

N° 755
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

PROJET DE LOI

*ratifiant les ordonnances prises sur le **fondement** de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux **compétences de la Collectivité européenne d'Alsace,***

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean CASTEX,

Premier ministre

Par Mme Barbara POMPILI,

Ministre de la transition écologique

Et par M. Jean-Baptiste DJEBBARI,

Ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports

(Envoyé à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi ratifie les ordonnances adoptées sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

L'**article 1^{er}** ratifie l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

L'ordonnance définit le régime juridique d'une taxe kilométrique dont les redevables seront les propriétaires ou les locataires des véhicules de transport de marchandise. Le taux de la taxe dépendra du poids du véhicule ou du nombre d'essieux et de la classe EURO du véhicule. Il sera fixé par la Collectivité européenne d'Alsace de manière à ce que le produit de la taxe n'excède pas les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation du réseau taxable imputables aux véhicules taxés. Il sera susceptible de modulations en fonction de la période d'utilisation du réseau taxable, et de majorations afin de couvrir les coûts de la pollution atmosphérique et sonore. Il reviendra à la Collectivité européenne d'Alsace d'instaurer la taxe et d'en définir les principaux paramètres (réseau taxable, taux, etc.).

L'**article 2** ratifie l'ordonnance n° 2021-615 du 19 mai 2021 soumettant à l'avis du représentant de l'État les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des autoroutes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace.

Le rôle du représentant de l'État sera de veiller à ce que les projets de modification, d'une part, ne remettent pas en cause la capacité des autoroutes à remplir leurs principales fonctionnalités (continuité des itinéraires routiers d'intérêt national et européen, circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et desserte économique du territoire national), et, d'autre part, respectent les principales règles de l'art.

L'**article 3** ratifie l'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021 relative aux conditions dans lesquelles l'Eurométropole de Strasbourg assure l'engagement

pris par l'État dans le cadre de la convention financière annexée à la convention passée entre l'État et la société ARCOS relative à l'autoroute A 355.

L'Eurométropole de Strasbourg, qui détient désormais le pouvoir de police de la circulation sur les voies alternatives à l'autoroute A 355, prendra en charge la part des concours publics incombant à l'État en cas de non mise en place de la mesure d'interdiction de circulation des poids lourds visée au contrat de concession. Elle bénéficiera également du partage des fruits de la concession en lieu et place de l'État, à concurrence du montant des concours publics qu'elle aura pris en charge.

Pour compléter ce dispositif, l'article 3 ajoute un article 4 *bis* à l'ordonnance qui prévoit la prise en charge par l'Eurométropole de Strasbourg, d'une fraction de l'indemnité de déchéance en cas de non mise en place de l'interdiction précitée.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la transition écologique et du ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de la transition écologique et le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 7 juillet 2021

Signé : Jean CASTEX

Par le Premier ministre :

La ministre de la transition écologique

Signé : Barbara POMPILI

Le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports

Signé : Jean-Baptiste DJEBARRI

**Projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13
de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la
Collectivité européenne d'Alsace**

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace est ratifiée.

Article 2

L'ordonnance n° 2021-615 du 19 mai 2021 soumettant à l'avis du représentant de l'État les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des autoroutes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace est ratifiée.

Article 3

- ① I. – L'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021 relative aux conditions dans lesquelles l'Eurométropole de Strasbourg assure l'engagement pris par l'État dans le cadre de la convention financière annexée à la convention passée entre l'État et la société ARCOS relative à l'autoroute A 355 est ratifiée.
- ② II. – Après l'article 4 de l'ordonnance citée au I du présent article, il est inséré un article 4 *bis* ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 4 bis.* – En cas de survenance de l'événement visé à l'article 40 du cahier des charges précité, la fraction de l'indemnité éventuellement due à la société concessionnaire dont l'article 7 de la convention financière précitée prévoit la prise en charge par l'État est répartie à parts égales entre l'État et l'Eurométropole de Strasbourg, sous réserve que l'Eurométropole de Strasbourg ait pris la décision de ne pas mettre en place l'interdiction de circulation mentionnée à l'article 2 ou d'abroger dans les soixante mois suivant la mise en service de l'autoroute A 355 tout ou partie de ladite interdiction. »



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

**ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de
la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la
Collectivité européenne d'Alsace**

NOR : TRAT2117044L/Bleue-1

6 juillet 2021

TABLE DES MATIERES

Article n° 3	4
--------------	---

Article n° 3

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article 1^{er} du présent projet de loi ratifie l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace, prise en exécution de l'article 13, 1° de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace. L'ordonnance définit le régime juridique d'une taxe kilométrique dont les redevables seront les propriétaires ou les locataires des véhicules de transport de marchandise. Le taux de la taxe dépendra du poids du véhicule ou du nombre d'essieux et de la classe EURO du véhicule. Il sera fixé par la Collectivité européenne d'Alsace de manière à ce que le produit de la taxe n'excède pas les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation du réseau taxable imputables aux véhicules taxés. Il sera susceptible de modulations en fonction de la période d'utilisation du réseau taxable, et de majorations afin de couvrir les coûts de la pollution atmosphérique et sonore. Il reviendra à la Collectivité européenne d'Alsace d'instaurer la taxe et d'en définir les principaux paramètres (réseau taxable, taux, etc.).

L'article 2 du présent projet de loi ratifie l'ordonnance n° 2021-615 du 19 mai 2021 soumettant à l'avis du représentant de l'Etat les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des autoroutes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace, prise en exécution de l'article 13, 2° de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace. Le rôle du représentant de l'Etat sera de veiller à ce que les projets de modification, d'une part, ne remettent pas en cause la capacité des autoroutes à remplir leurs principales fonctionnalités (continuité des itinéraires routiers d'intérêt national et européen, circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et desserte économique du territoire national), et, d'autre part, respectent les principales règles de l'art.

Enfin, l'article 3 du présent projet de loi a pour objet de définir les modalités de reprise, par l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), des engagements souscrits par l'Etat dans le cadre de la convention financière annexée à la convention de concession passée entre l'Etat et la société ARCOS pour la réalisation du contournement autoroutier ouest de Strasbourg (COS, aussi appelé GCO).

L'article 3 ratifie tout d'abord l'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021 relative aux conditions dans lesquelles l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) assure l'engagement pris par l'Etat dans le cadre de la convention financière annexée à la convention passée entre l'Etat et la société ARCOS relative à l'autoroute A 355, prise en exécution de l'article 13, 3° de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace,

qui habilite le Gouvernement à préciser par ordonnance « les conditions dans lesquelles la Collectivité européenne d'Alsace ou l'Eurométropole de Strasbourg, selon le cas, continue d'assurer les engagements de l'Etat portant sur les routes qui lui sont transférées et qui sont liés à la mise en service de l'autoroute A355 ». L'article 6, III, de cette même loi a, en effet, transféré à l'EMS l'ensemble des routes nationales et autoroutes non concédées situées sur son territoire. L'ordonnance prévoit que l'EMS, qui détient désormais le pouvoir de police de la circulation sur les voies alternatives à l'autoroute A 355, prendra en charge la part des concours publics incombant à l'Etat en cas de non mise en place de la mesure d'interdiction de circulation des poids lourds (PL) visée au contrat de concession. L'EMS bénéficiera, en contrepartie, du partage des fruits de la concession en lieu et place de l'Etat, à concurrence du montant des concours publics qu'elle aura pris en charge.

L'article 3 du projet de loi de ratification complète ce dispositif avec un article 4 bis qui étend la reprise par l'EMS des engagements de l'Etat à l'indemnité due au concessionnaire de l'autoroute en cas de déchéance, sous réserve que l'EMS, en tant qu'autorité administrative investie du pouvoir de police, n'ait pas pris de mesure d'interdiction de la circulation des poids lourds en transit sur les routes parallèles à l'autoroute A 355.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les ordonnances que le présent projet de loi vise à ratifier ont été prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, qui permet au Gouvernement de prendre par ordonnance, dans un délai limité, des mesures dans des matières relevant du domaine de la loi, réservé en principe au Parlement.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le présent projet de loi ne s'inscrit pas dans un cadre conventionnel.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La réalisation de l'autoroute A 355, dite Contournement Ouest de Strasbourg ou Grand Contournement Ouest, s'inscrit dans un dispositif global de rééquilibrage des flux de trafics sur le territoire alsacien comportant, notamment, l'interdiction de circulation des poids lourds en transit sur l'A35 et l'A4 entre l'échangeur A35/RN83 et l'échangeur A35/A355/A4, sur l'autoroute A351 et sur la RN4 entre l'échangeur RN4/A355 et l'A351.

Cette interdiction, qui se traduirait par un important report de trafic poids lourds en faveur de l'autoroute, a été prise en compte dans la détermination des hypothèses de trafic sur la base desquelles ont soumissionné les candidats à l'attribution du contrat de concession. Le cahier

des charges annexé à la convention de concession prévoit ainsi le versement au concessionnaire de concours publics en cas de non-réalisation de cet évènement-clef. Une convention financière annexée au contrat définit la répartition de cette charge entre l'Etat, le Conseil départemental du Bas Rhin et le Conseil régional d'Alsace.

Or l'article 6, III, de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a transféré en pleine propriété à l'Eurométropole de Strasbourg l'ensemble des routes nationales et autoroutes non concédées situé sur son territoire. C'est ainsi que l'EMS détient désormais, en lieu et place du représentant de l'Etat (le préfet), le pouvoir de police de la circulation sur les infrastructures concernées.

Cette nouvelle répartition des compétences, et donc des responsabilités, nécessite d'adapter les engagements initialement pris par l'Etat dans la convention financière susmentionnée, conclue en référence à une situation dans laquelle l'Etat était décisionnaire. L'EMS doit ainsi se substituer à l'Etat pour l'ensemble des engagements, notamment financiers, pris par celui-ci, que ce soit relativement à l'interdiction de circulation poids lourds ou relativement aux conséquences de la non mise en œuvre de cette interdiction sur l'équilibre de la concession.

Tirant les conséquences de cette évolution, l'article 3 du présent projet de loi ne se borne pas à ratifier l'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021, qui précise les obligations en termes de consultation préalable auxquelles l'EMS de Strasbourg devra désormais se conformer, ainsi que les conséquences de cette nouvelle répartition des rôles en termes de prise en charge des concours publics. Il étend cette prise en charge à l'indemnité due au concessionnaire de l'autoroute en cas de déchéance, sous réserve que l'EMS, en tant qu'autorité administrative investie du pouvoir de police de la circulation, n'ait pas pris de mesure d'interdiction de circulation sur les routes parallèles à l'autoroute A 355.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 3 du présent projet de loi a pour objet de définir les conditions dans lesquelles l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) assume les engagements souscrits par l'Etat dans le cadre de la convention financière annexée à la convention passée entre l'Etat et la société ARCOS pour la réalisation du contournement autoroutier ouest de Strasbourg (COS).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'habilitation législative prévoyait la reprise par l'EMS des engagements pris par l'Etat sur les routes parallèles à l'A 355 et qui sont liés à la mise en service de celle-ci. Cette rédaction imposait de transférer à l'EMS, outre les obligations en termes de consultation préalable des collectivités territoriales contributrices, la prise en charge des concours publics ainsi que, le cas échéant, le bénéfice des gains financiers générés par la concession. La question s'est

posée de la possibilité d'inclure dans ces engagements ceux pris au titre de l'indemnisation du concessionnaire en cas de déchéance.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article 3 prévoit la prise en charge par l'EMS, à hauteur de 25%, de l'indemnité de déchéance, uniquement dans l'hypothèse où la déchéance du concessionnaire serait la conséquence du refus de l'EMS d'interdire la circulation des PL sur les routes visées.

Cette option a été retenue pour deux raisons :

- L'occurrence de la déchéance peut être, au moins pour partie, une conséquence de la non prise par l'EMS d'un arrêté d'interdiction de circulation des poids lourds sur les axes parallèles à l'autoroute ;
- Par ailleurs, le fait que le risque de déchéance soit, dans une telle circonstance, assumé forfaitairement par le concessionnaire - sous condition libératoire du versement des 10 M€ dus au titre des concours publics - n'est pas contradictoire avec la responsabilité éventuelle de l'EMS dans cette circonstance.

Il est à noter que, s'agissant de la déchéance, l'EMS n'assume les engagements de l'Etat que pour moitié, l'autre moitié restant à la charge de ce dernier. Ce quantum vise à tenir compte non seulement de la part de responsabilité de l'EMS dans la survenance de l'événement conduisant l'Etat à résilier le contrat pour faute, mais aussi de la part des poids lourds (véhicules de plus de 3,5T) dans le montant des recettes de la concession (les poids lourds représentent un peu moins de 50% - 47,5% exactement - des recettes prévisionnelles).

Enfin, il convient d'observer que la part de l'indemnité mise, dans cette hypothèse, à la charge de l'EMS est strictement équivalente à celle que les collectivités territoriales contributrices (Région et Département) ont accepté de prendre en charge.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 3 du présent projet de loi ne vise qu'à préciser les conditions de mise en œuvre d'une convention financière passée entre l'Etat et des collectivités territoriales intéressées à un projet autoroutier ; il n'a pas d'impact sur l'ordre juridique interne.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'article 3 du présent projet de loi ne vise qu'à préciser les conditions de mise en œuvre d'une convention financière passée entre l'Etat et des collectivités territoriales intéressées à un projet autoroutier ; il ne soulève aucune difficulté quant à son articulation avec le droit international ni avec le droit de l'UE.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact macroéconomique.

4.2.2. Impacts budgétaires

L'article 3 du présent projet de loi diminue l'exposition budgétaire de l'Etat tant s'agissant des concours publics que de l'indemnité de déchéance.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact direct sur les entreprises ; toutefois, comme il vise à responsabiliser l'EMS s'agissant de la mise en place d'une mesure d'interdiction de la circulation de poids lourds sur les axes parallèles à l'A355, il pourrait ainsi avoir un impact indirect sur les entreprises de transport routier de marchandises, qui seraient contraintes d'emprunter l'autoroute à péage A355 ou de se reporter sur les routes allemandes.

4.2.4. Impacts sur les particuliers

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact environnemental direct ; toutefois, il vise à responsabiliser l'EMS s'agissant de la mise en place d'une mesure d'interdiction de la circulation de poids lourds sur les axes parallèles à l'A355, ce qui pourrait avoir un impact favorable pour les riverains des routes concernées.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'engagement de l'Etat de mettre en place, à la mise en service de l'autoroute A355, une interdiction de circulation pour les poids lourds sur les routes parallèles est transférée à l'Eurométropole de Strasbourg.

Dans le cas contraire – c'est-à-dire en cas de non mise en place ou d'abrogation dans les cinq ans suivant la mise en service –, et dans l'hypothèse où les collectivités territoriales contributrices auraient fait connaître leur désaccord avec cette décision, l'EMS devra verser

des concours publics d'un montant pouvant s'élever à 10 M€. Il convient de préciser que l'EMS prend à sa charge la part (respectivement 25 et 25%) des collectivités qui auraient exprimé leur opposition à sa décision. Par ailleurs, en cas d'abrogation, le montant des concours publics est proratisé à raison de la durée pendant laquelle l'interdiction a été effective.

S'agissant de l'indemnité de déchéance, l'EMS n'assure les engagements de l'Etat que pour partie. Les ordres de grandeur seraient les suivants:

- si le concessionnaire devait être déchu immédiatement après la mise en service de l'autoroute (hypothèse extrêmement peu probable), l'indemnité se monterait à 293,6 M€, avant déduction des sommes visées à l'article 40.6 du contrat (partage des fruits de concession) ;
- si la déchéance devait survenir cinq ans après la mise en service, soit en 2027, ce montant serait ramené à 268,8 M€, ce qui porterait à 67,2 M€ maximum le montant dont l'EMS devrait s'acquitter.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact sur les services administratifs.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact sur les personnes en situation de handicap.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact sur l'égalité hommes/femmes.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact sur la jeunesse.

4.5.4. Impacts sur les professions réglementées

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact sur les professions réglementées.

4.6. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'article 3 du présent projet de loi ne présente pas d'impact environnemental ; toutefois, il vise à responsabiliser l'EMS s'agissant de la mise en place d'une mesure d'interdiction de la circulation de poids lourds sur les axes parallèles à l'A355, ce qui pourrait avoir un impact environnemental favorable (bruit, pollution) au niveau des territoires traversés par les routes concernées.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'Eurométropole de Strasbourg a été consultée sur le projet d'ordonnance via la préfecture du Bas-Rhin en mars 2021. Le projet initial comportait les dispositions précitées relatives à la prise en charge partielle de l'indemnité de déchéance.

L'EMS a souhaité ajouter à l'article 1^{er} de l'ordonnance un alinéa précisant : « Les engagements de l'Etat repris par l'Eurométropole en application de la présente ordonnance portent exclusivement sur la convention financière passée entre l'Etat et la société ARCOS, à l'exclusion de toute autre obligation qui incomberait à l'Etat en sa qualité de concédant, notamment au titre du contrat de concession relatif à l'A355 », rédaction qui a été retenue par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'EMS souhaitait ajouter un article précisant : « L'État s'engage à mobiliser des moyens de contrôle et de sanction suffisants et proportionnés, de sorte à garantir le respect de l'arrêté de police relatif à l'interdiction de circulation précitée ». Il n'a pas été donné suite à cette demande, qui excédait le champ de l'habilitation. Au demeurant, il est à noter que les forces de sécurité de l'Etat ont compétence pour sanctionner les contrevenants.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entrera en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

L'article 3 du présent projet de loi ne s'applique qu'à l'EMS.

5.2.3. Textes d'application

L'article 3 du présent projet de loi n'appelle pas de texte d'application.