relation avec une plateforme ayant établi une charte et ceux en relation avec une plateforme ne s'étant pas engagée dans cette démarche, eu égard à l'intérêt général qui s'attache à l'amélioration des droits sociaux des travailleurs concernés. Enfin, l'élaboration de la charte qui se fait unilatéralement par la plateforme, ne peut, en tout état de cause, s'agissant de travailleurs indépendants, méconnaître le principe de participation affirmé par le Préambule de la Constitution de 1946 lequel « a pour bénéficiaires, non la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, mais tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés » (décisions du Conseil constitutionnel n° 2006-545 DC, 28 décembre 2006,

paragraphe 29 ; n°2013-333 QPC, 26 juillet 2013, paragraphe 5 ; n°2017-661 QPC, 13 octobre 2017, paragraphe 3).

**58.** Le projet de loi prévoit également d’instaurer deux nouvelles obligations pour les plateformes de mise en relation par voie électronique : d’une part, celles-ci devront, sous certaines conditions, alimenter le compte personnel de formation des travailleurs ayant recours à leurs services, d’autre part, le champ de leur responsabilité en matière de formation professionnelle et de validation des acquis de l’expérience est élargi. Ces modifications ne soulèvent pas de difficultés juridiques de principe. Le Conseil d’Etat souligne en revanche qu’il appartiendra au Gouvernement de les communiquer à la Commission européenne, au titre de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d’information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l’information, dès lors qu’il s’agit de règles générales applicables à l’ensemble des plateformes dont certaines ne sont pas, à la différence de celles intervenant dans le domaine des transports (CJUE, grande chambre, 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain SL, C-434/15), exclues du champ d’application de cette directive. Cette communication peut toutefois être reportée à l’examen des mesures réglementaires qui sont nécessaires à leur application.

### **Sur le titre III relatif aux mobilités propres et actives**

Le titre III comporte cinq chapitres : « *Mettre les mobilités actives au cœur des mobilités quotidiennes* », « *Assurer la transition énergétique de l’ensemble des parcs* », « *Développer des infrastructures pour le déploiement des véhicules propres* », « *Dispositions relatives à la promotion des usages propres et à la lutte contre la congestion* » et « *Améliorer le contrôle du marché des véhicules et des engins mobiles non routiers à moteur* ».

### **Les mobilités actives au quotidien**

Plusieurs dispositions du projet visent à rendre plus sûres et plus aisées les mobilités dites « actives », définies comme les modes de déplacements pour lesquelles la force motrice humaine est nécessaire.

### ***Interdiction d’aménager des places de stationnement en amont des passages piéton***

**59.** Une interdiction d’aménager tout emplacement de stationnement cinq mètres en amont des passages piéton dans le sens de circulation est introduite, dans le code de la voirie routière. Il s’agit d’édicter une règle d’affectation du domaine public routier qui ne peut être imposée au propriétaire ou au gestionnaire de celui-ci que par le législateur, et non une interdiction de stationnement qui pourrait être compétemment insérée dans le code de la route par l’autorité titulaire du pouvoir réglementaire. L’exception à cette interdiction d’aménagement au profit d’emplacements de stationnement réservés aux seuls cycles et non à l’ensemble des deux-roues, qu’ils soient motorisés ou non, paraît moins se justifier, aux yeux du Conseil d’Etat, par une différence de situation au regard du critère de la hauteur qui permet la co-visibilité des piétons et des automobilistes que par l’intérêt général qui s’attache à favoriser l’usage de moyens de déplacements qui génèrent de moindres nuisances environnementales.

### ***Réglementation par le maire de la circulation des engins de déplacement personnel***

**60.** Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la nécessité de recourir à la loi pour conférer au maire la compétence de déroger aux règles générales du code de la route qu'entend prendre le Gouvernement pour régir la circulation des engins de déplacement personnel, tels que trottinettes ou gyropodes, sur les voies et les trottoirs. Il estime que s'il est envisageable pour l'autorité titulaire du pouvoir général de police de prévoir l'application de la réglementation de la circulation sous réserve de l'exercice par le maire de ses pouvoirs propres, dès lors que ceux-ci ne procèdent pas d'une compétence similaire à celle que la jurisprudence Labonne du 8 août 1919 reconnaît au Premier ministre sans habilitation législative, il est préférable que le législateur ajoute explicitement cette possibilité de dérogation aux articles L. 2213-1 à L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales qui définissent les pouvoirs du maire en matière de police de la circulation et du stationnement.

### ***Création dans le code des transports d'un titre consacré aux mobilités actives et à l'intermodalité***

**61.** Si une large partie des mesures destinées à favoriser les modes de déplacement non polluants relèvent de politiques diverses, il semble au Conseil d'Etat utile de créer, dans le code des transports, un titre qui sera consacré aux mobilités actives ainsi qu'à l'intermodalité qui y est étroitement liée, alors même que le contenu futur de ce titre s'avère incertain.

Ce titre nouveau, outre la définition des mobilités actives, accueillera déjà les dispositions du projet imposant, d'une part, l'identification des cycles vendus par les professionnels à compter de 2020 et, d'autre part, la création d'emplacements de stationnement sécurisés pour les vélos dans les gares et pôles d'échange multimodaux.

### ***Obligation d'identification des vélos vendus par les professionnels***

**62.** La première de ces obligations, faite dans un but d'intérêt général de prévention du vol des vélos et de restitution des vélos retrouvés à leurs propriétaires, relève du législateur, à l'instar de celles qui a présidé aux obligations d'identification de certains animaux domestiques. Elle implique la création d'un fichier d'identification des propriétaires dont le projet s'abstient de définir les caractéristiques essentielles en renvoyant ce soin au décret qui le créera et qui sera soumis à l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, sans qu'il soit besoin pour le législateur de rappeler cette obligation ou d'en préciser le fondement textuel.

### ***Obligation de création d'emplacements sécurisés pour les vélos dans les gares et pôles d'échange multimodaux***

**63.** La création d'emplacements de stationnement sécurisés pour les vélos a fait ces dernières années l'objet de dispositions législatives réitérées mais non contraignantes qui, s'agissant de SNCF Mobilités, n'ont pas été suivies d'effet. Le Conseil d'Etat estime que l'obligation nouvelle de réalisation de ces stationnements à l'horizon 2024 peut obéir à des modalités différentes selon qu'elle est faite aux établissements publics de l'Etat que sont SNCF Mobilités ou la RATP, d'une part, et les collectivités et personnes propriétaires ou gestionnaires d'emprises dans les pôles d'échange multimodaux, d'autre part. C'est un décret qui déterminera les gares dans lesquelles les premiers créeront ces emplacements ainsi que le nombre et les caractéristiques de ceux-ci, tandis qu'il reviendra à un établissement public de

coopération intercommunale « chef de file » de coordonner la réflexion, la concertation et la décision de réaliser ceux-ci dans les pôles d'échange multimodaux.

### **Transition énergétique de l'ensemble des parcs de véhicules**

#### ***Contrôle du respect de l'obligation d'utiliser une part minimale de véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes automobiles des personnes publiques***

**64.** Le code de l'environnement impose aux personnes publiques de faire appel, dans le cadre de chaque renouvellement d'une flotte de plus de vingt véhicules automobiles, à une part minimale de « véhicules à faibles émissions » à raison de 50 % pour les parcs de véhicules de l'Etat et de ses établissements publics, 20 % pour les parcs de véhicules des collectivités territoriales et de leurs groupements et 50 %, à compter de 2020, pour les parcs de plus de vingt autobus et autocars. Cette obligation est actuellement dépourvue de sanctions et aucun dispositif ne permet d'avoir connaissance des effets de l'obligation sur l'évolution des flottes automobiles concernées.

Les dispositions du projet, qui imposent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, ou 2021 pour les parcs de bus et d'autocars, la publication en ligne, d'une part, de l'état de chaque parc automobile concerné à la fin de chaque année, d'autre part, des évolutions de ce parc au cours de la même année en distinguant le nombre de véhicules à faibles émissions dans l'ensemble du parc existant et parmi les nouveaux véhicules, sont opportunes et ne soulèvent pas de difficulté juridique.

#### ***Adaptation des obligations de déploiement de véhicules à faibles émissions aux flottes automobiles les plus importantes des entreprises***

**65.** Le projet habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour étendre aux flottes automobiles de certaines entreprises, avec les adaptations nécessaires, l'obligation de recourir à des véhicules à faibles émissions. Les entreprises concernées sont celles qui gèrent, directement ou indirectement, un parc de plus de cent véhicules : elles devront, lorsqu'elles renouvelleront ou compléteront leur flotte, faire appel à une part minimale de véhicules à faibles émissions qui sera déterminée par l'ordonnance et progressive dans le temps.

Ces dispositions sont opportunes, pour autant que l'habilitation prévoie, à l'instar de ce que le projet propose pour les flottes des personnes publiques, les conditions dans lesquelles le respect des nouvelles obligations mises en place pourra être vérifié, et elles ne soulèvent pas de difficulté juridique. Le Conseil d'Etat souligne qu'afin d'égaliser les conditions de concurrence, il appartiendra au Gouvernement, lors de la rédaction de l'ordonnance, de tenir compte de la réglementation sur les véhicules à faibles émissions en cours d'élaboration au niveau de l'Union européenne, qui devrait d'ailleurs être évoquée par l'étude d'impact.

## **Développement des infrastructures pour le déploiement des véhicules propres**

### ***Installation, dans tous les parcs de stationnement des immeubles neufs ou en rénovation, d'infrastructures de recharge des véhicules électriques ou hybrides***

**66.** Le projet de loi transpose les dispositions relatives à l'électromobilité introduites par la directive du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 dans la directive du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

Il prévoit notamment que dans les parcs de stationnement relevant d'immeubles d'habitation, neufs ou subissant une rénovation importante et comportant plus de dix emplacements, la totalité des emplacements devront être pré-équipés d'une infrastructure de recharge (gainés et câbles) permettant le cas échéant à son occupant de mettre en place un point de recharge, cette obligation de pré-équipement étant limitée à un emplacement sur cinq au moins dans les parcs de stationnement des autres immeubles. Ces obligations ne seront toutefois pas applicables lorsque le coût des installations de recharge et de raccordement dépassera de 7 % le coût de la rénovation, ni aux parcs de stationnement relevant de petites ou moyennes entreprises ainsi que dans certaines catégories de bâtiments et de zones des départements d'outre-mer. Ces dispositions seront applicables aux immeubles qui donneront lieu, pour leur construction ou leur rénovation, à un permis de construire ou à une déclaration préalable à compter du 11 mars 2021. Enfin, au 1<sup>er</sup> janvier 2025, les parcs de stationnement des immeubles existants, autres que d'habitation et comportant plus de vingt emplacements, devront être équipés d'au moins un point de recharge pour les véhicules électriques ou hybrides.

Le Conseil d'Etat estime correcte et complète la transposition ainsi réalisée des dispositions relatives aux infrastructures de recharge des parcs de stationnement prévues par la directive du 30 mai 2018.

### ***Soutien au raccordement au réseau des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides ouvertes au public***

**67.** Le projet de loi, qui porte le taux maximum de prise en charge du raccordement au réseau d'électricité des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides ouvertes au public par le tarif d'utilisation des réseaux de 40 % à 75 % pendant une période allant jusqu'au 31 décembre 2021, afin de favoriser le développement des infrastructures de recharge indispensable à un recours accru aux véhicules électriques et hybrides, ne soulève pas de difficulté juridique.

### ***Statut juridique de l'activité des opérateurs d'infrastructures de recharge***

**68.** Le projet introduit dans le code de l'énergie une disposition nouvelle selon laquelle l'activité de recharge d'un véhicule électrique ou hybride ne constitue pas une fourniture d'électricité, mais une prestation de service.

La recharge de véhicules électriques ou hybrides, qu'elle soit réalisée à partir d'infrastructures ouvertes au public (bornes situées sur la voie publique) ou à partir d'infrastructures privées (gainés et câblages dans les parcs de stationnement, raccordement au réseau, éventuellement comptage individuel) pourrait être analysée comme une fourniture d'électricité dès lors que l'opérateur achète de l'électricité pour la revendre. Dès lors, les opérateurs de recharge pourraient être regardés comme des fournisseurs d'électricité. Ils devraient par suite obtenir

l'autorisation prévue par le code de l'énergie pour exercer l'activité de fournisseur et être soumis à ce titre à l'ensemble des obligations qui s'imposent aux fournisseurs, notamment aux règles du mécanisme de capacité et de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.

Mais la recharge qui fait intervenir un opérateur – un opérateur de borne publique ou un prestataire qui organise la recharge dans le cadre d'un parc de stationnement – associé à la fourniture d'électricité différents services (stationnement, organisation de la distribution d'électricité, comptage...) qui sont de nature à justifier la qualification de prestation de service.

**69.** Le Conseil d'Etat considère que la qualification de prestation de service, non pas de l'activité de recharge en général, mais seulement de l'activité des opérateurs de recharge, est opportune pour ces opérateurs en tant qu'elle les dispense de l'autorisation prévue par le code de l'énergie et des obligations y afférentes, qui ne sont pas conçues pour cette activité. Elle permet d'éviter des difficultés de qualification juridique et ne se heurte à aucune règle du droit de l'Union européenne ou de droit interne.

Cette qualification ne méconnaît en particulier aucune règle fixée par la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, notamment la règle de libre choix par le client de son fournisseur. Elle est également compatible avec les dispositions de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs. Cette directive, qui prévoit que les exploitants de points de recharge doivent pouvoir acquérir de l'électricité auprès du fournisseur de leur choix, précise qu'ils sont autorisés à fournir à leurs clients des « services de recharge », sans imposer que le client d'un opérateur ait le choix de son fournisseur.

Au regard du droit interne, la qualification de prestation de service n'enlève pas aux opérateurs de recharge leur qualité d'utilisateur du réseau. Elle ne fait échapper la fourniture d'électricité à aucune des taxes spécifiques auxquelles elle est soumise, le paiement de celles-ci étant supporté par les opérateurs de recharge.

### *Utilisation du gaz dans les transports*

**70.** Les règles de raccordement aux réseaux de gaz prévoient le principe du raccordement des consommateurs au réseau de distribution et n'autorisent le raccordement au réseau de transport que si les volumes l'imposent. Pour tenir compte du développement rapide des véhicules fonctionnant au gaz naturel (GNV) ou au biogaz (bioGNV) et favoriser son accélération, le projet de loi prévoit une possibilité de dérogation à ces règles, qui permettra de raccorder au réseau de transport une station de ravitaillement en gaz naturel comprimé, même pour un volume qui ne le justifierait pas, dans des conditions précisées par décret après avis de la Commission de régulation de l'énergie.

**71.** L'habilitation à mettre en place un mécanisme de soutien en faveur des installations de production de biogaz non injecté dans les réseaux de gaz naturel et à en déterminer le mode (tarif d'achat ou complément de rémunération), en vue de développer les installations de production de gaz carburant pour les véhicules à gaz, aujourd'hui presque inexistantes, ne soulève pas de difficulté juridique.

## **Promotion des usages propres et lutte contre la congestion**

### ***Forfait « Mobilités durables »***

**72.** Le forfait « Mobilités durables » créé par le projet de loi pérennise le remboursement, aux salariés, des frais exposés pour leur déplacement à vélo entre le lieu de leur résidence habituelle et celui de leur travail, sous forme d'un forfait déductible notamment des revenus imposables. Il l'étend, au titre de la promotion des mobilités propres, au co-voiturage. L'option en faveur de ces modes de déplacement trop peu utilisés aujourd'hui est facilitée par la possibilité d'en changer chaque mois et d'alterner ainsi cette prise en charge avec celle d'un abonnement pour les transports collectifs.

### ***Plan d'action pour la réduction des polluants atmosphériques***

**73.** Les plans de protection de l'atmosphère (PPA), élaborés par le préfet pour les agglomérations de plus de 250 000 habitants ainsi que dans les zones où les normes de qualité de l'air mentionnées ne sont pas respectées, tiennent lieu des plans relatifs à la qualité de l'air au titre de l'article 23 de la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008. Ils ne suffisent cependant pas à assurer le respect des valeurs limites de ces normes imposées notamment par cette directive, ainsi qu'en témoignent les contentieux engagés à raison des manquements constatés plusieurs années consécutives dans 13 agglomérations françaises.

Les moyens d'action de l'Etat sur ces situations locales étant limités, le projet de loi accroît les obligations faites aux établissements publics de coopération intercommunales qui doivent mettre en place, dans le cadre des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), des plans d'action spécifiques pour la réduction des émissions de pollution atmosphérique : le champ de cette obligation est étendu pour couvrir tant les territoires affectés par cette pollution que ceux susceptibles de l'être, les objectifs de réduction des émissions de pollution atmosphérique déterminés par ces plans sont renforcés et un calendrier contraignant est imposé.

Le Conseil d'Etat relève que ces mesures s'inscrivent dans le cadre général de la politique en matière de qualité de l'air prévu par l'article L. 220-1 du code de l'environnement qui en attribue la mise en œuvre à l'Etat et à ses établissements publics, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ainsi qu'aux personnes privées « *chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité* » et que les contraintes accrues qu'elles constituent sont justifiées par les retards importants pris dans le respect des obligations européennes et nationales en cette matière.

### ***Création des « zones à faibles émissions »***

**74.** Les restrictions de circulation qui sont indispensables à la réduction des émissions des polluants atmosphériques sont, pour l'essentiel des voies urbaines et péri-urbaines, de la compétence des autorités locales titulaires de du pouvoir de police de la circulation. Le projet de loi réforme le dispositif régi par l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales des « *zones à circulation restreinte* »(ZCR), qui deviennent des « *zones à faibles émissions* » (ZFE) dont la mise en place sera obligatoire pour les collectivités sur le territoire desquelles les niveaux de pollution sont régulièrement dépassés, moyennant des simplifications procédurales qui devraient la faciliter.

**75.** Le respect des restrictions d'accès au profit de certains véhicules édictées dans les zones à faibles émissions doit être assuré par la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules (dit « LAPI », c'est-à-dire de lecture automatique des plaques d'immatriculation), qui fait l'objet d'un article L.2213-14-2 nouveau.

Pour préserver les libertés auxquelles l'extension de ce dispositif est susceptible de porter atteinte, le projet de loi en encadre strictement le déploiement et la mise en œuvre, en limitant l'étendue du contrôle et les points où il est effectué, soumis à autorisation préfectorale.

Le projet, après la collecte des données signalétiques, ne permet que la consultation du fichier des véhicules pour lesquels une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique a été délivrée ainsi que celle des véhicules autorisés à circuler sur les voies et espaces concernés. La consultation du système d'immatriculation des véhicules aux fins d'identification du titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ne peut intervenir que pour les seuls véhicules en infraction, comme la conservation des données collectées après un masquage destiné à empêcher l'identification des occupants, réversible en cas de contestation et de procédure pénale.

Le Conseil d'Etat admet la possibilité, au regard des principes constitutionnels, de mettre en place un tel dispositif de recueil massif de données potentiellement identifiantes, en raison du motif d'intérêt général poursuivi et de la nécessité d'assurer le respect des restrictions de circulation qui en découle. Il considère que les limitations et précautions dont est ainsi assortie la procédure de contrôle sont de nature à assurer la conciliation qu'il incombe au législateur d'effectuer entre, d'une part, le respect de la vie privée des personnes et la liberté d'aller et venir et, d'autre part, la répression des infractions aux règles édictées dans la ZFE pour réduire la pollution.

#### ***Création du « tarif de congestion »***

**76.** Le projet de loi substitue à l'expérimentation du péage urbain, prévue par l'article 1609 quater A du code général des impôts depuis la loi dite « Grenelle 2 » et restée inutilisée, la possibilité d'instaurer, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, une taxe pesant sur les véhicules terrestres à moteur lorsqu'ils entrent dans un périmètre déterminé afin d'y réduire la circulation automobile et diminuer la pollution atmosphérique. Cette taxe est appelée « tarif de congestion ».

Une telle possibilité est offerte aux autorités auxquelles l'article L.1231-1 du code des transports reconnaît compétence en matière d'organisation de la mobilité, ainsi qu'à l'établissement public « Ile-de-France Mobilités » auquel des compétences similaires à celles des autorités organisatrices de la mobilité sont conférées par l'article L. 1241-1 du même code. Le Conseil d'Etat estime que les spécificités institutionnelles de la région Île-de-France, la nécessité de déterminer un ou des périmètres pertinents au regard de l'institution de la taxe et le souci d'assurer la cohérence d'une mesure visant à limiter les modes de transports privés avec le développement des services de transports en commun conduisent à reconnaître pareille faculté à Ile-de-France Mobilités. Ces autorités décideront donc l'institution du tarif de congestion et c'est à leur profit que cet impôt sera établi et recouvré.

**77.** Le Conseil d'Etat estime que le projet permet au législateur d'exercer pleinement la compétence en matière d'impôts qu'il tient de l'article 34 de la Constitution. Les dispositions proposées encadrent les conditions de la détermination du tarif de congestion par l'autorité organisatrice en fixant le maximum du tarif de base, en définissant de façon limitative et

précise les hypothèses dans lesquelles il peut être augmenté et les situations dans lesquelles il peut être modulé, ou les redevables au profit desquels de telles modulations ou des exonérations peuvent être décidées.

Le montant maximum s'apparente à ceux pratiqués dans des agglomérations européennes ayant mis en place de tels péages. Compte tenu de son niveau, qui ne peut être regardé comme excessif, il ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et de venir. Les augmentations dont il peut faire l'objet selon les catégories de véhicules ainsi que les critères de modulation et d'exemption de la taxe ont un caractère objectif et rationnel au regard des motifs d'intérêt général que sont la réduction de la circulation automobile ainsi que la diminution des émissions de gaz à effet de serre et de la pollution atmosphérique.

Il est également tenu compte par le projet de loi de la fréquence particulière avec laquelle les usagers résidant ou travaillant dans le périmètre sont susceptibles d'en franchir les limites, qui les place dans une situation différente de celle des autres usagers. Cette considération conduit le Conseil d'Etat à ajouter les personnes qui effectuent à titre professionnel des services de transport particuliers au nombre de celles qui peuvent bénéficier de réductions de tarif. En prévoyant des exemptions pour les véhicules utilisés pour accomplir des missions de service public, le projet évite d'entraver l'exercice de telles missions. A cet égard, le Conseil d'Etat suggère de limiter l'exemption que le projet de loi prévoit d'octroyer à l'ensemble des véhicules du ministère de la défense : elle ne peut s'appliquer qu'à ceux qui participent aux missions opérationnelles assurées par ce ministère.

**78.** L'acquittement du tarif doit être effectué préalablement à l'entrée dans la zone et principalement au moyen d'un téléservice, éventuellement par un dispositif électronique embarqué. Afin de s'assurer que le tarif que l'utilisateur du véhicule s'apprête à payer est bien celui qui correspond à la catégorie et aux caractéristiques de ce véhicule, le projet de loi prévoit une consultation, par l'autorité organisatrice ou la personne gestionnaire du téléservice, du système d'identification des véhicules (SIV) prévu par l'article L. 330-1 du code de la route, en limitant cette consultation aux seules données nécessaires à la détermination du tarif, à l'exclusion donc de toute autre donnée. L'élargissement ainsi opéré de l'accès aux données du SIV doit être strictement encadré.

La nécessité du contrôle de l'acquittement du tarif conduit à recourir aux mêmes dispositifs de contrôle automatique des données signalétiques des véhicules, dispositifs dits « LAPI », que ceux prévus par le projet de loi pour les voies réservées et les zones à faibles émissions, mais, contrairement à ce qui est prévu pour ces dernières, sans limitation de leur nombre ou de contraintes s'agissant de leur emplacement. L'institution de la taxe paraît en effet indissociable de la mise en place d'un contrôle automatisé systématique des véhicules qui y sont assujettis, seul à même d'assurer le respect de l'imposition.

Par conséquent, le recueil systématique des photographies des véhicules aux accès du périmètre de la zone du tarif de congestion et par conséquent, tant de leurs plaques d'immatriculation que de leurs conducteurs et passagers, susceptibles ainsi d'être identifiés, est de nature à permettre la saisie sur une grande échelle de données personnelles relatives au déplacement des individus concernés.

Toutefois, plusieurs garanties sont apportées. En premier lieu, les données sont supprimées dès que la vérification a permis de constater l'acquittement du tarif. En deuxième lieu, la consultation du système d'immatriculation des véhicules aux fins cette fois d'identification du

titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule ne peut intervenir que pour les seuls véhicules en infraction. En troisième lieu, la conservation des données collectées est alors subordonnée à un masquage destiné à empêcher l'identification des occupants et est limitée à huit jours. Ce n'est qu'en cas de contestation et de procédure pénale et pour les besoins de celles-ci, que la durée de conservation est étendue et qu'il peut être procédé au démasquage nécessaire à l'identification du conducteur.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime possible, au regard des principes constitutionnels, de mettre en place un tel dispositif de recueil massif de données potentiellement identifiantes en raison de l'intérêt général qui s'attache au paiement de l'impôt comme à son recouvrement lorsqu'il est éludé. Les limitations dont est assortie la procédure de contrôle lui paraissent propres à assurer la conciliation qu'il incombe au législateur d'effectuer entre, d'une part, le respect de la vie privée des personnes et la liberté d'aller et venir, et, d'autre part, la prévention et la répression des fraudes liées au non-acquittement du tarif de congestion.

**79.** La compétence du législateur en matière d'impôt doit conduire à ce que la loi prévoit, comme en juge le Conseil Constitutionnel, l'ensemble des règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à une imposition. Si le projet initial dont a été saisi le Conseil d'Etat ne satisfaisait pas à ces exigences constitutionnelles, la saisine rectificative, parvenue le 14 novembre, qui répond aux suggestions faites par les rapporteurs du Conseil d'Etat, permet d'éviter que le législateur soit exposé à une censure pour incompétence négative sur ce point et de compléter de manière adaptée le régime de cet impôt nouveau.

### *Contrôle du marché des véhicules à moteur et de leurs constituants*

**80.** Les deux habilitations à prendre par ordonnance les mesures législatives destinées à la recherche, la constatation et la sanction des infractions et manquements aux législations et réglementations nationales et européennes relatives à la mise sur le marché des véhicules et aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules, permettront de se conformer en particulier aux obligations faites par des règlements européens récents, ce d'autant que les dispositions répressives nouvelles s'accompagnent d'une réorganisation des services de l'Etat à cet effet, notamment par la création d'un service dédié au contrôle. Elles n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

### **Sur le titre relatif à la programmation des investissements dans les transports**

**81.** Ce titre contient un article de loi de programmation au sens de l'article 34 de la Constitution issu de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, fixant la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'Etat dans les systèmes de transport pour la période 2019-2027. La stratégie énoncée repose sur quatre objectifs stratégiques et cinq programmes d'investissement prioritaires, développés dans un rapport annexé au projet de loi dont l'approbation est prévue par le projet. Ce rapport indique que l'Etat privilégie, pour les grands projets, le scénario 2 du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures remis en février 2018. Le Conseil d'Etat constate le respect formel des dispositions de l'article 70 de la Constitution qui prévoient la saisine préalable pour avis du Conseil économique, social et environnemental.

**82.** Parallèlement à la suppression du Haut comité de la qualité de service dans les transports institué par l'article 24 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018, est créé un Conseil d'orientation des infrastructures, lequel comprend, notamment, trois députés et trois sénateurs. Cette disposition a un lien suffisamment étroit avec la programmation pour être maintenue dans le titre du projet de loi qui y est consacré.

### **Sur le titre relatif à la simplification et à des mesures diverses**

Ce titre comprend quatre chapitres : « *Renforcer la sûreté et la sécurité* », « *Améliorer la compétitivité du transport maritime, fluvial et ferroviaire* », « *Outils de financement et de modernisation* » et « *Mesures diverses* ».

### **Renforcement de la sûreté et de la sécurité**

#### ***Interdiction de signalement des contrôles routiers par les services électroniques d'aide à la conduite ou à la navigation***

**83.** Le projet de loi prévoit la possibilité d'interdire aux exploitants d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser les informations transmises par leurs utilisateurs permettant d'anticiper un contrôle routier voire de s'y soustraire. Il définit également les conditions de mise en œuvre de cette possibilité en précisant le type de contrôles susceptibles d'être concernés ainsi que son étendue géographique et sa durée maximales.

En premier lieu, le Conseil d'Etat estime que la mesure proposée, qui va au-delà des mesures de police de la circulation routière et a pour objet principal de réglementer un service de communication au public par voie électronique, relève effectivement du domaine de la loi, le législateur étant seul compétent pour édicter les règles de nature à concilier l'exercice de la liberté de communication avec la poursuite d'objectifs d'intérêt général, ainsi que l'a jugé le Conseil Constitutionnel notamment par sa décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009.

En deuxième lieu, si le Conseil d'Etat admet que les dispositions prévues, qui permettent de prévenir les comportements d'évitement des contrôles routiers, contribuent à ce titre à des objectifs d'ordre, de sécurité et de sûreté publics, les atteintes portées à la liberté de communication qui en découlent doivent également être nécessaires et proportionnées à ces objectifs, ainsi que l'ont jugé tant le Conseil constitutionnel que la Cour européenne des droits de l'homme sur le terrain de l'article 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par suite, le Conseil d'Etat, dans la version qu'il adopte, estime nécessaire de préciser ou mieux circonscrire leur champ d'application, tant en ce qui concerne le type de contrôles susceptibles de justifier une interdiction de rediffusion que l'étendue géographique et la durée maximales de cette interdiction. Il modifie la rédaction du projet de loi en ce sens.

Enfin, le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que le dispositif retenu est susceptible de conduire à la transmission à des opérateurs privés d'informations potentiellement sensibles au regard de la sécurité et de la sûreté publique. Dès lors, les dispositions réglementaires d'application prévues devront prévoir toutes les mesures appropriées, notamment techniques, pour limiter les risques liés à cette transmission.

### ***Renforcement de la répression des comportements augmentant le risque d'accident***

**84.** Le projet de loi introduit diverses modifications du code de la route destinées à renforcer sensiblement les mesures provisoires susceptibles d'être mises en œuvre (rétention administrative du permis de conduire prévue à l'article L. 224-1, suspension administrative subséquente ou non à une telle rétention prévue aux articles L. 224-2 et L. 224-7, immobilisation et mise en fourrière du véhicule prévue à l'article L. 325-1-2...) lorsque sont constatés certains comportements augmentant le risque d'accidents de la circulation, tels la conduite en état d'ivresse manifeste ou en état alcoolique, la consommation de stupéfiants ou l'usage du téléphone portable tenu en main.

Eu égard à la gravité des comportements ainsi visés, qui mettent en cause la sécurité des différents usagers de la route de façon immédiate, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions, bien que conduisant à une augmentation importante du champ d'application de ces mesures provisoires, ne méconnaissent pas le principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

### ***Autres mesures relatives à la sécurité routière***

**85.** Les autres modifications diverses du code de la route, du code de la consommation, du code pénal et du code de la santé publique n'appellent pas d'observations particulières.

### ***Mesures destinées à lutter contre les violences et outrages commis à l'encontre des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière***

**86.** Sans que ces dispositions puissent être rattachées à la lutte contre l'insécurité routière, le projet de loi introduit dans le code de la route de nouvelles dispositions destinées à permettre au préfet compétent de prononcer une interdiction provisoire de se présenter à l'examen du permis de conduire d'une durée maximale de six mois à l'encontre d'un candidat soupçonné d'avoir commis des faits de violences ou d'outrage contre un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) ou assimilé. Parallèlement, les dispositions de l'article L. 211-1 du code de la route sont complétées afin de rendre la peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen du permis de conduire obligatoire en cas de condamnation pour ce type de faits, sauf motivation spéciale de la juridiction compétente. Enfin, le projet prévoit que l'interdiction administrative comme la peine complémentaire éventuellement prononcée par la juridiction compétente seront désormais inscrites dans le système national des permis de conduire mentionné à l'article L. 225-1 du même code.

A la faveur d'une diminution de la durée maximale de l'interdiction administrative susceptible d'être prononcée pour des faits d'outrage, le Conseil d'Etat estime que cette mesure administrative qui tend, tant à empêcher le candidat concerné de se présenter de nouveau à l'examen quelques jours après des faits ayant conduit à un dépôt de plainte, qu'à dissuader les autres candidats d'adopter des comportements injurieux ou violents à l'égard des IPCSR, répond à un objectif d'ordre public et est proportionnée à celui-ci.

S'agissant de l'obligation de prononcer la peine complémentaire d'interdiction de se présenter à l'examen en cas de condamnations pour des faits de violences ou outrage contre un IPCSR, le Conseil d'Etat admet cette mesure qui ne contrevient pas au principe d'individualisation des peines, dès lors que la juridiction compétente a la faculté de ne pas la prononcer et peut en moduler la durée.

### ***Habilitation à modifier les procédures relatives à aux véhicules mis en fourrière***

**87.** Une habilitation à légiférer par ordonnance est prévue afin de modifier les procédures applicables aux véhicules mis en fourrière pour simplifier les conditions de leur classement, en particulier par la mise en place d'un système de gestion dématérialisé permettant l'information de l'ensemble des acteurs concernés, et réduire les coûts pesant sur les autorités de fourrière en cas d'abandon.

Le Conseil d'Etat suggère quelques amendements rédactionnels destinés à définir avec une précision suffisante les finalités et le domaine d'intervention de cette ordonnance, sans descendre cependant dans un degré de détail excessivement contraignant au regard des finalités poursuivies.

### ***Descente à la demande et recours à des équipes cynotechniques***

**88.** Le projet de loi prévoit la possibilité, dans les conventions passées entre autorités organisatrices de transports et entreprises chargées de l'exécution d'un service public de transport de personnes, de stipuler la « descente à la demande » entre deux arrêts en soirée ou la nuit, afin d'abrèger le trajet à pied des personnes seules. Aucune disposition législative n'étant nécessaire pour ce faire, cette disposition est écartée par le Conseil d'Etat.

**89.** Le Conseil d'Etat admet en revanche la nécessité de recourir à la loi pour subordonner la possibilité, pour les exploitants de services de transports publics ferroviaires ou guidés de personnes et les gestionnaires des infrastructures de transport et des gares de voyageurs correspondantes, de faire appel à des équipes cynotechniques pour la détection d'explosifs, à la détention par les équipes cynotechniques concernées d'une certification technique propre à cet environnement de travail.

### ***Service interne de sécurité de la RATP***

**90.** Le projet prévoit que le service interne de sécurité de la RATP (le groupe de protection et de sécurisation des réseaux - GPSR -), auquel l'article L. 2251-1 du code des transports confie le soin « *dans le cadre d'une mission de prévention, de veiller à la sécurité des personnes et des biens, de protéger les agents de l'entreprise et son patrimoine et de veiller au bon fonctionnement du service* » restera seul chargé de cette mission de prévention de la délinquance et de sûreté dans les emprises des infrastructures gérées par la RATP du réseau de transport public de personnes souterrain d'Ile-de-France et dans les véhicules de transport public de personnes circulant sur ce réseau, y compris après l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des lignes. Le GPSR, qui doit exercer sa mission dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles L.2251-1 et suivants du code des transports et ses textes d'application, pour intervenir dans ces emprises et véhicules et, dans certaines conditions, sur la voie publique. Ses agents missionnés et assermentés sont habilités par les articles L.2241-1 et suivants du même code, à constater par procès-verbaux certaines infractions contraventionnelles et délictuelles, à appréhender les marchandises vendues à la sauvette et, dans certains cas, à interdire l'accès aux véhicules de transport à des personnes munies d'un titre de transport valide.

L'organisation envisagée est destinée à permettre une bonne prise en charge de cette mission compte tenu, d'une part, des caractéristiques du réseau en cause (forte densité, très grande fréquence de passage des véhicules, très grand nombre de voyageurs, dans un espace que son caractère essentiellement souterrain soumet à des risques particuliers), lesquelles rendent nécessaire l'homogénéité et la continuité dans l'espace et dans le temps de cette prise en charge et, d'autre part, du lien nécessaire entre cette mission et la mission de sécurité du réseau souterrain assurée par la RATP en tant que gestionnaire d'infrastructure.

Les frais afférents à cette mission, qui sera comptablement séparée des autres missions de la RATP, seront pris en charge par l'autorité organisatrice de transports Ile-de-France Mobilités dans le cadre d'une convention pluriannuelle définissant les objectifs assignés au GPSR et les moyens qui lui sont alloués.

**91.** Le Conseil d'Etat considère que le droit exclusif ainsi conféré au GPSR pour assurer, pour le compte d'Ile-de-France Mobilités, la sûreté des transports publics souterrains en Ile-de-France est compatible avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il estime en effet que l'activité exercée par le GPSR pour prévenir la délinquance dans l'emprise du réseau souterrain mentionné ci-dessus et dans les véhicules circulant sur ce réseau, se rattache par sa nature, son objet et les règles auxquelles elle est soumise, à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Elle ne peut donc être regardée comme étant de nature économique.

**92.** Les autres dispositions relatives au GPSR n'appellent pas d'observations, sous réserve de compléter l'étude d'impact, trop succincte dans son état actuel.

### ***Installations à câbles***

**93.** Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les dispositions législatives nécessaires, d'une part, pour adapter le droit applicable aux installations à câbles après l'intervention du règlement (UE) 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles et, d'autre part, pour simplifier les règles relatives aux remontées mécaniques situées pour partie dans les zones de montagne en leur appliquant les seules dispositions prévues pour les systèmes de transport public guidés mentionnés à l'article L. 2000-1 du code des transports. Ces habilitations n'appellent pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

### **Compétitivité du transport maritime, fluvial et ferroviaire**

#### ***Conventions de terminal conclues par les grands ports maritimes***

**94.** La loi du 4 juillet 2008 portant sur la réforme portuaire a instauré les grands ports maritimes et, parallèlement, a transféré l'activité de manutention sur les terminaux à des opérateurs privés. Dans ce cadre, l'article 9 de la loi a créé les conventions de terminal, qui ont pour objet de confier à un opérateur économique l'exploitation technique et commerciale d'un terminal portuaire, la rémunération de l'opérateur étant assurée par le produit de cette exploitation. L'article R. 5312-84 du code des transports a expressément qualifié ces conventions, conclues après une procédure de sélection transparente et non discriminatoire, de conventions valant « *autorisation d'occuper le domaine public* » portuaire.

Toutefois, par une décision du 14 février 2017, *Société de manutention portuaire d'Aquitaine et Grand port maritime de Bordeaux* (n<sup>os</sup> 405157, 405183), le Conseil d'Etat statuant au contentieux a procédé à la requalification d'une convention de terminal conclue par le grand port maritime de Bordeaux en concession de services au sens de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession.

Dans ce contexte, le projet de loi introduit dans le code des transports des dispositions destinées à réaffirmer la possibilité de conclure des conventions de terminal qualifiées de conventions d'occupation domaniale en prévoyant néanmoins des dérogations aux règles de droit commun du code général de la propriété des personnes publiques pour la détermination de la redevance d'occupation due (cf. art. L. 2125-3 de ce code) en fonction du trafic et de critères environnementaux, ainsi que s'agissant du sort des biens de l'exploitant en fin de convention (cf. art. L. 2122-9 de ce même code). Par exception, lorsque les conventions relatives à l'exploitation des terminaux doivent être qualifiées de concessions de services, l'application de certaines dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016 en matière de tarifs et de transparence des données de la concession (cf. art. 32, 53 et 53-1 de l'ordonnance) est écartée et un aménagement du sort des biens de l'exploitant en fin de concession est également prévu dans la ligne des principes dégagés par la décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 21 décembre 2012, *Commune de Douai* (n<sup>o</sup> 342788).

**95.** En premier lieu, le Conseil d'Etat admet que la combinaison des dispositions de l'article L. 5312-2 du code des transports, qui définissent les missions des grands ports maritimes en y incluant « *la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes* » (1<sup>o</sup>), avec celles de l'article L. 5312-4 du même code, qui prévoient qu'ils ne peuvent en principe exploiter eux-mêmes « *les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires* » permet d'envisager la conclusion de conventions ayant pour seul objet l'exploitation des terminaux portuaires sans induire l'acquisition de travaux ou de services spécifiques destinés à répondre à des besoins du grand port, donc sans impliquer systématiquement une qualification de concession de services au sens de l'ordonnance du 29 janvier 2016.

**96.** En deuxième lieu, s'agissant du recours à des conventions de terminal, le Conseil d'Etat estime que les dispositions dérogatoires aux règles du code général de la propriété des personnes publiques, à la faveur d'une rédaction plus circonscrite de ces dernières, 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. Ces dispositions dérogatoires ont en effet vocation à permettre à l'autorité domaniale de renforcer l'attractivité du port concerné et de s'assurer de la prise en compte de considérations d'intérêt général, sans interférer avec la gestion des installations par l'exploitant.

**97.** Enfin, s'agissant du recours à des concessions de services, le Conseil d'Etat considère que la dérogation à certaines dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016 ne pose pas de difficultés dès lors que les dispositions en cause n'ont pas été prises pour la transposition de la directive 2014/23/UE. En revanche, il estime que les dispositions prévues dans le projet du Gouvernement ouvrant une possibilité de rachat des biens de l'exploitant en fin de concession sont inutiles dès lors que ne se trouvant pas, par hypothèse, dans le cadre d'une concession de service public, aucun des biens de l'exploitant ne peut être regardé comme un bien de retour au sens de la répartition en trois catégories des biens affectés à une concession.

### ***Evolutions du statut de la société du Canal Seine-Nord Europe***

**98.** Le projet de loi ratifie l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe et autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour transformer cet établissement public national en établissement public local associant les collectivités territoriales qui participent au financement de cet investissement, l'Etat et Voies navigables de France, et définir ses relations avec Voies navigables de France, ainsi que pour adapter les règles applicables en matière de domanialité publique et de maîtrise foncière des terrains acquis par voie d'expropriation afin de faciliter la réalisation de l'infrastructure fluviale et des aménagements connexes nécessaires à son exploitation et au développement économique lié à cette infrastructure, et de confier à l'établissement l'exercice des pouvoirs dévolus à l'Etat pour la répression des atteintes à l'intégrité du domaine public fluvial qu'il gère. Le Conseil d'Etat considère que ces évolutions n'exigent pas la création d'un nouvel établissement public local, auquel seraient transférés les personnels, biens, droits et obligations de l'établissement public national actuel, mais qu'elles peuvent être apportées par une simple modification des statuts de cet établissement.

### ***Habilitations à légiférer par ordonnance dans le domaine des transports maritime et fluvial***

**99.** Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance de nombreuses dispositions législatives dans les domaines maritime et fluvial, afin notamment d'adapter le code des transports à l'apparition de nouveaux types de navires autonomes ou télécommandés, de mettre en œuvre les dispositions de conventions internationales et le droit de l'Union européenne et de prendre diverses mesures de nature à simplifier la législation ou à améliorer son efficacité. Le Conseil d'Etat regrette que certaines mesures simples et déjà rédigées fassent l'objet d'une habilitation plutôt que d'une intégration directe dans un article de la loi qui pourrait être consacré aux mesures de simplification et de correction d'erreurs. Pour les autres habilitations, la rédaction du projet de loi est précisée par le Conseil d'Etat pour mieux faire apparaître les finalités poursuivies.

**100.** Les dispositions d'habilitation aux fins de mettre en place des dérogations au régime social des marins pour ceux d'entre eux qui n'exercent que de façon occasionnelle ou qu'à proximité du littoral, et aux fins d'aligner le régime des jeunes marins sur celui des jeunes travailleurs des transports terrestres ne soulèvent pas de difficulté juridique particulière.

**101.** L'étude d'impact doit cependant être complétée afin :

- de traiter de l'habilitation à mettre en œuvre d'une part, les dispositions du règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime et, d'autre part, les dispositions relatives aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer prévue par la convention n°188 de l'OIT relative au travail dans la pêche ;
- d'intégrer les éléments produits devant le Conseil d'Etat, relatifs à l'impact de l'habilitation à modifier les dispositions d'application du règlement (CE) n°725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des

installations portuaires et de transposition de la directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005, relative à l'amélioration de la sûreté des ports.

### ***Mise en place d'un dispositif pérenne d'aide au secteur du fret ferroviaire***

**102.** Les redevances effectivement facturées par SNCF Réseau aux entreprises de fret ferroviaire utilisant les infrastructures nationales ne couvrent pas les coûts directement imputables (CDI) à cette utilisation, en méconnaissance de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (paragraphe 3 de l'article 31) comme l'a relevé de façon récurrente l'ARAFER dans des avis et recommandations depuis plusieurs années (avis n° 2015-004 du 3 février 2015, avis n° 2017-006 du 1<sup>er</sup> février 2017, recommandation n° 2016-016 du 10 février 2016), ainsi que la Commission européenne à l'occasion d'une récente mise en demeure adressée aux autorités françaises. Depuis 2010, cette situation, justifiée selon le Gouvernement par le caractère non soutenable pour les entreprises concernées des tarifs qui résulteraient de l'application des coûts directement imputables à l'utilisation des infrastructures, conduit l'Etat à verser chaque année à SNCF Réseau une « compensation fret », inscrite en loi de finances et destinée à combler le différentiel entre le montant des redevances acquittées et ces CDI.

**103.** Dans ce contexte, le projet de loi prévoit la mise en place d'un dispositif pérenne d'aide au secteur du fret ferroviaire dans le respect des règles relatives aux aides d'Etat prévues par les articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et des dérogations en matière de coordination des transports prévues à son article 93, afin de maintenir sa compétitivité par rapport à d'autres modes de transports présentant plus d'externalités négatives. Toutefois, la teneur de ce dispositif, entre une subvention à SNCF Réseau à travers le paiement d'une partie de la redevance en principe due par les entreprises de fret ferroviaire ou une aide directe à ces entreprises, n'a pas encore été arrêtée.

**104.** Or, le Conseil d'Etat, qui ne conteste pas la nécessité de mettre en conformité la tarification pratiquée par SNCF Réseau avec les exigences de la directive 2012/34/UE dans les meilleurs délais, constate qu'aucun des dispositifs envisagés n'implique la fixation de règles ou la détermination de principes relevant du domaine de la loi.

En effet, dans l'hypothèse d'une décomposition des coûts directs imputables à l'utilisation des infrastructures en deux redevances, l'une payée par les entreprises de fret ferroviaire, l'autre par l'Etat, au bénéfice de SNCF Réseau, à supposer qu'une telle solution soit compatible avec les exigences de l'article 31 de la directive 2012/34/UE, les dispositions l'article L. 2111-24 du code des transports prévoient d'ores et déjà que les ressources de cet établissement public peuvent être constituées de « *redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau* » (1°) comme de « *concours financiers de l'Etat* » (3°) ou de « *tous autres concours publics* » (5°). En outre, si les règles générales de calcul des redevances d'infrastructure sont prévues à l'article L. 2111-25 du même code, les règles de détermination de ces redevances relèvent du décret en Conseil d'Etat.

**105.** Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une aide directe versée aux entreprises de fret ferroviaire pour compenser l'augmentation du montant des redevances d'infrastructures, le Conseil estime qu'un tel mécanisme de subventionnement relève également du domaine réglementaire. Toutefois, il appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que pour être regardé comme compatible avec les exigences posées tant par le TFUE (articles 93 et 107 à

109) que par la directive 2012/34/UE (articles 31 et 34), notamment telles qu'interprétées par la Commission européenne, un tel dispositif d'aide d'Etat doit à la fois être précisément justifié, nécessaire et proportionné à la situation du fret ferroviaire au niveau national, ne pas contrevenir aux intérêts généraux de l'Union et être limité dans le temps.

## **Outils de financement, de régulation et de modernisation**

### ***Objet et missions de la RATP***

**106.** La loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, tirant les conséquences du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route s'agissant des transports dans la région Ile-de-France, a, d'une part, prévu la mise en concurrence des nouveaux services de transport hors services ferroviaires (cf. art. L. 1241-5 du code des transports), d'autre part, fixé les échéances des droits exclusifs des services existants de la Régie autonome des transports parisiens (cf. art. L. 2141-6 du même code).

**107.** Le projet de loi modifie les dispositions du code des transports relatives à l'objet et aux missions de la Régie autonome des transports parisiens (cf. art. L. 2142-1 et suivants du code des transports) afin de permettre à l'établissement public, comme il peut d'ores et déjà le faire s'agissant de ses missions en dehors de la région Ile-de-France et à l'étranger, de constituer des filiales dans la perspective des appels d'offre à venir concernant tant les nouveaux services de transport que ceux existant à compter de l'échéance des droits exclusifs dont il bénéficie. Par ailleurs, le champ de ses missions est élargi afin d'y intégrer les nouvelles modalités de transports (co-voiturage, autopartage, vélos en libre service...) ainsi que les activités liées ou connexes à ses différentes missions. Ces dispositions ne présentent pas de difficultés juridiques aux yeux du Conseil d'Etat.

### ***Volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP***

**108.** Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus exploités par la RATP à compter du 31 décembre 2024, le projet de loi prévoit, en matière de temps de travail et de repos, des règles communes aux salariés des entreprises de transport public urbain concourant aux activités de gestion, d'exploitation et de maintenance de transports par autobus. Il permet également d'adapter ces règles pour prendre en compte, par la définition d'un cadre social territorialisé, les contraintes d'exploitation qui reposent sur les conducteurs intervenant dans la zone la plus dense de l'agglomération parisienne, correspondant, à quelques ajustement près, à Paris et à la petite couronne. Il pose enfin les bases de l'organisation par la loi du transfert des contrats de travail et d'autres garanties pour les salariés dans le cas d'un changement d'opérateur.

**109.** Le Conseil d'Etat relève que le projet renvoie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les règles relatives à la durée du travail applicables aux salariés de la RATP et aux salariés des autres entreprises de transport public urbain concourant aux activités de transports par autobus. Le législateur ne saurait toutefois, à peine de méconnaître sa compétence, procéder de la sorte en l'absence de cadre législatif fixant les principes fondamentaux applicables en ce domaine. Or, en l'état actuel du droit, les régimes du temps de travail à la RATP et dans les entreprises de transport public urbain dérogent tant au code du travail qu'au

code des transports, et les bases légales de ces régimes ne fixent aucun cadre qui s'imposerait au pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat modifie donc le projet et réintègre cette matière dans le droit commun de la réglementation sociale du transport, laquelle prévoit l'application des dispositions du code du travail sous réserve d'éventuelles spécificités prévues par le code des transports (art. L. 1311-1 du code des transports).

**110.** En conséquence de cette modification, le Conseil d'Etat procède à plusieurs autres ajustements du projet. Il définit les quatre dérogations au code du travail qui, selon le Gouvernement, sont nécessaires. Celles-ci ont trait à la période sur laquelle l'employeur peut mettre en place un dispositif d'aménagement du temps de travail, à la durée maximale hebdomadaire de travail, au repos hebdomadaire et au temps de pause. Dans ces quatre domaines, le Conseil d'Etat estime possible de renvoyer au pouvoir réglementaire pour l'édiction des règles dès lors que le législateur définit avec précision l'objet des dérogations et les conditions de leur mise en œuvre. Enfin, le Conseil d'Etat exclut l'application aux salariés concourant aux activités de transports par autobus de l'article L. 1321-3 du code des transports, de façon à ce que le code du travail régisse seul l'articulation, en matière de temps de travail de ces salariés, entre les conventions collectives et les dispositions légales et réglementaires.

**111.** Le projet prévoit l'extension du champ d'application de la convention collective du transport public urbain aux salariés de la RATP concourant aux activités de transports par autobus afin d'établir des règles communes aux salariés de toutes les entreprises de ce secteur ainsi que la possibilité de conclure un avenant, en matière de durée du travail et de repos, pour tenir compte des contraintes spécifiques d'exploitation de la zone la plus dense de l'agglomération parisienne. Le projet définit également l'articulation entre le statut du personnel de la RATP et les règles conventionnelles : ces dernières s'appliqueront aux salariés sous statut de la RATP, pour préciser et compléter le statut, dans les limites de celui-ci.

**112.** Le Conseil d'Etat estime, en premier lieu, que ces dispositions, en tant qu'elles visent à harmoniser les règles applicables aux salariés de ce secteur, ne se heurtent à aucun obstacle juridique. Il considère que la différence de traitement entre les salariés concourant aux activités de transport par autobus et ceux concourant aux autres modes de transport ne méconnaît pas le principe d'égalité, dès lors qu'elle est justifiée par les caractéristiques propres de cette activité et par la circonstance que la démarche d'ouverture à la concurrence des services de transports publics urbains en Ile-de-France est progressive et commence avec le transport par autobus. Il estime, en second lieu, que l'existence d'un régime propre aux transports publics par autobus en Ile-de-France comme la mise en place d'un cadre social territorialisé pour les conducteurs exerçant dans la zone la plus dense de l'agglomération parisienne, ne portent pas une atteinte contraire à la Constitution au principe d'égalité. Le régime prévu est en effet justifié par les spécificités de l'Ile-de-France en matière de transports, à condition que le périmètre de ce cadre social territorialisé et les adaptations qu'il prévoira soient définis en considération des seules contraintes d'exploitation, appréciées sur le fondement de critères objectifs tenant notamment à la densité de la population, aux conditions de circulation, aux conditions de travail des salariés des transports publics et aux exigences particulières en matière de desserte. Le Conseil d'Etat modifie en ce sens le projet qui lui a été soumis.

Le Conseil d'Etat relève que les mêmes règles s'appliqueront, sur un périmètre géographique donné, tant à la RATP qu'à ses futurs concurrents. Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la nécessité de s'assurer que l'exploitation de services de bus appliquant

les règles fixées par le cadre social territorialisé, sera économiquement acceptable par un opérateur efficace en économie de marché, afin que l'existence de ce cadre social territorialisé ne puisse être regardée comme constituant une barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs.

**113.** Le projet du Gouvernement prévoit, en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public portant sur un service de transport par autobus, le transfert au nouvel attributaire des contrats de travail des salariés concourant à l'exploitation de ce service. Ces dispositions apparaissent utiles dès lors qu'en l'absence d'éléments disponibles sur les conditions d'attribution, notamment d'allotissement, qui seront mises en œuvre par l'autorité organisatrice des transports, il n'est pas aujourd'hui possible de savoir si un changement d'attributaire se traduira par le transfert d'une entité économique autonome gardant son identité, justifiant l'application de l'article L. 1224-1 du code du travail.

Le Gouvernement entend, en outre, établir pour les salariés de la RATP, dont certains droits, régis par un statut particulier, ne sont pas inscrits dans le contrat de travail, la portabilité de droits supplémentaires en sus du transfert du contrat de travail. Le Conseil d'Etat relève qu'une telle démarche ne soulève pas de difficulté juridique de principe et qu'une disposition législative spécifique est nécessaire pour prévoir les modalités de transfert de ces droits. Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur la nécessité de préciser sur ce point son projet et ne peut qu'écartier la disposition dont la rédaction est en l'état trop imprécise pour être normative.

#### ***Adaptation au péage en flux libre de la répression des infractions à l'obligation de paiement***

**114.** Le projet de loi prévoit des dispositions pour prendre en compte le développement du péage en flux libre, c'est-à-dire sans présence de barrières physiques. Eu égard au risque d'accroissement des cas de non-paiement des péages, il s'agit tant d'améliorer l'efficacité de la répression des infractions à l'obligation de paiement des péages autoroutiers que d'adapter les conditions de cette répression au fait qu'une partie des infractions ne sera pas intentionnelle, des usagers pouvant, de bonne foi, emprunter l'autoroute sans avoir fait les démarches permettant de leur facturer automatiquement les péages.

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de préciser que l'infraction est constituée, en cas de péage en flux libre, lorsqu'un conducteur n'a pas fait usage des modalités de paiement mises à sa disposition par l'exploitant d'autoroute avant et après le trajet concerné et de porter à 15 jours le délai dont dispose le contrevenant pour acquitter le péage élué après l'envoi de l'avis de paiement et bénéficier d'une minoration de l'indemnité forfaitaire à verser à l'exploitant pour éviter la transmission du procès-verbal au procureur de la République.

#### **Mesures diverses**

##### ***Réforme du régime d'emploi des ouvriers dockers professionnels intermittents***

**115.** La réforme engagée depuis la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, afin de favoriser le recrutement des ouvriers dockers professionnels « mensualisés », a mis fin au recrutement d'ouvriers dockers professionnels « intermittents ». L'effectif de ces derniers n'a cessé de baisser et ils ne sont plus désormais qu'une vingtaine à exercer sous ce régime d'emploi. Il est envisagé, en conséquence de cette évolution, de supprimer les « bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO) », créés en 1941, et la « Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) », instituée par la loi n° 47-1746 du

6 septembre 1947 sur l'organisation du travail de manutention dans les ports. Le projet prévoit la dévolution de certaines de leurs missions antérieures, à titre transitoire jusqu'à la cessation d'activité des derniers ouvriers dockers professionnels « intermittents », aux environs de 2027, aux caisses de compensation des congés payés des ports. Le Conseil d'Etat estime que cette substitution ne se heurte à aucun obstacle juridique.

Le projet tire les conséquences de cette évolution de l'organisation du travail portuaire, dans le code des transports, et prévoit des mesures transitoires pour la période où continueront à être employés des ouvriers dockers « intermittents ». Il conforte en particulier la base légale des caisses de compensation des congés payés des ports (nouvel article L. 5343-23).

**116.** Outre diverses modifications de nature rédactionnelle, le Conseil d'Etat complète les dispositions du projet afin notamment d'encadrer les conditions dans lesquelles :

- un organisme national, défini par la convention collective applicable aux ouvriers dockers ou à défaut, par décret en Conseil d'Etat, sera chargé de la tenue du registre des ouvriers dockers professionnels et ouvriers dockers occasionnels recensés par port, lequel relevait antérieurement de la CAINAGOD ;

- les modalités d'information sur sa disponibilité d'un ouvrier docker intermittent seront fixées par le président de la caisse de compensation des congés payés, et, à défaut, par arrêté des ministres chargés du travail et des ports maritimes ;

- les fonds restant après apurement des comptes de la CAINAGOD seront versés à un fonds géré par un organisme national agréé par le ministre chargé des ports maritimes et exclusivement dédié au financement d'actions en faveur de l'embauche et de la formation professionnelle des ouvriers dockers et au paiement des indemnités mentionnées aux articles L 5343-17 et L 5343-18 du code des transports.

**117.** De plus, le Conseil d'Etat clarifie les missions et le champ d'intervention de la « commission paritaire spéciale », prévue à l'article L. 5343-21 du même code et instituée par la loi n° 73-1195 du 27 décembre 1973, pour tenir compte, d'une part, des évolutions des instances représentatives du personnel, en particulier de l'institution des comités sociaux et économiques, et, d'autre part, de la mise en place progressive de telles instances dans les entreprises de manutention portuaire depuis 1992. Dans les ports où sont encore employés des ouvriers dockers professionnels « intermittents », une commission paritaire spéciale demeure instituée. Elle est investie des missions dévolues au comité social et économique en matière de conditions de sécurité et d'hygiène : missions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 2312-5 du code du travail pour les entreprises d'au moins onze salariés et de moins de cinquante salariés et aux 3°, 4° et 5° de l'article L. 2312-8 et l'article L. 2312-9 du même code pour les entreprises d'au moins cinquante salariés. Toutefois, elle n'exerce ses compétences qu'à l'égard des ouvriers dockers professionnels intermittents assurant une ou plusieurs vacations dans une entreprise de manutention portuaire dépourvue de comité social et économique.

### ***Sécurisation juridique de certains points du protocole d'accord du 4 octobre 2017 signé par les partenaires sociaux de la branche du transport routier et par l'État***

**118.** Le projet de loi vise à tirer les conséquences législatives, dans le code des transports, de la signature par les partenaires sociaux représentatifs dans la branche du transport routier ainsi que par les représentants des ministres du travail et des transports d'un protocole d'accord de fin de conflit le 4 octobre 2017. Cet accord « relatif aux dispositions sur la durée du travail et repos » prévoit de maintenir au niveau de la branche certains thèmes de négociation, relevant d'accords d'entreprise, dans le droit commun établi par les articles L. 2253-1, L. 2253-2 et L. 2253-3 résultant de l'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective.

Le projet instaure ainsi, pour le transport routier, une dérogation aux règles du droit commun, cohérente avec les dispositions de l'article L. 1311-1 du code des transports prévoyant que les dispositions du code du travail s'appliquent aux entreprises de transport routier « sous réserve des dispositions particulières ou d'adaptation prévues par le présent code et sauf mention contraire dans le code du travail ou dans le présent code ». Il revient au législateur de déterminer les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical. Il lui est loisible, à cet effet, d'amender les règles générales de la négociation collective, dès lors que les dispositions retenues ne méconnaissent aucun principe de valeur constitutionnelle ni aucune règle conventionnelle. Le Conseil d'Etat estime que les dispositions du projet répondent à ces exigences et énoncent des règles satisfaisant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

L'article L. 1321-2 ainsi modifié et le nouvel article L. 3311-1 introduit dans le code des transports énumèrent les matières (rémunération des heures supplémentaires, indemnisation applicable à l'amplitude, aux coupures et aux vacances dans les entreprises de transport routier) qui demeurent, par dérogation aux règles de droit commun du code du travail, du niveau d'un accord collectif de branche, et précisent qu'à défaut de stipulations conventionnelles, les règles applicables sont fixées, dans un cas, par décret, et, dans l'autre, par arrêté interministériel.

### ***Habilitation relative à la conservation du domaine public ferroviaire***

**119.** L'habilitation à prendre par ordonnance les mesures ayant pour objet de compléter et moderniser les dispositions législatives relatives à la conservation du domaine public ferroviaire n'appelle pas d'observations.

### ***Information des locataires et acquéreurs d'un bien immobilier situé dans une zone du plan d'exposition au bruit d'un aéroport***

**120.** L'information de ce qu'un bien immobilier est situé dans une zone du plan d'exposition au bruit d'un aéroport, aujourd'hui limitée aux seuls futurs locataires d'un logement, est étendue par le projet aux acquéreurs potentiels d'immeubles bâtis ou non bâtis mais destinés à la construction, situés dans ces zones, y compris dans les cas de vente en l'état futur d'achèvement et de ventes publiques. La mention nouvelle de cette obligation d'information dans le code de la construction et de l'habitation et la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs en accroît la visibilité mais met également en évidence

l'augmentation du nombre des annexes aux contrats de location et actes de vente et l'alourdissement des formalités exigées en ces occasions.

### ***Statut des aérodromes***

**121.** Le projet de loi réécrit l'article L. 6311-1 du code des transports, afin de clarifier le fait que les aérodromes de l'Etat qui ne seraient ni d'intérêt national ou international, ni nécessaires à l'exercice de ses missions, et qui ne seraient pas encore décentralisés, sont bien gérés par l'Etat. Le Conseil d'Etat prend acte du choix fait par le Gouvernement de maintenir l'établissement de la liste des aérodromes d'importance nationale ou internationale par décret en Conseil d'Etat.

### ***Dispositif de signalement sonore des drones civils hors contrôle***

**122.** Le projet de loi abroge l'article L. 6214-5 du code des transports, issu de la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils, qui prévoit que les drones doivent, sauf les plus petits, être équipés d'un dispositif de signalement sonore qui se déclenche en cas de perte de contrôle des évolutions de l'appareil ou de perte de maîtrise de la trajectoire de l'appareil par son télépilote. En effet, lors de la notification à la Commission européenne de son arrêté d'application, celle-ci a émis un avis circonstancié défavorable à cette mesure, considérant qu'elle constitue une entrave injustifiée à la libre circulation des marchandises, que son efficacité en termes de sécurité est contestable, et que l'objectif poursuivi peut être atteint par d'autres moyens. Elle remarque d'ailleurs que le cadre réglementaire européen harmonisé en cours de mise en place afin d'assurer un haut niveau de sécurité ne comporte pas ce type d'obligation.

Le Conseil d'Etat considère également que cette mesure ne peut pas être maintenue sans méconnaître le droit de l'Union européenne.

### ***Application outre-mer***

**123.** Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement d'ajouter à la liste des dispositions d'habilitation prévues par le présent projet de loi une habilitation à modifier par voie d'ordonnance dans un délai à définir, qui doit laisser aux administrations le temps nécessaire pour préparer le texte, l'ensemble des titres consacrés aux outre-mers dans la partie législative du code des transports, afin de préciser les dispositions rendues applicables aux collectivités de l'article 74 et à la Nouvelle-Calédonie, et dans quelle rédaction elles doivent être prises en compte, ainsi que cela déjà a été fait pour le code rural et de la pêche maritime ou le code général de la propriété des personnes publiques.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 15 novembre 2018.