

ORIENTATION DE LA MOBILITÉ

Commission des lois

Avis n° 347 (2018-2019) de Mme. Françoise Gatel, sénateur d'Ille-et-Vilaine, déposé le 20 février 2019

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

Au cours de ses travaux, la commission des lois a adopté **24 amendements** visant à adapter le texte aux réalités locales, à apporter une plus grande sécurité juridique aux élus locaux et aux acteurs quotidiens des mobilités, et à garantir la proportionnalité de certaines dispositions.

Le périmètre de la saisine de la commission des lois

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

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

Du droit au transport au droit à la mobilité

La commission a salué l'objectif du projet de loi, qui est de **favoriser la mobilité de tous, sur l'ensemble du territoire**. Pour ce faire, le projet de loi propose de revoir le cadre juridique général des transports ainsi que leur organisation, considérant que l'organisation des mobilités a un impact tant sur l'aménagement du territoire que sur les fractures territoriale et sociale.

Le texte, qui fait suite à un large effort de concertation salué par les élus locaux, se veut un **texte de cadrage et d'avenir**, modifiant l'organisation des autorités organisatrices de la mobilité sur le territoire et appréhendant les thématiques d'avenir que sont notamment les mobilités partagées, ainsi que les véhicules connectés ou autonomes.

Le projet de loi répond plus particulièrement à **deux objectifs** :

- donner une **panoplie d'outils aux acteurs** qui agissent au quotidien : opérateurs de la mobilité, collectivités territoriales, employeurs, usagers ;
- consacrer un changement de paradigme : passer d'une politique publique des transports à une politique publique des **mobilités**.

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

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

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

Les apports de la commission des lois : favoriser l'exercice des compétences de mobilité par les collectivités territoriales

Le projet de loi indique que **les AOM sont, tout d'abord, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles**. La commission des lois a sur ce point souhaité rappeler son **attachement à l'architecture territoriale et à la philosophie de l'intercommunalité**. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne sont compétents que parce qu'ils se sont vu transférer la compétence d'organisation de la mobilité par leurs communes membres. Il ne faut donc pas voir l'attribution directe de la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité à ces EPCI comme une remise en cause de la logique intercommunale.

Sur le territoire des communautés de communes, le projet de loi prévoit un mécanisme complexe afin de favoriser la prise de la compétence d'organisation des mobilités par le niveau de collectivité le plus à même de l'exercer. Il est prévu qu'au sein des communautés de communes qui ne se sont pas vu transférer la compétence d'organisation des mobilités par leurs communes membres, ces dernières conservent initialement leur qualité d'AOM. Elles délibèrent néanmoins avant le 30 septembre 2020 pour organiser le transfert de cette compétence à la communauté de communes au 1^{er} janvier 2021. À défaut, la compétence est transférée à la région, à l'exception des compétences déjà exercées par les communes sur leur territoire. Afin d'**encourager la définition de l'AOM pertinente sur l'ensemble du territoire**, la commission a notamment proposé :

- de **repousser au 1^{er} juillet 2021 l'échéance du transfert** de la compétence d'organisation des mobilités à la région sur le territoire des communautés de communes qui ne se sont pas saisies de la compétence : au vu des échéances électorales, la date initialement proposée ne paraissait pas à même de garantir une prise de compétence sereine sur ces territoires (article 1^{er}) ;

- d'ajouter aux cas dans lesquels la communauté de communes peut demander à la région de reprendre la compétence d'organisation de la mobilité, celui d'un **accord entre ces deux entités** (article 1^{er}). Le projet de loi prévoyait en effet qu'une fois la compétence d'organisation de la mobilité transférée à la région, celle-ci ne puisse revenir aux communautés de communes que dans deux cas limitativement énumérés : si la communauté de communes fusionnait avec une autre communauté de communes, ou si elle adhérait à un syndicat mixte qui exerçait la compétence d'organisation des mobilités.

La commission a également adopté un amendement visant à **définir l'autorité organisatrice de la mobilité sur le territoire des îles monocommunes et des futures « communes-communautés »**, oubliées par le projet de loi. Celles-ci pourraient décider de conserver la compétence ou de la transférer à la région, comme les communautés de communes.

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

Pour **renforcer la coordination entre les différentes AOM**, la commission a adopté quatre amendements visant à **assouplir les délégations** que la région peut accorder à une autre collectivité territoriale ou AOM (article 1^{er}), à **renforcer la concertation** entre les autorités compétentes en matière de mobilité lors de la définition des **bassins de mobilité** sur le territoire régional, à prévoir la conclusion de **contrats opérationnels de mobilité** à l'échelle de chaque bassin de mobilité, afin de fixer les modalités de coordination des réseaux de transport et de continuité des services de mobilité, et à consacrer une **consultation minimale du comité des partenaires** afin que cet organe, créé obligatoirement au sein de chaque AOM, ne tombe pas dans l'oubli (article 4).

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

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

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

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

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

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

Elle a également adopté certains **ajustements aux mesures liées à la sécurité routière**, afin notamment de parachever l'alignement des sanctions encourues en cas de commission du délit de refus de se soumettre aux contrôles de l'alcoolémie à celles prévues pour le délit

de conduite sous l'empire de l'état alcoolique, et de supprimer l'extension à de nouveaux délits de la procédure administrative d'immobilisation et de mise en fourrière, dès lors que ces délits sont d'ores et déjà punis d'une peine complémentaire de confiscation du véhicule (article 31).

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

La commission s'était également saisie pour avis d'un article du projet de loi visant à **redéfinir les compétences du groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP**, de manière à lui permettre d'intervenir au-delà du périmètre d'exploitation de la RATP. L'objectif est, dans un contexte d'ouverture des lignes du métro parisien à la concurrence, de **s'assurer d'un niveau homogène de sécurité sur l'ensemble des transports du Grand Paris**. Au vu des prérogatives spécifiques et de l'expérience dont dispose le GPSR, il lui a semblé que ce groupement était plus à même d'assurer un haut niveau de sécurité sur l'ensemble du réseau métropolitain. Elle a donc émis un avis favorable à l'adoption de cet article.

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

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

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

*

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

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



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-347/a18-347.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37