



...l'avis de la commission sur le 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

Réunie le mercredi 3 novembre 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône)**, la commission des lois a examiné l'**avis de Stéphane Le Rudulier (Les Républicains – Bouches-du-Rhône) sur le projet de loi n° 755 (2020-2021) 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 (CEA)**. La commission des lois s'est **saisie pour avis de l'ensemble de ce texte**, envoyé pour examen au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, puisqu'elle avait examiné le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre ces mesures par ordonnances et que ce texte a trait aux compétences de collectivités territoriales, dans leurs relations avec l'État.

Les trois articles de ce projet de loi prévoient la ratification de **trois ordonnances**, qui semblent respecter le champ de l'habilitation consentie par le Parlement prévue à l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019, dont le principal apport est de **permettre à la CEA d'instaurer une « taxe poids lourds »** sur la voirie routière dont elle est propriétaire.

Si la commission a salué l'opportunité qui lui est donnée de se prononcer sur le dispositif d'ordonnances, dont la ratification expresse par le Parlement n'est que trop rare, elle **a déploré que de tels projets de loi de ratification ne soient inscrits à l'ordre du jour par le Gouvernement que lorsque celui-ci réalise la nécessité de dispositions supplémentaires hors du champ d'habilitation**. En l'espèce, le troisième article du texte prévoit l'**ajout d'un article 4 bis à la troisième ordonnance soumise à ratification qui est, de l'aveu du Gouvernement, hors du champ de l'habilitation accordée par le Parlement**.

La commission s'est prononcée en faveur de la ratification des trois ordonnances, sous réserve de l'adoption de **vingt amendements tendant notamment à consolider juridiquement les dispositifs proposés et à préserver la libre administration des collectivités territoriales**.

1. UN PROJET DE LOI MÊLANT DES MESURES PARAMÉTRIQUES ET UN DISPOSITIF ATTENDU DE LONGUE DATE

A. L'ABOUTISSEMENT D'UNE DEMANDE FORMULÉE DE LONGUE DATE PAR LES ÉLUS ALSACIENS : PERMETTRE LA TAXATION DES POIDS LOURDS SUR LE TERRITOIRE ALSACIEN

1. Une idée ancienne encore jamais concrétisée

Eu égard à leur situation géographique, les axes routiers alsaciens ont connu, à la suite de l'instauration outre-Rhin d'un dispositif « d'écotaxe », dénommé *LKW-Maut*, un **fort report de trafic de poids lourds** en provenance d'Allemagne.

Partant de ce constat, **les élus locaux et les parlementaires alsaciens se sont mobilisés, à plusieurs reprises, pour que soit déployé un dispositif spécifique de taxation des poids lourds en transit sur les axes alsaciens.**

Par le passé, le législateur a d'ores et déjà reconnu, pour certains territoires, la nécessité d'une telle mesure et voté à plusieurs reprises des dispositifs juridiques, circonscrits à l'Alsace ou nationaux, en la matière. Toutefois, **l'entrée en vigueur des « écotaxes », alsacienne comme nationale, a été repoussée à plusieurs reprises du fait de difficultés tant techniques que politiques.** Ainsi, bien que le consensus local autour de la nécessité d'une taxation poids lourds demeure intact, aucune « écotaxe » n'est entrée en vigueur en Alsace. Prise le 26 mai 2021, cette ordonnance, qui serait ratifiée par l'article 1^{er} du présent projet de loi, est donc bienvenue dans son principe, en ce qu'elle répond à une **demande maintes fois formulée par les élus locaux.**

Carte du trafic moyen journalier annuel de véhicules et de poids lourds sur le sillon rhénan



Source : Direction Interdépartementale des routes (DIR) de l'Est.

2. Un dispositif conciliant libre administration des collectivités territoriales et respect d'un cadre européen spécifique

Au surplus, le **dispositif de l'ordonnance atteint un point d'équilibre satisfaisant entre les marges d'appréciation significatives dévolues à la CEA dans la détermination de cette taxe locale et la transposition du cadre normatif européen**, afin d'en garantir le respect. Ce cadre européen est, pour l'essentiel, constitué de la directive 1999/68/CE du 17 juin 1999, dite « *Eurovignette* », qui fixe les principaux principes applicables aux droits d'usage et aux péages déployés par les États membres sur leurs réseaux routiers.

Dans sa dernière version, la directive ouvre une faculté aux États membres de mettre en place des taxations spécifiques sur le transport routier de marchandises pour les véhicules de plus de 3,5 tonnes¹ selon des **taux modulés en fonction du nombre d'essieux, du poids en charge et de la classe « EURO » des véhicules taxables.**

Par ailleurs, elle prévoit, pour les péages, un **double système de taxation** : les redevables peuvent ainsi s'acquitter d'une part, d'une **redevance d'infrastructures**, correspondant au paiement des coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau, et d'autre part, d'une **redevance pour coûts externes**, destinée à internaliser les coûts de la pollution atmosphérique et sonore résultant du trafic des poids lourds.

Dans le respect de ce cadre européen, le dispositif prévu par l'ordonnance soumise à ratification octroierait à la CEA **d'importantes marges de manœuvre**. Celle-ci pourrait ainsi définir les **principaux paramètres de la taxe.**

¹ Le d) de l'article 2 de la directive « *Eurovignette* » ouvre la possibilité de taxer les seuls « *véhicules à moteur ou ensembles de véhicules articulés prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, et d'un poids total en charge autorisé de plus de 3,5 tonnes* ». Dès lors, en l'état de la directive, toute taxation de véhicules dont le poids total en charge est inférieur à 3,5 tonnes, tels que des véhicules utilitaires légers, est donc proscrite.

Les principaux paramètres de la taxe déterminés par la CEA

Dans le cadre posé par l'ordonnance soumise à ratification, la CEA définirait :

- le **réseau taxable** ainsi que les sections de tarification (articles 3 et 4 de l'ordonnance) ;
- l'**assiette** de la taxe (article 8 de l'ordonnance) ;
- le **seuil de tonnage à compter duquel un véhicule est taxable** (article 2 de l'ordonnance) ;
- les **catégories de véhicules taxables** (article 11 de l'ordonnance) ;
- la **technologie employée** pour mesurer l'utilisation du réseau (article 8 de l'ordonnance) ;
- le **taux kilométrique** et les **éventuelles modulations** de la redevance d'infrastructures et de la redevance sur coûts externes (articles 9 à 20 de l'ordonnance) ;
- la **date d'entrée en vigueur** de la contribution, pourvu que celle-ci intervienne avant le 27 mai 2027 (article 56 de l'ordonnance) ;
- les **exonérations et taux réduits** (articles 21 et 23 de l'ordonnance) ;
- l'**affectation des recettes** issues de la taxe (article 47 de l'ordonnance) ;
- une fraction du montant de la **majoration due en cas de retard de paiement** (article 33 de l'ordonnance) ;
- le champ des missions relatives à la mise en œuvre de la taxe qu'elle souhaite confier à un ou plusieurs **prestataires extérieurs** (articles 49 à 53 de l'ordonnance).

B. DES MESURES PARAMÉTRIQUES PARACHEVANT LE TRANSFERT DE LA VOIRIE À LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE ET À L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

1. Permettre au préfet d'émettre un avis sur les modifications substantielles des autoroutes transférées à la CEA

L'article 2 du présent projet de loi prévoit la **ratification de 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 (CEA)**, prise sur le fondement du 2° de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

Déjà entrée en vigueur, cette ordonnance ne pose **aucune difficulté de fond**.

2. Définir les conditions de la reprise des engagements de l'État par l'EMS relatifs à la concession de l'autoroute A 355 (Grand Contournement Ouest de Strasbourg)

L'article 3 du projet de loi a pour objet principal de **ratifier l'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021 relative aux conditions dans lesquelles l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) assure les engagements 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**.

Ce même article ajoute un article 4 bis à l'ordonnance soumise à ratification, hors du champ de l'habilitation consentie par le Parlement au Gouvernement, qui prévoit la **répartition à parts égales entre l'État et l'EMS de l'indemnité** – équivalente à 10 millions d'euros – qui devrait être versée à la société concessionnaire en cas de survenue de la **déchéance du contrat** et à la condition que l'EMS ait décidé de **ne pas prononcer l'interdiction de circulation dont dépend l'équilibre contractuel de la concession ou d'abroger tout ou partie de celle-ci** dans les soixante mois suivant la mise en service de l'autoroute A 355.

2. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

A. CONSOLIDER LE DISPOSITIF DE TAXATION AFIN D'ÉTABLIR UN MODÈLE ROBUSTE ET TRANSPOSABLE, À L'AVENIR, AUX AUTRES COLLECTIVITÉS INTÉRESSÉES

1. Garantir à la CEA des marges d'adaptation aux réalités locales dans le respect du cadre juridique européen

La commission des lois s'est attachée à garantir, d'une part, la libre administration de la CEA et, d'autre part, un accompagnement adéquat des services de l'État dans la mise en œuvre de la taxe. S'agissant de ce premier volet, elle a tout d'abord **élargi** dans le respect des dispositions du cadre européen applicable, **les marges de manœuvre accordées à la CEA** dans la mise en œuvre concrète de la taxe. Pour ce faire, elle a :

- ouvert à la CEA, par l'**amendement COM-28** proposé par le rapporteur, la possibilité d'utiliser le « **ticketing** » – technologie spécifique de taxation déjà mise en œuvre en Allemagne – pour les redevables occasionnels ;
- précisé, par l'**amendement COM-25** de son rapporteur, les périodes sur lesquelles la CEA est susceptible d'apporter des modulations aux taux kilométriques qu'elle fixe, afin de garantir la bonne transposition du cadre européen de la directive dite « *Eurovignette* » en droit national.

S'agissant de l'accompagnement par les services de l'État, la commission a adopté les **amendements COM-27 et COM-37 de son rapporteur**, tendant à contraindre l'État à transmettre à la Commission européenne des informations dont dépend la prise par la CEA de certaines de ses délibérations, à octroyer un droit d'information à la CEA pour la conduite des évaluations et contrôles qu'elle est tenue de réaliser, ainsi qu'à préciser le chaînage des délibérations prises par celle-ci.

2. Bâtir une taxe « *modèle* », transposable, à l'avenir, aux collectivités territoriales intéressées

a) Sécuriser le dispositif pour faciliter sa transposition ultérieure à d'autres collectivités territoriales

La commission s'est en outre attachée à ce que les dispositions régissant la taxe mise en œuvre par la CEA, **premier dispositif permettant à une collectivité de mettre effectivement en œuvre une taxation des poids lourds**, puissent être transposables à de futures contributions similaires et adaptables aux prochaines évolutions du droit européen.

Dans le contexte particulier de révision de la directive « *Eurovignette* », la commission a souhaité assurer, dans la mesure du possible, **l'adaptabilité de la taxe à cette révision de la directive pour éviter la caducité** de tout ou partie de ses dispositions lors de son édicition par la CEA. Elle a, pour ce faire, adopté l'**amendement COM-26, soumis par son rapporteur**, tendant à ouvrir à la CEA la possibilité de tenir compte d'une des principales orientations futures de la directive : l'abandon des classes dites « *EURO* » au profit d'une taxation à la distance parcourue.

Par ailleurs, la commission a souhaité, par l'adoption des **amendements COM-27 et COM-29, sur proposition de son rapporteur, sécuriser les décisions de la CEA, afin de bâtir un modèle de taxe locale robuste, au regard du cadre européen applicable, le cas échéant en levant d'éventuelles incertitudes juridiques.**

Elle a également proposé de renforcer les responsabilités de l'État vis-à-vis de la CEA, en le contraignant à définir au niveau national les diverses méthodologies d'évaluation de l'efficacité de la taxe puisqu'il a paru primordial au rapporteur d'en prévoir l'harmonisation, au niveau national dès à présent, afin d'éviter à l'avenir toute disparité en la matière entre collectivités territoriales concernées.

L'amendement COM-39 du rapporteur prévoit enfin la remise d'un rapport d'étape au Parlement au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la taxe afin de bénéficier d'une évaluation rapide de la contribution mise en œuvre par la CEA, dont pourraient éventuellement bénéficier les collectivités souhaitant déployer d'un dispositif similaire.

b) Assurer une mise en œuvre concertée, respectueuse de la libre administration de la CEA, d'une taxe source d'inquiétudes pour les départements limitrophes

En l'état de sa rédaction, l'ordonnance ne prévoit **aucun mécanisme de concertation** avec les collectivités territoriales limitrophes ou susceptibles d'être affectées par la mise en œuvre de la

taxe. Si l'entrée en vigueur de « l'écotaxe » alsacienne, attendue de longue date, ne saurait être davantage retardée, le rapporteur rappelle la nécessité d'une telle concertation. C'est pourquoi, **l'amendement COM-38, adopté par la commission sur proposition du rapporteur, vise à créer un comité ad hoc**, chargé de faciliter la concertation des acteurs publics locaux en matière de taxation des poids lourds et dans lequel siègeraient les collectivités territoriales intéressées.

3. Garantir l'effectivité des contrôles et sanctions relatifs à la taxe pour en assurer le rendement

a) Des moyens de contrôle mieux encadrés mais nettement renforcés

Par l'adoption de **l'amendement COM-34 de son rapporteur**, la commission a souhaité **ouvrir aux services de police et de gendarmerie nationales ainsi qu'aux agents assermentés de la CEA la possibilité de mettre en œuvre des dispositifs de contrôle automatisé**, afin de faciliter la constatation des infractions.

De manière à garantir la proportionnalité des dispositifs de contrôle, la commission a contrebalancé cet élargissement des moyens de contrôles à disposition des agents de la CEA et des forces de l'ordre, par l'ajout de **plusieurs garanties qui encadrent de manière plus précise leurs prérogatives** :

- en les soumettant à **une procédure d'agrément par le procureur de la République (amendement COM-32)**, sur le modèle de dispositions prévues pour agents titulaires ou contractuels de l'État et des communes chargés de la surveillance de la voie publique ;
- en restreignant **l'accès au fichier du système d'immatriculation, ouvert par l'ordonnance aux agents assermentés de la CEA ainsi qu'aux agents des prestataires engagés par cette dernière (amendement COM-28)** ;
- en précisant les agents de l'État, autres que les forces de l'ordre, habilités à procéder à de telles constatations et verbalisations (**amendement COM-32**).

b) Sanctions en cas d'infraction aux dispositions relatives à la taxe : simplifier les procédures et rétablir la proportionnalité des sanctions encourues

S'agissant des sanctions, la commission a souhaité, en premier lieu, rendre applicable certaines procédures alternatives aux poursuites pénales. Elle a ainsi introduit, par un **amendement COM-30 de son rapporteur**, une procédure de **régularisation sans pénalité au bénéfice des seuls redevables occasionnels de la taxe**, modelée sur celle prévue par la *LKW-Maut* allemande, faisant l'objet d'un **encadrement strict**.

Par ailleurs, la commission a souhaité, par l'adoption de **l'amendement COM-33 de son rapporteur**, **permettre à la CEA de bénéficier d'un mécanisme de transaction pour recouvrer le montant des amendes prononcées en cas de non-paiement de la taxe**. Cette transaction, alignée sur les procédures ouvertes aux exploitants des sociétés concessionnaires d'autoroutes, éteindrait l'action publique à condition que le contrevenant s'acquitte du paiement de la somme transigée.

En second lieu, les **sanctions encourues ont paru à la commission insuffisamment dissuasives et cohérentes**. Aussi, a-t-elle, par l'adoption d'un **amendement COM-31 du rapporteur**, rehaussé et rendu proportionnel le montant de la majoration de retard et doublé, par un **amendement COM-35 du rapporteur**, **le montant de l'amende due en cas de fraude intentionnelle, prévoyant par ailleurs les sanctions applicables à ces comportements commis en état de récidive (amendement COM-36)**.

B. APPROUVER, SOUS RÉSERVE D'UN AJUSTEMENT, L'ÉMISSION D'UN AVIS PAR LE PRÉFET SUR LES MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES DES AUTOROUTES TRANSFÉRÉES

La commission ayant d'ores et déjà adopté un tel dispositif lors de l'examen du transfert à titre expérimental de voirie routière nationale non concédée aux régions volontaires¹, il lui est apparu pertinent d'appliquer les mêmes dispositions aux autoroutes dont la CEA a la charge. Elle a néanmoins proposé, par l'adoption de **l'amendement COM-40 de son rapporteur**, de préciser les délais applicables au préfet dans la remise de son avis pour répondre à la demande formulée par les collectivités concernées de **bénéficier de l'avis du préfet sous des délais suffisamment**

¹ Pour plus de précisions, voir le rapport n° 723 (2020-2021), de Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, p. 71.

briefs, afin de ne pas initier un projet devant par la suite être abandonné pour non-conformité aux nécessités de la circulation routière.

C. SÉCURISER LA REPRISE PAR L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

1. Clarifier les conditions de reprise des engagements financiers de l'État par l'EMS

Si le principe d'une reprise par l'EMS des engagements financiers de l'État dans les conditions fixées par le contrat de concession ne semble pas poser de difficulté¹, la commission a néanmoins souhaité **explicitement la nature de l'obligation pesant sur l'EMS**. Tenue de prendre et de ne pas abroger une mesure d'interdiction de circulation des poids lourds sur certaines de ses voies, l'EMS n'aurait, pour respecter ses engagements contractuels², qu'une **simple obligation de moyens**, que la commission s'est néanmoins attachée à expliciter par l'adoption d'un **amendement COM-43** proposé par le rapporteur. **Le même amendement COM-43 précise au surplus les modalités procédurales** applicables à la reprise des engagements de l'État par l'EMS en cas de déchéance.

2. Doter l'EMS d'outils favorisant le plein respect de ses engagements contractuels

Bien que soumise à une simple obligation de moyens, l'EMS n'en a pas moins intérêt au respect de l'interdiction de circulation qu'elle est tenue de prendre dans le cadre de ses engagements contractuels. Soucieuse des difficultés que rencontrerait l'EMS en la matière, la commission a adopté l'**amendement COM-42 du rapporteur**, qui tend à **renforcer la sanction prévue pour toute infraction à sa mesure d'interdiction de circulation, par le rehaussement à 750 euros de l'amende encourue ainsi que l'ouverture de la possibilité d'immobilisation du véhicule**.

Par ailleurs, **s'agissant du contrôle de l'interdiction de circulation précitée, le même amendement COM-42 étend à l'EMS, la possibilité de bénéficier des dispositifs de contrôle automatisé**, sur le modèle de celui prévu pour le contrôle de la taxe alsacienne.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des articles du présent projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le mardi 16 novembre 2021.

		Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale http://www.senat.fr/commission/loi/index.html Téléphone : 01.42.34.23.37
François-Noël Buffet Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Stéphane Le Rudulier Rapporteur pour avis Sénateur (Les Républicains) des Bouches-du-Rhône	Consulter le dossier législatif : https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-755.html

¹ Eu égard aux engagements pris par l'État dans le cadre de la concession de l'autoroute A 355, il était nécessaire de s'assurer que les engagements qui reposaient désormais sur l'EMS, nouvellement investie d'un pouvoir de police de la circulation sur certaines voies lui ayant été transférées, seraient pris conformément aux engagements conclus avec la société ARCOS.

² Ainsi, la seule prise de la mesure d'interdiction et sa non-abrogation pendant soixante mois suffisent à ce que l'EMS ne soit redevable du paiement d'aucune indemnité en cas de déchéance prononcée par l'État.