



PROJET DE LOI

**PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS EN MATIÈRE
D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES DE TRANSPORTS**

ETUDE D'IMPACT

28 décembre 2012

Le présent projet de loi vise à faciliter le développement ou à favoriser le fonctionnement et l'attractivité de l'ensemble des modes de transport ainsi qu'à remédier à certaines difficultés, essentiellement d'ordre juridique, rencontrées pour certains d'entre eux et mis en exergue notamment par des travaux parlementaires ou des corps d'inspection de l'Etat.

Pour traduire ces objectifs, le projet de loi comprend 25 articles organisés en six parties. Les cinq premières concernent les mesures envisagées pour chacun des différents modes de transport suivant l'ordre selon lequel ceux-ci sont traités dans le code des transports (texte principalement modifié), la sixième et dernière partie traitant, elle, des conditions d'application à l'outre-mer des dispositions qui précèdent.

La première partie concerne les transports ferroviaires ou guidés et comprend quatre articles visant notamment à :

- clarifier le périmètre des missions assurées obligatoirement par la direction des circulations ferroviaires pour le compte du titulaire d'un contrat de partenariat ou d'une délégation de service public en matière d'infrastructure ferroviaire ;
- obliger les entreprises ferroviaires à publier des comptes séparés conformément aux exigences communautaires;
- permettre aux régions qui le souhaitent de conclure des conventions avec des autorités organisatrices étrangères pour former des Groupements européens de coopération territoriale afin d'organiser des services ferroviaires transfrontaliers.

La seconde partie du projet de loi a trait aux infrastructures et aux services de transport routier.

Parmi les sept dispositions prévues, une attention particulière doit être portée sur celles prévoyant les conditions de majoration du prix du transport routier de marchandises suite à la mise en place de l'écotaxe poids lourds d'une part, les modalités d'application en France à compter du 1^{er} mars 2013 du règlement communautaire relatifs aux droits des passagers des autobus et autocars d'autre part.

La troisième partie consacrée aux infrastructures et aux services de transport fluvial vise à :

- faciliter le déplacement d'office des bateaux compromettant la sécurité de la navigation ou gênant son exercice ;
- habiliter les agents des ports autonomes fluviaux pour constater les contraventions de grande voirie sur le domaine leur appartenant ;
- compléter la disposition législative relative aux ressources du Port autonome de Paris par la possibilité pour lui de percevoir des droits de port.

La quatrième partie consacrée au volet « mer » comprend neuf articles parmi lesquels une mention particulière doit être faite à ceux visant à :

- améliorer la lisibilité et les procédures régissant actuellement la gestion des navires abandonnés ainsi que la procédure de déchéance des droits de propriété sur les navires concernés ;

- rendre applicable les textes régissant la procédure de limitation de responsabilité prévue par la convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC), cela dans le prolongement des travaux conduits lors du Grenelle de la Mer en septembre 2010 ;
- tirer les conséquences de la politique de fusion de corps impactant les agents des affaires maritimes pour ce qui concerne le maintien de leurs habilitations à constater des infractions ;
- décrire les conditions de réalisation de l'enquête nautique après événement de mer ainsi que les pouvoirs des capitaines de navire d'ordonner la consignation d'une personne mettant en cause la préservation du navire, de la cargaison ou la sécurité des personnes à bord.

La cinquième partie du projet de loi relative à l'aviation civile vise à préciser les types d'aéronefs, notamment ceux intervenant dans des opérations de secours ou de protection, qui ne sont pas concernés par les restrictions de navigation dans les zones fortement urbanisées.

Enfin la sixième partie fixe les conditions d'application à l'outre-mer des articles 8, 15 à 20, 22 et 23 du projet de loi.

Article 1 : « Gestion opérationnelle des circulations dans les délégations de service public et les contrats de partenariat ferroviaires »

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

L'article L. 2111-11 du code des transports décrit les missions devant être obligatoirement subdéléguées à la direction des circulations ferroviaires (DCF) de la SNCF lorsqu'elles sont confiées au titulaire d'un contrat de partenariat ou d'une concession. Il se réfère uniquement à la notion de « gestion du trafic et des circulations ».

Or la lecture combinée des articles L. 2123-5 (définition des missions de la DCF) et L2123-8 (convention entre RFF et la DCF) du code des transports conduit à considérer que « les missions de gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national » exercées par la DCF concernent notamment « les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons et la gestion opérationnelle des circulations. »

De ce fait, cela pourrait conduire à considérer que, dans le cadre du droit existant, les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons devraient être confiées à la DCF par le titulaire d'un contrat de partenariat ou d'une concession.

Cependant, l'attribution des sillons et les études techniques qui la permettent représentent l'activité commerciale principale du titulaire d'une concession, qui doit en avoir l'entier contrôle. Aussi n'est-il pas opportun de prévoir une obligation de subdélégation à la DCF.

La gestion opérationnelle des circulations doit en revanche être subdéléguée, compte-tenu des objectifs de sécurité et de continuité du service public.

Il est ainsi nécessaire de préciser, à l'article L. 2111-11 précité, que les missions obligatoirement subdéléguées sont uniquement celles ayant trait à la gestion opérationnelle du trafic et des circulations.

Pour conclure, il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne concerne le sujet objet du présent article.

II/ Description des objectifs poursuivis

La modification proposée vise à clarifier les dispositions applicables, en explicitant le fait que l'obligation de délégation à la DCF ne porte que sur la gestion opérationnelle des circulations (gestion de l'espacement des trains et des aiguillages), par opposition aux tâches d'études techniques et de vente des sillons qui constituent l'activité commerciale du concessionnaire en réponse aux demandes de ses clients.

III/ Sur la nécessité de légiférer

La modification proposée ne porte que sur une adaptation législative mineure, qui ne peut donner lieu à d'autres options.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact juridique

La mesure proposée permet de sécuriser l'article 3 du décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 *pris pour l'application des articles 1^{er}, 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire*, qui ne prévoit la subdélégation obligatoire que pour la gestion opérationnelle des circulations.

Il n'y a pas d'impact sur des contrats déjà conclus (notamment sur la concession à Liséa de la ligne Sud Europe Atlantique entre Tours et Bordeaux) car aucun de ceux-ci n'a prévu que la gestion du trafic et des circulations soit confiée au concessionnaire ou au titulaire du contrat de partenariat.

Aucun autre impact économique, administratif ou financier n'est attendu.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

La définition d'une telle mesure ne nécessite pas de consultation obligatoire et elle n'a pas donné lieu à des échanges avec RFF, gestionnaire d'infrastructure, compte-tenu de son caractère de précision rédactionnelle.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Aucune disposition réglementaire d'application n'est nécessaire.

Aucune mesure transitoire n'est nécessaire pour l'application de la mesure.

La mesure n'a pas vocation à s'appliquer aux départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, le réseau ferré national n'étant que métropolitain.

<p align="center">Article 2 : « Groupements européens de coopération territoriale (GECT) pour les services ferroviaires régionaux transfrontaliers de passagers »</p>
--

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Cadre juridique général de la coopération territoriale transfrontalière

* **Au niveau européen**, le règlement n°1082/2006 du 5 juillet 2006 a créé le groupement européen de coopération territoriale (GECT) afin de faciliter la coopération transnationale et interrégionale dans le domaine de la cohésion économique et sociale. Le GECT possède une personnalité juridique propre, la capacité d'agir en justice et l'autonomie financière. Il peut acheter et vendre des biens, employer du personnel. Ses membres peuvent être : des États de l'Union européenne, des collectivités régionales ou locales, des associations et tout autre organisme de droit public.

* **Au niveau national**, le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit deux types d'organismes de coopération transfrontalière dotés d'une personnalité juridique propre :

– le GECT (article L. 1115-4-2) qui correspond au GECT européen mais qui prévoit en outre la participation des États frontaliers membres du Conseil de l'Europe (tels que la Suisse, Monaco, Andorre...);

– le « groupement local de coopération transfrontalière » dit « GLCT » ou « district européen » (article L. 1115-4-1), entre collectivités territoriales et leurs groupements (sans les Etats). Il correspond à la transposition dans le droit interne français des dispositions prévues dans certains accords internationaux tels que l'accord de Karlsruhe (France-Luxembourg-Allemagne-Suisse) ou l'accord de Bruxelles (France-Belgique).

L'article L 1115-5 du CGCT précise qu'une collectivité territoriale française ne peut coopérer directement avec un État étranger que dans le cadre d'un GECT (après accord de l'État français).

La réglementation applicable au GECT dépend du pays où le GECT a son siège. Les GECT de droit étranger sont régis et appliquent la réglementation du pays concerné.

La création d'un GECT de droit français est autorisée par arrêté du préfet de région où le GECT a son siège.

Il existe actuellement huit GECT impliquant l'Etat français ou des collectivités territoriales françaises, dans différents domaines. La plupart sont des outils de gouvernance de projets transfrontaliers ; à ce jour un seul GECT de droit espagnol (« hôpital de Cerdagne ») a vocation à exploiter un service public. Dans le domaine des transports, il n'existe pas de GECT mais il existe un GLCT qui exploite un service de bus au sein de l'agglomération franco-valdo-genevoise.

Dispositions spécifiques applicables aux services de transport ferroviaire régional transfrontalier

L'organisation des services ferroviaires régionaux transfrontaliers est régie par les dispositions spécifiques de l'article L 2121-7 du code des transports. En tant que *lex specialis*, ces dispositions prévalent sur le droit commun défini par le CGCT (cité supra) et impliquent un régime conventionnel de coopération par opposition à la création d'une entité juridique autonome.

Ces dispositions du code des transports limitent les possibilités de coopération ferroviaire régionale transfrontalière à deux hypothèses :

• **La coopération entre une région et une autorité organisatrice frontalière** (article L 2121-7 alinéa 1 : « *La région peut conclure une convention avec une autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un État voisin pour l'organisation de services ferroviaires régionaux transfrontaliers de personnes dans les conditions prévues par le code général des collectivités territoriales et les traités en vigueur* »).

Il convient de souligner que lors des débats parlementaires relatifs à cet article de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, le rapport du député Patrick Rimbart avait indiqué (article 54) que cette disposition limitait la coopération, dans le cadre d'une convention bipartite, à une région française et une autorité organisatrice frontalière, afin de ne pas créer de services internationaux (types grandes lignes) dans ce cadre.

• **La coopération entre la SNCF et le transporteur compétent de l'État limitrophe** (article L2121-7 alinéa 2) : « *A défaut d'autorité organisatrice dans la région limitrophe de l'État voisin, la région peut demander à la Société nationale de chemins de fer de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'État voisin pour l'organisation de tels services.* »

Possibilité de créer des GECT à vocation intermodale impliquant d'autres collectivités territoriales que les régions

En application du CGCT, les communes et les départements frontaliers, ou leurs groupements, peuvent d'ores et déjà adhérer à un GECT dans le cadre de leurs compétences dans le domaine des transports (transports urbains ou interurbains...) et notamment comme autorités organisatrices, aucune disposition spécifique du code des transports ne limitant l'exercice de leurs compétences à l'instar de l'article L.2121-7 précité.

Aux termes de l'article 7 du règlement européen n°1082/2006 et de l'article L.1115-4-2 du CGCT, les collectivités territoriales adhèrent à un GECT « *dans la limite de leurs compétences* », il est cependant possible qu'un membre n'adhère que pour une partie seulement des missions du GECT, dès lors que celles-ci correspondent à ses compétences. Un GECT concernant plusieurs modes de transport pourrait donc être constitué avec un fonctionnement « à la carte » selon le dispositif des syndicats mixtes. Les statuts fixent dans ce cas les modalités d'adhésion de chaque membre au GECT avec une modulation des contributions en fonction des compétences pour lesquelles il adhère.

Il existe un groupement local de coopération territoriale (GLCT, équivalent du GECT mais sans la participation possible d'un Etat) pour la gestion de lignes de transport public transfrontalières (hors ferroviaire), il s'agit du GLCT de l'agglomération valdo-genevoise.

Lacunes identifiées

Le dispositif actuel de l'article L2121-7 du code des transports ne permet pas de faire coïncider dans tous les cas le cadre institutionnel d'organisation des services ferroviaires régionaux avec les bassins de déplacements transfrontaliers. En particulier, il ne permet pas à la région :

- de s'associer avec plusieurs autorités organisatrices françaises ou étrangères pour organiser des services ferroviaires transfrontaliers ;
- de s'associer avec des Etats exerçant des compétences d'autorité organisatrice de transport ferroviaire de niveau régional ou local (Monaco, Luxembourg, Royaume-Uni ...) ;
- de déléguer sa compétence d'autorité organisatrice à une entité transfrontalière dotée de la personnalité juridique.

II/ Description des objectifs poursuivis

L'objectif est d'obtenir l'application du régime de droit commun des GECT aux transports ferroviaires régionaux qui étaient régis jusqu'à présent par un régime spécifique. Cette modification permettra la création d'autorités organisatrices transfrontalières de transport ferroviaire dans le cadre de GECT afin de :

- donner la possibilité aux régions de gérer des services en commun avec des collectivités d'Etats voisins et avec les Etats voisins eux-mêmes lorsqu'ils exercent directement des compétences de niveau local (Monaco, Luxembourg ...) ;
- et mobiliser des fonds européens pour financer des projets transfrontaliers.

La mission parlementaire sur la politique transfrontalière (rapport Blanc-Keller-Schmidt du 18 juin 2010 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000399/index.shtml>) mentionnait l'intérêt d'un GECT pour faciliter les transports à l'échelle des bassins transfrontaliers.

Cette évolution a été demandée depuis avril 2010 par de nombreux courriers parlementaires des élus du conseil général des Alpes-Maritimes (le président Eric Ciotti et le conseiller général Jean Icart) aux ministres et secrétaires d'Etat chargés des transports, afin d'améliorer les services ferroviaires de la Côte d'Azur avec Monaco et l'Italie, par la mise en place d'un « *réseau ferroviaire local transfrontalier* ».

Par ailleurs, Michel Vauzelle, député et président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur avait déposé un amendement lors du débat de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (amendement n°69), afin d'obtenir une modification du CGCT et d'autoriser les collectivités territoriales à passer des accords avec des Etats étrangers lorsqu'il n'existe pas dans le pays voisin de collectivité territoriale disposant des mêmes compétences. Cet amendement n'avait pas été retenu du fait de sa portée générale alors qu'il ne visait en fait que le domaine ferroviaire.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Il est nécessaire de légiférer pour faire évoluer les dispositions législatives du code des transports relatives aux services ferroviaires d'intérêt régional qui restreignent les possibilités d'organiser des services ferroviaires transfrontaliers de passagers pour les régions françaises.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact pour les consommateurs/particuliers

La création de GECT ferroviaires pour certaines lignes ferroviaires régionales transfrontalières pourrait permettre de faciliter la mise en place des services transfrontaliers plus adaptés aux besoins de déplacements transfrontaliers et de politique tarifaire harmonisée de chaque côté des frontières.

Les flux de voyageurs transfrontaliers sont très divers et varient selon les frontières concernées. En premier lieu viennent les flux de travailleurs transfrontaliers : le rapport « Blanc-Keller-Schmidt » (précité) estime que 330 000 résidents français vont quotidiennement travailler à l'étranger, contre 10 000 en sens inverse.

Le besoin de services ferroviaires avec les Etats exerçant des compétences d'autorité organisatrice de transport ferroviaire est important : l'attractivité du Luxembourg sur le département de la Moselle est en très forte croissance d'après ce rapport, avec un triplement des travailleurs transfrontaliers en 20 ans (69 965 en 2008). Par ailleurs, Monaco reste le principal employeur au sud avec 28000 travailleurs transfrontaliers en 2005 d'après le rapport de la mission opérationnelle transfrontalière sur « les transports publics transfrontaliers de voyageurs » de janvier 2006¹.

Il faut noter qu'il faut ajouter à ces flux, les flux scolaires, les flux sanitaires (maisons de retraites, centres pour personnes handicapés...), ainsi que les flux liés aux commerces et aux loisirs.

A cet égard il faut noter que, tous flux confondus, la ligne ferroviaire régionale transfrontalière la plus fréquentée est la ligne qui relie Cannes à Vintimille en passant par Monaco, avec 13 000 voyageurs par jour.

Impact pour les entreprises

Les entreprises bénéficieraient au même titre que les salariés de services ferroviaires plus adaptés (voir ci-dessus). La SNCF est concernée dans le cadre de son rôle d'exploitant des services de transport ferroviaire de personnes mais son monopole pour assurer ces services au niveau national n'est pas remis en cause par le projet de réforme proposé. A cet égard, il est proposé que le GECT signe une convention avec la SNCF pour la mise en œuvre des services ferroviaires concernés sur le territoire national par dérogation aux dispositions de l'article L2121-4 du code des transports. Le cas échéant, un accord entre la SNCF et le transporteur de l'Etat limitrophe pourra intervenir si besoin pour que ce transporteur puisse circuler en France.

Impact pour les administrations notamment budgétaire

La mesure n'a pas d'impact direct pour le budget de l'Etat.

L'impact sur le budget des régions dépendra de leur volonté de mettre en œuvre ou pas cette nouvelle possibilité de gouvernance des transports ferroviaires régionaux. Dans le cas où une région créerait un GECT, l'impact budgétaire pourrait varier selon qu'il y a création de nouveaux services ou si la région opère un transfert des moyens, pour des services équivalents, de la région au GECT.

Il faut noter que le GECT permettrait aux régions de bénéficier plus facilement de financements européens ou d'Etats voisins (Monaco, Luxembourg, Suisse...).

Pour les GECT de droit français régis par les dispositions applicables aux syndicats mixtes, le personnel est employé avec des contrats de droit public correspondants à la fonction publique territoriale.

Impact sur l'ordre juridique interne

Application de l'article L. 1115-4-2 du CGCT aux services ferroviaires régionaux (régime spécifique pour ces services prévu par l'article L. 2121-7 du code des transports).

Dérogation à l'article L2121-4 du code des transports relatif aux conventions passées entre les régions et la SNCF fixant les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires régionaux.

Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Ce projet n'a pas d'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

¹ http://www.espaces-transfrontaliers.org/document/Etude_transports_2006.pdf

Impact sur les personnes handicapées

Le projet d'article ne comporte pas de dispositions relatives aux personnes en situation de handicap. Comme évoqué ci-dessus, ce projet ouvre la possibilité pour les régions de créer ou d'adhérer à des GECT dans le domaine du transport ferroviaire.

Il sera du ressort des régions souhaitant adhérer à un GECT de veiller à la prise en compte des besoins spécifiques des personnes en situation de handicap lors de son élaboration avec les collectivités territoriales ou l'Etat frontaliers, en respectant la législation en vigueur sur le territoire français.

V/ Présentation des consultations menées

Ce projet a été transmis pour consultation en 2011 aux régions à travers l'Association des régions de France (ARF), aux collectivités territoriales à travers le Groupement des autorités responsables de transport (GART), aux entreprises de transport à travers l'Union des transports publics (UTP) et à la SNCF.

Ce projet a en outre été soumis pour consultation à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) le 5 janvier 2012, qui a rendu un avis favorable.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Aucun décret d'application n'est nécessaire.

I/ Diagnostic / État des lieux / Nécessité de l'intervention

La directive n°91/440/ CE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires telle que modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 dispose que:

- « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la tenue et la publication de comptes de profits et pertes séparés et de bilans séparés, d'une part, pour les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, pour celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les aides publiques versées à l'une de ces deux activités ne peuvent pas être transférées à l'autre* »; (article 6, paragraphe 1);
- « *les contributions versées aux activités relatives à la fourniture de service de transport de voyageurs au titre des missions de service public doivent figurer séparément dans les comptes correspondants et ne peuvent être transférés aux activités relatives à la fourniture d'autres services de transport ou à toute autre activité* » (article 9, paragraphe 4).

Ces obligations ont été transposées en droit français au travers des dispositions de l'article L. 2122-4 du code des transports rédigées comme suit:

« La gestion de l'infrastructure ferroviaire est comptablement séparée de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires. Aucune aide publique versée à une de ces activités ne peut être affectée à l'autre ».

En 2009, les services de la Commission européenne ont réalisé une étude sur la transposition en droit national des États membres des articles 6.1 et 9.4 de la directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires (91/400/CE), telle que modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.

À la lumière de cette étude, la Commission a estimé que certaines dispositions relatives à la séparation n'avaient pas été entièrement transposées dans la législation nationale et que certaines entreprises ferroviaires ne se conformaient que partiellement aux dispositions relatives à la séparation des comptes.

La Commission européenne, par courriers du 9 août 2011 et du 17 avril 2012, a attiré l'attention des autorités françaises sur la mise en œuvre de la directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires (91/400/CE), telle que modifiée par la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001.

Les autorités françaises ont indiqué à la Commission européenne que les dispositions prévues par l'article 9.4 et celle prévue par l'article 6.1 concernant la tenue de comptes séparés avait été correctement transposées. En revanche, il est apparu qu'il n'existait aucune disposition légale qui oblige les entreprises ferroviaires, offrant des services de transport et assurant des activités dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire à publier des comptes de profits et pertes séparés et des bilans financiers/compte de résultat séparés pour chacun de ces deux domaines d'activité.

Afin d'éteindre les griefs de la Commission et éviter l'engagement d'une procédure contentieuse à l'encontre de la France, l'article législatif proposé a pour objet d'assurer une transposition complète de l'article 6.1 de la directive précitée.

II/ Description des objectifs poursuivis :

Il s'agit d'obliger les entreprises ferroviaires à publier des comptes séparés (profits/pertes et bilan/compte de résultat) pour les activités relatives à la fourniture de services et celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

III/ Sur la nécessité de légiférer :

Dans la mesure où il s'agit d'une obligation commerciale, elle relève du domaine législatif (cf. article 34 de la Constitution qui prévoit notamment que la loi détermine les principes fondamentaux des obligations commerciales).

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact pour les consommateurs/particuliers : Aucun impact

Impact pour les entreprises concernées : À ce jour, cette mesure concerne exclusivement la SNCF. Dans la mesure où l'opérateur tient déjà des comptes séparés, l'impact pour l'entreprise sera limité.

Impact sur le budget de l'État : Aucun impact si la mesure est adoptée. En revanche, un recours en manquement à l'encontre de la France sera très certainement engagé par la Commission si la mesure n'était pas rapidement adoptée avec le risque d'une condamnation par la CJCE au paiement d'astreintes.

Impact sur l'ordre juridique interne : La disposition proposée complète l'article L.2122-4 du code des transports. Aucune disposition réglementaire complémentaire n'est nécessaire.

Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Ce projet n'a pas d'impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.

Impact sur les personnes handicapées

Le projet d'article n'a pas d'impact sur les personnes en situation de handicap

V/ Présentation des consultations menées

La SNCF qui a été consulté pour avis n'a manifesté aucune objection.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Aucun décret d'application n'est nécessaire.

Article 4 : « Constatation des infractions à la protection du domaine public ferroviaire »

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Les atteintes au domaine public ferroviaire se sont multipliées dans la période récente (vols de câbles...) et pénalisent les circulations. Elles sont constatées, poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie (article L.2232-1 du code des transports). Réseau ferré de France (RFF) exerce concurremment avec l'État les pouvoirs dévolus à ce dernier pour la répression des atteintes à l'intégrité et à la conservation de son domaine public. Ses agents assermentés sont habilités à constater les infractions.

Cependant, avant sa codification, la loi n° 97-135 du 13 février 1997 *portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire* prévoyait que les agents assermentés de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) étaient également habilités.

Le code des transports ne le prévoit plus de façon explicite. En effet, les catégories d'agents assermentés pouvant constater les infractions sont (article L. 2241-1 du code des transports) :

- les agents assermentés missionnés du gestionnaire d'infrastructures de transport ferroviaire et guidé ; c'est à dire les agents de RFF ;
- les agents assermentés de l'exploitant du service de transport ; c'est à dire les agents des entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national.

Les agents de la SNCF-Infra, gestionnaire d'infrastructure délégué, n'entrent pas dans l'une de ces catégories. En raison de leur présence territoriale et de leur mission d'entretien du réseau pour le compte de RFF, ces agents sont cependant les plus à même de constater d'éventuelles atteintes au domaine public ferroviaire. Il est donc souhaitable d'affermir les conditions juridiques de leur intervention.

Enfin, rappelons que les peines prévues, pour des incriminations spécifiques, sont généralement de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende (voir par exemple les cas listés sous l'article L. 2242-4 du code des transports, qui correspondent aux hypothèses les plus nombreuses).

Pour conclure, il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne concerne le sujet objet du présent article.

II/ Description des objectifs poursuivis

La modification proposée rétablit la situation prévalant avant la codification, en l'adaptant à la possibilité qu'a RFF, depuis 2009, de confier l'entretien des lignes à faible trafic réservées au transport de marchandises à d'autres personnes que la SNCF, les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP).

Elle prévoit ainsi que les agents assermentés de la SNCF-Infra ou de l'OFP peuvent constater les infractions à la conservation du domaine public ferroviaire.

Elle prévoit de plus, ainsi qu'en disposait la loi n° 97-135 susmentionnée, que la convention établie entre RFF et son gestionnaire délégué, qu'il s'agisse de la SNCF ou d'un OFP, règle les modalités pratique d'exercice de cette mission.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Face à l'incertitude quant à la possibilité pour les agents assermentés de la SNCF ou de l'ONF d'être considérés comme des « agents missionnés du gestionnaire d'infrastructures » (art. L.2241-1 du code des transports), il est nécessaire d'affermir leur habilitation juridique à constater les infractions à la conservation du domaine public ferroviaire pour éviter toute fragilité des constatations et des procédures en découlant.

En ce qui concerne l'inclusion de cette mission dans la convention établie avec RFF, celle-ci aurait pu se faire au niveau du décret d'application de l'article instituant cette convention (article L. 2211-9 du code des transports) voire être laissée à l'appréciation des entreprises. Toutefois, cette inclusion était prévue dans la loi n° 97-135 susmentionnée et il a donc paru opportun de la conserver.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impacts sur les particuliers, les usagers et les entreprises

L'impact de la disposition nouvelle est positif pour RFF, les entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national et leurs clients, car une meilleure répression des atteintes au domaine public ferroviaire est de nature à réduire les incidents affectant le bon fonctionnement du réseau. Il s'agit en particulier de lutter contre les vols de câbles en cuivre le long des voies, en forte croissance.

Impacts économiques

La disposition permettra de réduire les atteintes au domaine public ferroviaire et les coûts de remise en état associés, principalement supportés par RFF, ainsi que le coût des retards ou annulations de trains qu'elles peuvent causer. A titre d'exemple, les vols et tentatives de vols de métaux sur le réseau ferré national ont connu une recrudescence depuis un an avec des exactions qui ont presque triplé en 2010 par rapport à 2009 pour atteindre un résultat jamais atteint de 3353 faits, des retards cumulés de trains de près de 350 000 minutes et un préjudice direct, hors retards des trains, évalué à environ 30 M€

Impacts pour les finances publiques

Néant.

Impact juridique

La mesure proposée permet de sécuriser les conditions juridiques d'intervention des agents missionnés pour constater les atteintes. En outre, n'ayant aucune incidence sur le régime juridique des infractions constatées par ces agents, aucune conséquence n'est attendue du point de vue des juridictions et des procédures contentieuses actuellement en vigueur.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

Cette mesure ayant été suggérée par RFF, cet établissement public a été étroitement associé à sa rédaction ainsi que son gestionnaire d'infrastructure délégué.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Aucune disposition réglementaire d'application n'est nécessaire.

Aucune mesure transitoire n'est nécessaire pour l'application de la mesure qui aura donc vocation à s'appliquer pleinement immédiatement.

La mesure n'a pas vocation à s'appliquer aux départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, le réseau ferré national n'étant que métropolitain.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

L'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié l'article L.121-1 du code de la voirie routière relatif à la définition du réseau routier national en y ajoutant notamment la disposition suivante : « L'État *conserve dans le domaine public routier national, jusqu'à leur déclassement, les tronçons de routes nationales n'ayant pas de vocation départementale et devant rejoindre le domaine public routier communal* ».

Aujourd'hui, plus de 250 kilomètres de voies sont encore gérés par les services de l'État, dans l'attente de leur déclassement. L'entretien de ces sections de voies, souvent isolées du réseau routier national et donc des services de l'État compétents, pose, de ce fait, des difficultés.

Actuellement, les collectivités territoriales gèrent près de 1 000 000 km de route, 40% sont gérées par les départements, 60% par les communes et les établissements publics de coopération intercommunales.

L'article L. 123-3 du code de la voirie routière prévoit que : « *le reclassement dans la voirie départementale ou communale d'une route ou section de route nationale déclassée est prononcé par l'autorité administrative lorsque la collectivité intéressée dûment consultée n'a pas, dans un délai de cinq mois, donné un avis défavorable. En cas d'avis défavorable dans ce délai, le déclassement peut être prononcé par décret en Conseil d'État lorsque ce déclassement de la section de voie est motivé par l'ouverture d'une voie nouvelle ou le changement de tracé d'une voie existante.* »

La procédure de déclassement du réseau routier national et de reclassement dans la voirie communale intervient par arrêté préfectoral dès lors que la collectivité a émis un avis favorable (article R. 123-2 du code de la voirie routière).

Or, une partie significative des sections de voies conservées encore aujourd'hui par l'État ne répondent pas à cette définition posée par l'alinéa 2 de l'article L. 123-3. Dès lors, en l'absence d'avis favorable de la collectivité supposée reprendre la voie dans son réseau, le déclassement est impossible.

Pour conclure, il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne concerne le sujet objet du présent article

II/ Description des objectifs poursuivis

L'objectif est d'élargir les possibilités pour déclasser des sections de route nationale, dans l'hypothèse où la collectivité concernée formule un avis défavorable.

III/ Sur la nécessité de légiférer

La procédure de reclassement actuellement en vigueur est ainsi fixée par l'article L.123-3 du code de la voirie routière. Il est donc nécessaire de recourir à une modification législative de cet article pour étendre la possibilité de déclassement.

Le présent projet de disposition prévoit que, dans l'hypothèse de l'avis défavorable de la commune, le reclassement d'une route nationale ne répondant plus à la définition du réseau routier national, défini à l'article L121-1 du code de la voirie routière comme étant un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen, peut intervenir par décret en Conseil d'État.

De même, le droit pour la collectivité territoriale à compensation financière correspondant aux coûts des travaux nécessaires à la remise en état de la voirie, hors accotements en agglomération, est rappelé.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impacts financiers

Le décret en Conseil d'Etat, pris en application de l'article L. 123-3 nouveau, précisera que, en l'absence d'accord entre l'Etat et la collectivité le reclassement de la voirie prendra effet à la date de paiement à la collectivité concernée de la compensation financière correspondant au coût des éventuels travaux nécessaires à sa remise en état.

Le représentant de l'État dans le département, après avoir déterminé, avec l'accord, dans la mesure du possible, de la collectivité concernée le montant de ces travaux de remise en état, prendra un arrêté préfectoral fixant la somme ainsi due pour solde de tout compte à la collectivité.

La mesure de reclassement concernerait au maximum un linéaire de 8 km par collectivité intéressée.

Le coût d'une remise en état, très variable en fonction des dégradations observées, peut être estimé en moyenne à 70 000 €HT par km, hors présence d'ouvrage d'art sur la section, engendrant alors un coût supplémentaire.

Cette indemnité sera versée en une seule fois. Il ne sera pas versé d'autre compensation pour la gestion ultérieure de la section déclassée. En effet, la procédure de reclassement définie par le code de la voirie routière est distincte de la logique de transfert de compétences, résultant de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui prévoyait la compensation du transfert de charges induites par dotation annuelle.

Impacts environnementaux

Aucun impact de cette nature n'est attendu de cette mesure.

Impacts juridiques

Le reclassement dans la voirie communale aura pour conséquence de substituer la commune à l'État en tant que gestionnaire de la voie.

Les usagers et tiers devront donc se tourner vers la collectivité dans l'hypothèse de dommages de travaux publics éventuels postérieurs au déclassement.

Le changement de domanialité n'a pas de conséquence directe en matière de réglementation de la circulation.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

Aucune consultation n'est requise ni n'a été faite.

Article 6 : « Indexation des rémunérations des cocontractants de l'Etat à l'évolution générale des prix »

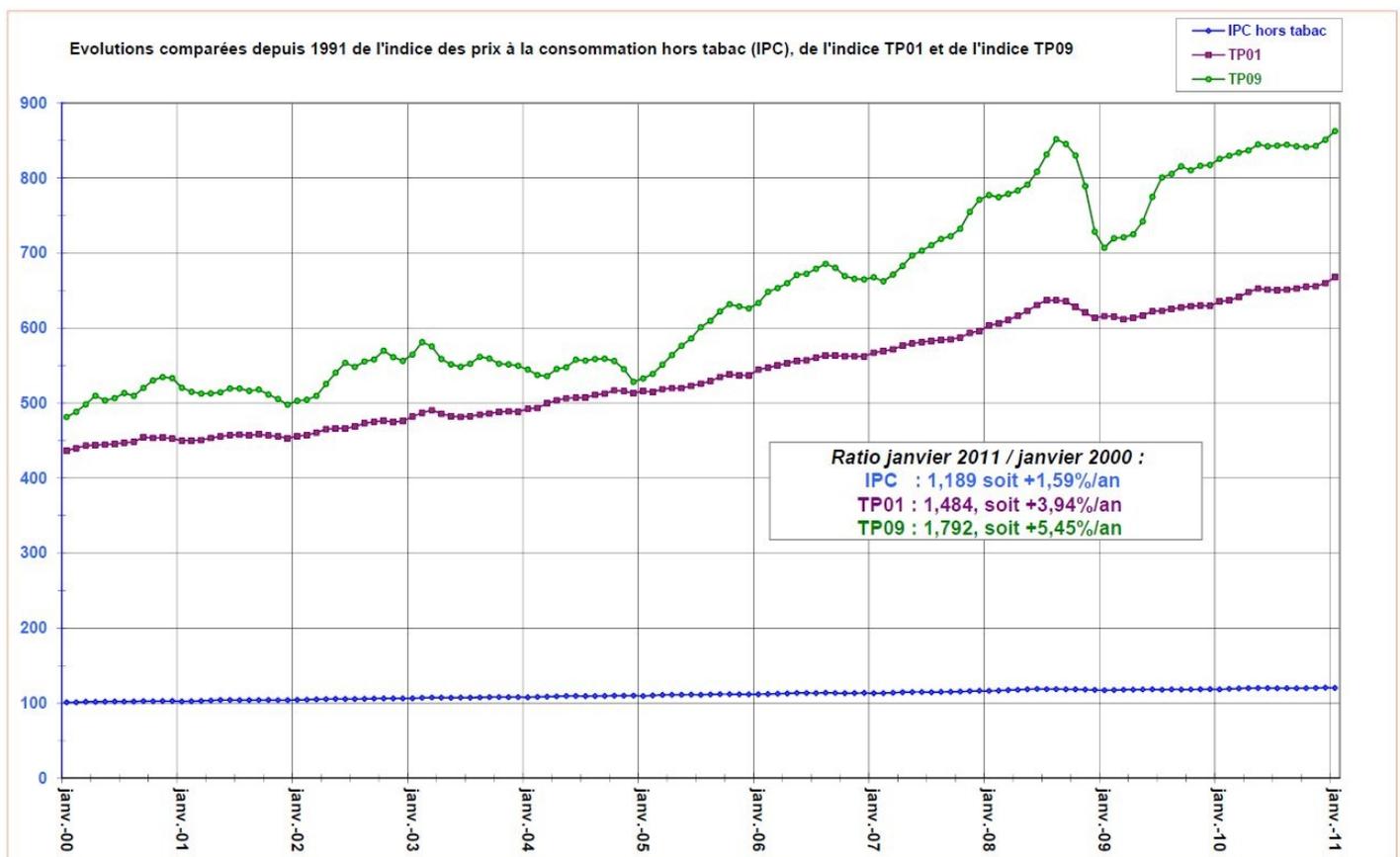
I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Actuellement l'article L. 112-2 du code monétaire et financier (CMF) interdit, dans les dispositions statutaires ou conventionnelles, toute clause prévoyant des indexations fondées notamment sur le niveau général des prix ou sur les prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité d'une des parties.

Cette disposition pose question pour les contrats de gestion déléguée, ou de contrats de partenariat public-privé, conclus dans le domaine des infrastructures de transport.

Les clauses d'indexation apparaissent nécessaires compte tenu de la durée des contrats (plusieurs décennies). Si l'on devait ne retenir que des indices en relation directe avec l'objet de tels contrats, on pourrait considérer qu'ils devraient soit refléter l'évolution du coût des travaux, soit celle des marchés financiers, qui assurent le financement de la dette inhérente à de tels contrats.

Or retenir ces indices, issus d'une telle lecture du code monétaire et financier, conduirait à des évolutions souvent erratiques et encore plus souvent défavorables soit à la puissance publique soit aux usagers. Ainsi, certains indices « Travaux publics », qui sont directement dépendants des cours des matières premières et notamment du pétrole, ont connu entre 1991 et 2011, une hausse annuelle de plus de 3%, alors que dans le même temps, le niveau général des prix connaissait une hausse moyenne de 1,54%. Ces indices sectoriels peuvent avoir une évolution très brutale surtout sur les marchés financiers.



C'est pourquoi, l'État ainsi qu'un certain nombre de ses établissements publics n'ont pas jusqu'à présent retenu cette lecture du code monétaire et financier, et ont conclu des contrats dont les dispositions tarifaires font référence à l'indice des prix à la consommation hors tabac.

On peut citer en particulier les contrats de concession autoroutière qui contiennent une formule de calcul de la hausse des tarifs des péages comprenant un pourcentage d'inflation. À cet égard, le décret n°95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers prévoit que « *La majoration des tarifs de péages [...] ne peut être inférieure à 70 p. 100 de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac) constatée depuis la fixation, l'année précédente, des tarifs applicables sur le réseau concédé à la société.* ».

Dans le secteur des infrastructures ferroviaires, les contrats de partenariat public-privé portant sur les LGV contiennent des plafonds d'évolution des redevances dues par RFF déterminés par référence à l'inflation, les concours publics versés par les collectivités y étant également indexés.

Les incertitudes sur l'évolution à long terme des indices sectoriels, auxquels le CMF suivant une certaine lecture imposerait de recourir, ne permettent pas d'élaborer de tels contrats dans des conditions d'équilibre financier favorables, tant du point de vue de la personne publique que du cocontractant.

Le Conseil d'Etat a à plusieurs reprises appelé l'attention du Gouvernement sur le risque juridique issu de la rédaction actuelle dans le cadre de l'examen de projets d'avenants à des contrats de concession que le juge pourrait interpréter différemment de celle adoptée jusqu'à présent. Une telle mention figure au demeurant dans le dernier rapport public de la Haute Assemblée.

De ce point de vue, une clarification législative permettrait de mettre un terme à ce risque qui concerne un très grand nombre de contrats.

La seule alternative consisterait à modifier profondément de très nombreux contrats en changeant substantiellement l'équilibre financier qui les régit depuis plusieurs décennies, ce qui pose des difficultés considérables et qui risque de conduire à une situation plus défavorable pour l'ensemble des partenaires : moindre visibilité pour les acteurs économiques, risque important d'augmentation à moyen terme des péages et des loyers versés par la puissance publique. Cette alternative n'apparaît donc guère praticable.

Enfin, l'insécurité juridique actuelle apparaît problématique et son règlement à court terme paraît très souhaitable notamment dans la perspective des futurs actes de gestion de ces contrats. Il serait donc hautement souhaitable que le dispositif législatif puisse conforter le dispositif actuel dans un contexte financier déjà très perturbé et qui rend la passation et la gestion de tels contrats déjà délicate.

II/ Description des objectifs poursuivis

L'article de loi amende l'article L.112-3 du code monétaire et financier (CMF), en y introduisant une nouvelle exception, à la suite de celles déjà prévues pour divers produits d'épargne (livrets A, comptes sur livret d'épargne populaire, livrets de développement durable, comptes d'épargne-logement, etc.), les prêts accordés aux personnes morales ainsi qu'aux personnes physiques pour les besoins de leur activité professionnelle et les loyers.

Il a ainsi pour objet de permettre que les rémunérations des cocontractants de l'Etat et de ses établissements publics dans le domaine des infrastructures et des services de transport, que sont les redevances pour service rendu payées par les usagers d'un service public délégué, d'une part, et les rémunérations versées par une personne publique à un titulaire de contrat de partenariat public-privé, d'autre part, soient indexés à l'indice des prix à la consommation hors tabac.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Compte tenu de l'incertitude actuelle soulignée par le Conseil d'Etat, il est nécessaire de conforter par la loi l'ensemble des dispositifs contractuels mis en place depuis plus de vingt ans par l'Etat et ses établissements publics. Seule la loi peut permettre de clarifier ce point qui découle directement de la rédaction actuelle d'une disposition législative du code monétaire et financier.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact économique et social

La mesure a deux effets positifs :

- en confortant une disposition clé des contrats de concession et de partenariat public-privé, elle sécurise l'ensemble du cadre contractuel concerné. Cette mesure constitue donc un point positif pour le secteur économique, car elle élimine un point de fragilité juridique des contrats dicté par l'environnement législatif ;
- en confortant le principe d'indexation des tarifs à l'inflation, elle protège les usagers. En effet, l'inflation est le paramètre d'évolution le mieux maîtrisé par les pouvoirs publics, et le moins erratique sur la durée. Le recours à d'autres paramètres d'évolution des tarifs, plus volatile, serait de nature à créer une plus forte fluctuation de ceux-ci, au détriment du pouvoir d'achat des usagers. Enfin, cette disposition conforte les contrats actuels et n'entraîne donc pas de changement de pratiques ou de perception.

Impact financier

Cette mesure n'a aucun impact négatif pour les finances publiques. Elle élimine en revanche un risque contentieux dans lequel l'Etat serait partie prenante. Le choix d'un indice de référence stable permet une meilleure gestion des deniers publics en renforçant la prévisibilité de l'impact des délégations de service public sur l'équilibre du budget général de l'Etat.

Impact environnemental

Cette mesure n'a aucun impact environnemental.

Impact juridique

La mesure permet de sécuriser l'ensemble des contrats de concession et de partenariat public privé en cours, ces contrats ayant tous été approuvés par décret en conseil d'Etat. Elle évite l'alternative peu praticable qui consisterait à renégocier l'ensemble de ces contrats avec les opérateurs titulaires

Impact administratif

Cette mesure n'a aucun impact sur les administrations concernées.

Impact sur l'outre-mer

Cette mesure n'a aucun impact sur l'outre-mer.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

Les dispositions en cause n'appellent aucune consultation préalable obligatoire s'agissant de l'explicitation de pratiques déjà largement établies.

VI/ Présentation de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Les mesures envisagées seront d'application immédiate.

Article 7 : « Majoration des prix du transport »

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Les travaux menés dans le cadre de la mise en place de l'éco-taxe poids lourds ainsi que les discussions avec les sociétés de transport routier, les donneurs d'ordre et leurs représentants ont mis en exergue la nécessité de simplifier les modalités de prise en compte de l'éco-taxe poids lourds dans le prix du transport.

Le présent article vise à clarifier ces règles avant l'entrée en vigueur de ces deux taxes.

Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

L'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, modifié par les lois n° 2009-1674 du 30 décembre 2009, n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, n° 2011-1977 et n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 introduit dans le code des transports les articles L.3221-2 et L.3222-3 fixant les dispositions relatives à la majoration du prix du transport consécutif à la mise en place de l'éco-taxe.

L'article 11 de la loi n°2009-967 Grenelle I fixe les objectifs concernant la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds et des modalités de répercussion de cette taxe.

Problèmes à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Le mécanisme de répercussion du montant de la taxe prévu au code des transports n'est pas conforme à la réalité du secteur des transports

Les charges acquittées au titre de la taxe ne sont pas une composante du prix du transport :

La « répercussion » au sens fiscal le plus strict des charges acquittées au titre de la taxe en font une composante du prix de transport. Toutefois, les réflexions menées et les critiques émises vis-à-vis du dispositif élaboré ont rappelé que le prix d'une opération de transport n'est qu'indirectement et partiellement relié à l'itinéraire suivi. La détermination d'une composante individualisable de charges liées à l'acquiescement des taxes dans le prix du transport apparaît donc particulièrement difficile dans la majorité des cas puisque le prix ne repose pas sur les mêmes paramètres que ceux servant au calcul de la taxe.

Le mécanisme de répercussion est très difficile à mettre en œuvre.

Dans la logique d'un mécanisme de « répercussion », l'objectif de déterminer les charges acquittées au titre de la taxe sur le périmètre exact de la prestation de transport sur laquelle elle est répercutée a été poursuivi. Toutefois, l'élaboration poussée du dispositif a montré que l'itinéraire suivi n'est pas toujours connu à l'avance et est susceptible de varier.

De plus, dans la plupart des opérations de transports, l'entreprise est conduite à optimiser le chargement de ses véhicules en complétant les chargements progressivement, voire en prenant un chargement à coût marginal pour rentabiliser un retour qui se ferait sinon à vide. Cette flexibilité, essentielle tant pour l'entreprise que pour l'usage de la route, ne doit pas être pénalisée par un mécanisme de répercussion trop complexe, dont un des objectifs principaux est de favoriser l'adaptation des prix de transports à la mise en œuvre de l'éco-taxe et non de complexifier l'élaboration de ces prix.

Les renvois à l'un des articles du code des transports ne sont plus conformes.

Compte tenu de la modification de l'article L. 3222-3 du code des transports), le renvoi à l'alinéa visé à l'article L. 3242-3 du code des transports n'est plus correct.

II/ Description des objectifs poursuivis

Le mécanisme de majoration des prix doit être substitué à celui de répercussion du montant de la taxe dans le code des transports

Les charges acquittées au titre de la taxe poids lourds ne constituent plus une composante de la rémunération de l'opération de transport :

Dans la plupart des opérations de transports, l'entreprise est conduite à optimiser le chargement de ses véhicules en complétant les chargements progressivement, sans connaître systématiquement et a priori quels seront les points de chargement et de déchargement. Cette flexibilité est essentielle tant pour l'entreprise que pour l'usage de la route qui peut être ainsi globalement réduit mais elle se traduit par le fait que le prix d'une opération de transport n'est qu'indirectement et partiellement relié à l'itinéraire suivi. La détermination d'une composante individualisable de charges liées à l'acquittement des taxes dans le prix du transport apparaît donc particulièrement difficile dans certains cas puisque le prix ne repose pas sur les mêmes paramètres que ceux servant au calcul de la taxe.

La majoration des prix constitue une méthode adaptée au principe utilisateur-payeur :

En vue de prendre en compte l'impact sur les transporteurs des taxes prévues aux articles 269 à 283 quater et 285 septies du code des douanes et d'inciter les donneurs d'ordre à une rationalisation de leur recours au mode de transport routier, une majoration forfaitaire d'un pourcentage défini par l'État est appliquée, par le transporteur, au prix de la prestation de transport contractuellement défini avec les bénéficiaires de la circulation des marchandises.

L'introduction du principe de majoration des prix permet de ne plus intégrer d'élément lié à la taxe comme composante du prix mais d'accompagner l'introduction de la taxe qui induira un effet économique sur le coût du transport.

La seule manière de permettre aux transporteurs de majorer leurs prix compte-tenu de la mise en place des taxes est donc de mettre en place un dispositif simple de majoration forfaitaire.

La loi (le VI de l'article 11 de la loi Grenelle I n°2009-967, le VII de l'article 153 de la loi de finances n° 2008-1425 et l'art. 275 – 2 du code des douanes) a reconnu le niveau de la région comme le niveau pertinent pour apprécier les effets économiques. Comme pour les mesures de limitation des impacts liés à la périphéricité, les évaluations nécessaires pour la majoration des prix seront effectuées au niveau régional. Ainsi, les prix seront-ils majorés d'un pourcentage lié à la consistance du réseau (disparités régionales prises en compte par la distinction selon les régions d'origine et de destination) et au niveau financier de la taxe. Ceci conduit à une majoration régionale compréhensible par tous.

Le pourcentage de majoration du prix de transport est établi comme l'évaluation pour chaque origine-destination de l'effet de la taxe due sur le coût moyen de transport. Les évaluations sont établies sur les différents itinéraires entre la région d'origine et la région de destination, ainsi que sur les différentes catégories tarifaires dépendant des types de poids lourds. La moyenne est pondérée sur la base de la répartition simulée du trafic entre les différents itinéraires et les différentes catégories de véhicules pour chaque origine-destination.

La loi fixe un encadrement qui permet néanmoins de prendre en compte les valeurs extrêmes et des évolutions minimales.

Pour les transports interrégionaux, les effets des taxes apparaissent moins dispersés que les effets sur les trafics internes à chaque région et il est donc proposé, par souci de lisibilité, de retenir un taux unique pour toutes les relations entre deux régions différentes.

Pour les trajets internationaux, la majoration s'appliquera sur le prorata du prix de la prestation de transport correspondant à la partie française du trajet. Le taux de majoration sera fonction des régions où se situent le point d'entrée du territoire et celui de déchargement ou des régions où se situent le point de chargement et de sortie du territoire. Il sera appliqué un taux intra-régional si ce trajet est situé à l'intérieur d'une même région ou le taux national si ce trajet concerne plusieurs régions.

Dans le cas particulier de la taxe expérimentale alsacienne, les trajets à l'intérieur ou entre des régions différentes de l'Alsace ne seront pas impactés. Le réseau taxable, pour l'expérimentation, est constitué des axes Nord-Sud en concurrence avec l'autoroute Allemande soumis à la LKW-Maut. Les trajets à l'intérieur de l'Alsace seront impactés pour une petite moitié par la mise en place de cette taxe expérimentale, un taux de majoration de moins de 6% sera donc déterminé pour ces trajets. Les trajets interrégionaux au départ ou à l'arrivée en Alsace sont majoritairement sur un axe Est-Ouest et donc seront très peu impactés par la taxe expérimentale. Il est donc proposé de prendre un taux nul pour l'ensemble des trajets interrégionaux dans un souci de simplification et au regard du cadre de la taxe expérimentale Alsacienne.

Les taux de majoration font l'objet d'un calcul précis consistant à évaluer pour l'ensemble des transports de marchandises par route, à l'intérieur d'une région donnée pour les taux régionaux ou entre les différentes régions pour le taux interrégional, le coût de la taxe due ainsi que le coût du transport, assimilé au prix, sur la base des itinéraires pratiqués actuellement].

La sanction vise le non respect de ce mécanisme de majoration des prix :

Pour la bonne application des sanctions prévues, les renvois de l'article L. 3242-3 du code des transports doivent être mis en cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article L. 3222-3.

III/ La nécessité de légiférer

a) Il est nécessaire de modifier la loi

Le remplacement du dispositif actuel de l'éco-taxe poids lourds par le nouveau dispositif de majoration des prix du transport implique donc une modification des articles L.3221-2, L. 3222-3 et L. 3242-3 du code des transports.

La reprise d'un nouveau décret dans le cadre actuel de la loi se heurterait en effet aux termes de la loi qui imposent une répercussion la plus exacte possible

b) La modification est urgente

Le décret fixant les modalités de répercussion de la taxe par les transporteurs sur les chargeurs est très vivement contesté par les organisations professionnelles. Outre l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat, ces organisations ont souligné la complexité du dispositif actuel qui comporte trois cas difficilement lisibles avec des modalités de calcul nécessitant des relevés très précis de la part des entreprises de transport qui sont souvent des structures d'une dizaine de personnes.

Si le dispositif actuel était maintenu, les entreprises de transport risquent d'être placées dans une situation où elles seront dans l'incapacité de remplir une obligation légale.

La date de la mise en oeuvre du dispositif national est fixée par le contrat avec le prestataire Ecomouv' réalisant le dispositif technique de l'Ecotaxe. Il sera opérationnel le 20 juillet 2013, conformément au contrat de partenariat signé entre l'Etat et Ecomouv' le 20 octobre 2011 et qui prévoit la réalisation du dispositif 21 mois après la signature.

Le remboursement des coûts supportés par le partenaire Ecomouv' pour la réalisation des dispositifs commence à cette date. Ce coût s'ajoute au déficit de recettes qui serait engendré par tout report de mise en oeuvre de la taxe. Les modifications législatives et réglementaires doivent intervenir avant la mise en service.

L'urgence est également liée à la nécessité pour les entreprises de disposer de temps pour se préparer à l'entrée en vigueur de la taxe et au fonctionnement du mécanisme de majoration des prix pour être sûres de pouvoir respecter leurs obligations légales.

c) Précisions sur le calendrier de l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds

Le C du II de l'article 153 de la loi de finances n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009 est actuellement ainsi rédigé :

Au C du I [relatif à l'expérimentation en Alsace] il est indiqué :

- Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2010.

au C du II [relatif à la taxe poids lourds nationale] il est indiqué :

- 1. Le A entre en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget et au plus tard le 31 décembre 2011.

Les dates du 31 décembre 2010 et du 31 décembre 2011 étant passées, la taxe ne peut être considérée comme en vigueur dans la mesure où tous les textes d'applications prévus et nécessaires ne sont pas pris (arrêté sur le barème, sur les points de tarification, décret sur les droits et obligations du redevable...).

Le projet de loi de finances rectificatives pour 2012 prévoit l'introduction d'un nouvel acte réglementaire, un arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget fixant la date de mise en œuvre du dispositif technique. La rédaction est la suivante :

II. –L'article 153 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 est ainsi modifié :

A – le C du I est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La date de mise en œuvre du dispositif technique nécessaire à la collecte de la taxe prévue au A est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget » (pour l'expérimentation alsacienne) ;

B – le C du II est ainsi modifié :

1° le 1 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La date de mise en œuvre du dispositif technique nécessaire à la collecte de la taxe prévue au A est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget » ;

2° Au 2, les mots « de la date d'entrée en vigueur de la taxe prévue au A » sont remplacés par les mots « de la date de mise en œuvre du dispositif technique nécessaire à la collecte de la taxe mentionnée au 1 ».

L'entrée en vigueur concrète pour les utilisateurs du réseau routier taxé des taxes sera donc déterminée par le Gouvernement au plus tôt – compte-tenu des enjeux budgétaires – après la réalisation par Ecomouv' conformément au contrat de partenariat des dispositifs (20 avril 2013 pour l'Alsace et 20 juillet 2013 pour la taxe nationale).

IV/ Présentation des consultations menées

La mesure n'implique pas de consultation obligatoire.

Néanmoins, cette mesure fait suite aux consultations des organisations des transporteurs et des chargeurs initiées par le ministre délégué auprès de la ministre chargée de l'environnement, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports.

V/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

a) Impact économique

Impact sur les prix de transport

Avec le barème de taxe envisagé actuellement et le réseau défini à ce jour, les valeurs de majoration des prix des transports à l'intérieur de chaque région seraient les suivantes :

REGION	TAUX	REGION	TAUX
Ile-de-France	6,1%	Pays-de-la-Loire	2,6%
Champagne-Ardennes	3,7%	Bretagne	3,3%
Picardie	3,1%	Poitou-Charentes	3,1%
Haute-Normandie	3,5%	Aquitaine	1,8%
Centre	2,6%	Midi-Pyrénées	1,9%
Basse-Normandie	3,2%	Limousin	3,9%
Bourgogne	2,9%	Rhône-Alpes	2,5%
Nord-Pas-de-Calais	5,0%	Auvergne	2,8%
Lorraine	5,3%	Languedoc-Roussillon	1,9%
Alsace	6,3%	Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,2%
Franche-Comté	2,5%	Corse	0,0%

Le taux interrégional serait de 4,4%.

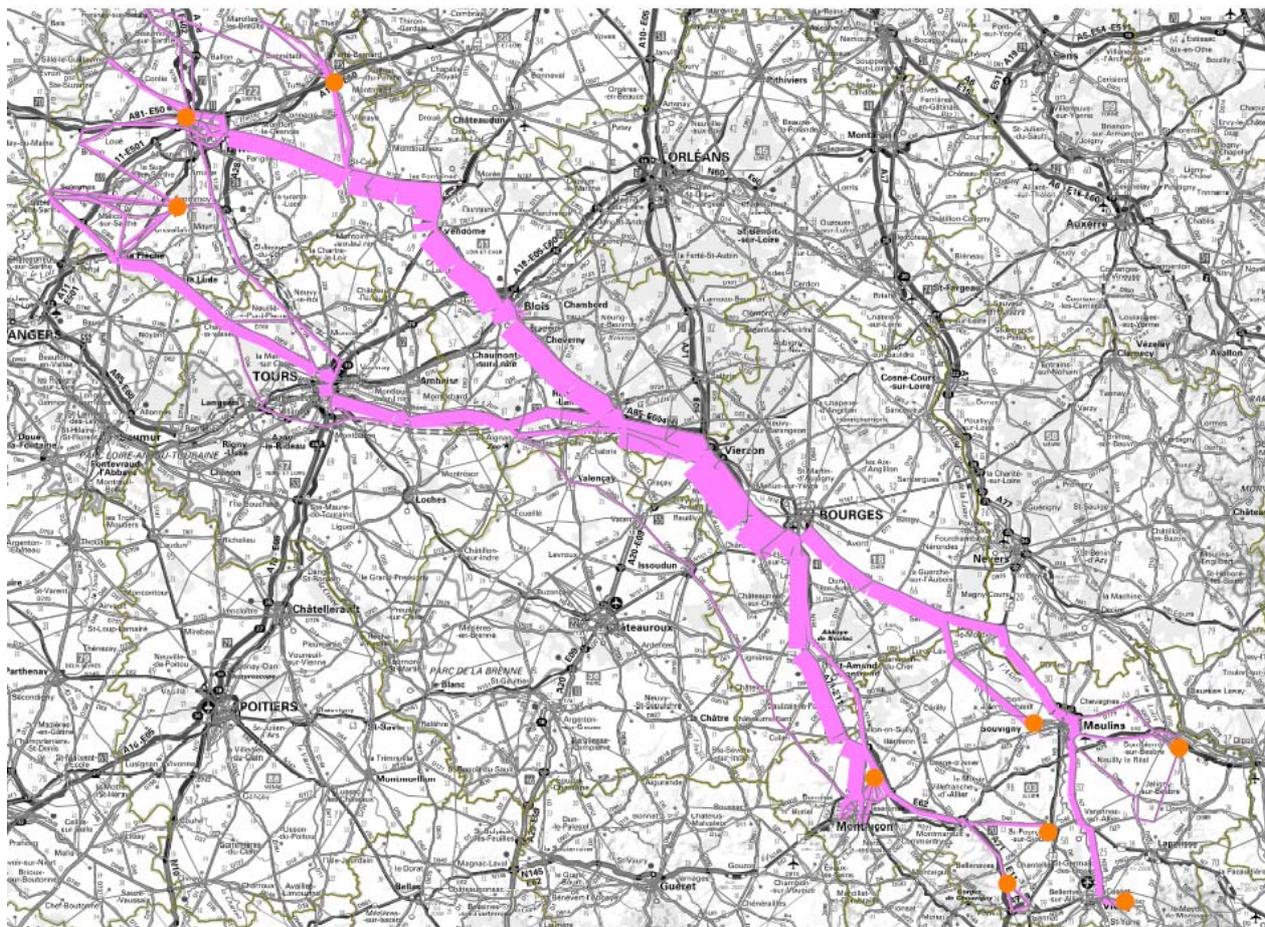
Ces taux sont déterminés par les mêmes modèles de simulation de trafic qui ont été utilisés pour estimer le risque de report de trafic sur le réseau local. Ces estimations de report de trafic sont à la base de la définition du réseau local qui a fait l'objet du décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

Ce pourcentage de majoration du prix de transport est établi comme l'évaluation pour chaque origine-destination de l'effet de la taxe due sur le coût moyen de transport, assimilé au prix compte tenu de la faiblesse des marges du secteur. Les évaluations sont établies sur les différents itinéraires pratiqués actuellement entre la région d'origine et la région de destination, et pour les différentes catégories tarifaires dépendant des types de poids lourds.

Pour chaque origine-destination, un coût total (sans taxe) est évalué (poids lourds chargés et vides) par sommation des coûts sur les différents itinéraires pondérés par le nombre de véhicules sur chacun des itinéraires. Les coûts par Origine – Destination sont sommés par régions. Le montant de taxe due pour l'usage de chaque itinéraire est sommé indépendamment de la même manière. Le pourcentage de répercussion correspond au rapport entre les deux valeurs.

Pour les besoins du calcul, il est pris l'hypothèse que les itinéraires utilisés sont inchangés avant et après l'introduction de l'écotaxe. Il n'est pas tenu compte de ces changements d'itinéraires dans la mesure où si un tel choix est effectué c'est que le coût global par le nouvel itinéraire (éventuellement autoroutier) sera jugé inférieur au coût d'usage de l'itinéraire sur le réseau taxé.

La figure ci-dessous illustre le cas d'un calcul réalisé à l'échelle départementale pour une catégorie de véhicule (le niveau régional est plus difficile à représenter compte-tenu du nombre de relations).



Exemple pour un poids lourds de 4 essieux entre Sarthe et Allier :

Distance à vol d'oiseau de centre à centre: 286 km

Distance moyenne PL: 320 km

Coût de référence: 339 €(1,05 €/km)

Taxe PL: 6,3 €

Effet: +1,9%

Les évaluations utilisent les modélisations de trafic poids lourds, effectuées par le Service d'Etude pour les Transports, les Routes et leurs Aménagements (SETRA), le Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Intégration du développement durable (SEEI) et la Mission de la tarification.

Le réseau utilisé est un réseau européen, finement maillé sur le territoire français (modèle 30 000 arcs du SETRA). Il intègre les restrictions du trafic poids lourds à partir des éléments reçus des CETE complétés par une analyse des données de l'IGN. Quelques restrictions spéciales telles que l'interdiction du transit dans les cols Vosgiens sont aussi modélisées, ainsi que les interdictions permanentes de circulation pour les matières dangereuses. Le modèle reproduit aussi les pentes et rampes pour affiner le calcul de la consommation de carburant.

Pour le calage, l'effet à simuler étant surtout la réaction au niveau de la tarification, les années 2004 et 2005 ont été prises comme référence du fait des événements marquants (LKW-Maut en Allemagne au 1er janvier 2005, extension de la Redevance Poids Lourds liée à la Prestation (RPLP) en Suisse).

Les déplacements de poids lourds sont estimés à partir des matrices de flux issus de l'enquête nationale sur le Transport Routier de Marchandises (TRM) et du modèle multimodal MODEV du SEEI. La conversion des tonnes en véhicules se fait à l'aide d'un modèle développé en Alsace par le bureau d'étude Kessel & Partners intégrant plusieurs types de poids lourds et distinguant les trajets à vides des trajets chargés. Des ajustements de la matrice de véhicules sont effectués pour être en cohérence avec les enquêtes 2004 du SETRA ainsi que certains modèles locaux apparus plus pertinents que la modélisation nationale (Alsace, Sillon Lorrain, Baie de Seine – Ile-de-France, Ile-de-France (DREIF), Nord-Pas de Calais). Une distinction entre compte propre et compte d'autrui a été introduite et territorialisée pour affiner l'analyse.

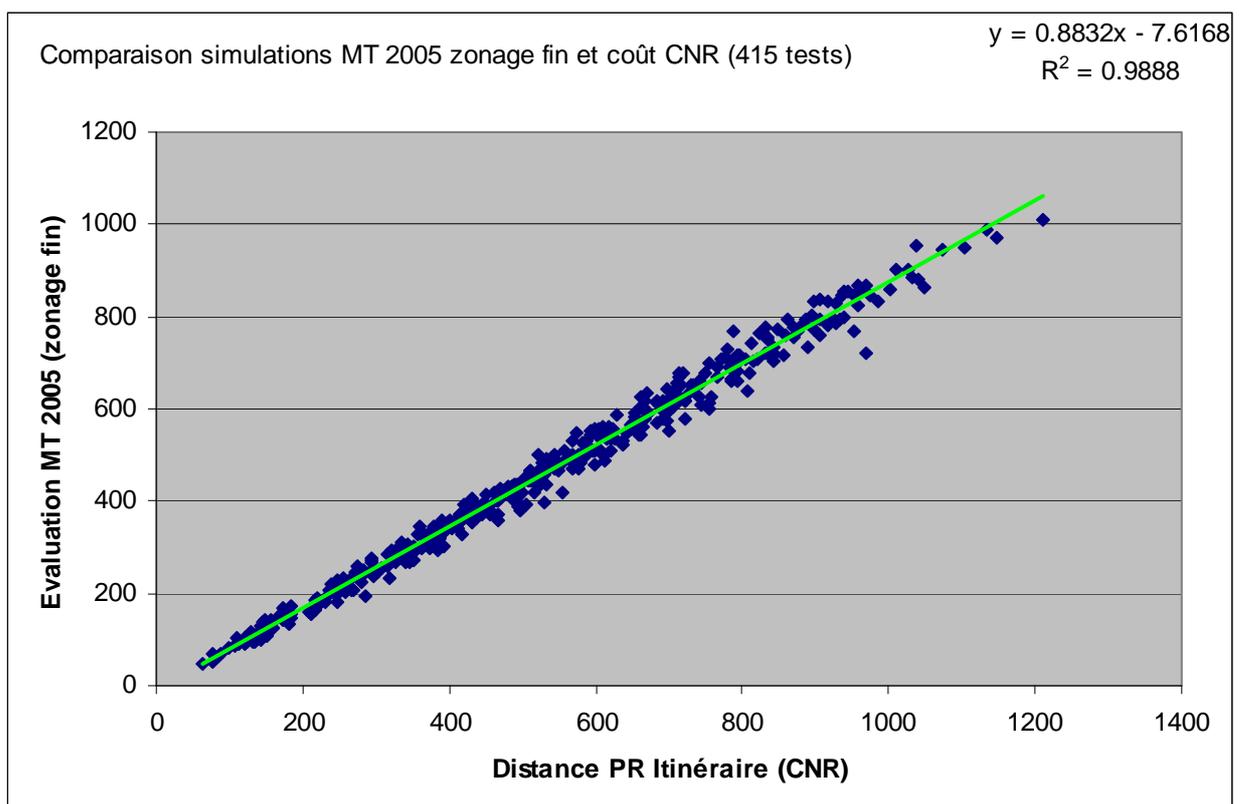
Les coûts de transports sont calculés selon les types de poids lourds sur la base la consommation de carburant et de coûts de référence publiées par le Comité National Routier. Le coût repose sur une valorisation du temps. Les valeurs du temps dépendent du pavillon et du type de véhicule. Les ralentissements aux intersections (feux, milieu urbain, « tourne à gauche »...) sont pris en compte.

Le trafic est injecté en des points déterminés sur la base d'une analyse socio-économique à l'échelle de la zone d'emploi visant à évaluer le potentiel de génération de trafic au niveau communal.

Enfin, le trafic très local a été estimé et ajouté aux résultats des affectations entre zones d'emplois sur la base des éléments détaillés fournis par le SEEI sur la structure des trajets par classe de distance, par région émettrice.

Les coûts de transports sont évalués par les modèles de trafic. Pour évaluer les résultats, des comparaisons ont été effectuées avec l'outil du Comité National Routier (CNR) « Pr Itinéraire » grâce à l'octroi par le CNR de droits de consultation.

415 couples origine-destination ont été testées en valeurs 2005 (année de référence pour le calage du modèle de trafic). Les graphes de corrélations sont donnés pour le calcul du coût de zone d'emploi à zone d'emploi.



La Corse ne possède pas de réseau taxable. L'effet des taxes sur les transports internes à la Corse est donc nul.

Ces valeurs sont appelés à évoluer dans le temps en fonction de l'évolution de la consistance du réseau taxable et du barème de l'éco-taxe.

Evaluation des frais de gestion :

L'évaluation du taux de majoration induit au titre des frais de gestion résultant de la mise en œuvre de l'éco-taxe est établie sur la base :

- d'une éco taxe payée par les transporteurs français pour compte d'autrui estimée à 600 M€;
- des seuls frais de gestion récurrents. Les frais « ponctuels » de mise en service (mise à jour de logiciels, information des clients, formation des personnels) n'ont pas été retenus dans la mesure où ils sont supportés par les entreprises la seule année de mise en place du dispositif.

Les frais de gestion complémentaires peuvent être évalués à partir des trois items suivants :

- **Risques d'impayés**, soit 1 et 2 % du montant de l'éco taxe, soit un coûts de 6 à 12 M€ non répercutés à la charge des entreprises
- **Coûts financiers dûs à l'immobilisation de trésorerie. Cette question** recoupe :
 - les délais de paiement : l'immobilisation de trésorerie peut être estimée entre 15 M€ et 50 M€ maximum, soit un retard de 10 à 30 jours par rapport aux délais légaux.
 - la demande de garantie financière de la part des sociétés habilités au télépéage (SHT) pour couvrir le risque sur l'encours de taxe : immobilisation de trésorerie égale à 50 M€, soit un mois d'encours ;
 - dépôt de garantie pour les équipements embarqués : si ces coûts dépendront des politiques commerciales adoptées par les SHT on peut envisager un montant de 100 €/ véhicule soit 45 à 50 M€Le coût financier total de l'immobilisation de trésorerie peut donc être estimé à un maximum de 5 M€ (application d'un taux d'intérêt de 3% au montant total des immobilisations de trésorerie)

- **Frais de personnel administratif**

Il s'agit du principal poste de dépenses nouvelles. Il comprend :

- la gestion des abonnements et des boîtiers,
- la gestion des litiges clients liés à la répercussion,

La gestion des lignes de facturation et des litiges liés à la facturation devrait être considérée comme nulle au regard de l'homologation du dispositif. Toutefois, cette évaluation prend en compte le coût de contrôles aléatoires mis en place par les entreprises de transport. Le surcoût lié au poste « frais de personnels » est évalué à 30 M€

Sur la base de ces éléments, on peut appréhender le surcoût lié à la mise en place de l'eco-taxe à un montant de l'ordre de **48 millions d'euros. Cette somme correspond à 7,8% du montant estimé de la taxe prélevée.**

L'application de ce taux à la valeur moyenne de majoration des prix liée à l'écotaxe (3,7%) aboutit à **retenir, au titre des coûts de gestion, une valeur de 0,3% qui devra être intégrée dans le barème des taux de majoration des prix défini par arrêté ministériel.**

Il est à noter que l'abattement de 10 % sur l'éco-taxe prévu en cas d'abonnement garantit un gain net pour les transporteurs abonnés. En partant de l'hypothèse basse d'un taux d'abonnement de 50%, le gain pour les professionnels peut être estimé à 30 M€

Ce gain permet largement de compenser les dépenses difficilement évaluables et non prises en compte et les éventuelles surconsommations d'heures en personnel administratif par rapport aux hypothèses retenues.

Impact sur les pratiques du secteur

La modification des dispositifs existants permettra une meilleure compréhension et mise en application par les transporteurs et les chargeurs et induira une gestion simplifiée pour les entreprises.

De plus, le nouveau dispositif participera à une meilleure transparence des prix en permettant la prise en compte a priori de la majoration de la taxe poids lourd dans le prix du transport, ce que ne permet pas le dispositif actuel, notamment pour le transport par lots partiels.

b) Impact financier

Le projet d'article n'a pas d'impact financier sur le budget de l'Etat et des collectivités locales.

Ce projet permet de renforcer l'acceptabilité de l'éco-taxe poids lourds auprès des transporteurs mais aussi des chargeurs car il permet une lecture simple et univoque de la relation entre les partenaires du contrat de transport et simplifie le calcul a priori de l'impact de la taxe sur le prix global.

c) Impact environnemental

Les dispositions envisagées devraient permettre de sécuriser le dispositif et de rendre sa fonction de signal-prix plus efficace. Celui-ci doit avoir un effet positif sur l'environnement dans la mesure où il va conduire les clients finaux et les chargeurs à optimiser leurs demandes de transport, aussi bien quantité qu'en choix de mode de transport. La réduction consécutive de l'usage de la route sera bénéfique pour l'environnement.

d) Impact juridique

En application de l'article L. 3242-3 du code des transports, la méconnaissance, par le cocontractant du transporteur routier, des obligations résultant pour lui de l'application de cette mesure sera punie d'une amende de 15 000 euros.

Cette amende est déjà prévue dans le cadre du dispositif actuel de répercussion de l'éco-taxe poids lourds.

Le 5° de l'article L.3221-2 du code des transports étant supprimé et l'article L. 3222-3 étant modifié, le décret n° 2012-670 du 4 mai 2012 relatif aux modalités de majoration du prix du transport liée à l'instauration de la taxe alsacienne et de la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises qui a été pris en application de ces articles tombe en désuétude.

e) Impact sur les personnes

Les dispositions envisagées n'auront pas d'impact sur les personnes, notamment sur la situation des personnes en situation de handicap et sur la parité.

f) Impact social

Les dispositions envisagées n'auront pas d'impact social, notamment dans le domaine de l'emploi et du marché du travail.

g) Impact sur l'outre-mer

Les dispositions envisagées n'auront pas d'impact sur l'outre-mer dans la mesure où l'éco-taxe poids lourds concerne uniquement le territoire métropolitain.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalité d'application

Un arrêté fixera les valeurs de majoration des prix du transport. Il sera signé par le ministre chargé des transports.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Le règlement (UE) n° 181/2011 du 16 février 2011 *relatif aux droits des passagers dans le transport par autobus et autocar*, entrera en application le 1er mars 2013.

Il est nécessaire, pour les consommateurs comme pour les professionnels, d'identifier clairement les services routiers concernés, les dispositions qui s'appliquent à ces services, et les échéances d'application des différentes dispositions.

Aussi, dans la même logique que celle retenue pour l'application du règlement (CE) n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, il est proposé d'insérer un chapitre V intitulé « *Droits des passagers par autocar et autobus* », au sein du titre Ier du livre 1^{er} intitulé « *Le transport routier de personnes* » de la Troisième partie du code des transports relative au transport routier, décomposé en cinq articles traitant respectivement des services réguliers au sein de l'Union européenne de plus de 250 km, des services réguliers au sein de l'Union européenne de moins de 250 km, des services réguliers avec les pays tiers à l'Union européenne, des services occasionnels et de la formation des conducteurs au handicap, qui précisent, par type de service, les dispositions applicables et leur dates butoir d'application tenant compte des dérogations que les Etats membres sont autorisés à prendre en application du règlement.

Ces dérogations correspondent à des délais d'application de tout ou partie du règlement que les Etats membres peuvent adopter pour certains services, et notamment :

- Le 1er mars 2017 au plus tard, prorogeable 4 ans maximum, pour une partie du règlement pour les services nationaux lorsque la distance prévue à parcourir est égale ou supérieure à 250 km ;
- Le 1^{er} mars 2017 au plus tard, prorogeable 4 ans maximum, pour l'ensemble du règlement pour les services réguliers avec les pays tiers à l'Union européenne ;
- Le 1^{er} mars 2018 au plus tard pour l'application de l'article 16§2 relatif à la formation des conducteurs au handicap pour les certains services réguliers.

Dans ce cadre, il est proposé qu'un arrêté du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'économie fixe, le cas échéant, des délais plus courts d'application de certaines dispositions au regard de la réglementation nationale en vigueur ou des pratiques des opérateurs nationaux ; cet arrêté serait notifié parallèlement à la Commission européenne.

II/ Description des objectifs poursuivis

Cet article législatif vise à mettre en évidence dans le code des transports les dispositions du règlement (UE) n° 181/2011 du 16 février 2011 *relatif aux droits des passagers dans le transport par autobus et autocar*, s'imposant aux opérateurs de transport routier de voyageurs selon les types de services réalisés (services réguliers au sein de l'Union européenne inférieurs ou supérieurs à 250 km, services réguliers internationaux avec les pays tiers à l'Union européenne, services occasionnels), avec mention des échéances maximales d'application, de tout ou partie des dispositions en fonction des services.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Le règlement (UE) n° 181/2011 du 16 février 2011 *relatif aux droits des passagers dans le transport par autobus et autocar* est d'application directe dans le droit national, sans qu'il soit a priori nécessaire de le reprendre dans des dispositions législatives.

Cependant, les droits des passagers routiers ne font aujourd'hui l'objet d'aucune disposition législative spécifique, exceptées celles pouvant ressortir de l'application générale de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 *pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes*.

S'agissant d'un règlement de lecture complexe qui nécessite d'être parfaitement lisible pour les usagers et les opérateurs de transport routier de voyageurs, il est jugé nécessaire, comme cela a été le cas pour le règlement relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires, de clarifier dans le code des transports les services concernés .

IV/Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact sur la parité des hommes et des femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Le règlement européen prévoit un chapitre III spécifique aux droits des personnes handicapées et à mobilité réduite, portant notamment sur la non discrimination dans l'accès au transport pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, le droit à l'accompagnement par une personne tierce, des conditions d'accès et des informations adaptées, une assistance dans les stations et à bord des véhicules, la désignation des stations (gares routières) accessibles.

Les dispositions afférentes, soit sont déjà prévues dans la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 *pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes*, soit s'appliqueront avec le règlement à partir du 1^{er} mars 2013 pour la plupart des services, soit à la date d'application décidée par la France pour les autres services.

V/Présentation des consultations menées

Présentation du projet législatif aux Fédérations professionnelles de transporteurs routiers (FNTV – UTP – UNOSTRA – OTRE – AFTRI) et aux associations d'handicapés, notamment dans le cadre du groupe de travail "Accessibilité de la voirie et des transports" de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle".

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Le règlement (UE) n° 181/2011 du 16 février 2011 *relatif aux droits des passagers dans le transport par autobus et autocar* entrera en application le 1er mars 2013 :

- pour l'ensemble des dispositions, pour les services réguliers internationaux au sein de l'Union européenne supérieurs à 250 km,
- pour une partie des dispositions, pour les services réguliers internationaux au sein de l'Union européenne inférieurs à 250 km, pour les services réguliers nationaux supérieurs à 250 km, et pour les services occasionnels.

Le projet législatif ouvre la possibilité, en fonction des évolutions de la réglementation nationale, de décider de retenir des délais plus courts d'application de certaines dispositions sous la forme d'un arrêté du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'économie.

Pour ce qui est des **conditions d'application de cet article à l'outre-mer**, une mention spécifique pour Saint-Pierre-et-Miquelon est prévue car, en tant que pays et territoire d'outre-mer, cette collectivité n'applique pas le droit européen. De même, cette disposition ne sera applicable à Mayotte qu'à compter du 1^{er} janvier 2014.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

La circulation des véhicules de plus de 3,5 tonnes de transport routier de marchandises et des véhicules de transport de personnes de plus de 9 places, conducteur compris, doit s'effectuer dans les meilleures conditions de sécurité routière et dans le respect d'une saine concurrence entre transporteurs des Etats membres.

Les contrôles des transports routiers contribuent à ces objectifs. A cet effet, les agents chargés du contrôle des transports terrestres contrôlent sur route et en entreprise le respect des différentes réglementations applicables en matière de transports notamment routiers et sont habilités à relever et sanctionner les infractions correspondantes (contraventions et délits).

Au fur et à mesure que les réglementations européennes et nationales du transport routier évoluent, il convient d'adapter les habilitations des agents chargés de les contrôler.

Rappel du cadre juridique actuel

Les habilitations des agents chargés du contrôle des transports terrestres à relever et sanctionner les infractions relevées lors d'un contrôle sur route ou en entreprise ont été codifiées soit dans le code de la route, soit dans le code des transports.

Les habilitations des agents chargés du contrôle des transports terrestres à relever les infractions aux dispositions législatives et réglementaires en matière de transport ferroviaires et routiers ont été fixées notamment par l'article 25 de la loi n°52-401 du 14 avril 1952 de finances pour l'exercice 1952 et codifiée depuis dans le code des transports.

II/ Description des objectifs poursuivis

1) Code de la route

a) Habilitier les contrôleurs des transports terrestres concernant le contrôle de l'obligation d'assurance des entreprises de transport public routier de personnes, l'accès à la cabine de conduite et le contrôle technique routier des véhicules

Dans le cadre de la codification de la partie législative du code des transports, il a été considéré que l'article 25 de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952, réprimant notamment le fait de méconnaître les dispositions relatives à l'assurance des voyageurs transportés et habilitant les agents chargés du contrôle des transports terrestres à constater cette méconnaissance, était obsolète en raison de l'existence d'un régime général en matière d'obligation d'assurance, prévu par l'article L. 211-1 du code des assurances, les sanctions au non-respect de cette obligation étant prévues par l'article L. 324-2 du code de la route.

L'article 25 de ladite loi de 1952 ayant été abrogé par l'ordonnance 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports, les dispositions concernant la possibilité pour les agents chargés du contrôle des transports terrestres de constater le défaut d'assurance n'existent plus.

De plus, depuis la première directive 72/166/CE, qui a posé les principes fondamentaux destinés à garantir la liberté de circulation des véhicules, à savoir la suppression des contrôles de l'assurance aux frontières et l'assurance obligatoire en responsabilité civile de tous les véhicules de l'Union européenne, jusqu'à la cinquième directive 2005/14/CE, le champ de l'assurance automobile a été étendu afin d'améliorer la protection des victimes d'accident de la route.

Chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour que tous les véhicules ayant leur stationnement habituel sur son territoire soient couverts par une assurance en responsabilité civile. Il convient donc d'insérer, dans le code de la route, une disposition habilitant les agents chargés du contrôle des transports terrestres à constater la méconnaissance de l'obligation générale d'assurance afin d'harmoniser l'état du droit en matière d'obligation d'assurance et de méconnaissance de cette obligation, domaines régis respectivement par les articles L. 211-1 du code des assurances et L. 324-2 du code de la route.

En outre, les habilitations actuelles des agents chargés du contrôle des transports terrestres ont besoin d'être étendues **afin que ces derniers puissent procéder avec plus d'efficacité aux contrôles techniques routiers prescrits par la directive 2000/30/CE du 6 juin 2000 relative au contrôle technique routier des véhicules utilitaires circulant dans la Communauté modifiée par la directive 2010/47/UE du 5 juillet 2010, qui prévoit la mise en place de contrôles techniques effectués sur la voie publique et transposée en droit français par l'arrêté du 9 août 2002 relatif au contrôle technique routier des véhicules utilitaires.**

b) Habilitier les contrôleurs des transports terrestres concernant la communication des informations relatives au permis de conduire

Dans le cadre des contrôles, la consultation de certains documents obligatoires à la conduite des véhicules peut s'avérer nécessaire. Il apparaît indispensable que les habilitations actuelles des agents soient complétées par des dispositions prévoyant d'une part, la possibilité d'accès aux informations relatives au permis de conduire exigé pour la circulation des véhicules de transport de marchandises ou de personnes et d'autre part, le contrôle de celles-ci.

2) Code des transports

Il s'agit d'habiliter les contrôleurs des transports terrestres à constater les infractions relatives aux conditions d'accès aux professions du transport ferroviaire ou guidé et du transport routier et à leurs conditions d'exercice à contrôler l'ensemble des entreprises intervenant dans le secteur du transport routier

L'article L. 3241-2 du code des transports habilite les agents chargés du contrôle des transports terrestres à rechercher et à constater, par procès-verbal, les infractions relatives au contrat de transport en matière de prix.

De plus, l'article L. 3241-3 du code des transports habilite les agents chargés du contrôle des transports terrestres à se faire communiquer tout document leur permettant de constater les prix pratiqués, ainsi que le volume de l'activité traitée ou sous-traitée.

En outre, l'article L. 1451-1 du code des transports prévoit l'accès des agents chargés du contrôle des transports terrestres, entre huit heures et vingt heures, aux locaux des entreprises qui commandent des transports routiers de marchandises, à l'exclusion des locaux servant de domicile, et la présentation de tous documents relatifs aux contrats de transport.

Le champ d'intervention des agents chargés du contrôle des transports terrestres habilités à rechercher et constater les infractions relatives aux conditions d'accès aux professions du transport ferroviaire ou guidé et du transport routier et à leurs conditions d'exercice se trouve limité au contrôle des entreprises qui commandent des transports routiers de marchandises et des contrats de transport.

Il convient de modifier cet article afin de permettre à ces agents, au niveau de la loi, d'une part, de pouvoir contrôler l'ensemble des entreprises ayant une activité soit de transport routier, soit de location de véhicules de transport routier, soit de commissionnaire de transport et d'autre part, de se faire présenter tous les documents relatifs au transport effectué, à la location et à la commission de transport.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Le ministère chargé des transports participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation relative à l'organisation du transport routier intérieur, européen et international.

Il définit et coordonne, en liaison étroite avec les ministères chargés de l'intérieur, de la défense, des finances, de l'industrie et de la justice, la politique de contrôle des transports routiers de marchandises et de voyageurs, suit l'application des sanctions et veille à leur harmonisation entre les Etats membres de l'Union Européenne.

Dans ce contexte, il importe que les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'accès aux professions du transport routiers et à leurs conditions d'exercice soient respectées.

1) Code de la route

a) Habilitier les contrôleurs des transports terrestres concernant le contrôle de l'obligation d'assurance des entreprises de transport public routier de personnes, l'accès à la cabine de conduite et le contrôle technique des véhicules

Le ministère chargé des transports a transcrit en droit français, par arrêté du 12 décembre 2011, la directive 2010/47/UE de la Commission du 5 juillet 2010 portant adaptation au progrès technique de la directive 2000/30/CE du Parlement européen et du Conseil relative au contrôle technique routier visant à renforcer le processus d'harmonisation du système de contrôle et à éviter les inégalités de traitement lors des contrôles techniques routiers en formulant des consignes concernant l'évaluation des défauts répertoriés.

Le contrôle technique routier peut être réalisé dans le cadre d'un contrôle plus général par les agents chargés du contrôle des transports terrestres au cours duquel pourra être vérifié, par exemple, le respect de la réglementation sociale européenne, des dispositions du code de la route et du code du travail. Dans ce cadre, le contrôle de certains documents obligatoires lors de la conduite des véhicules et la vérification de certains points de contrôle spécifiques des véhicules peuvent s'avérer nécessaires.

Pour tenir compte du nouveau cadre de la directive, les habilitations actuelles des agents chargés du contrôle des transports terrestres ont besoin d'être étendues à de nouveaux points de contrôle. Par exemple, l'article L. 130-6 du code de la route habilite les agents chargés du contrôle des transports terrestres à accéder au chronotachygraphe installé dans la cabine de conduite mais il ne les autorise pas à vérifier d'autres points de contrôle situés à l'intérieur de la cabine de conduite. Il convient donc d'autoriser les contrôleurs des transports terrestres à accéder à tous les points de contrôle prévus par la directive 2000/30/CE et situés dans la cabine de conduite.

La partie législative du code de la route doit donc faire l'objet de modifications afin de préciser les nouvelles habilitations pour les agents chargés du contrôle des transports terrestres.

D'autre part, l'insertion dans le code de la route d'une disposition habilitant les contrôleurs des transports terrestres à constater la méconnaissance de l'obligation d'assurance prévue aux articles L. 211-1 du code des assurances et L. 324-2 du code de la route est rendue nécessaire par l'abrogation de l'article 25 de la loi n° 52-401 du 14 avril 1952.

L'article L. 130-6 du code de la route doit être complété afin d'élargir le champ des habilitations des agents du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie chargés du contrôle des transports terrestres dans le domaine technique et la circulation des véhicules, pour ce qui concerne les infractions relatives aux plaques et inscriptions obligatoires, à l'immobilisation et à l'obligation d'assurance des véhicules de transport de marchandises ou de personnes, inscrites dans le code de la route.

b) Habilitier les contrôleurs des transports terrestres concernant la communication des informations relatives au permis de conduire

Pour les mêmes raisons que précédemment, si l'article R. 130-6 du code de la route habilite les agents chargés du contrôle des transports terrestres à constater par procès-verbal les infractions relatives aux conditions de validité et aux restrictions d'usage du permis de conduire, en revanche, ils ne sont pas habilités à se faire communiquer les informations relatives au permis de conduire. Il paraît dès lors difficile de s'appuyer sur ce texte pour reconnaître implicitement aux agents chargés du contrôle des transports terrestres un droit de contrôle plus large : une telle habilitation doit en effet être expresse et clairement délimiter le champ de l'autorisation.

L'insertion dans le code de la route d'une disposition habilitant les contrôleurs des transports terrestres à se faire communiquer les informations relatives à l'existence, la catégorie et la validité du permis de conduire est donc nécessaire.

2) Code des transports

Il s'agit d'habiliter les contrôleurs des transports terrestres à constater les infractions relatives aux conditions d'accès aux professions du transport ferroviaire ou guidé et du transport routier et à leurs conditions d'exercice à l'ensemble des entreprises de leur secteur

S'agissant de la mise en œuvre des contrôles, les agents chargés du contrôle des transports terrestres sont habilités, en application des articles 1451-1 et suivants du code des transports, à rechercher et constater les infractions commises par les entreprises qui commandent des transports routiers de marchandises en matière de contrat de transport.

Or, la rédaction actuelle de l'article L. 1451-1 du code des transports qui limite l'activité de contrôle aux seules entreprises qui commandent des transports routiers de marchandises et aux seuls contrats de transport, est trop restrictive.

Le champ d'intervention des agents chargés du contrôle des transports terrestres habilités à rechercher et constater les infractions relatives aux conditions d'accès aux professions du transport ferroviaire ou guidé et du transport routier et à leurs conditions d'exercice, telles que définies par les règlements (CE) n°1071/2009, 1072/2009 et 1073/2009 relatifs aux professions du transport routier et aux marchés du transport routier de marchandises et de personnes se trouve ainsi limité.

La mesure permettra d'introduire dans la partie législative du code des transports une disposition prévoyant l'habilitation des agents chargés du contrôle des transports terrestres à contrôler l'ensemble des entreprises relevant de leur secteur d'intervention et de se faire présenter tous les documents relatifs au transport effectué, à la location et à la commission de transport.

IV/Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

L'efficacité du contrôle dépend d'un effectif adapté d'agents disposant de compétences requises et affectés dans les services qui effectuent le contrôle en entreprise et en bord de route des transports routiers, et dont les habilitations permettent de sécuriser les contrôles effectués, et les infractions constatées par procès-verbal.

Impact sur la parité des hommes et des femmes

Le corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable spécialité « contrôle des transports terrestres » est un corps de fonctionnaires de la catégorie B administrative en application des deux décrets statutaires n°2009-1388 et n°2012-1065. Ces deux décrets ont été pris en application de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui prévoient l'interdiction de discrimination directe ou indirecte entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.

Les dispositions législatives envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes et n'aggravent pas les inégalités entre les femmes et les hommes.

Impact sur les personnes handicapées

En application des articles 5 et 5bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les candidats qui souhaitent accéder au corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable spécialité « contrôle des transports terrestres » doivent présenter les aptitudes physiques exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

V/Présentation des consultations menées

Le projet d'article législatif a été soumis à l'examen des services du ministère de l'intérieur et du groupe interministériel permanent de sécurité et de circulation routière du 23 novembre 2012.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Sans objet.

Article 10 : « Désignation des véhicules pour la conduite desquels une obligation de formation professionnelle est requise »

I/ Diagnostic, état des lieux.

1.1/ La directive européenne 2003/59/CE détermine les véhicules dont la conduite est soumise à des obligations de formation professionnelle de conducteurs routiers .

La directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs du transport routier de marchandises et de voyageurs établit des obligations de formations professionnelles pour les conducteurs routiers.

Le champ d'application de cette directive est défini en son article premier qui dispose que les obligations de formation professionnelle s'imposent aux conducteurs effectuant des transports au moyen de :

- véhicules pour lesquels un permis de conduire d'une des catégories C1, C1 + E, C ou C + E, telles que définies par la directive 91/439/CEE, ou un permis reconnu comme équivalent est exigé ;
- véhicules pour lesquels un permis de conduire d'une des catégories D1, D1 + E, D ou D + E, telles que définies par la directive 91/439/CEE, ou un permis reconnu comme équivalent est exigé.

En pratique, la définition des catégories de permis de conduire, telle qu'établie dans la directive 91/439/CEE, aboutit à soumettre aux obligations de formation, les conducteurs de **véhicules de transports de marchandises de plus de trois tonnes et demi de poids total autorisé** ainsi que les conducteurs des **véhicules de transports de voyageurs comportant plus de huit places assises, outre le siège du conducteur**, soit un minimum de 9 places assises sans compter le conducteur.

1.2/ Le champ d'application défini par la directive, d'abord correctement transposé dans l'ordonnance n°58-1310 du 23 décembre 1958 modifiée, vient d'être inexactement codifié à l'article L. 3314-2 du code des transports .

Le champ d'application de l'obligation de formation a été transposé dans l'article 1-4 de l'ordonnance n°58-1310 du 23 décembre 1958 concernant les conditions du travail dans les transports routiers publics et privés en vue d'assurer la sécurité de la circulation routière, par l'article 41 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement dans les transports. Conformément à ce que prévoit la directive, l'ordonnance précise que « (...) ces obligations s'appliquent aux conducteurs des véhicules de **transport de marchandises** dont le poids total autorisé en charge excède 3,5 tonnes et des véhicules de transport de voyageurs comportant, outre le siège du conducteur, **plus de huit places assises** ».

Ces dispositions, de niveau législatif, ont été récemment codifiées à l'article L. 3314-2 du code des transports. Néanmoins, dans la mesure où il comportait également pour partie des dispositions de nature réglementaire, l'article 1-4 de l'ordonnance précité a été provisoirement maintenu en vigueur par l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

Or, la rédaction du nouvel article du code des transports comporte des erreurs rédactionnelles. Celles-ci aboutissent à modifier involontairement le champ d'application tel qu'il était précédemment défini :

- en l'absence d'autre précision, le critère tiré du poids total autorisé supérieur à 3,5 T, qui ne devait s'appliquer qu'aux véhicules de transport de marchandises, est rendu applicable à tout véhicule ;
- pour le transport de voyageurs, l'obligation de formation qui ne devait s'appliquer qu'à la conduite des véhicules comportant au minimum 9 places (outre celle du conducteur) s'applique dès que les véhicules ont « huit places assises en plus de celle du conducteur ».

Ces erreurs de codification ont pu passer relativement inaperçues jusqu'à présent, puisque le texte d'origine de l'ordonnance de 1958 a été provisoirement maintenu en vigueur. Toutefois, la publication prochaine de cette partie et l'abrogation des dispositions concernées de l'ordonnance de 1958 vont avoir pour effet de ne laisser subsister que le nouvel article L. 3314-2 du code des transports, dont la lettre n'est manifestement pas conforme à la directive du 15 juillet 2003. Il est donc impératif et urgent de procéder à sa correction afin de se conformer au droit communautaire, et surtout, d'éviter de créer d'importantes difficultés d'application pour les professionnels concernés. Cette mesure de correction permettra également de mettre fin à la situation actuelle, où coexistent transitoirement deux textes divergents.

II/ Objectifs poursuivis

La proposition de modification de l'article L. 3314-2 vise à rectifier dans le code des transports la définition des véhicules pour lesquels les conducteurs doivent avoir rempli les obligations de formation professionnelles prévues par la directive 2003/59/CE.

Elle permettra ainsi d'assurer une exacte transposition de cette directive dans le code des transports et de mettre fin à l'incertitude juridique sur le champ d'application des obligations de formation.

III/ Sur la nécessité de légiférer

L'état actuel du droit est de nature à créer une confusion sur la norme des véhicules de transports de voyageurs dont la conduite est soumise à obligations de formation professionnelle.

La divergence fortuite du code des transports avec la directive 2003/59/CE et l'ordonnance du 23 décembre 1958 modifiée qu'il codifie crée une instabilité juridique qu'il convient de faire cesser.

IV/ Impacts prévisibles

Impact pour les consommateurs / particuliers

Néant

Impact pour les entreprises

La mesure de correction permettra de clarifier l'état du droit sans créer de nouvelles obligations. A l'inverse, si rien n'était fait, l'article L. 3314-2 du code des transports dans sa rédaction erronée aurait pour effet d'étendre indûment l'obligation de formation professionnelle des conducteurs.

La mesure a également pour objet de clarifier la définition du champ d'application des obligations de formations professionnelle des conducteurs routiers.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

V/ Consultations

Compte-tenu du caractère formel de la modification visant uniquement à rétablir l'état du droit antérieur conformément aux principes de codification à droit constant, aucune consultation n'est nécessaire.

VI/ Mise en oeuvre

La modification de cet article du code des transports ne nécessite pas de dispositions de mise en oeuvre particulière.

Article 11 : « Contrôle de la réglementation sociale européenne et sanction d'obligations en matière de conditions de travail »

I/ Diagnostic, état des lieux

L'habilitation des agents chargés du contrôle des transports terrestres à constater les infractions aux temps de conduite et de repos sur les lieux de chargement et de déchargement nécessite d'être précisée dans le code des transports. Ces agents disposaient de cette habilitation avant la codification de la partie législative du code des transports.

L'article L 3315-6 du code des transports, objet de la modification, codifie l'article 3 bis de l'ordonnance n° 58-1310 du 23 décembre 1958, désormais abrogé, qui prévoyait notamment qu'étaient passibles des peines sanctionnant les obligations prévues à l'article 1er de cette même ordonnance, les personnes chargées à un titre quelconque de la direction ou de l'administration de toute entreprise ou établissement, ainsi que les préposés pour leur fait personnel.

Les dispositions de l'article 1er de l'ordonnance ont été recodifiées dans plusieurs chapitres du livre III de la 3ème partie de la partie législative du code des transports.

L'article 3 bis a été recodifié à l'article L 3315-6, inséré dans le chapitre 5 au titre unique du livre III de la 3ème partie du code. Il vise « *les peines prévues par le présent chapitre et les peines sanctionnant des obligations mentionnées aux titres II et III du livre 1er de la troisième partie du code du travail* ». N'y sont pas incluses les obligations prévues à l'article 1er de l'ordonnance de 1958.

II/ Objectifs poursuivis

Au I de cet article, il est proposé de modifier l'article L. 3315-2 afin de préciser l'habilitation des agents à effectuer les contrôles relatifs à la réglementation sociale européenne sur les lieux de chargement et de déchargement des entreprises qui commandent des opérations de transport de marchandises.

La proposition de modification de l'article L 3315-6 vise à corriger l'erreur de codification en renvoyant aux obligations prévues au titre unique constituant le livre III du code et qui contient tous les articles codifiant les obligations prévues à l'article 1er de l'ordonnance de 58-1330 du 23 décembre 1958.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Il est nécessaire de compléter l'article L 3315-2 du code des transports pour rétablir l'habilitation des agents chargés du contrôle des transports terrestres en matière de contrôle de la réglementation sociale européenne sur les lieux de chargement et de déchargement.

Il est nécessaire de compléter l'article L 3315-6 du code des transports pour rétablir le renvoi à certaines obligations prévues par l'article 3 bis de l'ordonnance du 23 décembre 1958, qui a été omis dans l'article.

IV/ Impacts prévisibles

L'objectif est de rétablir l'état du droit à droit constant.

L'efficacité du contrôle dépend d'un effectif adapté d'agents disposant de compétences requises et affectés dans les services qui effectuent le contrôle des transports routiers en entreprise et en bord de route, et dont les habilitations permettent de sécuriser les contrôles effectués et les infractions constatées par procès-verbal.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Le corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable, spécialité « contrôle des transports terrestres », est un corps de fonctionnaires de la catégorie B administrative en application des deux décrets statutaires n°2009-1388 et n°2012-1065. Ces deux décrets ont été pris en application de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires* et de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* qui prévoient l'interdiction de discrimination directe ou indirecte entre les fonctionnaires en raison de leur sexe.

Les dispositions législatives envisagées ne portent pas atteinte aux droits des femmes et n'aggravent pas les inégalités entre les femmes et les hommes.

Impact sur les personnes handicapées

En application des articles 5 et 5bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, les candidats qui souhaitent accéder au corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable, spécialité « contrôle des transports terrestres », doivent présenter les aptitudes physiques exigées pour l'exercice de la fonction compte tenu des possibilités de compensation du handicap.

V/ Consultations

Compte tenu du caractère formel des modifications qui ne visent qu'à rétablir une erreur matérielle de codification, aucune consultation n'est nécessaire.

Article 12 : « Déplacement d'office des bateaux »
--

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Le stationnement, parfois de longue durée, de bateaux ou d'établissements flottants dans des virages, sous des ponts, ou dans le chenal de navigation est un problème récurrent, notamment sur la Seine. Les moyens juridiques dont les préfets disposent actuellement pour rétablir la sécurité de la navigation dans ces situations sont insuffisants et posent des difficultés d'application importantes.

Actuellement, il existe dans le règlement général de police de la navigation intérieure (annexé au décret n° 73-912 du 21 septembre 1973) deux dispositions traitant les cas des bateaux abandonnés sans surveillance ou des bateaux en stationnement dangereux.

* La première de ces dispositions permet au préfet, en cas de péril imminent, de faire procéder à la destruction d'office des bateaux dangereusement placés.

Il s'agit de l'article 1.29 du règlement général de police, qui énonce : « *En cas de péril imminent, il peut être procédé d'office, sur l'ordre donné par le préfet et sans mise en demeure préalable, à la destruction des bâtiments ou établissements flottants dangereusement placés. Il est dressé procès-verbal de cette destruction* ».

La nature juridique de ce texte et sa mise en œuvre posent différentes difficultés.

D'abord, cette disposition, en permettant la destruction d'office du bateau concerné, porte indéniablement atteinte au droit de propriété. A ce titre, un tel dispositif devrait relever du domaine législatif et ses conditions et modalités d'application devraient être mieux encadrées.

En outre, la mise en œuvre de cet article a déjà fait l'objet de plusieurs contentieux devant les juridictions administratives. Jusqu'à présent tous les arrêts rendus ont été favorables à l'administration, mais le risque de voir un jour soulevé le moyen de l'illégalité de l'article 1.29 du règlement général de police est à prendre en considération.

Enfin, dans le cadre de la réforme du règlement général de police en cours, qui prévoit l'adoption d'un nouveau décret en Conseil d'État, cette disposition ne pourra en aucun cas être conservée. Le dispositif disparaîtrait et les préfets seraient privés du seul outil spécifique dont ils disposent, sans préjudice de leurs pouvoirs généraux en matière de police, pour pouvoir agir à l'encontre des bateaux dangereusement stationnés.

* La deuxième de ces dispositions permet aux agents de la navigation de déplacer les bateaux abandonnés sans surveillance.

L'article 7.11 du règlement général de police dispose en effet : « *Tout bâtiment, matériel flottant ou établissement flottant abandonné sans surveillance est conduit, par les soins de l'agent de la navigation qui en a constaté l'abandon, dans un lieu où il ne pourra gêner la navigation* ».

Cet article pose les mêmes difficultés que l'article 1.29. D'une part, la procédure et les conditions d'application ne sont pas assez précises, d'autre part, une telle disposition relève du niveau législatif.

Pour conclure, il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne concerne le sujet objet du présent article.

II/ Description des objectifs poursuivis

Le développement du transport fluvial doit s'accompagner d'une amélioration de la sécurité de la navigation intérieure. Celle-ci passe par la mise en place de dispositifs juridiques donnant aux autorités de l'État responsables en matière de police de la navigation intérieure les moyens de maintenir et, le cas échéant, rétablir la sécurité des usagers sur la voie d'eau tout en garantissant le respect du droit de propriété des usagers.

La disposition envisagée a donc pour objectif de donner les moyens aux préfets de faire déplacer les bateaux dont le stationnement constitue un péril pour la sécurité des usagers de la voie d'eau et l'utilisation normale de celle-ci.

** L'alinéa I de l'article 2 du projet de loi* vise à ajouter au titre IV « *Police de la navigation intérieure* » du livre II « *Navigation intérieure* » de la quatrième partie « *Navigation intérieure et transport fluvial* » du code des transports, un nouveau chapitre intitulé « *Déplacement d'office* ».

Ce nouveau chapitre composé de deux articles (L. 4244-1 et L. 4244-2) met en place un dispositif inspiré, d'une part, de l'article L. 325-1 du code de la route relatif à la mise en fourrière. Ainsi, le dispositif envisagé est le suivant : le bateau dont le stationnement en infraction représente un danger peut faire l'objet d'un déplacement d'office, soit après mise en demeure, soit, en cas de péril immédiat, sans mise en demeure.

Les droits des propriétaires ont été pris en considération et des garanties permettent à ceux-ci de disposer de délais suffisants avant l'exécution du déplacement.

En outre, le cas des bateaux tenant lieu d'habitation est traité par un alinéa spécifique. Ainsi, les propriétaires occupants disposent de garanties supplémentaires. Le délai minimum d'exécution de la mise en demeure de déplacer le bateau est fixé à sept jours.

** L'alinéa II de l'article 2 du projet de loi* vise à modifier l'article L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques qui concerne les aspects liés à la conservation et l'entretien du domaine public fluvial. L'objectif de la modification proposée est de préciser le moment à partir duquel la constatation d'abandon peut avoir lieu, afin de renforcer l'efficacité du texte. En effet, l'article actuel retient l'expression suivante : « *dès lors que le propriétaire ne s'est pas manifesté* ».

Cette expression est imprécise et rend la procédure confuse. Il est donc proposé de clarifier l'événement déclencheur de la décision de constatation d'abandon, en précisant que celle-ci peut intervenir dès lors que le propriétaire n'a pas pris les mesures de manœuvre ou d'entretien nécessaires pour faire cesser l'abandon.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Étant donné les risques de contentieux et d'engagement de la responsabilité de l'État que comporte la mise en œuvre des dispositions actuelles (articles 1.29 et 7.11 du règlement général de police de la navigation intérieure) et eu égard à l'abrogation de ces dispositions prévue à court terme dans le cadre de la réforme de la police de la navigation intérieure, le statut quo juridique est une solution qui ne saurait être envisagée.

Seule une disposition de nature législative serait en mesure d'atteindre l'objectif rappelé ci-dessus.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impacts sur les particuliers, les usagers et les entreprises

L'impact du nouveau dispositif sur les particuliers et usagers est particulièrement positif, en termes de sécurité juridique, d'une part, en termes de sécurité de la navigation, d'autre part.

En effet, par rapport aux dispositions actuelles, la procédure est plus protectrice des droits et libertés fondamentales des propriétaires de bateaux en ne permettant plus le déchirage du bateau dangereusement placé.

Ensuite, la nouvelle procédure prévoit plusieurs garanties pour le propriétaire des bateaux concernés, telle que le délai de mise en demeure d'exécution de vingt-quatre heures. Lorsque le bateau tient lieu de domicile, les garanties apportées sont plus protectrices : le délai d'exécution est alors porté à sept jours, sauf en cas d'urgence la possibilité est offerte aux propriétaires ou occupants de présenter leurs observations écrites ou orales. En outre une disposition rappelle leur droit de se faire assister d'un conseil. Par ailleurs, la procédure peut à tout moment être interrompue si le propriétaire trouve une solution de stationnement régulier pour son bateau.

Enfin, la mesure permettra d'évacuer les bateaux qui, mal stationnés, constituent un danger pour la circulation des autres usagers de la voie d'eau, plaisanciers ou transporteurs fluviaux, ou même baigneurs. Ainsi, la mesure aura un effet indéniablement positif sur la sécurité de l'ensemble des usagers de la voie d'eau.

En tant qu'usagers de la voie d'eau, les entreprises de transport fluvial bénéficieront également des impacts positifs de cette mesure.

La mesure bénéficiera également aux gestionnaires de voies d'eau en termes de gestion du trafic et d'exploitation. En effet, le stationnement irrégulier de bateaux le long des voies d'eau a pour conséquence de réduire la partie navigable du chenal. Cela provoque une congestion sur le secteur concerné et réduit la marge de manœuvre des bateaux en circulation, constituant un risque important d'abordage, notamment dans les virages ou sections étroites comme il en existe sur la Seine, à Paris.

Il convient en dernier lieu de préciser que les frais relatifs au déplacement, à l'amarrage et à la garde du bateau seront à la charge du propriétaire du bateau conformément au II. de l'article L. 4244-1 du code des transports.

A titre d'exemple pour un déplacement sur la rivière Yonne de 22 kilomètres avec passage de 10 écluses, le coût était de 11 500 € TTC. Le coût d'un stationnement surveillé ou non dépend des tarifs fixés par le gestionnaire de la voie d'eau.

Impacts économiques

La disposition permettra de garantir la fluidité du trafic sur les grands axes. Cet enjeu revêt une importance particulière au regard de l'accroissement annoncé du transport fluvial dans les années futures et de l'augmentation du gabarit des unités de transport de marchandises, qui implique de pouvoir disposer de la totalité du chenal de navigation.

Impacts pour les finances publiques

L'article 2 du projet de loi ne fait peser aucune charge financière sur l'État. En effet, conformément à l'alinéa II de l'article L. 4244-1 qu'il est proposé d'insérer au code des transports, les frais liés au déplacement, à l'amarrage et à la garde du bateau pèsent sur le propriétaire du bateau concerné. En outre, cet alinéa prévoit que ces différentes manœuvres sont exécutées aux risques et périls du propriétaire.

Impacts pour les collectivités locales

Les collectivités territoriales sont gestionnaires de voies d'eau lorsque ces dernières ont été décentralisées. La disposition proposée ne fera pas évoluer la situation des collectivités territoriales.

En effet, les frais liés au déplacement, à l'amarrage et à la garde du bateau pèsent sur le propriétaire, donc aucune charge ne pèsera sur la collectivité territoriale gestionnaire éventuellement concernée.

Impacts administratifs

La mesure proposée peut avoir un impact sur la charge de travail des juridictions administratives en ce qu'elle prévoit que les propriétaires occupants peuvent former un recours contre les décisions de déplacement prises à l'encontre de leur bateau. Mais cet impact est très limité car cela ne devrait concerner qu'un nombre faible de situations, évalué à une ou deux par an.

Impact juridique

La mesure proposée a un impact positif important en termes de sécurisation de la procédure, de stabilisation juridique du dispositif et de garantie des droits fondamentaux.

En outre, à l'occasion de la codification de la partie législative du code des transports, les dispositions relatives à la police de la navigation intérieure ont été codifiées au titre IV du livre II de la quatrième partie du code. Les règles de police s'appliquent ainsi pas seulement aux bateaux mais également aux engins flottants, aux établissements flottants, aux matériels flottants et aux navires (article L. 4240-1 du code des transports).

Impacts environnementaux

L'article 2 du projet a un impact indirect positif sur l'environnement. L'amélioration de la sécurité et de l'efficacité du transport fluvial favorise le développement de ce mode de transport peu polluant, ainsi que le report modal.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

VI/ Présentation des consultations menées

En application de l'article 2 du décret n° 84-365 du 14 mai 1984 relatif à la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), cette entité a été consultée. Le projet de loi a été soumis aux administrateurs de la CNBA lors du conseil d'administration du 9 novembre 2012, qui ont émis un avis favorable, considérant notamment que la voie d'eau a pour vocation principale la circulation des bateaux en toute sécurité. Il est, selon la CNBA, opportun que les autorités disposent d'outils juridiques adéquats afin de faire respecter les règles de circulation et de stationnement.

Le projet a également été présenté à Voies navigables de France, en tant que principal gestionnaire du réseau navigable français. Le dispositif proposé répond aux attentes de Voies navigables de France particulièrement confronté au danger et à la gêne que représentent les bateaux mal stationnés. L'établissement public est favorable à l'adoption de ces mesures qui permettront notamment l'assainissement du réseau de voies navigables et la sécurisation du trafic.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Le deuxième article du chapitre qu'il est proposé d'insérer, l'article L. 4244-2, prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État afin de déterminer les conditions d'application du dispositif lié au déplacement des bateaux.

Ce décret devra notamment désigner l'autorité administrative compétente pour prendre la décision de déplacement.

La décision de faire déplacer le bateau relève du préfet de département, au titre de ses compétences en matière de police de la navigation intérieure et de ses responsabilités en termes de maintien de la sécurité.

Aucune mesure transitoire n'est nécessaire pour l'application de la mesure.

Enfin, la mesure a vocation à s'appliquer également aux départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

<p>Article 13.I : « <i>Habilitation des agents des ports fluviaux pour verbaliser les contraventions de grande voirie</i> »</p>
--

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

La procédure de contravention de grande voirie (CGV) permet après établissement d'un procès-verbal et sa notification au contrevenant, de déférer celui-ci au tribunal administratif en vue de sa condamnation à une amende et la réparation des dommages causés au domaine public fluvial notamment. Elle présente donc un caractère mixte combinant une action publique (amende) et une action en réparation (remise en état et libération de la dépendance domaniale).

La liste des agents habilités à verbaliser sur le domaine public fluvial est déterminée par la combinaison des articles L. 2132-21 et L. 2132-23 du code général de la propriété des personnes publiques. Cette liste inclut à l'heure actuelle les agents des services de navigation qui assurent notamment cette mission pour la constatation des atteintes occasionnées aux dépendances du domaine public fluvial gérées par les ports autonomes fluviaux.

Or compte tenu de la réforme de Voies navigables de France, cette disposition, dans sa version applicable au 1er janvier 2013, privera les ports autonomes fluviaux de la possibilité de solliciter les agents des anciens services de la navigation pour dresser des procès verbaux de CGV.

II/ Description des objectifs poursuivis

La réforme proposée consiste donc à habilitier certains agents des ports autonomes fluviaux (Paris et Strasbourg) à verbaliser en matière de contravention de grande voirie pour pallier ce manque, en complétant l'article L 2123-23 du CGPPP tel qu'applicable au 1er janvier 2013.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Les risques d'atteintes répétées au domaine public fluvial confié ou appartenant aux ports autonomes fluviaux sont réels. Ce domaine public subit chaque année des dégradations dont le préjudice financier peut être important pour les ports. De même, concernant les occupations sans titre du domaine public, si l'insuffisance des moyens humains pour constater et verbaliser les infractions venait à être connue des occupants du domaine, un risque de multiplication des occupations sans titre serait sérieusement à envisager.

Une intervention législative modifiant le Code général de la propriété des personnes publiques s'avère nécessaire.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1/ Impact économique et social

Cet ajout ne présente pas d'impact économique et social significatif hormis le maintien de la capacité opérationnelle de ces ports fluviaux à gérer de manière attentive le domaine public qui leur est confié ou dont ils sont propriétaires. Cette disposition leur permettra de veiller à la régularisation des occupations du domaine public fluvial, en conservant la vocation portuaire de ces espaces publics.

2/ Impact financier

Aucun impact financier n'est à noter.

3/ Impact juridique

En l'absence d'intervention du législateur, au 1er janvier 2013 les agents de la navigation intérieure, intégrés au personnel de VNF (en application de la loi 2012-77 du 24 janvier 2012) ne pourront plus verbaliser que sur les dépendances du domaine public fluvial confié à cet établissement. Le risque est que les dégradations du domaine public géré par le PAP et le PAS de même que les occupations sans titre du domaine public fluvial ne soient plus constatées et verbalisées.

L'amendement proposé vient combler cette lacune et assure la continuité de la police.

4/ Impact environnemental

La verbalisation des atteintes au domaine public fluvial présente des aspects bénéfiques pour l'environnement notamment s'agissant de la verbalisation des déversements de polluants et le cantonnement de l'affectation des espaces portuaires à des activités autorisées par l'autorité administrative.

5 / Impact administratif

Il s'agirait d'une compétence nouvelle accordée aux agents des ports autonomes fluviaux. L'application de cette nouvelle disposition implique que les agents des ports fluviaux devront être assermentés (serment prêté devant le TGI).

6/ Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

7/ Impact sur la parité hommes/femmes

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

La consultation de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) a été effectuée le 9 novembre 2012. Un avis favorable a été rendu.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Préalablement à toute verbalisation, les agents concernés devront avoir été assermentés sous peine de voir considérés comme nuls le procès-verbal et les poursuites en cas de contestation.

Article 13.II : « Infractions commises sur les voies ferrées ferroviaires »

I/ Diagnostic / État des lieux / Nécessité de l'intervention

Le régime répressif actuel des infractions commises sur les voies ferrées portuaires des ports fluviaux comporte par renvoi au code des transports (partie ports maritimes) à la fois un volet de contravention de grande voirie et un volet de sanctions pénales.

L'obligation de la qualité de fonctionnaire et l'obligation de commissionnement prévues pour les agents des ports autonomes fluviaux habilités à verbaliser sur ces dépendances par l'article L. 4321-3 du code des transports découlent de l'existence de cette possibilité de répression purement pénale. Or aucun texte n'impose de telles conditions en matière de contravention de grande voirie.

Pour répondre au souhait des deux établissements publics concernés de permettre à leurs agents, non fonctionnaires, de verbaliser en matière de contravention de grande voirie sur les voies ferrées portuaires, il est proposé d'adapter les dispositions de l'article L. 4321-3 du code des transports.

La recherche, la constatation et la poursuite des infractions pénales passibles de peines contraventionnelles restent réservées aux agents ayant la qualité de fonctionnaires.

II/ Description des objectifs poursuivis

Il s'agit de permettre aux agents des ports autonomes fluviaux de constater et verbaliser les infractions en matière de grande voirie sur les voies ferrées portuaires.

III/ Sur la nécessité de légiférer

L'intervention du législateur est indispensable pour modifier la partie législative du code des transports. Cette intervention introduit la possibilité pour les agents des ports autonomes fluviaux de constater et verbaliser les infractions en matière de grande voirie sur les voies ferrées portuaires.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1/ Impact économique et social

Cet ajout ne présente pas d'impact économique et social, hormis de faciliter la garantie de la fluidité du trafic sur les voies ferrées portuaires.

2/ Impact financier

Aucun impact financier n'est à noter.

3/ Impact juridique

En l'absence d'intervention du législateur, au 1er janvier 2013 les agents de la navigation intérieure, intégrés au personnel de VNF (en application de la loi 2012-77 du 24 janvier 2012) ne pourront plus verbaliser que sur les dépendances du domaine public fluvial confié à VNF. Le risque est que les atteintes aux voies ferrées portuaires gérées par le PAP et le PAS ne soient plus constatées et verbalisées, source d'impunités dommageables.

L'amendement proposé vient combler cette lacune et assure la continuité de la police.

4/ Impact environnemental

Cette disposition n'aura pas d'impacts environnementaux.

5/ Impact administratif

Il s'agirait d'une compétence nouvelle accordée aux agents des ports autonomes fluviaux. L'application de cette nouvelle disposition implique que les agents des ports fluviaux devront être assermentés (serment prêté devant le TGI).

6/ Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

7/ Impact sur la parité hommes/femmes

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

La consultation de la CNBA a été effectuée le 9 novembre 2012. Un avis favorable a été rendu.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Les agents devront être assermentés devant le TGI préalablement à toute verbalisation, sous peine, en cas de contestation, de voir considérés comme nuls le procès-verbal et les poursuites.

Article 14 : « Ressources du Port autonome de Paris »
--

I/ Diagnostic / État des lieux / Nécessité de l'intervention

Antérieurement à sa codification, le statut juridique du Port autonome de Paris était déterminé par la loi n°68-917 du 24 octobre 1968 modifiée par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010. L'article 11 de ladite loi disposait qu'il pouvait être « *institué au profit de port de Paris des droits de port sur les marchandises, les voyageurs, les bateaux et convois du trafic fluvial utilisant des installations portuaires situées dans la circonscription de cet établissement* », un décret en Conseil d'État fixant les conditions d'assiette et les modalités d'application et de recouvrement de ces droits.

Conformément à l'article 9 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010, cet article législatif abrogé par l'article 7 de ladite ordonnance, a été maintenu en vigueur jusqu'à la publication des dispositions réglementaires du code des transports qu'il aura vocation à intégrer.

A terme, la seule disposition législative susceptible de permettre d'afficher les droits de port dans les catégories de ressources percevables par Port de Paris, serait désormais l'article L. 4322-20 du code des transports, relatif aux ressources de l'établissement, et notamment son alinéa 3 concernant « *les produits des taxes et redevances de toute nature dont la perception a été régulièrement autorisée* », ce qui ne les inclut qu'implicitement.

Afin d'assurer une sécurité juridique conforme à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui considère que la détermination des catégories de ressources des établissements publics relève du législateur (voir en ce sens : CC n° 2000-439 DC du 16/1/2001), il est proposé par le présent article d'insérer expressément les droits de port dans l'énumération des catégories de ressources de Port de Paris figurant à l'article L 4322-20 du code des transports, tout en renvoyant à un décret en Conseil d'État la définition de leurs règles d'assiette, de liquidation et de recouvrement.

II/ Description des objectifs poursuivis

L'objectif poursuivi est d'afficher les droits de port dans les catégories de ressources percevables par Port de Paris.

III/ Sur la nécessité de légiférer

La détermination des catégories de ressources des établissements publics relève du législateur.

Dans un souci de sécurité juridique il s'agit, en conséquence, d'insérer expressément les droits de port dans l'énumération des catégories de ressources de Port de Paris figurant à l'article L. 4322-20 du code des transports.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

1/ Impact sur l'ordre juridique interne

Cet ajout vise uniquement à anticiper une difficulté d'interprétation liée à l'exercice de codification, pour ce qui concerne l'affichage en partie législative du code des transports de la possibilité pour Port de Paris de percevoir, entre-autres ressources, des droits de port.

Ceci ne modifie en rien l'ordre juridique interne et renvoie toujours à un décret en Conseil d'Etat la définition des règles d'assiette, de liquidation et de recouvrement des droits de port perçus par Port de Paris.

2/ Impact sur le régime général d'institution des droits de port

La modification proposée permettra d'assurer une cohérence avec les modalités d'institution des droits de port dans les autres types de port qui reposent sur les dispositions législatives suivantes :

- article L 5321-1 du code des transports pour les ports maritimes
- article L 4323-1 pour les ports fluviaux ouverts au trafic des navires
- article L 4323-1 du code des transports pour les ports du Rhin et de la Moselle

A défaut Port de Paris serait le seul port pour lequel la possibilité de percevoir des droits de port ne figurerait pas expressément en partie législative du code des transports.

3/ Évaluation des conséquences économiques et financières pour Port de Paris

La disposition proposée se borne à prévoir l'affichage spécifique des droits de port, parmi les types de ressources et notamment de redevances susceptibles d'être perçues par l'établissement public.

Dès lors qu'elle ne modifie ni leur règles d'assiette ni leurs modalités de perception et de recouvrement, celle-ci est sans conséquences économiques et financières pour l'établissement.

4/ Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

5/ Impact sur la parité hommes/femmes

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

Cette disposition a été soumise à la CNBA lors du conseil d'administration du 9 novembre 2012.

La délibération du conseil d'administration de Port de Paris n'est pas requise en l'absence de remise en cause du régime d'institution ou de modification des droits de port actuellement perçus, au sens de l'article 9 du décret n° 69-800 du 8 août 1969.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Modalités d'application dans le temps de la disposition envisagée :

L'insertion proposée est dénuée d'impact sur les modalités actuelles d'institution et de perception des droits de port par Port de Paris qui reposent sur un fondement législatif (article 11 de la loi n° 68-917, maintenu en vigueur jusqu'à la publication de la partie réglementaire du code des transports).

S'agissant d'un simple affichage des droits de port, parmi les types de ressources susceptibles d'être perçues par l'établissement public, le principe d'une applicabilité immédiate a été retenu bien que cette nouvelle disposition renvoie, de même que l'article 11 précité à un décret en Conseil d'Etat.

Ce choix a été dicté par l'absence de certitude de la date de publication du projet de loi, avant ou après, celle de la partie réglementaire du code des transports.

Pour les mêmes motifs ont été écartées les hypothèses suivantes :

- introduction d'une clause d'application différée jusqu'au déclassement effectif de l'article 11 de la loi n° 68-917.
- modification simultanée de l'article 11 de la loi n° 68-917, en tant qu'il renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités de perception des droits de port.
- limitation de la proposition au seul affichage des droits de port dans les ressources de l'établissement. En ce cas il manquerait en effet à terme le renvoi à un décret en Conseil d'Etat.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

La question des navires abandonnés se pose avec une acuité particulière tant dans les ports métropolitains que dans les ports d'outre-mer, que ces ports soient des grands ports maritimes ou des ports gérés par des collectivités territoriales depuis les mesures de décentralisation issues de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Dans de nombreux cas, les navires qui se trouvent à l'état d'abandon dans les ports de commerce constituent une perturbation au fonctionnement des ports (occupation de quais, droits de ports impayés, frais de gardiennage ...). Bien souvent, l'arrivée de ces navires et leur immobilisation ont pour origine des avaries, des délits de pollution au large des côtes, des détournements pour infraction, ...). Dans la plupart des cas, ces navires sous pavillon étranger appartiennent à des armateurs eux-mêmes de nationalité étrangère. Liées à des difficultés de financement, les réparations traînent en longueur ou ne sont pas effectuées. Des mois, voire des années s'écoulent et le navire à l'état d'abandon, faute d'entretien, a perdu de sa valeur. Ses chances de reprendre des activités et de naviguer s'amenuisent au fil du temps.

Selon un recensement des navires de commerce abandonnés dans les ports métropolitains réalisé en juin 2010 complété de données actualisées², 21 navires sont abandonnés dans les ports français, ceci pour différents motifs :

- ^ 6 navires arraisonnés ou dérottés par les autorités maritimes (5 au port régional de Brest, 1 au grand port maritime de Saint-Nazaire) ;
- ^ 5 navires détenus dans le cadre du contrôle de sécurité par l'Etat du port (1 au grand port maritime de Rouen, 1 au port régional de Brest, 1 au grand port maritime de La Rochelle, 1 au port régional de Sète, 1 au port départemental de la Seyne sur mer) ;
- ^ 3 navires en avarie (1 au port de Cherbourg géré par le syndicat mixte des ports normands, 1 au port régional de Brest, 1 au grand port maritime de La Rochelle) ;
- ^ 4 navires saisis par leurs créanciers (1 au port de Cherbourg, 1 au grand port maritime de la Rochelle et 2 au port régional de Saint-Malo) ;
- ^ 3 navires purement et simplement abandonnés par leur armateur (1 au port régional de Brest et 2 au port régional de Sète).

Dès qu'un navire fait l'objet d'une interdiction d'appareiller, quelle qu'en soit la raison, il risque de se trouver engagé dans un processus conduisant à son immobilisation plus ou moins longue, car les contraintes et procédures s'ajoutent alors les unes aux autres :

- ^ saisie à la demande des créanciers ;
- ^ inspection par le centre de sécurité avec risque d'immobilisation supplémentaire et liste de travaux parfois conséquente ;
- ^ et lorsque l'immobilisation se prolonge, saisie à la demande de l'équipage pour salaires impayés.

Un navire maintenu à quai est une charge pour son armateur. Il ne rapporte plus d'argent, il se détériore, perd de sa valeur jusqu'à en devenir invendable. Cela conduit certains armateurs à abandonner leurs navires.

² Notamment : source : Le Marin, n° 3339, daté du vendredi 8 juillet 2011, p. 26.

L'immobilisation des navires abandonnés représente des coûts (droits de ports, amarrage à quai, déhalage, remorquage...) qui pèsent notamment sur les collectivités territoriales. A titre d'exemple, le navire « Matterhorn », cargo réfrigéré, battant pavillon du Libéria, est amarré au port régional de Brest depuis le 26 mai 2009 à la suite d'un déroutement ordonné par le Procureur de la République après repérage de rejets d'hydrocarbures dans le sillage du Matterhorn. Les frais de déhalage nécessaires au déplacement du Matterhorn dans un autre bassin se sont élevés à 5 000 euros environ.

Le navire « Le Cosette », roulier et battant pavillon bolivien, est immobilisé depuis janvier 2010 au port de Fort de France, port ayant le statut de port d'intérêt national. A l'état d'abandon, ce navire représente des coûts financiers pour l'autorité portuaire, c'est-à-dire l'Etat. Les créances relatives aux redevances de stationnement portuaires étaient de l'ordre de 55 000 euros en septembre 2010.

Etat du droit applicable

Le régime juridique des navires ou des engins flottants abandonnés se caractérise d'une part, par des dispositions qui relèvent de l'exercice du pouvoir de police (dispositions d'ordre extrapatrimonial) et d'autre part, par des dispositions touchant aux droits du propriétaire du navire (dispositions d'ordre patrimonial).

Le droit applicable sur les navires et les engins flottants abandonnés découle :

- des articles L. 5141-1 à L. 5141-7 et de l'article L. 5242-16 du code des transports, dispositions issues de la codification de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés ;
- du 4° de l'article 5 de l'ordonnance n° 2011-204 du 24 février 2011 relative au code des transports (modifiant l'article L. 5242-16 du code des transports) ;
- du décret n° 87-830 du 6 octobre 1987 portant application de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant dans les eaux territoriales et les eaux intérieures les navires et engins flottants abandonnés.

En vertu de l'article L. 5141-1 du code des transports, les navires abandonnés sont des navires en état de flottabilité, qui n'ont plus d'équipage à bord ou qui ne font plus l'objet de mesures de garde et de manœuvre. Ils présentent souvent des dangers pour la navigation et l'environnement.

La procédure applicable peut donner lieu :

- à une mise en demeure du propriétaire de mettre fin aux dangers et/ou à l'intervention d'office en cas de danger imminent,
- à une déchéance des droits de propriété au cas où l'abandon persisterait, après une mise en demeure du propriétaire de faire cesser l'état d'abandon du navire.

La décision de déchéance des droits de propriété sur un navire est prononcée par l'autorité administrative compétente. En cas de déchéance, le navire peut être vendu sous réserve des droits des créanciers privilégiés et hypothécaires. Le produit de la vente est versé au budget de l'Etat.

Au cours des 20 dernières années, 28 procédures de déchéance ont été initiées. Vingt d'entre elles ont abouti au prononcé d'une décision de déchéance des droits de propriété. Deux décisions seulement ont été reportées et une a été annulée par le juge administratif.

Mais sur les 10 dernières années, seulement quatre nouvelles procédures ont été engagées, toutes en 2010 (deux par le Grand Port Maritime de La Rochelle et deux par le port régional de Brest).

Lacunes identifiées

De manière générale, les dispositions applicables souffrent d'un manque d'actualisation. La procédure sur les navires abandonnés a été définie en 1985 alors que les ports de commerce dans leur ensemble relevaient tous de la compétence de l'Etat.

Dans son rapport de juin 2010, la mission parlementaire conduite par le député Pierre Cardo chargée d'étudier les conditions de la création et de la viabilité d'une filière de démantèlement sur le territoire français s'est intéressée aux navires abandonnés et à la réglementation applicable. Parmi les pistes d'améliorations envisagées, le rapport « Cardo »³ préconise de simplifier et de raccourcir la procédure applicable aux navires abandonnés.

La procédure actuelle sur les navires abandonnés contient des dispositions laconiques en ce qui concerne la phase qui suit le prononcé de la déchéance des droits de propriété jusqu'à la vente du navire au profit de l'Etat, phase qui peut s'étaler sur plusieurs mois.

Ainsi, la mise en œuvre de la réglementation soulève des questions en particulier en ce qui concerne la responsabilité du navire, une fois la déchéance prononcée.

Le code des transports et le décret d'application du 6 octobre 1987 ne comportent aucun élément de réponse. L'article L. 5141-4 dispose simplement qu'« *en cas de déchéance, le navire ou autre engin flottant abandonné ... peut être vendu au profit de l'Etat ...* ».

L'interprétation qui pourrait être tirée de cet article selon laquelle l'Etat deviendrait le propriétaire du navire abandonné du fait de la déchéance, ne signifie pas que le propriétaire en question soit l'autorité qui a prononcé la déchéance de propriété, à savoir l'Etat. A fortiori, il ne saurait être déduit qu'il incombe à ce dernier d'exercer à ses dépens toutes les diligences utiles en l'attente de la vente du navire.

En outre, l'application de la réglementation révèle également des lacunes dès lors que se pose la question des responsabilités financières, en particulier de la prise en charge des frais exposés par les mesures d'intervention, de garde ou de manœuvre engagées par les autorités compétentes.

II/ Description des objectifs poursuivis

Il est nécessaire de simplifier la procédure applicable aux navires et engins flottants abandonnés. Cet objectif essentiel ne peut être atteint que par des mesures législatives car il s'agit d'apporter des modifications au Code des transports.

³ Rapport final intitulé « Démantèlement des navires », 28 juin 2010, 131 pages - <http://www.pierrecardo.fr/depute/Mission/Rapportfinal.pdf>

Les mesures poursuivent plusieurs objectifs : actualiser la législation en prenant en compte l'encombrement des ports lié à l'immobilisation de navires abandonnés et les difficultés qu'ils soulèvent dans le fonctionnement et l'exploitation commerciale des ports ; combler les lacunes de la procédure en particulier une fois notifiée la déchéance des droits de propriété ; responsabiliser les acteurs ayant à gérer les situations de navires ou d'engins flottants abandonnés.

1/ Répond à l'objectif de simplifier et d'accélérer la procédure de déchéance dans les cas d'abandon persistants de navires ou d'engins flottants, la mesure qui prévoit la possibilité de prononcer la déchéance des droits de propriété sans que les mesures prévues à l'article L. 5242-16 (à savoir la mise en demeure du propriétaire de prendre les mesures nécessaires ou l'intervention de l'autorité compétente pour mettre fin aux dangers ou à l'entrave présentés par le navire ou l'engin flottant) n'aient été mises en œuvre.

2/ Relève de l'objectif d'identifier l'autorité responsable du navire abandonné entre la notification de la déchéance et la vente du navire, la mesure qui prévoit que l'autorité chargée d'assurer les mesures de garde et de manœuvre sur le navire ou l'engin flottant abandonné est l'autorité ayant présenté la demande de déchéance des droits de propriété.

3/ Répond à l'objectif de clarifier les responsabilités financières, la mesure qui prévoit la prise en charge par l'Etat des frais exposés par les mesures d'intervention et par les mesures de garde et de manœuvre par l'autorité portuaire dans un certain nombre de cas expressément définis. Ces cas concernent les navires immobilisés à quai pendant plusieurs mois ou années dont la présence dans le port a pour origine des décisions prises par l'autorité administrative ou judiciaire de dérouter, d'arraisonner, ou d'accueillir les dits navires en difficulté. Répond également à cet objectif la mesure qui prévoit la prise en charge par l'Etat des frais qui resteraient à la charge de l'autorité portuaire dans le cas où la vente ou le démantèlement du navire constitue une opération déficitaire.

4/ Relève de l'objectif de mieux encadrer la procédure de déchéance des droits de propriété, la mesure qui vise à préciser les modalités ayant trait au prononcé de la déchéance.

- a) La déchéance des droits de propriété est prononcée sur demande de l'autorité portuaire.
- b) Le délai pour statuer sur la demande de déchéance est de cinq mois à compter de la réception de la demande.
- c) Le prononcé d'une déchéance des droits de propriété doit être précédé de l'envoi au propriétaire d'une mise en demeure de faire cesser le danger. Le délai fixé entre cette mise en demeure et le prononcé de la déchéance ne doit pas être inférieur à un mois et supérieur à trois mois.

5/ Relève de l'objectif de rendre plus efficace la procédure qui précède la déchéance des droits de propriété, la mesure qui vise à étendre la possibilité pour l'Etat ou l'autorité portuaire de mettre en demeure des propriétaires défaillants ou négligents ou de recourir à des mesures d'intervention lorsque des navires entravent de façon prolongée les activités maritimes ou portuaires.

6/ Répond à l'objectif d'adapter la législation sur les navires et engins flottants abandonnés aux difficultés actuelles rencontrées dans les ports, la mesure qui consiste à étendre le champ d'application des dispositions en introduisant plusieurs modifications :

- a) sur la localisation possible des engins flottants ou des navires en état de flottabilité qui peuvent se trouver à l'état d'abandon « dans les limites administratives des ports maritimes » ou « sur les rivages dépendant du domaine public maritime » ;

- b) sur la prise en compte non seulement des navires ou des engins flottants abandonnés qui présentent des dangers mais aussi de ceux « qui entravent de façon prolongée l'exercice des activités maritimes, littorales ou portuaires » sans constituer forcément un danger pour la sécurité de la navigation ou pour l'environnement ;
- c) sur la limitation de jauge dont la suppression permettra une application des dispositions à tous les navires ou engins flottants abandonnés.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Le régime juridique applicable aux navires et engins flottants abandonnés présente des spécificités qui justifient de recourir à un instrument législatif. Ses dispositions ont trait à la fois au pouvoir de police et aux droits du propriétaire du navire ou de l'engin flottant.

En outre, les mesures envisagées concernent des matières de nature quasi-constitutionnelle puisqu'elles touchent d'une part, au droit de propriété à travers le dispositif de la déchéance de propriété et d'autre part, aux collectivités territoriales, à travers les modalités d'actions et de responsabilités reconnues aux collectivités territoriales ayant le statut d'autorités portuaires. Compte tenu de la portée des mesures, le cadre législatif apparaît comme le seul adapté pour procéder aux modifications et adaptations nécessaires.

Des dispositions législatives sont nécessaires pour :

- modifier l'article L. 5141-1 du code des transports afin d'élargir le champ d'application des dispositions applicables aux navires et engins flottants abandonnés ;
- déplacer l'article L. 5242-16 dans le Livre I de la partie V du code des transports tout en l'abrogeant et le modifier pour prévoir la possibilité pour les autorités compétentes d'intervenir ou de prendre des mises en demeure à l'égard de navires ou d'engins flottants constituant une entrave pour les activités maritimes ou portuaires ;
- modifier l'article L. 5141-3 du code des transports pour préciser les modalités de la procédure de déchéance des droits de propriété ;
- compléter l'article L. 5141-3 du code des transports pour identifier l'autorité responsable du navire ou de l'engin flottant au cours de la phase qui s'étend de la notification de la déchéance jusqu'à la vente du navire ;
- modifier l'article L. 5141-4 du code des transports pour préciser au profit de quelle autorité le navire est vendu ;
- introduire un nouvel article dans le code des transports sur la prise en charge par l'Etat des frais exposés par les mesures d'intervention, de garde ou de manœuvre sur le navire abandonné dans des cas expressément définis.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact économique et social

Si les mesures n'emportent pas de conséquences sociales véritables, elles comportent des incidences économiques notables. En effet, elles vont contribuer à faciliter l'exploitation commerciale des ports.

A présent, un certain nombre de ports décentralisés relevant de la responsabilité de collectivités territoriales voient leur activité économique perturbée du fait de l'immobilisation de navires pendant des mois, voire des années.

Les mesures envisagées doivent contribuer à diminuer la durée d'immobilisation de ces navires par le biais d'une procédure accélérée et adaptée aux contraintes économiques de la gestion des ports.

Impact financier

La présence des navires abandonnés dans les ports constitue des charges financières importantes qui pèsent notamment sur les collectivités territoriales ayant la qualité d'autorités portuaires.

Ainsi, un navire immobilisé dans un port génère une série de frais répartis entre les différents postes suivants : droits de ports, fourniture d'eau et d'électricité, amarrage à quai, déhalage, lamanage, remorquage, opérations de dépollution, gardiennage... .

Les frais engagés dépendent du type de navire, de son état, de la durée d'immobilisation et de l'emplacement à quai du navire. Compte tenu de ces différents paramètres, il est difficile d'établir une estimation forfaitaire ou schématique du coût total lié à l'immobilisation d'un navire abandonné. Toutefois, le coût approximatif de certains postes peut être illustré à partir des exemples suivants.

Le navire « Captain Tsarev », vraquier, battant pavillon du Panama, qui a été victime d'une avarie de propulsion en mer, est immobilisé au port régional de Brest depuis novembre 2008. Pour ce navire à l'état d'abandon, la créance du Conseil régional de Bretagne relative aux droits de ports est de l'ordre de 430 000 euros. Concernant la fourniture d'eau et d'électricité, la créance s'élève à 36 000 euros environ. En outre, si le démantèlement de ce navire devait être envisagé, les frais de dépollution ont été évalués à 200 000 euros pour la seule évacuation du fioul lourd. Lors de l'organisation des fêtes nautiques, le conseil municipal et la CCI de Brest ont dû prendre en charge les coûts de déhalage du navire d'un montant de 30 000 euros.

Le navire « Anna », navire de commerce de type « general cargo », immatriculé sous pavillon de l'Union des Comores, était amarré au Grand Port Maritime de La Rochelle depuis le 3 juillet 2008. Suite au constat d'abandon de ce navire en novembre 2009, le Grand Port Maritime a dû prendre toutes les mesures conservatoires de sauvegarde du navire (renforcement de l'amarrage, branchement sur courant à terre, fermeture et verrouillage de l'ensemble des portes étanches et intérieures...). Le suivi de son état, le gardiennage et le maintien à flot du navire ont représenté pour le Grand Port Maritime un coût supérieur à 100 000 euros. Le navire « Anna » a fait l'objet d'une déchéance des droits de propriété qui a été suivie d'une vente pour démantèlement du navire compte tenu de son état de dégradation. Toutefois, l'opération s'est soldée par une vente infructueuse. Le comblement du déficit par l'Etat de l'ordre de 160 000 euros a permis d'engager rapidement le démantèlement du navire et de faire cesser les dangers de pollution présentés par ce navire qui risquait de sombrer dans le bassin.

Le cargo frigorifique « Matterhorn », battant pavillon libérien, a été dérouté à Brest, sur ordre du parquet, par la Marine Nationale, après qu'il ait été repéré laissant derrière lui un sillage suspect de 22 km de long. La caution de 300 000 euros exigée par le parquet pour le départ du navire n'a pas été versée par l'armateur qui a été déclaré en faillite. L'équipage (treize russes et deux ukrainiens), n'ayant pas été payé entre mai et septembre 2009, a été rapatrié en septembre 2009 par l'Etat. A la suite du constat d'abandon persistant du navire par son propriétaire, la déchéance des droits de propriété a été prononcée par le ministre chargé de la marine marchande en novembre 2010. Le montant des droits de port impayés était de l'ordre de 160 000 euros. L'organisation de la vente a nécessité un long travail de prospection et de nombreuses visites du navire à de potentiels acquéreurs. Des contraintes techniques et financières ont pesé sur cette opération complexe de vente. L'Etat a dû faire réaliser à sa charge un inventaire des matières dangereuses présentes à bord du navire (passeport vert). Le pompage des hydrocarbures de propulsion du navire encore présents à bord (440 tonnes de fioul lourd) qui a dû être effectué avant le départ du navire a nécessité au préalable le réchauffage du fioul, opérations représentant un coût total d'environ 180 000 euros. Finalement, le Matterhorn a été vendu pour démantèlement en juin 2012.

Les mesures vont représenter une économie par les collectivités territoriales et pour l'Etat du fait de la mise en place d'un dispositif amélioré et plus efficace à l'égard des navires abandonnés. Les frais de garde vont diminuer du fait de l'accélération de la procédure. Ces mesures vont également avoir des répercussions positives sur le fonctionnement et l'exploitation commerciale des ports avec une diminution de la durée d'immobilisation de navires abandonnés - et conséquemment des droits de port impayés - dont le traitement sera plus rapide. L'occupation des postes à quai par les navires abandonnés durant plusieurs mois ou même plusieurs années et dont l'accueil est considéré comme une contrainte par les autorités portuaires ne viendra plus impacter les budgets des ports décentralisés.

Dans le cas où le port aura dû accueillir sur injonction de l'autorité administrative ou judiciaire un navire dérouté, arraisonné ou en difficulté, les frais avancés par les collectivités territoriales pour gérer la situation d'abandon de ce navire seront pris en charge par le budget de l'Etat. Si la vente ou le démantèlement de ces navires donnent lieu à des opérations déficitaires, les frais qui resteraient à la charge de l'autorité portuaire seront pris en charge par l'Etat.

Mais ces mesures ont pour objectif de clarifier les responsabilités des autorités portuaires. Aussi vont-elles également se traduire par une diminution des charges financières pour l'Etat qui n'aura pas à supporter des opérations déficitaires comme dans le cas du navire « Anna » ou des dépenses liées à des étapes préalables à la vente pour démantèlement comme dans le cas du « Matterhorn ».

En l'absence de toute décision administrative ou judiciaire, le maintien à quai de ces navires (pour avarie, accident, ...) fait partie des aléas de l'activité commerciale d'un port. Dans le cas de navires immobilisés dont l'abandon est constaté, les frais exposés par les mesures d'intervention ou par les mesures de garde ou de manœuvre seront à la charge des autorités portuaires.

L'application des mesures envisagées aurait conduit, s'agissant des trois exemples mentionnés *supra*, à réduire fortement les droits de port impayés et les coûts de déhalage du « Captain Tsarev », supportés par le port. Pour ce qui concerne le navire « Anna », la réduction des délais aurait également conduit à celle des coûts de gardiennage supportés par le port ; l'Etat, pour sa part, n'aurait pas été appelé en comblement du déficit de la vente, étant étranger à cette affaire. Dans le cas du « Matterhorn », le montant des droits de port impayés eut été à la charge de l'Etat, puisque le navire a été dérouté à Brest à sa demande. Mais là également, la réduction des délais eut permis de limiter le montant de cette dépense.

Impact environnemental

Les navires et engins flottants abandonnés sont sources de dangers et présentent des risques de pollution notamment pour les plans d'eau situés dans l'enceinte des ports, pour les rivages dépendant du domaine public maritime et notamment pour les eaux de baignade, selon la localisation du navire ou de l'engin flottant.

Les mesures sont susceptibles d'avoir un impact environnemental positif dans la mesure où la simplification de la procédure, les clarifications apportées en matière de prise en charge financière pourront avoir pour effet de faciliter l'intervention des autorités compétentes sur des navires abandonnés dont l'état de détérioration peut nécessiter de prendre des mesures rapides pour prévenir ou éliminer les risques de dommages pour l'environnement.

Impact juridique

Aucune de ces mesures ne soulève de difficultés sous l'angle de leur compatibilité avec l'ordre juridique interne. Toutefois, lorsque l'état des navires abandonnés ou d'engins flottants abandonnés ne permet pas d'envisager d'autres solutions que leur démantèlement, les réglementations internationales⁴, de l'Union européenne⁵ ou interne (Livre V, Titre IV, Chapitre 1^{er} du code de l'environnement) relatives aux navires en fin de vie constituent le cadre juridique pertinent pour gérer la situation de ces navires.

Les mesures envisagées peuvent avoir des répercussions auprès des juridictions judiciaires compétentes en ce qui concerne la procédure de saisie des navires (articles L. 5114-20 à L. 5114-29 du code des transports). La mise en place d'un dispositif de déchéance des droits de propriété sur des navires ou des engins flottants abandonnés plus rapide et plus efficace est susceptible de conduire les créanciers saisissants à se montrer plus diligents pour prendre l'initiative d'une procédure de saisie-exécution, à savoir la vente par adjudication du navire. Cette émulation entre les deux types de procédure dont l'articulation a été précisée dans un jugement du tribunal administratif de Paris du 2 décembre 2004⁶ est très positivement reçue par les professionnels du droit.

Au plan du droit de l'Union européenne, il n'existe pas de dispositif similaire traitant des navires et des engins flottants abandonnés. La question de la compatibilité avec le droit de l'Union européenne ne se pose pas.

Impact administratif

Les mesures ont un impact pour les administrations. Il incombe aux services déconcentrés (les délégations à la mer et au littoral au sein des directions départementales des territoires et de la mer) d'assurer la mise en œuvre de la procédure révisée sur les navires et engins flottants abandonnés.

⁴ Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination, entrée en vigueur le 5 mai 1992 et ratifiée par la France.
Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, adoptée à Hong Kong le 15 mai 2009, signée par la France à Londres le 19 novembre 2009 et en cours de ratification par la France.

⁵ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, JOUE n° L 190 du 12 juillet 2006.

⁶ Affaire M. Mohamed Khled ZIEN et autres c/Etat (navire abandonné, LE SIMBA).

Du fait de l'extension du champ d'application des dispositions liée à la suppression de la limitation de jauge, les services déconcentrés sont susceptibles de connaître une augmentation du nombre de dossiers de navires ou d'engins flottants abandonnés et en particulier un accroissement des demandes de déchéance des droits de propriété sur des navires ou des engins flottants quelle que soit leur jauge.

Impact sur la parité des hommes et des femmes

Aucun impact de cette nature n'est attendu de cette mesure.

Impact sur les personnes handicapées

Aucun impact de cette nature n'est attendu de cette mesure.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Sans objet

V/ Présentation des consultations menées

Consultations obligatoires

Les mesures ont reçu l'avis favorable du Conseil supérieur de la Marine Marchande (CSMM) lors de sa séance du 22 novembre 2012.

Consultations non obligatoires

Compte tenu des incidences financières des mesures pour les collectivités territoriales, les mesures ont été soumises pour avis le 7 juin 2011⁷ à l'Association des Régions de France (ARF), à l'Assemblée des Départements de France (ADF) et à l'Association des Maires de France (AMF).

Seule l'Assemblée des Départements de France a rendu un avis. Dans un courrier daté 13 juillet 2011, elle préconise d'une part, la mise en place d'un parallélisme des délais entre la décision de mise en demeure de l'autorité portuaire et la décision de déchéance des droits de propriété de l'autorité administrative, et d'autre part, une clarification de la définition de l'autorité administrative et de l'autorité portuaire.

VI/ Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

Les mesures envisagées seront d'application immédiate.

Les modalités d'application des mesures sur les navires et engins flottants abandonnés seront déterminées par décret en Conseil d'Etat. Il s'agira de réviser le décret d'application existant, à savoir le décret n° 87-830 du 6 octobre 1987 portant application de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant dans les eaux territoriales et les eaux intérieures les navires et engins flottants abandonnés.

⁷

Courriers datés du 7 juin 2011 et signés du Directeur adjoint des affaires maritimes.

La révision du décret du 6 octobre 1987 pourrait être réalisée de manière concomitante aux travaux de codification de la partie réglementaire du code des transports mais l'impérieux besoin de permettre aux autorités portuaires de se débarrasser de ces navires envahissants justifierait que les modifications nécessaires soient apportées au décret n° 87-830 le plus rapidement possible par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer⁸.

Concernant l'application territoriale, les mesures ont vocation à s'appliquer à l'outre-mer.

⁸ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

L'article L.218-1 du code de l'environnement effectue un renvoi général à la convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (dite « CLC ») pour ce qui est du régime de responsabilité des propriétaires de navire en cas de marée noire. Ce renvoi général à la convention ne permet pas une application effective, par les tribunaux de commerce, des procédures de constitution et de répartition du fonds de limitation de responsabilité du propriétaire du navire.

Les mesures proposées visent à clarifier les procédures applicables en matière de constitution du fonds de limitation imposé au propriétaire en cas de marée noire.

- Elles ne portent que sur la procédure civile. L'obligation de constitution d'un fonds de limitation s'impose au propriétaire, quel que soit le responsable pénal de la pollution, et surtout sans attendre un jugement définitif sur la responsabilité pénale.
- Elles visent à clarifier, pour les tribunaux de commerce, compétents en matière de fonds de limitation de manière générale, les procédures que ceux-ci doivent appliquer dans le cadre des marées noires, différentes de celles appliquées dans le cadre de la convention dite « LLMC » (convention de 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes), prévu aux articles L.5121-1 et suivants du code des transports.

Lors des précédentes marées noires, les tribunaux de commerce ont appliqué le régime général de responsabilité issu de la convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (dite « LLMC »), prévu aux articles L.5121-1 et suivants du code des transports. Or, celui-ci est inadapté et ne prend pas en compte les spécificités des conventions CLC-FIPOL. La Cour de Cassation avait ainsi jugé, dans l'affaire de l'Amoco Cadiz, que la procédure de droit commun ne pouvait être étendue à l'application des dispositions de la convention CLC⁹.

Malgré cet arrêt, la procédure de droit commun, prévue aux articles L.5121-1 et suivants du code des transports, a été appliquée dans l'affaire Erika par le tribunal de commerce en charge de la procédure de limitation de responsabilité, ce qui a posé de nombreuses difficultés aux victimes.

- Ces dispositions seront complétées par voie réglementaire pour préciser l'ensemble des éléments de procédure que les tribunaux de commerce devront appliquer

⁹ Cass. com, 21 juillet 1987, « Amoco Cadiz » n°85-18074 confirmant un arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 3 octobre 1985

Etat du droit actuel

Procédure de limitation de responsabilité actuellement appliquée – La Convention CLC est d’effet direct. Cependant le manque de précisions en droit national sur la procédure de limitation de responsabilité des propriétaires de navire en cas de marée noire est source de confusion pour les tribunaux de commerce, qui font usage des dispositions législatives et réglementaires plus précises relatives au régime général de responsabilité, issu de la convention LLMC, malgré la décision de 1987 de la Cour de Cassation.

Lacunes identifiées

La procédure de limitation de responsabilité de droit commun est inapplicable – Les articles L.5121-1 à L.5121-11 du code des transports fixent le régime général de limitation de responsabilité issu de la convention sur la limitation de responsabilité pour les créances maritimes (LLMC). Or la convention LLMC exclut expressément de son champ d’application les créances pour dommages dus à la pollution par les hydrocarbures au sens de la convention CLC¹⁰.

Les deux régimes présentent, en effet des, différences substantielles décrites dans le tableau ci-après.

REGIME DE RESPONSABILITE DE LA CONVENTION LLMC	REGIME DE RESPONSABILITE DE LA CONVENTION CLC
Il n'existe qu'un seul niveau d'indemnisation.	Le fonds de limitation constitué par le propriétaire du navire ne constitue que le premier niveau d'indemnisation. Le FIPOL prend le relais une fois atteint le plafond du fonds de limitation. Il est donc nécessaire que les victimes déclarent leur créance à la fois auprès du fonds de limitation et auprès du FIPOL.
Les victimes disposent d'un délai de 30 jours pour déclarer leur créance auprès du fonds de limitation.	Les victimes disposent d'un délai de 3 ans à compter de la date où le dommage est survenu pour demander une indemnisation au propriétaire du navire ¹¹ .
La répartition du fonds de limitation intervient rapidement une fois que toutes les créances ont été présentées et examinées.	La répartition du fonds de limitation ne peut se faire que lorsque le montant définitif de toutes les créances présentées au fonds de limitation et au FIPOL est connu, celle-ci n'intervient donc que de nombreuses années après l'incident.
Le juge commissaire évalue les créances. Les victimes peuvent contester les créances des autres	Le juge commissaire chargé de la répartition du fonds n'a pas le pouvoir d'évaluer le montant de la créance ¹² , car

¹⁰ Article 3 de la convention LLMC

¹¹ Article 8 de la convention CLC de 1992

<p>créanciers.</p>	<p>celle-ci est évaluée conjointement par le FIPOL et l'assureur du propriétaire du navire. A l'issue de cette évaluation, une offre d'indemnisation est présentée à la victime. Si la victime accepte, une transaction est signée avec le propriétaire du navire lui donnant subrogation dans la procédure engagée devant le tribunal de commerce. Si la victime refuse, elle engage une action en justice devant les juges du fond qui évaluent alors le préjudice subi par la victime. Les victimes ne peuvent donc pas contester les créances des autres victimes.</p>
<p>Le fonds de limitation est divisé en trois parties, les créances pour mort ou lésions corporelles sont prioritaires.</p>	<p>Le fonds de limitation n'est pas divisé. Il n'y a pas de créances prioritaires car il n'existe aucune créance pour mort ou lésions corporelles à la suite d'une marée noire, uniquement des créances pour préjudice matériel.</p>
<p>La limitation de responsabilité n'est pas opposable aux créances de l'Etat, la France ayant émis une réserve en ce sens lors de la ratification de la convention¹³.</p>	<p>La limitation de responsabilité est opposable aux créances de l'Etat pour être intervenu dans la lutte contre la pollution et la remise en état des sites pollués.</p>
<p>Les limites de responsabilité l'égard des créances autres que celles mentionnées à l'article 7, nées d'un même événement, sont fixées comme suit :</p> <p>a) s'agissant des créances pour mort ou lésions corporelles :</p> <p> i) à 2 millions d'unités de compte pour un navire dont la jauge ne dépasse pas 2 000 tonneaux ;</p> <p> ii) pour un navire dont la jauge dépasse le chiffre ci-dessus, au montant suivant, qui vient s'ajouter au montant indiqué à l'alinéa i) :</p> <p> - pour chaque tonneau de 2 001 à 30 000 tonneaux, 800 unités de compte ;</p> <p> - pour chaque tonneau de 30 001 à 70 000 tonneaux, 600 unités de compte et</p> <p> - pour chaque tonneau au-dessus de 70 000 tonneaux, 400 unités de compte ;</p> <p>b) s'agissant de toutes les autres créances :</p> <p> i) à 1 million d'unités de compte pour un navire dont la jauge ne dépasse pas 2 000 tonneaux ;</p> <p> ii) pour un navire dont la jauge dépasse le chiffre ci-dessus, au montant suivant, qui vient s'ajouter au montant indiqué à l'alinéa i) :</p> <p> - pour chaque tonneau de 2 001 à 30 000 tonneaux, 400 unités de compte ;</p>	<p>Les limites de responsabilité du propriétaire du navire sont calculées comme suit :</p> <p>- 4 510 000 unités de compte pour un navire dont la jauge ne dépasse pas 5000 unités ;</p> <p>- pour un navire dont la jauge dépasse ce nombre d'unités, pour chaque unité de jauge supplémentaire, 631 unités de compte en sus du montant mentionné à l'alinéa précédent ;</p> <p>Le montant total par événement ne peut toutefois excéder 89 770 000 unités de compte.</p>

¹² La Cour d'appel de Rennes dans un arrêt en date du 3 octobre 1985 a estimé que la convention CLC « postule la création d'un système autonome d'évaluation des créances et de répartition du fonds » et « distingue l'action en indemnisation (article IX.1) de l'action en répartition du fonds (article X.3).

¹³ Le propriétaire du navire ne peut opposer la limitation de sa responsabilité aux créances de l'Etat pour avoir renfloué, enlevé, détruit ou rendu inoffensif un navire coulé, naufragé, échoué ou abandonné, y compris tout ce qui se trouve ou s'est trouvé à bord et pour avoir enlevé, détruit ou rendu inoffensive la cargaison d'un navire.

<p>- pour chaque tonneau de 30 001 à 70 000 tonneaux, 300 unités de compte et</p> <p>- pour chaque tonneau au-dessus de 70 000 tonneaux, 200 unités de compte.</p> <p>Dans le cas de créances résultant de la mort ou de lésions corporelles des passagers d'un navire et nées d'un même événement, la limite de la responsabilité du propriétaire du navire est fixée à un montant de 175 000 unités de compte multiplié par le nombre de passagers que le navire est autorisé à transporter conformément à son certificat.</p>	
--	--

Pour conclure, il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne concerne le sujet objet du présent article.

II/ Description des objectifs poursuivis

- Le projet supprime la confusion qui existe entre les deux régimes de responsabilité des propriétaires de navire issus des conventions LLMC et CLC et renforce ainsi la sécurité juridique pour les victimes en cas de nouvelle marée noire. Ces modifications forment la matière de l'article 16-I du projet de loi.

Le projet de loi prévoit donc d'insérer, dans le code des transports, le principe de la responsabilité du propriétaire du navire en cas de marée noire dans les conditions fixées par la Convention CLC de 1992 telle que modifiée. Ceci est l'objet des projets d'articles L.5122-25 et L.5122-26.

L'objet des projets d'articles L.5122-27 à L.5122-30 est de préciser la procédure relative à la limitation de responsabilité.

L'insertion de ces dispositions dans le code des transports, à la suite des dispositions relatives au régime général de responsabilité est cohérente avec l'architecture générale du code des transports et donne plus de visibilité au régime spécifique prévu par la convention CLC.

- Il a par ailleurs été décidé de transférer dans le code des transports les dispositions relatives à l'obligation d'assurance du propriétaire du navire inscrites dans le code de l'environnement. Tel est l'objet des modifications proposées aux L.5123-2, L.5123-3, L. 5123-4 et L.5123-6, du code des transports. Cette mesure forme la matière des 16-II, III, IV, V et 17 du projet de loi.

Les obligations d'assurance des navires édictées par le code de l'environnement visent à l'application de la convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC).

De son côté, la partie maritime du code des transports comprend, dans la partie V, un titre intitulé '*Régimes de responsabilité et obligations d'assurance*' dont le troisième chapitre est consacré aux obligations d'assurance des navires, tant générales (L5123-1) que particulières (L5123-2). L'article L5123-2 traite des obligations d'assurance qui résultent de la convention de responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute et de la convention relative au transport de passagers par mer (convention d'Athènes de 2002). L'article L5123-4 renvoie au code de l'environnement s'agissant des obligations d'assurance CLC.

L'objectif de la mesure est d'assurer un regroupement des dispositions relatives à l'assurance des navires et d'harmoniser leur rédaction afin de favoriser la lisibilité et la cohérence de ces obligations.

L'article 16-I. du projet de loi transfère dans le code des transports le renvoi au régime de responsabilité de la CLC qui figure à l'article L.218-1 du code de l'environnement, et crée par ailleurs dans le code des transports des dispositions de fonds de limitation CLC. Le transfert des dispositions relatives à l'assurance permet de compléter le regroupement dans le code des transports des dispositions relatives à la responsabilité civile des propriétaires de navires, à leurs obligations d'assurance et aux procédures de limitation afférentes. Un bloc complet « responsabilité civile et assurance » figurerait ainsi dans le code des transports, tandis que le bloc « sanction des rejets » serait dans le code de l'environnement.

La peine encourue pour défaut du certificat d'assurance CLC a par ailleurs été alourdie. La peine actuelle pour défaut de certificat CLC est une amende de 75 000 €. Compte tenu du potentiel de dommage propre au cas des pétroliers, il a semblé proportionné de prévoir en outre une peine d'un an d'emprisonnement.

Par ailleurs, le transfert de ce défaut d'assurance CLC du code de l'environnement vers la cinquième partie du code des transports a pour effet d'en faire, à l'instar des autres délits d'assurance des navires, un délit maritime relevant de la compétence des tribunaux maritimes créés par l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime. Auparavant, ce délit relevait des juridictions de droit commun.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Il est nécessaire de légiférer pour rendre plus lisible la distinction entre les différents régimes de responsabilité des propriétaires de navire.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact pour les victimes de marée noire

Les victimes bénéficieront d'une procédure devant le tribunal de commerce conforme aux principes de la convention CLC pour déclarer leur créance auprès du fonds de limitation et obtenir une indemnisation. Elles n'auront plus à contester, auprès du tribunal de commerce, la mauvaise utilisation du régime général de responsabilité prévu par la convention LLMC.

Impact pour les propriétaires de navire

Il n'y aura plus de confusion possible sur les fondements juridiques de la procédure permettant aux propriétaires de navire de limiter leur responsabilité, ce qui apportera une meilleure sécurité juridique.

Impact financier pour l'Etat

Aucun impact de cette nature n'est attendu de cette mesure.

Impact en matière de parité hommes- femmes

Aucun impact de cette nature n'est attendu de cette mesure.

Impact sur les personnes handicapées

Aucun impact de cette nature n'est attendu de cette mesure.

Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

Ces mesures seront directement applicables dans les collectivités d'outre-mer à l'exception de la Polynésie française qui est compétente en matière de droit civil. Dans cette collectivité, tant que l'assemblée territoriale n'aura pas adopté de dispositions dans ce domaine, ce sont en effet les textes rendus applicables à cette collectivité avant février 2004 (date à laquelle la collectivité devient compétente en matière de droit civil) qui continuent à s'y appliquer.

V/ Présentation des consultations menées

Consultations obligatoires

Conseil Supérieur de la Marine Marchande (avis favorable rendu le 20 novembre 2012).

Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (avis favorable rendu le 19 octobre 2011)

Consultations facultatives

Sans objet

VI/ Mesures de mise en oeuvre et modalités d'application

L'article L.5122-32 renvoie à un décret d'application pour préciser la procédure de constitution et de répartition du fonds de limitation devant le tribunal de commerce.

Article 18 : « Habilitation des agents des affaires maritimes suite à la fusion des corps des inspecteurs et des contrôleurs »

I/ Diagnostic/État des lieux

- L'impact de la politique de fusion des corps sur les habilitations des corps civils des affaires maritimes

Une politique de fusion des corps

Comme souligné à l'annexe 29 du Rapport au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013, rédigée par M. Jean-Louis Gagnaire, depuis 2005 la politique de fusion de corps de fonctionnaires a permis la suppression de 327 corps de fonctionnaires. Cette politique a pour objectifs la facilitation des parcours de carrière et s'inscrit dans la mouvance de la loi sur la mobilité et les parcours professionnels. La réduction du nombre de corps de fonctionnaires est par ailleurs toujours au cœur des objectifs du Gouvernement en termes de ressources humaines, leur nombre devant être ramené à 230 au cours des cinq prochaines années. Le rapport précise également que « en 2013, cette action se prolongera avec l'encouragement systématique au regroupement de corps au sein d'un même ministère, lorsqu'ils participent à la même famille de métiers, à la mise en extinction des corps à très faible effectif et à la création de corps interministériels à gestion ministérielle dans la filière administrative ou dans certaines filières sociales ».

L'impact des fusions de corps sur les agents civils des affaires maritimes

Les corps civils des affaires maritimes, qu'il s'agisse des inspecteurs des affaires maritimes (catégorie A – 188 agents), des contrôleurs des affaires maritimes (catégorie B – 501 agents) ou encore des syndics des gens de mer (catégorie C – 694 agents), sont des corps à très petits effectifs qui ont vocation, selon cette logique, à faire l'objet de fusions.

Une première fusion de corps a eu lieu avec l'abrogation du statut de contrôleur des affaires maritimes. Par décrets n°2012-1064 et 2012-1065 en date du 18 septembre 2012 les contrôleurs des affaires maritimes de la branche administrative ont rejoint la spécialité « administration générale » du corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable, et les contrôleurs des affaires maritimes de la branche technique (« navigation sécurité » et « pêches, cultures marines et environnement ») ont rejoint la spécialité « navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marins et littoral » du corps des techniciens supérieurs du développement durable.

Les inspecteurs des affaires maritimes font également l'objet d'un projet de fusion dont l'aboutissement a été prévu pour l'année 2013. Ce projet induit l'abrogation de leur statut et la séparation des agents entre les corps des attachés d'administration de l'État pour ceux relevant de la branche administrative et celui des ingénieurs des travaux publics de l'État pour les inspecteurs des affaires maritimes des branches technique et scientifique.

Pour les syndicats des gens de mer, si aucun projet n'est à l'ordre du jour à très court terme, la priorité donnée par les ministres à la dynamisation des carrières et aux parcours professionnels des agents de catégorie C confère à ce sujet une acuité particulière réelle.

Ces fusions, qu'elles soient abouties, en cours, ou à venir, ont un impact indéniable sur l'exercice des missions des agents des corps civils des affaires maritimes. En effet, ces agents sont habilités par la loi à exercer des pouvoirs de police du fait de l'appartenance aux corps nommément cités : inspecteur des affaires maritimes, contrôleur des affaires maritimes, syndicats des gens de mer.

L'abrogation des décrets statutaires et la modification du corps d'appartenance entraînent donc de fait la perte des habilitations des agents, et emporte l'impossibilité d'exercer pleinement leurs missions dans des domaines variés comme le contrôle des pêches ou le contrôle de la sécurité des navires.

- Une première expérience de fusion de corps et les difficultés pratiques rencontrées.

L'abrogation du statut de contrôleur des affaires maritimes

Avec l'abrogation du statut de contrôleur des affaires maritimes, la perte des habilitations des agents s'est posée.

Pour les techniciens supérieurs du développement durable, l'article 5 du décret statutaire prévoit que les agents relevant de la spécialité « navigation, sécurité maritime et gestion de la ressource halieutique et des espaces marin et littoral » portent le titre de contrôleurs des affaires maritimes. Ces agents sont habilités et assermentés à rechercher et constater des infractions, ce qui permet aux anciens contrôleurs des affaires maritimes des filières techniques intégrés dans le corps de continuer à exercer valablement leurs missions de police.

Pour les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable, s'il a été précisé à l'article 5 du décret statutaire que « lorsqu'ils accomplissent certaines missions de contrôle dévolues antérieurement aux contrôleurs des affaires maritimes (...) les secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable recherchent et constatent les infractions aux lois et règlements pour lesquels ils sont habilités et assermentés », force est de constater que le titre de contrôleur des affaires maritimes ne leur a pas été attribué. Les anciens contrôleurs des affaires maritimes de la filière « droit social administration générale », sont donc privés de fait de leurs anciens pouvoirs de police qu'ils exercent habituellement lors de contrôles sur pièces et non sur place.

Les conclusions en termes de maintien des habilitations des agents.

La solution trouvée n'est que partiellement satisfaisante et provisoire. En effet, les services doivent à présent s'organiser pour que les agents qui sont toujours habilités du fait de la loi (techniciens supérieurs du développement durable, inspecteurs des affaires maritimes, administrateurs et officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes) constatent les infractions et signent les procédures à la place des agents ayant perdu leurs habilitations.

Cela alourdit la tâche des agents dont les habilitations ont été maintenues et a pour corollaire direct qu'un ancien contrôleur des affaires maritimes de la filière administrative faisant du contrôle sur pièce ne peut conserver ses habilitations qu'en demandant son détachement dans le corps des techniciens supérieurs du développement durable. Or cela revient non seulement à contraindre la carrière de l'agent mais également à considérer qu'un contrôle administratif ne peut être exercé que par un corps technique.

Exemple

Ce type de difficultés est déjà rencontré dans certains services.

A Arcachon par exemple, l'adjoint au chef d'unité Encadrement et contrôle des usages, chef du pôle affaires nautiques est amené dans l'exercice de ses fonctions à dresser des procès-verbaux. Or, appartenant désormais au corps des secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable, il n'est plus habilité à le faire.

Cet agent effectue l'ensemble des contrôles croisés au titre du Code Rural et des Pêches Maritimes pour vérifier la bonne application des réglementations communautaire, nationales et régionale des pêches maritimes. Il exerce également des contrôles croisés au titre du droit social des gens de mer (Code des Transports).

Cet agent se retrouve dans la situation où il ne peut plus dresser de procès-verbaux lui-même, sauf à les préparer et les faire signer par son chef de service ce qui induit une perte majeure d'efficacité.

II/ Objectifs poursuivis et solution proposée

Les objectifs poursuivis sont les suivants :

- Stabiliser l'application des textes en supprimant les références à des corps spécifiques et en privilégiant celles relatives aux missions exercées.
- Permettre un fonctionnement normal des services des affaires maritimes et éviter la surcharge des agents dont les habilitations ont été maintenues.

Solution proposée :

Faire une référence nominative à un corps de fonctionnaires dans les textes législatifs portant habilitations d'agents en matière de contrôles maritimes (pêche, environnement, sécurité des navires, respect du droit du travail maritime etc.) paraît peu opportun compte tenu du contexte de fusions de corps entraînant l'abrogation de nombreux statuts.

C'est pourquoi le présent article propose que les références aux corps civils des affaires maritimes que sont les inspecteurs des affaires maritimes, les contrôleurs des affaires maritimes et les syndics des gens de mer, soient remplacées par la référence suivante, déclinée bien sûr en fonction de la catégorie de fonctionnaires visée :

« les fonctionnaires effectuant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes pour le ministère chargé de la mer »

Une telle solution permet la préservation des missions portées par les agents exerçant dans les services des affaires maritimes en consolidant les habilitations conservées par les techniciens supérieurs du développement durable, en rétablissant celles des anciens contrôleurs des affaires maritimes de la filière maritime, et en anticipant sur les fusions de corps à venir.

Il a également été choisi de supprimer les références aux personnels contractuels exerçant les fonctions de techniciens experts du service de la sécurité de la navigation maritime que l'on ne recrute plus et dont il n'y a plus de représentants, ainsi que celles aux techniciens du contrôle des établissements de pêche maritime et aux personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes qui avaient été intégrés dans le corps de contrôleur des affaires maritimes lors de sa création.

III/ De la nécessité de légiférer

Le maintien d'habilitations législatives par le biais d'un décret statutaire doit pouvoir être consolidé par un toilettage des dispositions législatives afférentes, sous peine d'être à terme sanctionné par le juge.

En effet, le Conseil d'État, dans sa décision du 30 décembre 2003 (Union nationale CGT affaires sociales), a annulé les dispositions d'un décret modifiant l'organisme chargé de la mission de recherche et de constatation d'infraction que le législateur avait précédemment désigné.

Le début de sécurisation du maintien des habilitations des anciens contrôleurs des affaires maritimes intégrés dans le corps des techniciens supérieurs du développement durable ne permet donc pas de se dispenser d'un toilettage des dispositions législatives concernées

Par ailleurs, les agents de l'ancien corps de contrôleur des affaires maritimes doivent pouvoir être réhabilités dans leurs anciennes compétences par une modification des dispositions législatives citant ce corps désormais abrogé.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact juridique

Il s'agit d'une révision de dispositions législatives à droit constant.

Les codes et lois à modifier sont les suivants :

- code de la consommation
- code des pensions civiles et militaires de retraite
- code rural et de la pêche maritime
- code minier

- code de la santé publique
- code de l'environnement
- code du travail applicable à Mayotte
- code du patrimoine
- code des transports
- code du travail
- code disciplinaire et pénal de la marine marchande
- loi relative aux opérations spatiales n°2008-518

Les dispositions prévues doivent permettre de rétablir les habilitations d'agents des affaires maritimes qui ont déjà fait l'objet d'une fusion de corps et s'en trouvent privés par l'abrogation de leur statut. Elles doivent également permettre d'anticiper sur les fusions de corps à venir et les pertes d'habilitations prévisibles que vont entraîner l'abrogation de statuts.

A long terme, le remplacement des dispositions existantes par celles présentées dans le présent projet de loi permettra de sécuriser l'exercice des missions de police des agents exerçant dans le domaine des affaires maritimes, en ne faisant plus dépendre l'application de la loi à des statuts spécifiques mais à des fonctions exercées.

Ainsi, toute abrogation éventuelle de statut ne pourra entraîner de perte d'habilitations si les fonctions exercées par les agents ne changent pas.

Impact administratif

La perte d'habilitations de certains agents entraîne de fait une réorganisation du fonctionnement des services et pèse sur la charge de travail des agents toujours habilités. Les dispositions du projet de loi doivent permettre de revenir à un fonctionnement harmonieux des services.

Par ailleurs, le risque de recours contre les actes signés par les agents qui ont conservé leurs habilitations est réel, car la solution d'élargir à un corps nouvellement créé des dispositions législatives qui relevaient d'un corps dont le statut a été abrogé ne peut être pérenne.

Impact économique et social

Sans objet

Impact financier

Sans objet

Impact environnemental

Sans objet

Impact sur la parité des hommes et des femmes

Sans objet

Impact sur les personnes handicapées

Sans objet

V/ Application des dispositions à l'outre-mer

Il s'agit de modifications de codes à droit constant. Certains services ultra-marins sont impactés par les fusions de corps et doivent pouvoir bénéficier de ce toilettage conformément à ce qui existait précédemment et avait déjà été voté par le législateur. Les articles qui étaient déjà applicables outre-mer et notamment en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis et Futuna le sont toujours.

VI/ Consultations

Aucun organisme ne devait être consulté concernant les dispositions de cet article.

Article 19 « Sanctions des bateaux dans la zone fluvio maritime »

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Il est proposé d'introduire dans le projet de loi des dispositions permettant d'appliquer aux bateaux pratiquant la navigation fluvio-maritime les mêmes obligations en matière de marques extérieures d'identification que pour les navires et d'instaurer les mêmes sanctions en cas de non-respect de ces prescriptions.

Lacunés identifiées

Le droit actuel ne permet pas une application uniforme entre les navires (de mer) et les navires fluvio-maritimes.

II/ Description des objectifs poursuivis

Le projet instaure un mécanisme qui permet une application uniforme du droit dans la même zone maritime en matière de marques extérieures d'identification.

III/ Sur la nécessité de légiférer

S'agissant de sanctions pénales, il est nécessaire de prévoir une assise législative.

IV/Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact juridique : le dispositif permettra une base pour sanctionner.

Aucun autre impact budgétaire, économique, administratif ou financier n'est attendu, pas plus que sur la parité des hommes et des femmes ou les personnes handicapées, compte tenu de l'objet même de cet article.

V/Présentation des consultations menées

Le projet d'article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil Supérieur de la Marine Marchande (CSMM) lors de sa séance du 22 novembre 2012.

Consultations menées dans le cadre de l'ordonnance n°2012-1218 du 2 novembre 2012 *portant réforme pénale en matière maritime*, la présente disposition étant intégrée dans ce texte et ayant été disjointe car hors habilitation législative :

- avis du Conseil général de Mayotte en date du 12 juillet 2012 ;
- avis de l'Assemblée de la Polynésie française en date du 9 août 2012 ;
- saisine du Congrès de la Nouvelle-Calédonie en date du 7 mai 2012 ;
- saisine de l'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna en date du 14 mai 2012 ;

- avis du Conseil supérieur de la marine marchande en date du 15 décembre 2011 ;
- avis du Comité technique ministériel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 13 avril 2012 ;
- avis du Comité technique spécial de service placé auprès du directeur des services judiciaires en date du 2 juillet 2012.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Néant

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Le pouvoir de visite à bord des navires conféré aux agents de l'État pour l'exercice des missions de police administrative vise à contrôler le respect de la réglementation en matière de sécurité maritime.

Ces contrôles sont conduits au titre de « l'État du pavillon », à l'occasion de la délivrance initiale des différents certificats et titres exigés par les conventions et de leur renouvellement ou de leur validation périodique, et au titre de l'« l'État du port » qui permet aux États de contrôler les navires battant pavillon d'un État étranger qui font escale dans leurs ports. Le contrôle par l'État du port est prévu par plusieurs conventions internationales de portée régionale ainsi que par des directives européennes, à l'instar de la directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 qui instaure un nouveau régime d'inspection en fonction du profil de risque des navires.

Cet article prévoit une habilitation des fonctionnaires et personnes ayant accès à bord pour procéder aux visites et inspections sus-mentionnées. Il clarifie les conditions d'exercice de ces missions de police administrative.

La disposition proposée est un miroir de celle prévue par l'article L.941-3 du code rural et de la pêche maritime pour les opérations de contrôle de police administrative effectuées par les agents chargés de la police des pêches maritimes. Elle précise que les visites et inspections, conduites dans le cadre de cette mission, s'exercent en toutes heures.

Il est également proposé d'introduire un titre VIII intitulé « L'enquête nautique » dans le livre II de la cinquième partie du code des transports. Cette enquête, de nature administrative, est menée à l'occasion d'un événement de mer par l'administrateur des affaires maritimes affecté en direction départementale des territoires et de la mer, plus précisément par la délégation à la mer et au littoral.

Actuellement, l'enquête nautique, en tant qu'enquête judiciaire, n'apporte aucune plus-value aux procédures engagées devant les tribunaux, l'agent pouvant être dans tous les cas appelé à témoigner en qualité d'expert, au besoin.

Il est enfin proposé de relever le montant des amendes prévues par les articles L.5242-1 et L.5242-2 du code des transports réprimant les infractions aux règles fondamentales de la sécurité maritime, notamment les règles de circulation, la prévention des abordages en mer, le respect des ordres des autorités notamment des préfets maritimes (par exemple en cas de déroutement d'un navire) et des agents de Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage.

Etat du droit applicable

L'enquête nautique existe actuellement dans le droit positif mais présente un caractère judiciaire (enquête préliminaire). L'article 33 de la loi du 17 décembre 1926 *portant code disciplinaire et pénal de la marine marchande* dispose que :

« Art. 86. - En ce qui concerne les contraventions ou délits prévus aux articles 80 à 85, l'administrateur des affaires maritimes ne peut saisir soit le président du tribunal maritime commercial, soit le procureur de la République, selon les règles établies à l'article 36 bis, qu'au vu d'une enquête contradictoire effectuée par ses soins dans les conditions qui seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat. »

Lacunes identifiées

D'une part, elle implique pour les agents qui en sont chargés les procédures lourdes du code de procédure pénale en cette matière, avec des risques d'annulation très forts de l'ensemble des procédures diligentées à ce titre devant les tribunaux. D'autre part, cette enquête ne peut pas être communiquée, notamment, à l'autorité hiérarchique de l'agent qui la mène. Enfin, dans les faits, les officiers de police judiciaire reprennent généralement la main sur ce genre d'enquête, disposant de moyens plus importants et de la formation nécessaire à ce type d'enquête.

Le relèvement du montant des amendes prévue par les articles L. 5242-1 et L. 5242-2 du code des transports se justifie au regard de leur faible montant actuel, peu dissuasif eu égard aux risques d'événements de mer découlant des manquements sanctionnés.

II/ Description des objectifs poursuivis

Pratiquement et juridiquement, la réforme de l'enquête nautique permettra de simplifier les mesures existantes, qui sont peu utilisées et peu efficaces. Elle mettra un terme à la coexistence de deux enquêtes, dont l'une est menée par les officiers de police judiciaire, et à l'éventuelle discordance qui peut en résulter.

III/ Sur la nécessité de légiférer

L'enquête nautique impliquant de la part des agents de l'Etat la recherche d'informations, il est nécessaire de lui prévoir une assise législative afin de pouvoir l'encadrer, dans sa mise en œuvre, par des mesures réglementaires.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact juridique : l'enquête nautique « judiciaire » continuera d'exister aux côtés de l'enquête nautique « administrative » : les dispositions de l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime permettant la disparition de l'enquête judiciaire n'entreront en vigueur qu'à une date et selon des modalités déterminées par décret.

L'enquête nautique administrative, sous la forme nouvelle proposée dans le projet de loi, va apporter une plus-value dans le travail de compréhension des événements. Elle permettra davantage de souplesse dans l'information du ministère chargé de la mer sur les événements de mer survenus dans les eaux françaises, sans pour autant entraver le travail des tribunaux. Dans le même temps, l'enquête administrative n'empêche pas l'agent qui la conduit de dresser un procès-verbal ou de porter des infractions à la connaissance du procureur de la République. Elle peut être également transmise au procureur de la République sur sa demande ou à l'initiative de l'agent.

Impact budgétaire : l'impact budgétaire pour les services de l'Etat n'est pas quantifiable, les agents actuellement chargés de mener les enquêtes nautiques ne disposant pas de moyens dédiés à cette fin (pas d'application informatique, comme dans les services de gendarmerie ou de police, pas de moyens budgétaires directement affectés pour, par exemple, recourir aux services d'un traducteur en cas de besoin...) ou de formation spécifique (aucune formation n'est spécifiquement en place sur la conduite des auditions de témoins ou la conservation des preuves...). La disparition de l'enquête judiciaire permettra la réaffectation des ETP sur leur cœur de mission. Par ailleurs, la disparition de cette procédure, dérogatoire dans ses conditions de mise en œuvre, permettra d'éviter de lourds contentieux.

La nouvelle procédure, en tant qu'enquête administrative, sera menée de façon plus simple par les services, elle aura donc un impact budgétaire limité (temps-agent).

Impact administratif : la réforme de l'enquête nautique, différente des enquêtes techniques du BEAmer, permettra, notamment, aux agents de donner une première information à l'échelon central (ce qui ne peut être le cas avec une enquête judiciaire) et d'informer au besoin les autorités judiciaires en cas de découverte d'une infraction (obligation partielle déjà contenue dans l'article 40 du code de procédure pénale, pour certaines infractions). Elle participera à un renforcement de la politique pénale.

Aucun autre impact économique, administratif ou financier n'est attendu pas plus que sur la parité des hommes et des femmes ou les personnes handicapées compte tenu de l'objet même de cet article.

V/Présentation des consultations menées

Le projet d'article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM) lors de sa séance du 22 novembre 2012.

Pour l'enquête nautique, les consultations ont été menées dans le cadre de l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 *portant réforme pénale en matière maritime*, cette disposition ayant été ensuite disjointe de l'ordonnance car en dehors de l'habilitation législative :

- avis du Conseil général de Mayotte en date du 12 juillet 2012 ;
- avis de l'Assemblée de la Polynésie française en date du 9 août 2012 ;
- saisine du Congrès de la Nouvelle-Calédonie en date du 7 mai 2012 ;
- saisine de l'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna en date du 14 mai 2012 ;
- avis du Conseil supérieur de la marine marchande en date du 15 décembre 2011 ;
- avis du Comité technique ministériel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 13 avril 2012 ;
- avis du Comité technique spécial de service placé auprès du directeur des services judiciaires en date du 2 juillet 2012.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

- Les dispositions imposant au capitaine d'un navire la transmission au directeur interrégional de la mer d'un rapport de mer après une infraction maritime définie aux articles 2 et 17 de la loi du 17 décembre 1926 ne pourront s'appliquer qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de ces articles telle que prévue par l'article 21 de l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 portant réforme pénale en matière maritime.
- Réforme future du décret n° 63-891 du 24 août 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 86 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande relatif aux enquêtes sur pertes de navires, abordages et autres accidents de mer.

—

<p style="text-align: center;">Article 21 : « Autorité portuaire et autorité investie du pouvoir de police portuaire dans le port de Port-Cros »</p>

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Le livre III du code des transports relatif aux ports maritimes prévoit à son article L. 5311-1 que le port de Port-Cros relève pour son aménagement, son entretien et sa gestion de l'établissement public du parc national de Port-Cros.

Ces dispositions fixent un statut particulier à ce port, qui est donc distinct des autres catégories de port existantes dans le code des transports.

Les articles L. 5331-5 et L. 5331-6 précisent, pour chacune des catégories de ports visées à l'article L. 5311-1 quelles en sont les autorités portuaires, ainsi que les autorités investies du pouvoir de police portuaire, à l'exception du port de Port-Cros qui jouit cependant de son statut propre.

Le I de l'article 26 du décret n°2009-449 du 22 avril 2009 modifié "pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de Port-Cros aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi no 2006-436 du 14 avril 2006" dispose que "le directeur de l'établissement public du parc est directeur du port de Port-Cros. Il peut déléguer les compétences qu'il détient à ce titre à des agents de l'établissement public du parc."

Au regard de ces dispositions, c'est le directeur de l'établissement public du parc national de Port-Cros qui est autorité portuaire et autorité investie du pouvoir de police portuaire dans le port de Port-Cros. Les pouvoirs qui lui sont conférés par cette disposition sont effectivement comparables à ceux d'une autorité portuaire.

Les modifications proposées, et qui visent à préciser que le directeur de l'établissement public du parc national de Port-Cros est l'autorité portuaire dans le port de Port-Cros et qu'il est investi du pouvoir de police portuaire ne viennent donc que réaliser une mise en cohérence rédactionnelle des articles L.5331-5 et L.5331-6 du Code des transports avec les dispositions législatives et réglementaires déjà en vigueur.

II/ Description des objectifs poursuivis

Les dispositions présentées dans le projet de loi visent à introduire le directeur du parc national de Port-Cros à la liste des autorités portuaires et à celle des autorités investies du pouvoir de police portuaire énoncées aux articles L5331-5 et 5331-6 du code des transports.

III/ Sur la nécessité de légiférer

L'inscription de ces dispositions au code des transports permet une mise en cohérence de ce code avec les dispositions législatives et réglementaires déjà en vigueur.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Les modifications du code des transports visées n'ont aucune incidence particulière, s'agissant d'une simple mise en cohérence normative.

Aucun effet juridique nouveau ne découlera des modifications prévues, les pouvoirs du directeur de l'établissement public du parc national en matière d'autorité portuaire étant déjà prévues par la réglementation en vigueur.

Impacts sur les particuliers, les usagers et les entreprises

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impacts économiques

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impacts pour les finances publiques

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impacts pour les collectivités locales

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impacts administratifs

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impact juridique

L'inscription de ces dispositions au code des transports permet une mise en cohérence du Code des transports avec les dispositions législatives et réglementaires déjà en vigueur.

Impacts environnementaux

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impacts sur les personnes handicapées

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

Impacts sur la parité

Les modifications du code des transports visées n'ont ici aucune incidence particulière.

V/ Présentation des consultations menées

Le projet d'article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil Supérieur de la Marine Marchande (CSMM) lors de sa séance du 22 novembre 2012, organisme consulté obligatoirement aux termes du 2° de l'article 2 du décret n°2002-647 du 29 avril 2002 "relatif à la composition, l'attribution et l'organisation du Conseil supérieur de la marine marchande" sur tout projet de loi ou décret relatif à la marine marchande ou aux ports maritimes.

Ces modifications étant relatives à un parc national mais ne constituant pas de novation juridique en ce qu'elles ne font que préciser une disposition légale déjà en vigueur, le Conseil national de la protection de la nature et le Comité interministériel des parcs nationaux n'ont pas été saisis pour avis en l'espèce.

L'établissement public du parc national ainsi que son directeur ont été consultés.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Les dispositions législatives nouvelles sont d'application immédiate.

Il n'y a aucune condition particulières de mise en œuvre dès lors que le pouvoir d'autorité portuaire dans le port de Port-Cros est déjà exercé par le directeur du parc national de Port-Cros en application du décret n° 2009-449 du 22 avril 2009 modifié "pris pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de Port-Cros aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006".

Article 22 « Pouvoirs des capitaines de navire »

I/ Diagnostic / État des lieux / Nécessité de l'intervention

Il est proposé d'introduire des dispositions relatives à la consignation dans le titre III du livre V de la cinquième partie du code des transports afin de donner au capitaine de navire le pouvoir d'ordonner la consignation d'une personne mettant en péril la préservation du navire, de sa cargaison ou la sécurité des personnes se trouvant à bord. Il ne s'agirait pas d'une mesure ordonnée dans le cadre d'une enquête pénale, mais d'une mesure de police.

État du droit applicable

La mesure de consignation constitue l'un des moyens dont dispose le capitaine pour assurer le maintien de l'ordre sur le navire (article 28, encore en vigueur, du CDPMM - art. L. 5531-1 du code des transports).

« Article 28 du CDPMM. - Le capitaine dispose de l'autorité et des moyens nécessaires dans les conditions prévues à l'article L. 5531-1 du code des transports afin d'assurer le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité du navire et des personnes embarquées, la sécurité de la cargaison et la bonne exécution de l'expédition entreprise. »

« Art. L. 5531-1 du code des transports. - Le capitaine a sur toutes les personnes, de quelque nationalité qu'elles soient, présentes à bord pour quelque cause que ce soit, l'autorité que justifient le maintien de l'ordre, la sûreté et la sécurité du navire et des personnes embarquées, la sécurité de la cargaison et la bonne exécution de l'expédition entreprise.

« Dépositaire de l'autorité publique, il peut employer à ces fins tout moyen de coercition nécessité par les circonstances et proportionné au but poursuivi. Il peut également requérir les personnes embarquées de lui prêter main-forte. »

Cette mesure n'est pas expressément prévue, mais est contenue dans les moyens de coercition dont dispose le capitaine pour faire cesser, à bord de son navire, notamment, une situation mettant en péril la sécurité du navire, et donc, la sécurité des personnes embarquées.

Lacunes identifiées

Si la mesure de consignation n'a pas été récemment mise en œuvre, il convient d'anticiper les problèmes que celle-ci pourrait engendrer, notamment une privation de liberté non encadrée strictement et laisser à la discrétion du capitaine d'un navire, sans garanties pour la personne objet de la mesure.

II/ Description des objectifs poursuivis

Le projet instaure un mécanisme de contrôle par l'autorité judiciaire, inspiré du dispositif de la mesure de restriction ou de privation de liberté (MRPL) issue de la loi du 5 janvier 2011 sur la piraterie.

La MRPL est mise en œuvre par les commandants des bâtiments de l'État et les commandants de bord des aéronefs de l'État à l'égard des personnes à bord en vue d'assurer leur maintien à disposition, la préservation du navire et de sa cargaison ainsi que la sécurité des personnes, à l'occasion de la visite d'un navire (article L. 1221-12 du code de la défense issu de la loi du 5 janvier 2011).

III/ Sur la nécessité de légiférer

La France a l'obligation de se conformer aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Arrêt de la grande chambre de la CEDH du 29 mars 2010, Medvedyev c/ France).

IV/Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact juridique

Par cette réforme les justiciables du secteur maritime verront le respect de leurs droits alignés sur les justiciables du secteur « terrestre ».

Il ne s'agit pas d'une mesure ordonnée dans le cadre d'une enquête pénale, mais d'une mesure de sûreté.

Comme toute mesure privative de liberté, la consignation, décidée pour une durée strictement nécessaire lorsqu'une personne met en péril le navire, sa cargaison ou la sécurité des personnes à bord (mêmes conditions que la MRPL), est placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire :

- la décision de consignation est prise à l'initiative du procureur ou avec son accord ;
- au-delà de 48 heures, sa prolongation doit être autorisée par le juge des libertés et de la détention pour un nouveau délai de 120 heures ;
- elle peut être renouvelée selon les mêmes modalités jusqu'à remise de la personne à l'autorité compétente, à moins que le capitaine n'ordonne la main-levée de la mesure.

L'ambiguïté pourrait éventuellement résider dans le fait que le capitaine détient par ailleurs des pouvoirs d'officier de police judiciaire en cas de commission d'un crime ou d'un délit à bord (auditions, y compris sous contrainte, constatations, saisies...), et qu'il peut être amené à consigner une personne ayant commis une infraction. Cependant, le capitaine ne dispose pas du pouvoir d'audition d'une personne consignée dont il existerait des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis un crime ou un délit puni d'emprisonnement, laquelle devrait nécessairement être entendue sous le régime de la garde à vue.

Dès lors que la personne soupçonnée de crime ou de délit ne peut faire l'objet d'auditions au cours de la consignation, cette mesure n'a pas à être soumise aux principes de procédure pénale de la garde à vue, et notamment à la présence de l'avocat.

Impact budgétaire

L'encadrement de cette procédure pour laquelle la Cour européenne des droits de l'Homme s'est déjà prononcée (29 mars 2010, *Medvedyev c/ France*) en se référant à un dispositif existant dans d'autres textes, permettra d'éviter de lourds contentieux.

Impact administratif

Cette mesure étant peu mise en œuvre, le contrôle exercé à cette occasion par les magistrats compétents sera peu fréquent.

Aucun autre impact économique, administratif ou financier n'est attendu pas plus que sur la parité des hommes et des femmes ou les personnes handicapées compte tenu de l'objet même de cet article.

V/Présentation des consultations menées

Le projet d'article a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil Supérieur de la Marine Marchande (CSMM) lors de sa séance du 22 novembre 2012.

Pour la consignation, les consultations ont menées dans le cadre de l'ordonnance n° 2012-1218 du 2 novembre 2012 *portant réforme pénale en matière maritime*, cette disposition ayant été ensuite disjointe de l'ordonnance car en dehors de l'habilitation législative :

- avis du Conseil général de Mayotte en date du 12 juillet 2012 ;
- avis de l'Assemblée de la Polynésie française en date du 9 août 2012 ;
- saisine du Congrès de la Nouvelle-Calédonie en date du 7 mai 2012 ;
- saisine de l'Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna en date du 14 mai 2012 ;
- avis du Conseil supérieur de la marine marchande en date du 15 décembre 2011 ;
- avis du Comité technique ministériel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en date du 13 avril 2012 ;
- avis du Comité technique spécial de service placé auprès du directeur des services judiciaires en date du 2 juillet 2012.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application : circulaires à destination des services relevant du ministère chargé de la justice et du ministère chargé de la mer.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

Le Règlement (CEE) n°3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) permet la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre (cabotage maritime) pour les armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un État membre et battant pavillon de cet État membre, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet État membre.

En fonction de la nature du transport, les questions relatives à l'équipage relèvent soit de l'État membre d'immatriculation, soit de l'État membre dans lequel le service de cabotage est effectué.

Le décret n° 99-195 du 16 mars 1999 relatif à l'application des règles de l'état d'accueil, conformément au règlement précité, prévoit les conditions sociales applicables sur les navires pratiquant un service de cabotage. Ce texte permet d'appliquer certaines conditions de l'Etat d'accueil aux navires étrangers effectuant des services de cabotage en France en matière de droit du travail, d'effectifs, de rémunération et de protection sociale.

Lacunes identifiées

La refonte en cours de la réglementation dite de l'Etat d'accueil permet de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis 1999. Ainsi elle intègre les effets issus de la codification mais aussi vise à s'adapter aux effets de la mondialisation et de son impact sur les conditions sociales vécues à bord de certains navires. Les dispositions actuelles sont ainsi apparues soit insuffisantes soit nécessitant une clarification.

Le dispositif actuel ne permet pas non plus de prendre en compte l'ensemble des personnes à bord des navires, excluant donc de fait une partie de l'équipage. Il s'agit donc de prendre en compte l'ensemble de la communauté du bord notamment les personnels chargés du service général à bord des navires à passages, qui sont très nombreux. Le cadre nouveau permet également de prendre en compte les insuffisances révélées à l'occasion des contrôles effectués à bord.

II/ Description des objectifs poursuivis

L'objectif est visé est de donner le plein effet aux dispositions de l'Etat d'accueil en renforçant le cadre social des entreprises maritimes qui pratiquent le cabotage maritime. Le champ d'application est celui du cabotage tel que défini dans le règlement communautaire et la prestation de service dans les eaux intérieures et territoriales (notamment pour les éoliennes).

Le texte :

- prend en compte l'ensemble des marins au sens du code des transports notamment les personnels du service général (personnels d'hôtellerie et de restauration) qui n'étaient pas couverts précédemment ;

- prévoit que la nationalité de l'équipage, les gens de mer à bord des navires pratiquant le cabotage maritime doivent respecter les dispositions des navires immatriculés en France, c'est à dire enregistrés au 1er registre d'immatriculation. Les gens de mer devront donc être de nationalité de pays communautaires et pays associés sauf dans une proportion définie par arrêté. Les effectifs à bord devront respecter le dispositif issu du code des transports et relatif à la détermination des effectifs pour les navires français c'est à dire définis à partir de critères liés à la sécurité de la navigation et à l'organisation du travail ;
- prévoit que la convention collective applicable est introduite dans la liste des mentions obligatoires devant figurer dans les contrats de travail ;
- renvoie à l'article du code du travail sur le détachement de travailleurs afin de faire application des dispositions légales et stipulations conventionnelles applicables aux gens de mer employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France, en matière de législation du travail, pour ce qui concerne les 9 matières suivantes : 1°) Libertés individuelles et collectives dans la relation de travail ; 2°) Discriminations et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; 3°) Protection de la maternité, congés de maternité et de paternité, congés pour événements familiaux ; 4°) Conditions de mise à disposition et garanties dues aux salariés par les entreprises exerçant une activité de travail temporaire ; 5°) Exercice du droit de grève ; 6°) Durée du travail, repos compensateurs, jours fériés, congés annuels payés, durée du travail et travail de nuit des jeunes travailleurs ; 7°) Conditions d'assujettissement aux caisses de congés et intempéries ; 8°) Salaire minimum et paiement du salaire, y compris les majorations pour les heures supplémentaires ; 9°) Règles relatives à la santé et sécurité au travail, âge d'admission au travail, emploi des enfants ; 10°) Travail illégal ;
- prévoit les dispositions relatives à la protection sociale visant la famille et la maladie professionnelle ;
- précise que la langue de travail doit être conforme à la convention internationale sur les normes de formation des gens de mer dite STCW, notamment que les marins doivent pouvoir communiquer dans la langue de la nationalité des principaux passagers ;
- liste les documents devant être tenus à disposition des agents de contrôle : tableaux de service, registres des heures de travail, récapitulatif des périodes de congés pris au cours des 12 mois précédents, preuve du versement de l'indemnité de congés payés en cas de rupture de contrat avant que l'intégralité des congés acquis n'aient été pris ;
- définit les sanctions dont l'armateur est passible cas de non respect des dispositions.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Il est nécessaire de modifier le code des transports. Est ainsi créée une section dans le code des transports relative aux dispositions liées à l'Etat d'accueil. Les dispositions prises en compte dans le cadre de l'Etat d'accueil renvoient ensuite aux articles du code du travail ou code des transports qui s'appliquent pour l'Etat d'accueil, ces dispositions étant du niveau législatif.

IV/Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

Impact économique et social :

Les mesures ont un réel impact économique car elles vont relever le niveau social des entreprises qui ne respectent pas certains standards de la réglementation de l'Etat d'accueil sur les lignes maritimes de cabotage. Elles auront un impact social en permettant de réduire les déficits de compétitivité entre armements opérant sur les mêmes lignes.

Impact financier :

Les dispositions peuvent avoir un impact financier pour des entreprises qui ne respecteraient pas les standards de la réglementation de l'Etat d'accueil.

Impact environnemental : néant

Impact juridique :

Les mesures doivent être notifiées à la Commission européenne en tant que mise en œuvre des dispositions de l'Etat d'accueil en application du règlement cabotage.

Impact administratif :

Les mesures vont permettre une clarification des obligations des armements maritimes effectuant un service de cabotage et permettre une plus grande lisibilité de l'action des services de contrôles tant du ministère en charge de la mer que du ministère du travail. Il n'y a pas d'impact budgétaire pour l'Etat.

Impact sur la parité des hommes et des femmes : néant

Impact sur les personnes handicapées néant

V/Présentation des consultations menées

Cette disposition a fait l'objet d'un avis favorable du Conseil Supérieur de la Marine Marchande (CSMM) lors de sa séance du 22 novembre 2012.

La Commission européenne sera consultée conformément à l'article 9 du règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992.

VI/ Mesures de mise en œuvre et modalités d'application

Un certain nombre de dispositions sont d'application directe et ainsi permettront une mise en œuvre immédiate des conditions liées à l'Etat d'accueil. D'autres dispositions devront être précisées par voie réglementaire.

I/ Diagnostic / Etat des lieux / Nécessité de l'intervention

L'article 571-7 du code de l'environnement, rédigé en 1992, prévoit d'apporter des limitations au trafic des hélicoptères civils dans les zones à forte densité de population, en vue d'en limiter les nuisances, notamment en interdisant les baptêmes de l'air et autres activités touristiques, ainsi que les manœuvres d'entraînement.

Toutefois, à l'occasion de l'examen d'un décret d'application de cette loi, le Conseil d'Etat a indiqué que, s'il était manifeste que l'intention du législateur n'était pas d'interdire les missions de sécurité des biens et des personnes au moyen d'hélicoptères au dessus des grandes villes, l'exemption de ces vols n'était pas suffisamment explicite dans la loi et a recommandé au ministère de l'écologie de modifier l'article L.571-7 afin de garantir la sécurité juridique de son application.

Pour conclure, il est précisé qu'aucune disposition du droit communautaire ne concerne le sujet objet du présent article.

II/ Description des objectifs poursuivis

Garantir la sécurité juridique des dérogations à l'application des dispositions de l'article L.571-7 du Code de l'Environnement accordées aux vols d'hélicoptères effectuant des missions de sécurité des biens et des personnes et, par voie de conséquence, assurer la poursuite de ses activités d'intérêt général.

III/ Sur la nécessité de légiférer

Seul le législateur peut venir prévoir la dérogation au principe d'interdiction qu'il a posé à l'article L.571-7 du Code de l'Environnement.

IV/ Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

La mesure n'a aucun impact si ce n'est d'assurer la pérennité, par un gain en terme de sécurité juridique, de la navigation des hélicoptères effectuant des missions de protection des biens et des personnes au dessus des zones fortement urbanisés.

Liste prévisionnelle des textes nécessaires pour l'application et la mise en œuvre du projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transport

Articles du projet de loi nécessitant un décret d'application	Nature du décret (en Conseil d'Etat/ simple) et objet	Ministère / Direction d'administration centrale responsable
Article 5	Décret en Conseil d'Etat fixant les conditions d'application du nouvel article L.123-3 du code de la voirie routière	MEDDE/DGITM/DIT
Article 7	Arrêté fixant les valeurs de majoration des prix du transport	MEDDE/DGITM/MT
Article 8	Le cas échéant, arrêtés fixant des délais plus courts d'application	MEDDE/DGITM/DST
Article 12	Décret en Conseil d'État fixant les conditions d'application du nouvel article L. 4244-2 du code des transports	MEDDE/DGITM/DST
Article 15	Décret en Conseil d'Etat modifiant le décret n° 87-830 du 6 octobre 1987 <i>portant application de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant dans les eaux territoriales et les eaux intérieures les navires et engins flottants abandonnés</i>	MEDDE/DGITM/DAM
Article 15	Décret simple précisant la procédure de constitution du fonds de limitation devant le tribunal de commerce.	Ministère des finances Direction des affaires juridiques

MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

DAM : Direction des affaires maritimes

DIT : Direction des infrastructures de transport

DST : Direction des services de transport