

N° 182

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2022

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (procédure accélérée),

Par M. Cyril PELLELAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Fabien Genet, Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Sénat : 140, 178 et 179 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. MIEUX INTÉGRER LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES VÉHICULES LOURDS DANS LA DÉFINITION DES PÉAGES	5
A. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE » : DE NOUVELLES MODULATIONS ET MAJORATIONS À VOCATION ENVIRONNEMENTALE	5
B. UNE TRANSPOSITION FIDÈLE MAIS LIMITÉE DE LA DIRECTIVE RÉVISÉE.....	6
C. LES PÉAGES : UN OUTIL PARMIS D'AUTRES AU SERVICE DE LA DÉCARBONATION DES TRANSPORTS ROUTIERS	8
II. RENFORCER LES DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES	9
III. CORRIGER DES ERREURS MATÉRIELLES ET RATIFIER UNE ORDONNANCE DE TRANSPOSITION	10
EXAMEN DES ARTICLES	11
• TITRE III DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS.....	11
• Article 26 (délégué) Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et de majoration des péages) pour les véhicules de transport (marchandises et personnes).....	11
• Article 26 bis (nouveau) (délégué) Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et de majoration des péages) à l'ordonnance du 26 mai 2021 relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.....	24
• Article 27 (délégué) Correction d'erreurs dans le code des transports et ratification de l'ordonnance transposant la directive de 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires	25
• Article 28 (délégué) Mise en application du règlement (UE) n° 2021/782 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.....	29
• Article 29 (délégué) Transport routier international avec le Royaume-Uni	42
TRAVAUX EN COMMISSION	45
• Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis (mercredi 9 novembre 2022).....	45
• Examen en commission (mardi 6 décembre 2022).....	47
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	59

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	61
ANNEXE LISTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	63
LA LOI EN CONSTRUCTION	65

L'ESSENTIEL

La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** a examiné les quatre articles du volet « transports » du projet de loi portant diverses dispositions **d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture** (« DDADUE »).

Réunie le 6 décembre 2022, la **commission** a, sur la proposition du rapporteur **Cyril Pellevat**, émis un **avis favorable** à l'adoption de ce texte, sous réserve de l'adoption de **13 amendements** principalement destinés à :

- **préciser et élargir la transposition** de la directive dite « Eurovignette » relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières ;

- **définir un champ d'application des droits des voyageurs ferroviaires plus adapté.**

D'une grande technicité, ce texte n'en a pas moins **une portée très concrète pour le quotidien des Français et des professionnels du transport ; il méritait une analyse approfondie, qui aurait dû conduire le Gouvernement à ne pas imposer des délais d'examen aussi resserrés.**

I. MIEUX INTÉGRER LA PERFORMANCE ENVIRONNEMENTALE DES VÉHICULES LOURDS DANS LA DÉFINITION DES PÉAGES

A. LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE « EUROVIGNETTE » : DE NOUVELLES MODULATIONS ET MAJORATIONS À VOCATION ENVIRONNEMENTALE

La directive « Eurovignette »¹ définit les **règles de taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers applicables au sein de l'Union européenne.**

Avant sa dernière révision, en **2022**, cette directive prévoyait notamment l'obligation pour les États membres de **faire varier les redevances d'infrastructures applicables aux poids lourds de marchandises** en fonction de la **classe d'émissions EURO du véhicule, c'est-à-dire en fonction de ses émissions de polluants atmosphériques.**

¹ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières.

La transposition de cette obligation en droit national pour les contrats de concession d'autoroutes depuis 2010 n'a, pour l'heure, qu'une portée limitée.



Dans sa **version de 2022**, la directive « Eurovignette » prévoit trois nouvelles mesures obligatoires destinées à assurer une **meilleure prise en compte de la performance environnementale des véhicules** :

- 1 L'obligation de **modulation des redevances en fonction des émissions de CO₂ des véhicules** (au lieu des modulations en fonction de la classe EURO) pour les véhicules lourds
- 2 L'obligation d'appliquer une **redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic** aux véhicules lourds à compter de 2026
- 3 La variation des péages des **camionnettes** et **minibus** en fonction de **leur performance environnementale** à compter de 2026

En complément, la directive permet aux États membres de se saisir d'autres **dispositifs complémentaires facultatifs** (introduction d'une redevance de congestion ou d'un surpéage sur des tronçons routiers régulièrement saturés par exemple).

B. UNE TRANSPOSITION FIDÈLE MAIS LIMITÉE DE LA DIRECTIVE RÉVISÉE

L'**article 26** du projet de loi vise à transposer la directive « Eurovignette » dans sa version révisée. Le Gouvernement a fait le choix de n'intégrer dans notre droit national **que les seules mesures obligatoires de la directive**, pour ce qui concerne les péages applicables dans le cadre des **contrats de concession d'autoroutes**. Afin de ne pas bouleverser l'équilibre des contrats en cours, l'article 26 prévoit l'application des **nouvelles obligations ainsi prévues aux contrats conclus après le 24 mars 2022**¹.

Pour la commission, la transposition ainsi proposée est **fidèle** à la dernière version de la directive. Afin de relever l'ambition du texte en faveur

¹ Plus précisément, il s'agit des contrats de concession pour lesquels la procédure d'appel d'offres a été initiée avant le 24 mars 2022, sans toutefois donner lieu à une consultation des entreprises avec réponses de leur part avant cette date, ou pour lesquels la procédure d'appel d'offres est initiée après le 24 mars 2022.

de la transition écologique, de renforcer l'acceptabilité et l'efficacité des mesures proposées et d'accompagner les transporteurs dans le verdissement de leur flotte dans la **perspective de l'entrée en vigueur de nouvelles normes EURO VII¹**, elle a, à l'initiative du rapporteur, adopté sept amendements.

L'article 26 n'intègre pas d'opportunes **dispositions facultatives** de la directive.

La commission a donc enrichi cet article par six amendements pour notamment :

- encourager, à titre transitoire, l'usage de véhicules à émission nulle en ouvrant une possibilité d'exonération et de réduction des péages auxquels ils sont soumis (COM-14²) ;

- reporter à 2026 l'application aux véhicules lourds de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic (COM-15³) et permettre d'en exonérer les véhicules relevant de la classe EURO la plus stricte (COM-16⁴) ;

- introduire une faculté de modulation horaire ou calendaire sans effet sur les recettes de l'exploitant pour réduire la congestion, protéger les infrastructures de transport et renforcer la sécurité routière (COM-25⁵) ;

- conforter le rôle de l'Autorité de régulation des transports en matière de tarification de péages autoroutiers en prévoyant un avis sur le décret d'application de ces nouvelles obligations (COM-17⁶).

Le champ d'application de la transposition prévu par le projet de loi est **incomplet**.

Les obligations fixées par la nouvelle directive « Eurovignette » sont transposées seulement dans le code de la voirie routière. Pourtant, ces règles concernent aussi la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) qui peut instaurer une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies de son domaine public routier, comme le permet l'ordonnance n° 2021-659⁷ du 26 mai 2021, ratifiée⁸ il y a tout juste un an par le Sénat.

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_22_6765.

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-14.html.

³ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-15.html.

⁴ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-16.html.

⁵ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-25.html.

⁶ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-17.html.

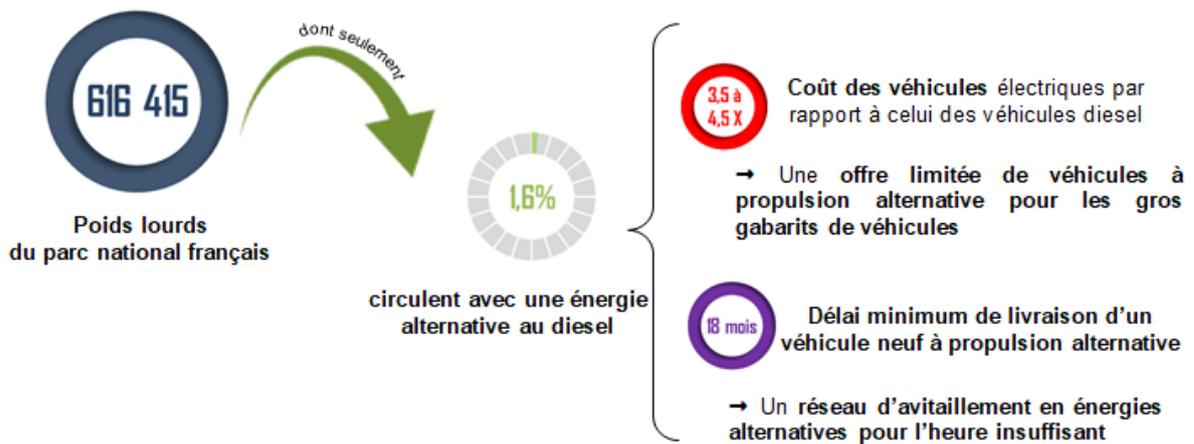
⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000_043_535_478.

⁸ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-755.html>.

La commission a donc complété le projet de loi par un article 26 bis (COM-19¹), afin d'anticiper la mise en œuvre de cette taxe par la CEA dans les meilleures conditions en garantissant sa conformité avec le droit européen.

C. LES PÉAGES : UN OUTIL PARMIS D'AUTRES AU SERVICE DE LA DÉCARBONATION DES TRANSPORTS ROUTIERS

La modification des structures des péages pour mieux prendre en compte la composante environnementale est un levier intéressant de décarbonation du transport routier. Pour autant, la commission considère que cet outil doit s'inscrire dans une planification plus complète de la transition écologique du secteur. Le défi est à cet égard considérable.



Afin de soutenir le verdissement du parc de poids lourds, la commission a adopté plusieurs amendements dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, dont certains ont été adoptés par le Sénat².

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-19.html.

² Amendements I-954 et I- 956 rectifié

II. RENFORCER LES DROITS DES VOYAGEURS FERROVIAIRES

L'article 28 du projet de loi vise à **mettre en application le règlement refondu en 2021¹ sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires**, afin de :

-  Renforcer l'information des voyageurs
-  Mieux assister les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite
-  Accroître la place des vélos dans le système ferroviaire, dans une perspective multimodale
-  Améliorer le remboursement, le réacheminement, l'indemnisation et l'assistance des voyageurs en cas de retard important ou d'annulation

Ces avancées sont positives, même si notre droit national prévoit déjà des mesures souvent **plus favorables** que celles prescrites par le règlement européen refondu.

D'application directe pour les services nationaux, ce règlement offre cependant aux États membres la possibilité de mettre en œuvre des **dérogations à certaines des obligations** qu'il fixe au bénéfice des **services urbains, suburbains et régionaux de transport ferroviaire**. Ces services présentent en effet des **caractéristiques particulières**, en termes de **fréquentation** notamment, qui justifient ces adaptations.

Aussi, l'article 28 du projet de loi a pour objet de **définir le champ d'application de ce règlement et, a contrario, de préciser les dérogations retenues pour certaines catégories de transport ferroviaire**. Le Gouvernement a très largement intégré les dérogations au règlement rendues possibles par celui-ci.

Si la commission a jugé **satisfaisant** l'équilibre global de cet article, elle a adopté **cinq amendements** pour procéder à quelques ajustements de portée concrète en faveur :

- des droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite en prévoyant d'étendre aux services urbains et suburbains de transport ferroviaire de voyageurs l'**obligation d'indemnisation** faite aux entreprises ferroviaires et aux gestionnaires des gares en cas de **perte ou d'endommagement d'équipements de mobilité**, comme les fauteuils roulants, de **dispositifs d'assistance** ou en cas de perte ou de blessure d'un **chien d'assistance** (COM-20²) ;

¹ Règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (refonte).

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-20.html.

- d'une meilleure prise en compte de la situation des **services ferroviaires régionaux en proposant de reporter à 2025** l'entrée en vigueur de dispositions relatives au remboursement, à l'indemnisation et à l'assistance des voyageurs disposant d'un billet direct¹ pour effectuer un voyage (COM-22 rect.²). La commission a jugé ce décalage du calendrier nécessaire, au motif que l'article 28 était susceptible de créer des **ruptures d'égalité entre différentes catégories de voyageurs**, d'une part, et d'**entraver le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence**, d'autre part.

La commission a également souhaité **mettre en cohérence** l'obligation faite aux autorités organisatrices de la mobilité régionales d'établir un « plan train-vélo » avec les dispositions en vigueur, **pour éviter toute redondance ou contradiction** (COM-23³).

Enfin, la commission a proposé une **évaluation**, d'ici cinq ans, **du périmètre des dérogations** au règlement (COM-24⁴), afin d'envisager des évolutions en faveur de **l'amélioration des droits des voyageurs** et donc d'un **accroissement de la part modale du transport ferroviaire**.

III. CORRIGER DES ERREURS MATÉRIELLES ET RATIFIER UNE ORDONNANCE DE TRANSPOSITION

La commission a approuvé les **articles 27 et 29** du projet de loi corrigeant respectivement des erreurs rédactionnelles afin de **renforcer la lutte contre le rejet illicite des déchets au large par les navires**, et une erreur matérielle entravant le contrôle du respect de la **règle de cabotage aux transporteurs établis au Royaume-Uni**.

En complément, et afin de lui donner **pleine valeur législative**, elle a proposé de **ratifier** l'ordonnance de transposition de la directive de 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets en mer dans le droit fil des travaux du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat conduit par Mme Pascale Gruny en 2021 (COM-19⁵). Cette ratification d'ordonnance serait ainsi la première en date⁶ depuis le début du nouveau quinquennat d'Emmanuel Macron.

¹ Au sens du règlement, la notion de billet direct est entendue comme étant acheté dans le cadre d'une seule transaction auprès d'une entreprise ferroviaire unique.

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-22.html.

³ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-23.html.

⁴ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-24.html.

⁵ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-19.html.

⁶ https://www.senat.fr/controle/le_suivi_des_ordonnances_au_senat.html.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE III

DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

Article 26 (délégué)

Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et de majoration des péages) pour les véhicules de transport (marchandises et personnes)

Cet article vise à transposer, dans le code de la voirie routière, les dispositions rendues obligatoires par la directive « Eurovignette » telle que révisée en 2022, à savoir :

- l'obligation de modulation des péages applicables aux véhicules lourds en fonction des émissions de CO₂;
- l'obligation d'appliquer une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic.

Le choix a été fait de n'appliquer ces nouvelles obligations qu'aux contrats de concession signés après le 24 mars 2022.

Dans le souci d'accompagner le mouvement de décarbonation du transport routier dans les meilleures conditions, la commission a adopté 7 amendements afin de :

- permettre une modulation des péages en fonction de la congestion du trafic ;
- permettre la mise en œuvre d'exonération ou de réduction des péages au bénéfice des véhicules les plus moins polluants (à émission nulle ou relevant de la dernière EURO la plus stricte) ;
- préciser que les modulations de péage sont sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant ;
- reporter à mars 2026 l'application de la majoration pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique afin que les transporteurs puissent anticiper au mieux la nécessité de renouveler leur parc de véhicules ;

- transposer ces obligations nouvelles dans l'ordonnance relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace pour éviter que ses dispositions ne deviennent rapidement obsolètes ;

- prévoir un avis consultatif de l'Autorité de régulation des transports sur les mesures d'application de ces nouvelles obligations.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 26 ainsi modifié.

I. La nécessaire transposition de la directive « Eurovignette » récemment révisée

A. Transposition de la directive « Eurovignette » : une portée limitée dans notre droit

1. La directive « Eurovignette » dans sa version antérieure à 2022 : le principe d'une modulation en fonction de la classe EURO

La directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières définit les **règles applicables, au sein de l'Union européenne, en matière de taxation des poids lourds empruntant certains axes routiers.**

Avant la révision de 2022, la directive prévoyait notamment **l'obligation pour les États membres de faire varier la redevance d'infrastructure applicable aux poids lourds en fonction de la classe d'émissions EURO du véhicule** (article 7 *octies*). La **classification EURO** d'un véhicule dépend des **émissions de polluants atmosphériques** (hydrocarbures, oxydes d'azote, monoxyde de carbone, particules, gaz d'échappement, etc.) dudit véhicule. Les limites d'émissions sont fixées par l'annexe 0 à la directive précitée.

À ce jour, les véhicules respectant les normes EURO les plus exigeantes relèvent de la **classe EURO VI**. Cette norme pourrait encore évoluer sous l'impulsion de la Commission européenne qui a présenté, le 10 novembre 2022, une proposition¹ visant à définir de **nouvelles normes EURO VII** pour réduire les émissions polluantes des véhicules et améliorer la qualité de l'air.

2. Une transposition de ces obligations en droit français à la portée jusqu'à présent limitée

En droit français, les dispositions relatives aux péages figurent au sein du **chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière**. Ces mesures introduites par l'article 60 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_6495.

engagement national pour l'environnement transposent la directive « Eurovignette » dans une version ancienne.

La **section 2** de ce chapitre, composée des articles L. 119-5 à L. 119-8, porte sur les **péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route**.

• L'article L. 119-5 précise que les péages sont perçus **sans discrimination directe ou indirecte** en raison de la nationalité du transporteur, de l'immatriculation du véhicule, de l'origine ou de la destination du transport. Il précise que lorsqu'ils portent sur les véhicules lourds de marchandises (d'un poids total autorisé en charge de plus de 3,5 tonnes), ils font l'objet de **modulations** dans le respect de la présente section. Enfin, ce même article L. 119-5 précise que les **conditions d'application de ces modulations** sont fixées par les **contrats de délégation de service public et leurs cahiers des charges mentionnés à l'article L. 122-4**.

L'article L. 122-4 du code de la voirie routière

L'article L. 122-4 pose tout d'abord le principe de la **gratuité de l'usage des autoroutes**. Il prévoit cependant qu'un **péage peut être institué par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'ART, pour l'usage d'une autoroute** en vue d'assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure. En cas de concession des missions du service public autoroutier, il est précisé que le péage couvre également la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire.

Cet article L. 122-4 prévoit par ailleurs que la **convention de concession et le cahier des charges annexé fixent les conditions dans lesquelles le concessionnaire exerce les missions qui lui sont confiées par l'État et en contrepartie desquelles il est autorisé à percevoir des péages**.

Enfin, en application de ce même article, **toute nouvelle convention de délégation doit prévoir :**

1° la mise à disposition des usagers d'un nombre minimum de parkings de covoiturage ou de bus express ;

2° une stratégie de renforcement et de déploiement de stations d'avitaillement en carburants alternatifs ;

3° la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules.

• L'article L. 119-6 liste les objectifs poursuivis par les modulations des péages, à savoir **lutter contre les dommages causés à l'environnement, résorber la congestion du trafic, réduire les dommages causés aux infrastructures, favoriser leur utilisation optimale et améliorer la sécurité routière**.

• L'article L. 119-7 définit le régime de **modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises**.

Son I précise que **les modulations des péages sont fixées de sorte qu'elles restent sans effet sur le montant total des recettes de l'exploitant**.

Son II prévoit, en application de la directive « Eurovignette » dans sa version précédente, que **les péages sont modulés en fonction de la classe d'émission EURO** du véhicule et que ces modulations sont mises en œuvre **lors du renouvellement des contrats de délégation de service public conclus antérieurement au 1^{er} janvier 2010**. L'**amplitude maximale** de la modulation est fixée par décret. Aux termes de l'article D.119-31-1, le montant acquitté au titre du péage modulé en application de ce II **ne peut être supérieur de plus de 100 %** au péage qui serait acquitté, dans les mêmes conditions, par les véhicules équivalents qui respectent les normes EURO les plus strictes.

**La modulation en fonction de la classe EURO des véhicules :
une obligation appliquée sur une très faible part du réseau
et dont la portée est à ce jour limitée**

En l'état actuel, **quatre contrats autoroutiers attribués après le 1^{er} janvier 2010, appliquent la modulation EURO** (Atlandes A63, ALIAE A79, ALBEA A50 et ARCOS A355). D'après l'étude d'impact du projet de loi, ces contrats représentent un **linéaire de 235 kilomètres sur les 9 200 kilomètres environ que compte le réseau concédé, c'est-à-dire environ 2,5 % dudit réseau seulement**. Le contrat de concession de l'autoroute A69 Toulouse-Castres, signé en avril 2022, contient également des dispositions tarifaires de modulation EURO qui seront applicables en 2025-2026, à la mise en service de l'infrastructure.

Concession	Axe	Taille (km)
<u>Atlandes</u>	A63	104
<u>Aliae</u>	A79	89
<u>Albea</u>	A50	18
<u>Arcos</u>	A355	24
<u>Atosca</u>	A69	54
Total		289
Total en service		235

Source : ART

Comme le souligne l'Autorité de régulation des transports (ART) dans sa contribution écrite transmise au rapporteur, la modulation en fonction des classes EURO des poids lourds **perd de sa pertinence dans la mesure où la plupart des poids lourds relèvent de la classe la plus exigeante en matière d'émissions**. L'ART donne l'exemple d'Atlandes, pour lequel une évolution du contrat a été nécessaire puisque la modulation ne pouvait plus être mise en œuvre – à recettes constantes – du fait de la raréfaction des poids lourds de classe inférieure à EURO VI. Pour l'autorité, cette situation pose la question de **l'efficacité de cette modulation**.

Son III prévoit la possibilité de **déroger à l'exigence de modulation des péages prévue au II** lorsque la cohérence des systèmes des péages est gravement compromise, lorsque l'introduction d'une telle modulation n'est pas techniquement possible ou encore lorsque cette modulation aurait pour effet de détourner les véhicules les plus polluants, entraînant des conséquences négatives en termes de sécurité routière ou de santé publique.

Son IV permet de moduler les péages pour tenir compte de **l'intensité du trafic, en fonction du moment de la journée, du jour de la semaine ou de la période de l'année**. En vertu de l'article D. 119-31-2, le montant acquitté au titre du péage ainsi modulé ne doit pas correspondre à un **taux kilométrique supérieur de plus de 75 % au taux kilométrique moyen** prévu à l'article 1^{er} du décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers, pour chaque classe de véhicules considérée.

La modulation horaire des péages : un mécanisme peu utilisé

La modulation horaire des péages, dispositif facultatif de la directive « Eurovignette » dans sa version précédente, est, d'après l'ART, « *insuffisamment mis[e] en œuvre* ». L'étude d'impact confirme qu'elle est assez peu utilisée. Ainsi :

- au sud de l'autoroute A1 exploitée par Sanef, les tarifs pratiqués entre 16 h 30 et 20 h 30 les dimanches, les lundis fériés et certains mardis fériés pour les trajets allant de la province vers Paris sont supérieurs aux tarifs pratiqués aux autres périodes, afin de fluidifier le trafic lors des retours de week-end ;

- sur l'autoroute A14 exploitée par SAPN, les tarifs pratiqués en semaine entre 6 heures et 10 heures et entre 16 heures et 21 heures sont supérieurs aux tarifs pratiqués aux autres plages horaires, afin de limiter la congestion liée aux trajets entre le domicile et le lieu de travail.

Son V enfin prévoit la possibilité, **en complément des modulations prévues au II**, de moduler les péages applicables aux véhicules de transport de marchandises **en fonction du type de motorisation ou des émissions de dioxyde de carbone pour tenir compte des différences de performances environnementales des poids lourds**. Cette possibilité a été insérée au Sénat par l'article 134 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Le montant acquitté au titre du péage modulé en application du présent V **ne peut être supérieur de plus de 100 %** au péage qui serait acquitté, dans les mêmes conditions, par des véhicules équivalents dont la motorisation présente les meilleures performances environnementales.

• L'article L. 119-8 du même code renvoie à un **décret en Conseil d'État** les conditions d'application de la section 2 du chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie routière, en particulier les conditions dans lesquelles s'appliquent les dispositions de l'article L. 119-7 relatives aux véhicules non munis d'un équipement embarqué. En outre, il est prévu que le

Gouvernement remet chaque année au Parlement un **rapport sur l'évolution des péages pour chaque exploitant.**

La **section 3** du chapitre X du titre Ier du code de la voirie routière porte sur les péages applicables aux **véhicules de transport de personnes**¹. Au sein de cette section, l'article L. 111-9 précise notamment le caractère non-discriminatoire des péages et l'article L. 119-10 rappelle les objectifs poursuivis par les modulations des péages, identiques à ceux mentionnés à l'article L. 119-6.

3. Un récent complément au droit en vigueur : l'instauration d'une taxe sur le transport de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace

Outre les péages mentionnés par le code de la voirie routière, **d'autres dispositions de niveau législatif sont régies par les règles définies par la directive « Eurovignette »**. Ainsi en va-t-il de **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 sur le fondement d'une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance prévue à l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, cette ordonnance **donne la possibilité à la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) de soumettre à une taxe les véhicules de transport de marchandises empruntant certaines voies de son domaine routier.**

La loi² ratifiant cette ordonnance ayant été adoptée antérieurement à la dernière révision de la directive « Eurovignette », les dispositions de l'ordonnance sont donc conformes à la directive mais dans une version ancienne. Ainsi, son article 12 prévoit une modulation des taux kilométriques différenciés en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule. Son article 15 donne, quant à lui, la possibilité à la CEA d'appliquer une majoration aux taux kilométriques, afin de tenir compte des coûts résultant pour la société de la pollution atmosphérique et sonore liée au trafic.

4. De futures potentielles taxes régionales sur les véhicules lourds

Enfin, l'article 137 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets autorise le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, d'ici août 2023³, pour **permettre aux régions volontaires d'instituer, à compter**

¹ Principalement des cars.

² Loi n° 2022-269 du 28 février 2022 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.

³ Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.

du 1^{er} janvier 2024, des contributions spécifiques assises sur la circulation des véhicules de transport routier de marchandises empruntant les voies du domaine public routier national mises à leur disposition dans le cadre de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Cette ordonnance ne peut toutefois être publiée qu'à la condition que les voies mises à leur disposition supportent ou soient susceptibles de supporter un report significatif de trafic de véhicules de transport routier de marchandises en provenance de voies où ces véhicules sont soumis à une contribution spécifique.

B. La révision de la directive « Eurovignette » en 2022 : de nouvelles dispositions qui mêlent obligations et mesures facultatives et imposent des choix de transposition

La directive « Eurovignette » a été récemment mise à jour, en 2022, depuis l'adoption de la directive (UE) 2022/362 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

En application de l'article 4 de la directive de 2022 précitée, la date limite de transposition de cette directive est fixée au **25 mars 2024**.

1. Les éléments à caractère obligatoire : trois exigences renforcées en faveur du verdissement

Dans sa version de 2022, la directive définit plusieurs dispositifs obligatoires en matière de taxation des véhicules lourds pour l'utilisation d'infrastructures

- **Modulation des redevances en fonction des émissions de CO₂ des véhicules**

D'une part, son article 7 *octies bis* prévoit une **obligation de modulation des redevances d'infrastructure pour les véhicules utilitaires lourds en fonction des classes d'émissions de CO₂ des véhicules**. Il est prévu que cette variation s'applique au plus tard deux ans après la **publication des émissions de CO₂ de référence pour ces sous-groupes de véhicules**. L'article 11 du règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019¹ prévoit en effet qu'au plus tard le 30 avril de chaque année, **la Commission publie, par voie d'actes d'exécution, une liste indiquant, à compter du 1^{er} juillet 2020, pour chaque constructeur, ses émissions spécifiques moyennes de CO₂ au cours de la période précédente**. Ces références seront donc appelées à évoluer au fil du temps. À l'échelle **nationale**, il est prévu que les États membres établissent différentes classes

¹ Règlement (UE) 2019/1242 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant des normes de performance en matière d'émissions de CO₂ pour les véhicules utilitaires lourds neufs et modifiant les règlements (CE) n° 595/2009 et (UE) 2018/956 du Parlement européen et du Conseil et la directive 96/53/CE du Conseil

d'émissions de CO₂ pour chaque type de véhicule utilitaire lourd. La directive définit les taux maximum de réduction pouvant s'appliquer entre les différentes classes de véhicules. À titre d'exemple, les véhicules à émission nulle pourraient bénéficier d'un taux réduit de redevance d'infrastructure de 50 à 75 % par rapport à la classe de véhicules les plus polluants.

La possibilité est par ailleurs offerte aux États membres de prévoir, de manière temporaire (jusqu'au 31 décembre 2025) des **taux réduits** ou des **exonérations** des redevances pour les **véhicules à émission nulle**. À compter du 1^{er} janvier 2026, ces réductions sont limitées à 75 % par rapport à la redevance applicable aux véhicules les plus émetteurs.

- **Redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic**

L'article 7 *quater bis* de la directive « Eurovignette » révisée en 2022, prévoit la mise en place obligatoire, à compter du 25 mars 2026, d'une **redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic aux véhicules lourds sur le réseau à péage**.

Il est possible de **déroger** à cette obligation lorsqu'elle entraînerait le détournement des véhicules les plus polluants, ce qui aurait des répercussions négatives en termes de sécurité routière et de santé publique.

En outre, la directive permet aux États membres de prévoir que cette redevance pour coûts externes **ne s'applique pas aux véhicules utilitaires lourds qui respectent les normes d'émissions EURO les plus strictes**. Cette dérogation peut s'appliquer pendant quatre ans après la date d'entrée en application de la réglementation ayant instauré ces normes.

- **Modulation des péages des véhicules utilitaires légers en fonction de la performance environnementale**

Le paragraphe 2 de l'article 7 *octies ter* de la directive prévoit l'obligation pour les États membres à compter du 1^{er} janvier 2026, et lorsque cela est techniquement possible, **de faire varier les péages des camionnettes et minibus en fonction de la performance environnementale de ces véhicules**.

Pour chacune de ces trois obligations ainsi prévues par la directive « Eurovignette » dans sa version de 2022, l'article 7 prévoit **une souplesse en limitant leur application aux futurs contrats de concessions**, qui seront conclus jusqu'au 24 mars 2022.

2. Les éléments à caractère facultatif : des souplesses intéressantes

La directive permet également aux États membres de se saisir d'autres **dispositifs facultatifs** :

- la possibilité d'introduire une **redevance pour coûts externes**, liée au coût de la pollution atmosphérique due au trafic, de la pollution sonore due au trafic et des émissions de CO₂ dues au trafic ou de toute combinaison de ces éléments (article 7 *quater* de la directive) ;
- la possibilité d'introduire une **redevance de congestion** de trafic sur les tronçons routiers régulièrement saturés et pendant les périodes de congestion (article 7 *quinquies bis* de la directive) ;
- la possibilité d'appliquer un **surpéage** sur des tronçons routiers spécifiques régulièrement saturés, ou dont l'utilisation par des véhicules cause des dommages importants à l'environnement (article 7 *septies* de la directive) ;
- la possibilité de **faire varier la redevance d'infrastructure pour réduire la congestion**, réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, optimiser l'utilisation des infrastructures concernées ou promouvoir la sécurité routière (article 7 *octies* de la directive) ;
- la possibilité d'appliquer des **taux de péage réduits** sur **certains tronçons routiers** ou de décider de n'appliquer aucune redevance routière sur certains tronçons routiers, en particulier sur des **tronçons à faible intensité de trafic dans des zones peu densément peuplées** (paragraphe 6 de l'article 7 de la directive) ;
- la possibilité de ne pas appliquer les dispositifs obligatoires mentionnés ci-dessus pour **l'utilisation de ponts, tunnels et passages de col**, à la **condition** que l'application de ces dispositifs ne soit pas techniquement possible ou si cela conduisait à détourner les véhicules les plus polluants et engendrait des conséquences négatives en termes de sécurité routière et de santé publique (paragraphe 4 de l'article 7 de la directive).

II. Une transposition *a minima* de la directive « Eurovignette » actualisée

L'article 26 du projet de loi a pour objet, comme l'indique l'étude d'impact, de **transposer** les « *seuls éléments à caractère obligatoire* » de la directive. Dans cette perspective, **il crée une distinction entre deux régimes.**

D'une part, pour les **contrats de concession conclus à partir du 1^{er} janvier 2010** et pour lesquels une procédure de consultation en cours a été initiée **avant le 24 mars 2022** et a donné lieu à la consultation des entreprises avec une demande de réponse de leur part avant cette date, **l'article 26 du projet de loi maintient les règles de modulation des péages prévues à l'article L. 119-7 du code de la voirie routière.**

D'autre part, l'article 26 du projet de loi prévoit la **création d'une nouvelle section 4** « Dispositions communes aux péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route et aux véhicules de transport de personnes » au sein du chapitre X du titre I^{er} du code de la voirie, applicable aux **contrats de concessions conclus après le 24 mars 2022¹**, afin de **transposer les obligations prévues par la directive telle que révisée en 2022.**

Cette **possibilité de différer l'entrée en vigueur des obligations prévues par la directive pour les contrats conclus jusqu'au 24 mars 2022 est permise** par le paragraphe 7 de l'article 7 de cette même directive : *« Dans le cas d'infrastructures routières couvertes par des contrats de concession, lorsque le contrat a été signé avant le 24 mars 2022 ou que les offres ou, dans le cas d'une procédure négociée, les réponses aux invitations à négocier, ont été reçues dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics avant le 24 mars 2022, les États membres peuvent choisir de ne pas appliquer l'article 7 quater bis, paragraphe 3, l'article 7 octies, paragraphe 1 et 2, l'article [7] octies bis et l'article 7 octies ter aux péages et droits d'usage sur ces infrastructures jusqu'à ce que le contrat de concession soit renouvelé ou que le dispositif de péage ou de tarification soit modifié de manière substantielle »*. D'après l'étude d'impact, cette application différée dans le temps vise à *« éviter une remise en cause des règles tarifaires des contrats autoroutiers existants et un bouleversement de l'équilibre économique des contrats »*.

La section 4 nouvellement créée se décline en **trois articles nouveaux au sein du code de la voirie routière,**

L'article L. 119-11 vise à **transposer l'obligation de modulation des péages des véhicules utilitaires lourds en fonction de leurs émissions de CO₂ prévue à l'article 7 octies bis de la directive.** Aussi, l'alinéa 6 de l'article 26, qui prévoit la création de cet article L. 119-11, précise que cette modulation des péages concerne uniquement les contrats de concession conclus après le 24 mars 2022.

Le nouvel article L. 119-12 tend quant à lui à **transposer l'obligation prévue au paragraphe 3 de l'article 7 quater bis de la directive d'appliquer une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic aux véhicules utilitaires lourds.** Il prévoit ainsi que les péages

¹ Il s'agit des contrats de concession pour lesquels la procédure d'appel d'offres a été initiée avant le 24 mars 2022 sans toutefois donner lieu à une consultation des entreprises avec réponses de leur part avant cette date, ou pour lesquels la procédure d'appel d'offres est initiée après le 24 mars 2022.

mentionnés à l'article L.119-11 susmentionné sont **majorés d'une telle redevance pour coûts externes**. En revanche, **faute de définition d'une date différée d'entrée en vigueur** de cette disposition, l'article 26 transpose ainsi l'application obligatoire d'une redevance pour coûts externes pour les contrats conclus après le 24 mars 2022. **Le Gouvernement a donc choisi d'écarter la possibilité de n'appliquer cette redevance qu'à compter du 25 mars 2026**, date butoir fixée par l'article 7 *quater bis*.

Enfin, le neuvième alinéa du présent article du projet de loi introduit **un article L. 119-13**, afin de prévoir qu'un **décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application de la section 4 précitée**.

Le présent article procède en outre au **remplacement de plusieurs références - devenues obsolètes - de la directive de 1999**, dont le titre : « Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des **poinds lourds** pour l'utilisation de **certaines infrastructures** » a été remplacé en application de l'article 1^{er} de la directive de 2022 par : « Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la **taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières** ». Ce remplacement est proposé :

- **au II de l'article L. 119-7**, qui résulte de la transposition de la directive « Eurovignette » dans sa précédente version ;
- **au 2° de l'article L. 421-102 du code des impositions sur les biens et les services (CIBS)**, qui liste les véhicules lourds de transport de marchandises qui ne sont pas soumis à la taxe annuelle mentionnée à l'article L. 421-94 du CIBS (ancienne « taxe annuelle à l'essieu ») ;
- **au deuxième alinéa du B du V de l'article 55 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021**, qui précise notamment les véhicules auxquels s'applique la « taxe annuelle à l'essieu ».

III. Ajuster la transposition de la directive « Eurovignette » pour en accroître l'efficacité en faveur du verdissement de la flotte routière

Le rapporteur partage l'avis de l'ART, selon lequel l'article 26 « *est une transposition fidèle et nécessaire de la directive* ». Cet article se borne à transposer dans le code de la voirie routière, pour les futurs contrats de concession, les éléments rendus obligatoires par la directive :

- l'obligation de modulation des péages en fonction des émissions de CO₂ et
- l'application d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic.

La rédaction en vigueur de l'article L. 122-4 permettra de mettre en œuvre l'obligation de modulation des péages des véhicules utilitaires lourds à compter de 2026 en fonction de leur performance environnementale. Cet article dispose en effet que toute nouvelle convention de délégation doit prévoir la mise en place d'une tarification différenciée selon les niveaux d'émissions des véhicules.

En outre, l'article 26 ne transpose pas les dispositifs facultatifs prévus par la directive révisée. D'après l'étude d'impact, ces dispositifs sont « *souvent redondants avec les dispositifs actuels ou [n'appellent] pas de transposition* ». En outre, d'après la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), il sera possible de recourir à ces possibilités ouvertes par la directive par voie réglementaire.

Il est regrettable de se priver de certaines des dispositions facultatives qu'offre la directive. En particulier, permettre de faire varier les péages afin notamment de **réduire la congestion**, par l'introduction d'une modulation appliquée en fonction du moment de la journée, du type de jour ou de la saison pourrait être utile. En outre, comme le rappelle l'ART, la modulation est un **instrument efficace en matière de gestion de la demande de transport** : « *un recours accru à la modulation tarifaire en fonction de la congestion permettrait d'optimiser l'usage de l'infrastructure et bénéficierait donc à la collectivité dans son ensemble : d'une part, des tarifs plus élevés en période de pointe permettraient aux usagers résiduels de circuler à une vitesse conforme aux standards de l'autoroute ; d'autre part, des tarifs inférieurs en période creuse seraient plus abordables et rendraient l'usage de l'autoroute plus accessible que le tarif moyen.* »

Ainsi, suivant la proposition du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-25¹, visant à **transposer la faculté prévue à l'article 7 octies de la directive** de pouvoir faire varier les péages, notamment afin de réduire la congestion. Cet amendement précise en outre que les modulations de péages en fonction des émissions de CO₂ s'effectuent à **recettes constantes pour l'exploitant**.

Soucieux d'éviter la **complexité** d'un **nombre trop important de modulations** différentes, le rapporteur s'est concentré sur celles qui lui semblaient le plus appropriées.

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-25.html.

En complément, et pour **donner toute son efficacité au dispositif « Eurovignette »**, le rapporteur a proposé à la commission deux amendements COM-14¹ et COM-16², qui prévoient respectivement que :

- de manière temporaire (jusqu'en 2026), les **véhicules à émission nulle** peuvent bénéficier d'exonération et de réduction de péages ;
- **la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique ne s'applique pas aux véhicules qui relèvent de la norme EURO la plus stricte pendant les quatre années suivant l'entrée en vigueur de cette classification.**

La commission a adopté ces deux amendements, ainsi que l'amendement COM-15³, qui prévoit conformément à la directive de ne **mettre en œuvre l'obligation de mise en place d'une redevance pour coûts externes liés à la pollution atmosphérique qu'à compter du 25 mars 2026**. Dans la mesure où la Commission européenne a présenté une proposition de normes EURO VII, **ce délai permettra aux transporteurs de renouveler leur parc de poids lourds une fois que ces nouvelles normes seront en vigueur.**

La commission a également adopté l'amendement COM-13⁴ pour préciser que les véhicules lourds concernés par les nouvelles obligations prévues par la directive sont ceux dont le **poids total autorisé en charge est supérieur à 3,5 tonnes.**

Enfin, la commission a adopté l'amendement COM-17⁵ proposé par son rapporteur, visant à prévoir que **l'ART émet un avis consultatif sur le décret en Conseil d'État pris en application de la nouvelle section 4 du chapitre X du titre I^{er} du code des transports**. Cette proposition viendrait conforter le rôle de l'ART chargée de veiller au bon fonctionnement du régime des tarifs de péage autoroutiers en application de l'article L. 122-7 du code de la voirie routière.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 26 ainsi modifié.

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-14.html.

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-16.html.

³ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-15.html.

⁴ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-13.html.

⁵ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-17.html.

Article 26 bis (nouveau) (délégué)

Transposition des nouvelles mesures obligatoires de la directive « Eurovignette » révisée en 2022 (modulation et de majoration des péages) à l'ordonnance du 26 mai 2021 relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace

Cet article, inséré à l'initiative du rapporteur, vise à élargir le champ d'application de la transposition prévue à l'article 26 à la taxe que peut instaurer la Collectivité européenne d'Alsace sur le transport de marchandises en application de l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter cet article ainsi rédigé.

Seules les dispositions du code de la voirie routière sont modifiées par le projet de loi pour assurer la transposition des obligations résultant de la directive « Eurovignette » révisée en 2022.

Le champ d'application de la transposition prévu à l'article 26 est donc incomplet puisqu'il ne s'applique pas à 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 (CEA) pourtant **également régie par la directive « Eurovignette »**.

Or, il est impératif que **le régime de la taxe qui sera mise en œuvre par la CEA respecte les prescriptions obligatoires de la directive à compter de mars 2024**, date limite de transposition de ce texte.

Il était donc nécessaire de prévoir une mesure de transposition de la directive pour y intégrer le cas particulier de la CEA. La commission a, en conséquence, adopté l'amendement COM-18¹ du rapporteur pour transposer les seules dispositions obligatoires de la directive : modulation en fonction des émissions de CO₂ et obligation de mise en place d'une redevance pour coûts externes.

Ainsi, la commission s'inscrit dans la continuité des travaux précédents² qu'elle avait conduits lors de l'examen de la loi de ratification de cette ordonnance au Sénat en 2021/2022 : sur sa proposition, le Sénat avait en effet anticipé la révision de la directive « Eurovignette » pour **intégrer une modulation en fonction des émissions de dioxyde de carbone**³. Cet ajout

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-18.html.

² <https://www.senat.fr/rap/l21-127/l21-127.html>.

³ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/755/Amdt_COM-8.html.

n'avait malheureusement pas été conservé dans la loi de ratification, dans sa version définitive.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 26 bis ainsi rédigé.

Article 27 (délégué)

Correction d'erreurs dans le code des transports et ratification de l'ordonnance transposant la directive de 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires

Cet article vise à corriger deux erreurs rédactionnelles figurant dans la transposition, par ordonnance, de la directive du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires. L'objectif est de permettre la pleine mise en œuvre du dispositif de contrôle et de sanction prévu en cas de non-respect de l'obligation de dépôt des déchets des navires.

Dans un souci de sécurité juridique, et pour donner pleine valeur législative aux dispositions de cette ordonnance, la commission a adopté un amendement COM-19¹ visant à la ratifier.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter cet article ainsi modifié.

I. Deux erreurs de transposition faisant obstacle au contrôle et à la sanction des dépôts illicites de déchets au large des navires

• L'article 1^{er} de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux **installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires**, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE « *vise à protéger le milieu marin contre les conséquences néfastes des rejets des déchets des navires qui font escale dans les ports situés dans l'Union, tout en assurant la fluidité du trafic maritime, en améliorant la disponibilité et l'utilisation d'installations de réception portuaires adéquates et le dépôt des déchets dans ces installations.* »

Son article 4 prévoit notamment que les États membres garantissent la **disponibilité d'installations de réception des déchets des navires qui utilisent habituellement le port**. L'article 7 prévoit quant à lui qu'avant de quitter un port situé dans l'Union, le capitaine d'un navire faisant escale

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-19.html.

dans ce port **dépose tous les déchets conservés à bord dans une installation de réception portuaire.**

Des **exceptions** à cette obligation sont néanmoins prévues, en vertu du paragraphe 4 du même article 7 de la directive. Par exemple lorsque la capacité de stockage à bord est suffisante pour tous les déchets qui seront accumulés jusqu'au port d'escale suivant, si le navire est uniquement au mouillage pendant moins de 24 heures ou en cas de mauvaises conditions météorologiques.

L'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021¹, prise sur le fondement de l'habilitation prévue au II de l'article 125 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire a **transposé cette directive en modifiant le code des transports**. En outre, le décret n° 2021-1166² ainsi que quatre arrêtés publiés au Journal officiel du 15 octobre 2022³ ont complété ce dispositif.

• Or, **deux erreurs de renvoi** figurent dans les dispositions du code des transports modifiées par l'ordonnance précitée.

La première concerne l'article L. 5336-1-4 du code des transports⁴ qui dispose que : « *Sans préjudice des sanctions pénales encourues, une majoration de 10 % du droit de port relatif aux déchets peut être appliquée, en cas de méconnaissance des dispositions de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre IV du présent titre, dans les conditions prévues par décret en Conseil d'État* ».

Il s'agit d'une erreur de renvoi, les dispositions concernées ne relevant pas de la sous-section 1 « Définitions », mais de la sous-section 2 « Obligations relatives au dépôt des déchets des navires et contrôle » de la partie législative du code des transports.

¹ Ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi d'habilitation n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et plus précisément par le II de l'article 125 de ladite loi.

² Décret n° 2021-1166 du 8 septembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE.

³ Arrêté du 11 août 2022 relatif aux opérations de dépôt de déchets dans les ports ; arrêté du 11 août 2022 relatif au contrôle de la procédure de dépôt des déchets provenant des navires faisant escale dans un port français ; arrêté du 11 août 2022 modifiant l'arrêté du 15 octobre 2001 portant approbation des cadres types des droits de port et des redevances d'équipement ; arrêté du 12 août 2022 sur les échanges d'informations entre les ports et les capitaines de navires sur les déchets.

⁴ Cet article est précisément issu de l'article 12 de l'ordonnance n° 2021-1165 précitée.

Cette sous-section 2 regroupe en effet plusieurs mesures relatives :

- aux navires auxquels s'appliquent les obligations relatives au dépôt des déchets, ainsi que les navires exemptés desdites obligations (article L. 5334-8) ;
- à l'obligation pour les capitaines de navires de fournir des informations sur les déchets de leurs navires (article L. 5334-8-1) ;
- à l'obligation pour les capitaines de navires de déposer les déchets conservés à bord, ainsi que les navires exemptés de cette obligation (article L. 5334-8-2) ;
- aux cas dans lesquels les autorités compétentes peuvent exiger le dépôt de déchets (article L. 5334-8-4).

L'économie actuelle du droit en vigueur ne renvoie donc pas aux obligations relatives au dépôt des déchets des navires, ce qui vide de sa portée l'application de **sanction administrative aux capitaines en cas de méconnaissance de telles obligations**.

La deuxième erreur concerne le premier alinéa de l'article L.5336-7 du code des transports¹ qui **liste les agents habilités à relever l'identité d'une personne** mise en cause pour l'infraction prévue à l'article L. 5336-11 du même code, à **savoir la méconnaissance de l'obligation, pour le capitaine d'un navire, bateau ou autre engin flottant, de déposer les déchets de son navire**. Plus précisément, le dépôt doit se faire à bord des installations de réception flottantes, fixes ou mobiles existantes. Toutefois, le navire peut être autorisé à appareiller lorsque, d'une part, il dispose d'une capacité de stockage suffisante et d'autre part, lorsqu'il est uniquement en mouillage pendant moins de vingt-quatre heures ou en cas de mauvaises conditions météorologiques².

L'article L. 5336-7 du code des transports dans sa rédaction actuelle renvoie à des dispositions erronées (2° à 4° de l'article L. 5336-3-1 du même code au lieu des 3° à 5° du même article).

Ce sont donc les officiers de port et les officiers de ports adjoints **qui ont compétence** pour relever l'identité d'une personne en infraction alors que les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes **compétents en la matière ne sont pas ici visés**.

II. Corriger le droit pour renforcer la lutte contre le rejet illicite des déchets en mer

Le dispositif proposé corrige donc l'erreur de renvoi précédemment décrite en remplaçant les mots « sous-section 1 », par les mots : « sous-section 2 ».

¹ Cet article est précisément issu de l'article 14 de l'ordonnance n° 2021-1165 précitée.

² Article L. 5334-8-2 du même code.

Ainsi **la sanction administrative** aux capitaines de navires en cas de non-respect des obligations relatives au dépôt des déchets pourra-t-elle être **pleinement applicable**

Il est également proposé, au II, de modifier le premier alinéa de l'article L. 5336-7 du code des transports, en remplaçant les mots : « 2° à 4° » par les mots : « 3° à 5° »

Cette rectification vise à permettre de rendre son effectivité aux opérations de contrôle et à assurer la bonne mise en œuvre de la directive 2019/883 précitée. Trois autorités compétentes pourront relever l'identité d'une personne en infraction :

- les administrateurs des affaires maritimes ;
- les fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes ;
- les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes.

III. Une précision bienvenue, complétée en commission par la ratification de l'ordonnance de 2021, dans un souci de sécurité juridique

Ces corrections rédactionnelles permettront de mettre **en œuvre le dispositif de contrôle et de sanction** prévu lors de la transposition par voie d'ordonnance de la directive de 2019 précitée. Elles n'appellent ainsi pas à d'autres observations.

Dans un souci de sécurité juridique, et **afin de donner pleine valeur législative à l'ensemble des dispositions figurant dans cette ordonnance**, la commission a adopté un amendement COM-19¹ visant à la **ratifier**.

Cette ratification s'inscrit dans le droit fil des recommandations du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat. Le tableau de bord de suivi des ordonnances ci-après, qui figure sur le site du Sénat, mentionne qu'aucune ordonnance n'a été ratifiée à ce jour depuis le début du quinquennat actuel. Cette ratification pourrait donc constituer un premier précédent.

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-19.html.

Tableau de bord du quinquennat actuel			
(actualisé chaque semaine - dernière actualisation : 29/11/2022)			
0	16	0	0 %
habilitations accordées	ordonnances publiées ¹	ordonnances ratifiées ²	taux de ratification des ordonnances

Source : direction de la Séance du Sénat

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 27 ainsi modifié.

Article 28 (délégué)

Mise en application du règlement (UE) n° 2021/782 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

Cet article vise à déterminer quelles obligations prévues par le règlement relatif aux droits des voyageurs ferroviaires, tel que révisé en 2021, s'appliquent aux différentes catégories de services de transport ferroviaires en France. Par *a contrario*, cet article fixe les dérogations à certaines des obligations prévues par ce règlement.

La commission a adopté cinq amendements pour améliorer la portée de cet article, notamment :

- renforcer les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite ;

- mettre en cohérence les nouvelles obligations en matière de développement du vélo dans le système ferroviaire avec les dispositions en vigueur ;

- reporter à 2025 certaines obligations en matière d'indemnisation, de remboursement et d'assistance s'appliquant aux billets directs pour les services ferroviaires régionaux, afin de ne pas créer de ruptures d'égalité entre les voyageurs et de ne pas entraver le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence ;

- prévoir une évaluation de la mise en œuvre des dérogations au règlement européen afin de renforcer les droits des voyageurs ferroviaires et d'accroître la part modale du transport ferroviaire

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter cet article ainsi modifié.

I. Une actualisation du code des transports destinée à permettre à certains services ferroviaires de déroger à plusieurs des obligations prévues par le nouveau règlement européen sur les droits et obligations des voyageurs

A. Les droits des voyageurs ferroviaires actuellement prévus, sous le régime du règlement de 2007

Les **droits et obligations des voyageurs ferroviaires** sont, jusqu'à présent, encadrés par le règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, d'application directe. Ce dernier vise à « *sauvegarder les droits des voyageurs ferroviaires et améliorer la qualité et l'efficacité des services ferroviaires de voyageurs afin d'aider à accroître la part du transport ferroviaire par rapport aux autres modes de transport* ».

Il définit un certain nombre d'obligations s'imposant aux services ferroviaires, notamment en matière d'information des voyageurs, de responsabilité des entreprises ferroviaires relative aux voyageurs et à leurs bagages, d'accessibilité pour les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite, etc.

Aux termes de son article 2, ce règlement s'applique à tous les **voyages et services ferroviaires assurés par une ou plusieurs entreprises ferroviaires ayant obtenu une licence ferroviaire**. Pour autant, hormis un « **socle** » d'obligations applicables à l'ensemble des services ferroviaires de transport de voyageurs, il permet aux États membres d'octroyer des dérogations à certaines catégories de services ferroviaires¹.

En droit national, le chapitre unique du livre V « Droits et obligations des voyageurs ferroviaires » du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports définit le champ d'application des obligations prévues par le règlement.

L'article L. 2151-1 du code des transports précise que le règlement n° 1271/782 s'applique aux **voyages et services ferroviaires pour lesquels une entreprise doit avoir obtenu une licence**. Le règlement ne s'applique donc pas aux entreprises ferroviaires qui exploitent uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs (comme la régie autonome des transports parisiens [RATP]).

¹ En application de l'article L. 2122-10 du code des transports : « Pour exercer une activité de transport sur le réseau ferroviaire, les entreprises doivent être titulaires d'une licence d'entreprise ferroviaire délivrée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » En revanche, cet article ne s'applique pas – entre autres – aux entreprises qui exploitent uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs et aux entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales ou régionales autonomes.

L'article L. 2151-2 du code des transports distingue **deux régimes différents d'application des obligations** - et de **dérogations** aux obligations - prévues par le règlement.

D'une part, son premier alinéa **liste les articles du règlement** (dans sa version de 2007) **applicables aux services publics de transport ferroviaire de voyageurs urbains, départementaux ou régionaux** réalisés sur le réseau ferré national et sur les lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées. Il prévoit que ces services sont **soumis à l'application des seuls articles 9** (relatif à la disponibilité des billets), **11** (sur la responsabilité relative aux voyageurs et aux bagages) et **12** (sur l'assurance de l'entreprise ferroviaire), **19** (relatif au droit au transport des personnes handicapées ou à mobilité réduite), **26** (relatif à la sécurité personnelle des voyageurs) et le I de l'article **20** du règlement (relatif à la communication d'information aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite).

D'autre part, son deuxième alinéa liste les articles du règlement (dans sa version de 2007) applicables aux **autres services intérieurs de transport ferroviaire de voyageurs**. Il prévoit que les mêmes articles du règlement que ceux listés au premier alinéa sont applicables à ces services, mais de manière temporaire, pour **une période de cinq ans**, renouvelable deux fois par décret.

Enfin, son troisième alinéa précise que ces dispositions **ne font pas obstacle à ce que l'autorité compétente pour l'organisation d'un service public ferroviaire de transport de voyageurs décide d'appliquer tout ou partie des dispositions non obligatoires du règlement européen**.

L'article L. 2151-3 du code des transports **définit les amendes dont sont passibles les manquements aux dispositions du règlement européen**. Il précise que l'autorité compétente pour prononcer les amendes administratives est l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

L'article L. 2151-4 du code des transports prévoit enfin que des **tarifs sociaux** peuvent être fixés par voie réglementaire (carte famille nombreuse, tarifs militaires, etc.)

B. La révision du règlement en 2021 : un élargissement des droits des voyageurs ferroviaires

Le règlement de 2007 a fait l'objet d'une révision en 2021. Le règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires définit de nouvelles obligations s'imposant aux entreprises ferroviaires dotées d'une licence ferroviaire.

L'encadré ci-dessous résume les différentes obligations prévues par ce règlement, article par article.

Les droits des voyageurs ferroviaires prévus par le règlement 2021/782

L'article 4 du règlement renvoie aux **règles de conclusion et d'exécution d'un contrat de transport**.

L'article 5 prévoit que les entreprises ferroviaires, les vendeurs de billets ou les voyagistes proposent des **conditions contractuelles et des tarifs au grand public sans discrimination, directe ou indirecte**, fondée sur la nationalité du voyageur, ou sur le lieu d'établissement à l'intérieur de l'Union de l'entreprise ferroviaire, du vendeur de billets, ou du voyagiste.

L'article 6 porte sur **l'emport de vélos dans les trains**. Il prévoit que **les voyageurs sont autorisés à emporter leur bicyclette dans le train**, sous réserve de limitation pour des raisons de sécurité ou des raisons opérationnelles. Il précise que dans les trains à réservation obligatoire, il est possible de faire une **réservation pour le transport d'une bicyclette**. En outre, il prévoit que les entreprises ferroviaires acquérant du matériel roulant neuf (ou rénové) doivent veiller à ce que ce **matériel soit équipé d'un nombre adéquat d'emplacements pour bicyclettes**. Enfin, il prévoit la possibilité pour les entreprises ferroviaires **d'établir et de tenir à jour des plans sur la façon d'accroître et d'améliorer le transport de bicyclettes**, ainsi que sur d'autres solutions encourageant l'utilisation combinée du train et de la bicyclette.

L'article 7 précise que toute condition contractuelle visant à exonérer des droits découlant du règlement, à y déroger ou à les restreindre **ne lie pas le voyageur**. Il prévoit en outre la possibilité pour les entreprises ferroviaires, les voyagistes ou les vendeurs de billets d'offrir des **conditions contractuelles plus favorables au voyageur que celles fixées par le règlement**.

L'article 8 prévoit **l'obligation de fournir des informations sur les décisions d'interrompre des services**.

L'article 9 impose aux entreprises ferroviaires, voyagistes et vendeurs de billets de **fournir au voyageur, sur demande, au moins les informations mentionnées à l'annexe II du règlement** (horaires et conditions, accessibilité, disponibilité des sièges, etc.).

L'article 10 prévoit d'une part que les **gestionnaires de l'infrastructure diffusent** aux entreprises ferroviaires, aux vendeurs de billets, aux voyagistes et aux gestionnaires des gares des **données en temps réel relatives aux arrivées et aux départs des trains**. D'autre part, il prévoit que les entreprises ferroviaires donnent aux autres entreprises ferroviaires, aux vendeurs de billets et aux voyagistes qui vendent leurs services un **accès aux informations minimales sur les voyages**.

L'article 11 porte sur la **disponibilité des billets et des réservations**. Il dispose que les entreprises ferroviaires vendent directement ou indirectement (en passant par des vendeurs de billets ou des voyagistes) les billets aux voyageurs *via* des guichets ou autres points de vente, par téléphone ou internet ou encore à bord des trains. En l'absence de guichet dans la gare de départ, il prévoit que les voyageurs sont informés sur la possibilité d'acheter un billet par téléphone, internet ou à bord du train et sur l'endroit le plus proche où il est possible d'acheter un billet.

L'**article 12** prévoit que lorsque des services ferroviaires de transport de voyageurs à longue distance ou régionaux sont exploités par une **entreprise ferroviaire unique**¹, cette entreprise propose un billet direct pour ces services. Pour les autres services ferroviaires de transport de voyageurs, l'article 12 dispose que **les entreprises ferroviaires s'efforcent, dans la mesure du raisonnable, de proposer des billets directs et coopèrent entre elles à cette fin**. Le troisième paragraphe de cet article précise que pour **les voyages comportant une ou plusieurs correspondances**, le ou les billets achetés dans le cadre d'une transaction commerciale unique auprès d'une entreprise ferroviaire constituent un billet direct et l'entreprise ferroviaire est responsable (conformément aux articles 18, 19 et 20) dans le cas où le voyageur manque une ou plusieurs correspondances.

L'**article 13** porte sur la **responsabilité des entreprises ferroviaires relative aux voyageurs et à leurs bagages**.

L'**article 14** impose aux entreprises ferroviaires d'être **suffisamment assurées** ou de disposer de garanties suffisantes dans des conditions de marché pour couvrir leur responsabilité.

L'**article 15** prévoit, **si un voyageur est tué ou blessé**, que l'entreprise ferroviaire verse dans les quinze jours toute **avance** nécessaire pour couvrir des besoins économiques immédiats, proportionnellement au préjudice subi, sans pour autant que **le versement d'une avance constitue une reconnaissance de responsabilité**. En cas de décès, l'avance ne peut être inférieure à 21 000 euros par voyageur.

L'**article 16** prévoit que l'entreprise ferroviaire s'efforce, en cas de préjudice corporel subi par un voyageur qu'elle transporte, **d'assister le voyageur réclamant indemnisation à des tiers**, quand bien même elle contesterait sa responsabilité.

L'**article 17** définit la **responsabilité des entreprises ferroviaires en ce qui concerne les retards**. Il renvoie aux dispositions de l'annexe I du règlement.

L'**article 18** porte sur le **remboursement et le réacheminement des voyageurs**. Il prévoit notamment que :

- lorsque l'on peut raisonnablement s'attendre (au départ ou en cas de correspondance manquée ou d'annulation) à ce qu'un train arrive avec un **retard de 60 minutes ou plus à la destination finale** prévue dans le contrat de transport, l'entreprise ferroviaire offre **immédiatement au voyageur le choix entre le remboursement intégral du billet, la poursuite du voyage ou un réacheminement vers la destination finale dans les meilleurs délais ou la poursuite ou le réacheminement vers la destination finale à une date ultérieure**, à sa convenance ;

¹ Cette expression couvre également, d'après le règlement, toutes les entreprises ferroviaires qui soit sont entièrement détenues par le même propriétaire, soit sont des filiales entièrement détenues par l'une des entreprises ferroviaires concernées.

- l'entreprise ferroviaire peut autoriser le voyageur à **conclure des contrats avec d'autres prestataires de services de transport qui lui permettent d'atteindre la destination finale dans des conditions comparables**. Dans ce cas, l'entreprise ferroviaire rembourse au voyageur les coûts qu'il a supportés. En outre, lorsque les possibilités de réacheminement possibles ne sont pas communiquées au voyageur dans un délai de 100 minutes à compter de l'heure du départ du service annulé ou retardé, **le voyageur a le droit de conclure un tel contrat avec d'autres prestataires de services de transport et l'entreprise ferroviaire lui rembourse les coûts nécessaires, appropriés et raisonnables qu'il a supportés**.

L'article 19 prévoit que lorsque le retard n'a pas donné lieu au remboursement du coût en application de l'article 18, **le voyageur subissant un retard a droit, sans perdre son transport, à une indemnisation de la part de l'entreprise ferroviaire**. L'article fixe par ailleurs les indemnisations minimales (25 % du prix du billet en cas de retard de 60 à 119 minutes par exemple).

L'article 20 prévoit qu'en cas de retard à l'arrivée ou au départ ou d'annulation d'un service, **l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares tient les voyageurs informés de la situation ainsi que des horaires du service de substitution**. Lorsque le retard dépasse 60 minutes, les entreprises ferroviaires **offrent gratuitement** aux voyageurs des repas et rafraîchissements, un hébergement si un séjour d'au moins une nuit devient nécessaire.

L'article 21 prévoit que les entreprises ferroviaires et les gestionnaires des gares mettent en place des **règles d'accès non discriminatoires applicables au transport de personnes handicapées et de personnes à mobilité réduite**.

L'article 22 porte sur la **communication d'informations aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite**.

L'article 23 prévoit que **les personnes handicapées ou les personnes à mobilité réduite reçoivent une assistance** (assistant personnel, accompagnant, chien d'assistance, etc.).

L'article 24 détaille les conditions auxquelles est fournie cette assistance (notification au moins vingt-quatre heures à l'avance du besoin d'assistance du voyageur).

L'article 25 prévoit que les entreprises ferroviaires et les gestionnaires des gares provoquant la **perte ou l'endommagement d'équipements de mobilité et de dispositifs d'assistance ou la blessure de chiens d'assistance utilisés par les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite sont tenus responsables et octroient une indemnisation**.

L'article 26 porte sur la **formation du personnel des entreprises ferroviaires et gestionnaires des gares sur le handicap** pour savoir comment répondre aux besoins des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite.

L'article 27 précise que les entreprises ferroviaires et les gestionnaires de l'infrastructure et des gares prennent des mesures pour **assurer la sûreté personnelle des voyageurs dans les gares et à bord des trains**.

L'article 28 prévoit que chaque entreprise ferroviaire et gestionnaire des gares (pour les gares traitant un volume moyen de plus de 10 000 voyageurs par jour) établit un mécanisme de **traitement des plaintes** concernant les droits et obligations régis par le règlement.

L'article 29 prévoit que les entreprises ferroviaires établissent des **normes de qualité du service** et mettent en œuvre un système de gestion de la qualité.

L'article 30 dispose enfin que les entreprises ferroviaires, gestionnaires des gares, vendeurs de billets et voyagistes informent les voyageurs des droits et obligations que leur confère le règlement lorsqu'ils vendent des billets de transport ferroviaire.

Si, l'article 2 du règlement précise que ces obligations s'appliquent aux entreprises ferroviaires disposant d'une licence ferroviaire, il **permet aux États membres d'en exempter les services ferroviaires urbains, suburbains et régionaux de transport de voyageurs.**

Le transport ferroviaire de voyageurs : une activité qui fait intervenir plusieurs services

Le règlement 2021/782 définit, à son article 3, les différents types de services de transport ferroviaire de voyageurs.

Le **service ferroviaire international de transport de voyageurs** est défini comme un service ferroviaire de transport de voyageurs dans le cadre duquel le train franchit au moins une fois la frontière d'un État membre et dont l'objet principal est le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres différents ou dans un État membre et un pays tiers (point 16) de l'article 3).

Le **service ferroviaire intérieur de transport de voyageurs** est défini comme un service ferroviaire de transport de voyageurs dans le cadre duquel le train ne traverse pas la frontière d'un État membre (point 10) de l'article 3).

Les **services ferroviaires urbains et suburbains de transport de voyageurs** sont définis, par référence à l'article 3, point 6) de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, comme des services de transport dont l'objet principal est de répondre aux besoins de transports d'un centre urbain ou d'une agglomération, y compris d'une agglomération transfrontalière, ainsi qu'aux besoins de transports entre ce centre ou cette agglomération et ses banlieues.

Les **services ferroviaires régionaux de voyageurs** sont définis, par référence à l'article 3, point 7) de la directive 2012/34/UE comme les services de transport dont l'objet principal est de répondre aux besoins de transports d'une région, y compris d'une région transfrontalière.

Le **service ferroviaire de transport de voyageurs à longue distance** est défini comme un service ferroviaire de transport qui n'est pas un service ferroviaire urbain, suburbain ou régional de voyageurs.

Néanmoins, **il est difficile de transposer cette classification aux services ferroviaires français**. La Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) rappelle d'ailleurs qu'en droit français, « *les services de transport ferroviaire d'intérêt régional sont définis en fonction de leur autorité organisatrice* :

- les services d'intérêt régional en Île-de-France au sens de l'article L.2121-9 du code des transports, qui sont organisés par Île-de-France Mobilités en application de l'article L.1241-1 du même code (connus sous la marque « **Transilien** », incluant les RER hors partie RATP) ;

- les services d'intérêt régional organisés dans les autres régions (« **TER** ») en application de l'article L.2121-3 du même code ».

En outre, le tableau suivant, transmis par la DGITM, illustre le fait que certains services n'ont pas la même définition selon le droit national ou européen :

Droit national	Droit européen	
	urbains et suburbains	régionaux
d'intérêt régional en Ile-de-France	TRANSILIE RER C/D/E	
d'intérêt régional dans les autres régions	TER Marseille – Aix-en-Provence	TER Marseille – Toulon - Nice

Source : DGITM

En revanche, cette possibilité de dérogation ne s'applique pas aux articles 5, 11, 13, 14, 21, 22, 27 et 28 du règlement. S'agissant des services ferroviaires régionaux de voyageurs, elle ne s'applique pas non plus pour ce qui est des articles 6, 12, de l'article 18 paragraphe 3 et du chapitre V (relatif aux personnes handicapées ou à mobilité réduite). Enfin, il est précisé que, s'agissant des articles 12, paragraphe 1 et de l'article 18, paragraphe 3, une dérogation est possible pour les services ferroviaires régionaux jusqu'au 7 juin 2028.

L'article 41 du règlement prévoit son applicabilité à partir du **7 juin 2023**.

II. La mise en œuvre de la plupart des dérogations rendues possibles par le règlement pour les transports ferroviaires urbains, suburbains et régionaux

Le **règlement, d'application directe**, constitue indéniablement une avancée pour les droits des voyageurs ferroviaires. Il devrait, en toute logique, **s'appliquer à l'ensemble des services ferroviaires opérés en France par des entreprises ferroviaires**, c'est-à-dire au champ d'application du

règlement, défini à son article 2. Néanmoins, ce même article 2 fixe le champ des possibilités de déroger à certaines des obligations fixées par le règlement.

Dans ce contexte, l'article 28 du projet de loi vise à **définir le champ d'application des obligations prévues par le règlement et donc, a contrario, à déterminer le champ des dérogations à ces obligations pour certains services ferroviaires.**

Pour cela, le 3° du I de l'article 28 du projet de loi remplace les deux premiers alinéas de l'article L. 2151-2 du code des transports par cinq paragraphes.

- Le I de l'article L. 2151-2, tel que prévu par l'article 28, a pour objet de fixer les articles du règlement applicables aux **services urbains, suburbains et régionaux**. Il dispose ainsi que les articles 5, 11, 13, 14, 21, 22, 25, 26, 27 et 28 lui sont applicables. À l'exception près de l'article 26 (formation sur le handicap du personnel des entreprises ferroviaires et des gestionnaires des gares), ce champ correspond à celui des dispositions obligatoires pour lesquelles il n'est pas possible de prévoir de dérogations en application de l'article 2 du règlement. En d'autres termes, le Gouvernement a choisi de recourir à toute l'étendue des dérogations permises par le règlement pour les services urbains et suburbains ; les services régionaux se voyant imposer d'autres obligations en vertu des II et III du présent article 28.

Le II de l'article L. 2151-2, tel que prévu par l'article 28, prévoit que les services de transport ferroviaire de voyageurs organisés par Île-de-France Mobilités¹, d'une part, et par les régions² d'autre part, sont soumis à l'application des paragraphes 5 et 6 de l'article 6 du règlement 2021/782, relatifs à la possibilité pour les entreprises ferroviaires et les autorités compétentes chargées des transports publics **d'établir et de tenir à jour des plans sur la façon d'accroître et d'améliorer le transport de bicyclette**, ainsi que sur d'autres solutions encourageant l'utilisation combinée du train et de la bicyclette. La dernière phrase du II de l'article 28 précise que ces plans **sont élaborés par les autorités organisatrices de ces services ferroviaires.**

Le III de l'article L. 2151-2, tel que prévu par l'article 28, vise à préciser les **obligations** prévues par le règlement qui, en complément de celles prévues aux I et II, **s'appliquent en outre aux services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs**. Il s'agit des paragraphes 1 à 4 de l'article 6, de l'article 12, du paragraphe 3 de l'article 18³ et des articles 23

¹ En application de l'article L. 1241-1 du code des transports.

² En application de l'article L. 2121-3 du code des transports.

³ Le paragraphe 3 de l'article 18 prévoit que l'entreprise ferroviaire peut autoriser le voyageur, à sa demande, à conclure des contrats avec d'autres prestataires de transport qui lui permettent d'atteindre la destination finale. En outre, il prévoit que lorsque les possibilités de réacheminement disponibles ne sont pas communiquées dans un délai de 100 minutes, l'entreprise ferroviaire

et 24 du règlement 2021/782. En complément, il est précisé que lorsqu'un billet direct comporte une correspondance avec l'un de ces services régionaux en application de l'article 12 de ce règlement, les paragraphes 1, 2, 4 à 7 de l'article 18¹ ainsi que les articles 19 et 20 du règlement lui sont également applicables.

Le IV de l'article L. 2151-2 tel que prévu **dispense de l'application du règlement les services qui sont exploités exclusivement à des fins historiques ou touristiques**². *A minima*, seules s'appliqueront deux règles relatives à la responsabilité des entreprises envers les voyageurs et concernant leurs bagages. La première (article 13 du règlement) prévoit des règles minimales d'indemnisation pour les dommages subis, sans préjudice du droit national octroyant aux voyageurs une plus grande indemnisation. La seconde (article 14 du règlement) impose aux entreprises ferroviaires une obligation d'assurance et de couverture de responsabilité, conformément à l'article 22 de la directive 2012/34/UE³.

Le V de l'article L. 2151-2 tel que prévu par l'article 28 soumet quant à lui **les services de transport ferroviaire de voyageurs ne relevant pas des catégories mentionnées aux I à IV à l'application de toutes les dispositions du règlement 2021/782**.

rembourse au voyageur les coûts nécessaires, appropriés et raisonnables qu'il a supportés en concluant un contrat de transport avec d'autres prestataires de services de transport.

¹ Le paragraphe 1 de l'article 18 porte sur les obligations fixées à l'entreprise ferroviaire lorsqu'on peut raisonnablement s'attendre, soit au départ soit en cas de correspondance manquée ou d'annulation, à ce qu'un train arrive avec un retard de 60 minutes ou plus à la destination finale prévue (remboursement intégral du billet ou poursuite du voyage ou réacheminement vers la destination finale). Le paragraphe 2 de ce même article précise que lorsque l'entreprise réachemine le voyageur, cela ne génère pas de coûts supplémentaires pour le voyageur. Le paragraphe 4 prévoit que les prestataires de services de transport de réacheminement fournissent aux personnes handicapées ou à mobilité réduite un niveau d'assistance et d'accessibilité comparable lorsqu'ils proposent un service de remplacement. Le paragraphe 5 précise que les remboursements sont effectués dans un délai de 30 jours. Les paragraphes 6 et 7 portent sur l'établissement, au niveau européen, d'un formulaire commun de demandes de remboursement.

² On notera que la définition de ces services n'est pas exactement la même dans le règlement de 2021 et dans la directive de 2012, le premier mentionnant les services exploités exclusivement à des fins « historique ou touristique », là où la directive mentionne les services à finalité « historique ou culturelle ». Sous cette réserve, cette disposition n'appelle pas d'observation particulière.

³ Cet article fixe les exigences des entreprises ferroviaires en matière de couverture de la responsabilité civile : une entreprise ferroviaire doit être « suffisamment assurée ou dispose de garanties suffisantes dans des conditions de marché pour couvrir [...] sa responsabilité civile en cas d'accident, notamment en ce qui concerne les passagers, les bagages, le fret, le courrier et les tiers ». Nonobstant cette obligation, peuvent être pris en compte les spécificités et le profil de risque des différents types de services, notamment « des services ferroviaires à finalité historique ou culturelle ».

- Le 3° du I de l'article 28 ajuste, en conséquence, au sein de l'article L. 2151-3 du code des transports, le périmètre des obligations dont le non-respect est passible d'amende.

- L'article 28 du projet de loi procède, enfin, au **remplacement de la référence au règlement européen de 2007 par celui de 2021 dans plusieurs codes**. Ce remplacement concerne :

- **le premier alinéa de l'article L. 1115-9 du code des transports**, pour ce qu'il détermine les conditions dans lesquelles le gestionnaire d'infrastructure des services ferroviaires de transport de voyageurs, en coordination avec les entreprises ferroviaires, délivre aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, la réservation des prestations d'assistance en gare, à la montée ou à la descente du train et des prestations de transports de substitution (I, 4° du présent article) ;
- **l'article L. 2151-1 du même code**, qui prévoit que le règlement européen s'applique aux voyages et services ferroviaires pour lesquels une entreprise doit avoir obtenu une licence (I. 1°). Cette substitution permet de préciser que le nouveau règlement ne s'applique pas aux entreprises de transport guidé (métro, tramway, funiculaire, RER pour sa partie gérée par la RATP...) ;
- **l'article L. 511-7 du code de la consommation**, qui fixe le champ des recherches et constatations d'infractions des agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (II du présent article) ;
- **l'article L. 211-17 du code du tourisme**, qui établit les conditions dans lesquelles le voyageur a droit à une réduction des prix ou à des dommages et intérêts de la part de l'organisateur ou du détaillant de vente de voyages ou de séjours, sans préjudice des droits dont il dispose en application du règlement européen (III du présent article).

Ces coordinations n'appellent pas d'observation particulière.

- Le IV du présent article prévoit que ses dispositions **entrent en vigueur le 7 juin 2023**, en cohérence avec les dispositions de l'article 41 du règlement européen. L'entrée en vigueur des obligations faites aux entreprises ferroviaires en matière de nombre d'emplacements pour bicyclettes dans les trains affectés à ces services (article 6, paragraphe 4, du règlement) s'appliquera elle aussi dès le 7 juin 2023, alors que le règlement européen prévoit une application seulement à partir du 7 juin 2025.

III. Des avancées positives à compléter et à préciser

Le Gouvernement a **très largement intégré les dérogations au règlement** rendues possibles par celui-ci. Le droit national ou les conventions régionales conclues entre les AOM et les opérateurs historiques prévoient, néanmoins, déjà la possibilité d'adopter des **mesures plus favorables** à certaines des obligations prévues par le règlement.

Si la commission a jugé satisfaisant l'équilibre global de cet article, elle a adopté **cinq amendements** du rapporteur visant à en **améliorer la portée**.

- **Dans une logique de renforcement des droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite**, elle a ainsi adopté l'amendement COM-20¹ visant à imposer à l'ensemble des services ferroviaires, y compris urbains et suburbains, l'obligation d'indemnisation par les entreprises ferroviaires ou les gestionnaires des gares de la perte ou de l'endommagement des dispositifs d'assistance des personnes handicapées ou à mobilité réduite

- Elle a également adopté l'amendement COM-23², qui vise à coordonner **l'obligation d'élaboration d'un plan « train-vélo »**, par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) régionales et Île-de-France Mobilités, prévue par l'article 28 du projet de loi, **avec les autres dispositions relatives à l'accroissement de la part du vélo déjà prévues par le code des transports**.

Si l'élaboration de ces plans constitue une avancée, l'objectif de cet amendement est, d'une part, de faire en sorte **qu'ils soient élaborés en cohérence avec la délibération de l'AOM définissant le nombre de places minimales réservées aux vélos** dans les matériels roulants neufs et d'autre part, de **permettre de consulter le comité des partenaires sur ce plan**.

- L'amendement COM-22 rectifié³, adopté par la commission, tend à **reporter à 2025 l'entrée en vigueur, pour les services ferroviaires régionaux, de certaines dispositions relatives au remboursement, à l'indemnisation et à l'assistance des voyageurs qui disposent d'un billet direct pour effectuer leur voyage**.

En l'état actuel, la rédaction de l'article 28 sur ce sujet pose **des difficultés de deux ordres** :

- d'une part, il conduirait à accorder à des voyageurs d'un même train des droits différents selon s'ils ont une correspondance avec l'opérateur historique ou non ;

- d'autre part, il est susceptible de nuire au bon déroulement de l'ouverture à la concurrence, en ce qu'il imposerait à la seule SNCF

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-20.html.

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-23.html.

³ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-22.html.

Voyageurs un certain nombre d'obligations, pour un service que les nouveaux entrants ne seraient pas en mesure d'offrir.

C'est pourquoi, afin de permettre aux entreprises ferroviaires de prévoir des conditions financières de niveau équivalent sur l'ensemble du réseau, cet amendement propose de **reporter certaines des obligations prévues par le règlement européen à 2025**. Cette possibilité de dérogation est permise par l'article 2 du **règlement jusqu'au 7 juin 2028 pour les services ferroviaires régionaux**. Dans un souci de pragmatisme, l'amendement propose, pour l'heure, d'y déroger pour deux années seulement.

- La commission a également adopté l'amendement COM-24¹ qui prévoit **l'évaluation de la mise en œuvre des obligations et des dérogations prévues en application du règlement relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires cinq ans après leur mise en œuvre**. Cette évaluation permettra, le cas échéant, d'ajuster le champ des dérogations prévues, afin de **renforcer les droits des voyageurs ferroviaires et d'accroître la part modale du train**.

Enfin, la commission a adopté l'amendement rédactionnel COM-21².

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 28 ainsi modifié.

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-24.html.

² http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/140/Amdt_COM-21.html.

Article 29 (délégué)

Transport routier international avec le Royaume-Uni

Cet article vise à rectifier une erreur matérielle portant sur la sanction de la règle de cabotage applicable aux transporteurs établis au Royaume-Uni, en permettant de verbaliser et de sanctionner ces derniers, en vertu de l'accord de commerce et de coopération conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du 30 avril 2021.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter cet article sans modification.

I. Une erreur rédactionnelle de transposition à l'origine d'un contresens

L'accès au marché du service de transport routier international de marchandises est libéralisé au sein de l'Union européenne. Seules les **opérations de cabotage**¹ sont encadrées à l'article 8 du règlement n° 1072/2009².

Les échanges avec les pays n'appartenant pas à l'Union européenne sont régis par des règles d'accès au marché du service de transport routier de marchandises fixées par des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Dans ce cadre, l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du 30 avril 2021 fixe, par son article 462, les conditions de réalisation **des opérations de transport au sein du territoire d'un seul État membre.**

Ainsi sont autorisées les opérations de transport bilatéral entre le Royaume-Uni et un État membre de l'Union européenne, sans limitation du nombre de ces transports, ainsi que deux opérations de transport supplémentaires sur le territoire de l'Union européenne à la suite d'une opération de transport bilatéral, **dont une seule peut relever du cabotage.**

L'accord précité a été **transposé** par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021³ qui a introduit l'article L. 3452-7-1 dans le code des transports⁴. Plus précisément, le 3° de celui-ci dispose qu'est puni de 15 000 € d'amende le fait, pour une entreprise de transport routier de marchandises

¹ Une opération de cabotage routier de marchandises s'entend de tout transport de marchandises (chargement, déchargement) entre deux points du territoire national, réalisé par une entreprise non résidente.

² Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.

³ Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

⁴ Cet article est précisément issu de l'article 24 de la loi n° 2021-1308.

établie au Royaume-Uni, « *lorsque le transport routier international est à destination du territoire français, de méconnaître l'**obligation** d'effectuer, avec le même véhicule ou, s'il s'agit d'un ensemble de véhicules couplés, avec le même véhicule à moteur, plus d'un transport de cabotage sur le territoire français pendant une période de sept jours après l'achèvement du transport international en provenance du Royaume-Uni* ».

Or, la rédaction actuelle est à l'origine d'un **contresens puisqu'elle sanctionne l'obligation** pour un transporteur établi au Royaume-Uni de réaliser plus d'une opération de cabotage sur le territoire français, **et non l'interdiction**. Par conséquent, le droit français en vigueur ne permet pas de réprimer les manquements aux règles de cabotage fixées par l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

II. Corriger le droit pour sanctionner le non-respect de la règle de cabotage fixée par le droit européen

Telle est la raison pour laquelle il est proposé de modifier le 3° de l'article L. 3452-7-1 du code des transports **en remplaçant le mot « obligation » par le mot « interdiction »**.

Réparer cette erreur de rédaction permettra de sanctionner le non-respect de la règle de cabotage applicable aux transporteurs établis au Royaume-Uni et **de rendre ainsi pleinement effectif l'accord précité**.

En outre, la mesure contribuera à favoriser une **concurrence plus saine sur le marché du transport routier**, en condamnant les pratiques abusives aux règles de concurrence dans le transport routier de marchandises par les transports britanniques qui ne sont plus soumis aux règles européennes.

III. Une correction opportune

Cette correction rédactionnelle permettra de mettre fin à une inexactitude dans la transposition de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni grâce à la mise en œuvre d'une obligation explicite fixée par ce dernier et n'appelle pas à d'autres observations de la part de la commission.

La commission propose à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 29 sans modification.

TRAVAUX EN COMMISSION

Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis *(mercredi 9 novembre 2022)*

M. Didier Mandelli, président. – Je vous propose de débiter notre matinée avec la désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, qui serait examiné au fond par la commission des affaires sociales.

J'emploie le conditionnel car ce texte devrait être présenté en Conseil des ministres aujourd'hui, puis déposé sur le Bureau du Sénat. L'examen de ce texte en commission des affaires sociales, ainsi qu'en a décidé la dernière conférence des Présidents, aura lieu le mercredi 7 décembre au matin. Notre commission se réunira quant à elle le mardi 6 décembre à 17 heures. L'examen en séance publique se déroulera le mardi 13 décembre après-midi et, éventuellement, le soir.

Sur les 28 articles qui devraient composer le projet de loi, 4 articles relatifs au secteur des transports pourraient donc directement entrer dans le champ de compétences de notre commission et seraient, à ce titre, susceptibles d'être délégués au fond à notre commission.

Outre deux articles visant à corriger des erreurs matérielles ou des références, un article devrait porter sur la taxation des véhicules à moteur, et plus spécifiquement sur les péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route. Un quatrième article devait porter sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

D'autres articles portant sur des domaines aussi variés que le droit des sociétés ou la commande publique – pour ne citer que quelques exemples –, pourraient être délégués pour traitement au fond à d'autres commissions. Sous réserve du dépôt du texte, les commissions des finances, des lois et des affaires économiques devraient, en effet, elles aussi être concernées par des délégations au fond par la commission des affaires sociales.

Le calendrier d'examen de cette réforme technique s'annonce particulièrement serré puisque nous disposerons d'à peine un mois entre le dépôt du texte et son examen en commission. Mais je ne doute pas que le rapporteur que nous allons désigner dès à présent réussira à conduire ses travaux dans ces délais.

J'ai reçu la candidature de M. Cyril Pellevat. Je vous propose donc de le désigner en qualité de rapporteur pour avis.

Il n'y a pas d'opposition ?

La commission demande à être saisie pour avis sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, sous réserve de sa transmission, et désigne M. Cyril Pellevat rapporteur pour avis.

Examen en commission

(mardi 6 décembre 2022)

Réunie le mardi 6 décembre 2022, la commission a examiné le rapport pour avis de M. Cyril Pellevat sur le projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture

M. Jean-François Longeot, président. – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Cyril Pellevat sur le projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture. Notre commission a reçu de la commission des affaires sociales une délégation au fond pour l'examen des articles 26 à 29 de ce projet de loi. La commission des affaires sociales se réunira demain matin pour l'examen du texte au fond.

Je félicite notre rapporteur pour le travail accompli, dans un délai particulièrement contraint, ce qui ne l'a pas empêché de mener une dizaine d'auditions sur des sujets techniques.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – Notre commission est saisie pour avis avec délégation au fond des quatre articles du titre III, qui regroupe des dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de transports.

Je regrette les délais extrêmement serrés dans lesquels nous avons eu à examiner ce texte particulièrement technique. Déposé le 23 novembre dernier, nous avons disposé de moins de dix jours pour conduire un travail de fond sur les articles qui nous ont été délégués. Pour autant, j'ai conduit une dizaine d'auditions, qui m'ont permis d'entendre les principales parties prenantes concernées par ces articles qui, au-delà de leur aspect purement technique, ont une portée résolument concrète pour la vie quotidienne de nos concitoyens.

L'article 26 transpose la dernière version de la directive relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures, dite directive « Eurovignette ».

Cette directive prévoit des règles nouvelles de modulation et de majoration des péages applicables aux véhicules lourds de transport de marchandises et de personnes. Dans sa précédente version, elle imposait de moduler les péages en fonction des émissions de polluants atmosphériques des véhicules, c'est-à-dire en fonction de leur classe « EURO ». Cette obligation, mise en œuvre dans les contrats de concession conclus après 2010, n'a eu qu'une portée assez limitée : seuls 235 des 9 200 kilomètres

du réseau routier national concédé sont concernés par cette modulation. De plus, la grande majorité des véhicules lourds relèvent aujourd'hui de la classe EURO VI, la classe la plus stricte en matière d'émissions de polluants atmosphériques. Dès lors, comme l'a confirmé l'Autorité de régulation des transports (ART), cette modulation perd de sa pertinence. La Commission a présenté le 10 novembre dernier une proposition visant à définir de nouvelles normes EURO VII.

La version révisée de la directive « Eurovignette » prévoit quant à elle une modulation en fonction des émissions de CO₂ : c'est la première obligation fixée par la directive.

En second lieu, la directive prévoit l'obligation d'appliquer une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic à compter du 25 mars 2026.

Enfin, la troisième obligation impose de faire varier les péages applicables aux camionnettes et minibus en fonction de leur performance environnementale à compter de 2026.

Au-delà de ces éléments obligatoires, la directive donne aux États membres la possibilité de mettre en place d'autres dispositifs facultatifs, tels que la création d'un surpéage sur des tronçons saturés ou encore d'une redevance de congestion.

L'article 26 transpose dans le code de la voirie routière, de manière fidèle, les seules dispositions obligatoires de la directive. Pour éviter de remettre en cause les règles tarifaires des contrats autoroutiers et de bouleverser l'équilibre économique des contrats en cours, il prévoit, en conformité avec le droit européen, de n'appliquer ces nouvelles obligations qu'aux contrats de concession conclus postérieurement au 24 mars 2022.

Au-delà de cette transposition des seules obligations de la directive « Eurovignette », je vous proposerai plusieurs amendements ouvrant le recours à certains des dispositifs facultatifs prévus par la directive, ceci pour relever l'ambition du texte et mieux accompagner le mouvement de décarbonation du transport routier. Je pense notamment à la possibilité d'exonérer de redevance pour coûts externes les véhicules relevant de la classe EURO la plus stricte pendant quatre ans, ce qui permettra d'encourager le renouvellement des flottes, ou encore à la possibilité d'appliquer une modulation en fonction de la congestion du trafic.

Par ailleurs, j'ai constaté que la transposition proposée par cet article 26 se contentait de modifier les seules dispositions relatives aux contrats de concession autoroutiers. Or, l'ordonnance relative à l'instauration d'une taxe sur le transport de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) obéit également aux règles fixées par la directive « Eurovignette ». La taxe alsacienne doit ainsi être actualisée au regard du droit européen révisé. Aussi, il nous revient, pour donner davantage de visibilité à la CEA dans la mise en œuvre de sa taxe, de transposer *a minima*

les obligations prévues par la dernière directive. Je vous proposerai donc un amendement en ce sens.

L'article 28 du projet de loi, ensuite, met en application le règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

Afin de mieux les protéger en cas de retard, d'annulation ou de discrimination, ce texte procède à une refonte du règlement de 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Plusieurs améliorations sont proposées par ce texte européen, en matière d'assistance aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, en faveur de l'accroissement de la place des vélos dans le système ferroviaire et du renforcement de l'information des voyageurs. Il prévoit également de meilleures conditions de remboursement, de réacheminement, d'indemnisation et d'assistance en cas de retard ou d'annulation d'un train.

La présidente de la commission des transports du Parlement européen y a vu un « pas en avant », même si le Parlement était plus ambitieux pour étendre les droits des consommateurs. La portée de ce nouveau règlement doit, en effet, être relativisée parce que le droit national est déjà souvent plus favorable que la « norme minimale » européenne – par exemple s'agissant du nombre de places de vélos ou des droits à l'information des voyageurs – mais aussi parce que le Gouvernement en a restreint le champ d'application aux services urbains, suburbains et régionaux de transport ferroviaire, en recourant à un certain nombre de dérogations. J'entends cependant son argument, en particulier sur le nombre de voyageurs beaucoup plus élevé dans ces transports du quotidien et les caractéristiques différentes des conditions de voyage – notamment l'absence de billet nominatif, contrairement aux TGV et Intercités.

De plus, à un article près, le Gouvernement a choisi la dérogation au règlement la plus étendue possible en n'appliquant à ces services que les articles qui concernent l'ensemble des modes de transport ferroviaire, sachant qu'en tout état de cause, il ne s'applique pas aux services de transport guidé que sont le métro, le tramway et, au moins pour partie, le RER.

Pour l'essentiel, nous sommes donc conduits à nous prononcer sur le champ des exceptions aux principes fixés par le règlement.

Si l'équilibre proposé par l'article 28 est globalement satisfaisant, je vous proposerai quelques ajustements.

Je vous proposerai de renforcer les droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite en prévoyant une obligation d'indemnisation par les entreprises ferroviaires et les gestionnaires des gares en cas de perte ou d'endommagement d'équipements de mobilité, comme les fauteuils roulants, de dispositifs d'assistance ou la blessure d'un chien d'assistance.

Je vous proposerai aussi de reporter à 2025 l'entrée en vigueur, pour les services ferroviaires régionaux, de certaines dispositions relatives au remboursement, à l'indemnisation et à l'assistance des voyageurs qui disposent d'un billet direct pour effectuer un voyage. En l'état actuel, cette disposition est de nature à créer des ruptures d'égalité entre différentes catégories de voyageurs, d'une part, et à entraver le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence, d'autre part.

Je vous proposerai, enfin, de prévoir une évaluation des dérogations aux obligations fixées par le règlement européen, dans un délai de cinq ans. Cette évaluation pourrait être l'occasion d'ajuster le champ de ces dérogations, afin d'améliorer davantage les droits des voyageurs ferroviaires et d'accroître la part modale du transport ferroviaire.

Enfin, les deux autres articles qui nous ont été renvoyés au fond, les articles 27 et 29, apportent des corrections rédactionnelles qui n'appellent pas d'observation particulière. Je vous proposerai, dans un souci de sécurité juridique, de ratifier l'ordonnance qui transpose une directive européenne relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires.

M. Jacques Fernique. – Il est surprenant que la transposition ait oublié d'inclure la taxe mise en place en Alsace. Nous avons pourtant, au Sénat, introduit des dispositions pour anticiper cette actualisation de la directive « Eurovignette », notamment pour prendre en compte dans la taxation des véhicules leur contribution à la pollution, mais cet ajout n'avait pas survécu à la navette. Nous pouvons aujourd'hui y revenir. J'ai compris que la transposition proposée était *a minima*, vous le dites, mais alors quels seront les autres outils que la CEA pourra mobiliser pour aller plus loin ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – La CEA pourrait par exemple mettre en place une redevance pour congestion. Je vous indique d'ores et déjà que, si l'inclusion de la taxe alsacienne dans la transposition semble faire consensus parmi les sénateurs alsaciens que j'ai consultés, le Gouvernement paraît préférer passer par la voie d'une ordonnance, ce qui lui ferait donner un avis défavorable à notre amendement ; nous verrons bien ce qu'il en est.

M. Jean-François Longeot, président. – Il entre pleinement dans le rôle du législateur de légiférer en examinant un texte législatif plutôt qu'en approuvant un projet de loi d'habilitation à légiférer par ordonnances. Il est essentiel que le Sénat exerce pleinement son rôle à cet égard.

Nous devons fixer, conformément à l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, le périmètre de l'article 45 de la Constitution sur ces articles dont le fond nous est délégué.

M. Cyril Pellevat rapporteur pour avis. – Je vous propose de retenir dans le périmètre du texte les dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne concernant :

- la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières ;
- les installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires ;
- les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ;
- le transport routier international avec le Royaume-Uni.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 26 (délégué)

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-13 précise que les véhicules concernés par les nouvelles obligations de modulation et de majoration prévues par la directive « Eurovignette » dans sa version de 2022, sont les véhicules d'un poids total autorisé en charge supérieur à 3,5 tonnes.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-14 donne la possibilité, dans les futurs contrats de concession, d'exonérer de péages les véhicules à émission nulle. Cette possibilité est temporaire et s'achèvera au 31 mars 2025, conformément à ce que permet la directive « Eurovignette », dans sa dernière version.

L'amendement COM-14 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-25 donne la possibilité, dans les futurs contrats de concession, de moduler les péages appliqués aux véhicules lourds en fonction du moment de la journée, du type de journée ou encore de la saison. Cette possibilité, déjà mise en œuvre par quelques contrats en cours, pourrait permettre d'optimiser la demande de transport et l'utilisation des infrastructures, mais aussi de réduire la congestion.

Cet amendement précise également que les modulations applicables aux péages des véhicules lourds, qu'il s'agisse de la modulation en fonction des émissions de CO₂ ou de la modulation horaire, sont sans effet sur les recettes de l'exploitant. Cette disposition est déjà prévue dans d'autres articles du code de la voirie routière relatifs aux modulations de péages.

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. - L'amendement COM-16 laisse la possibilité aux futurs contrats de concession d'exonérer de la redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique due au trafic les véhicules relevant de la classe EURO la plus stricte, donc ceux qui

émettent le moins de polluants atmosphériques. En application de la directive « Eurovignette », et dans un souci d'efficacité, cette possibilité n'est prévue que pour les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la classification EURO. Si la révision des normes EURO a une périodicité très variable, la transition du parc vers la dernière norme est en général rapide d'après les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Dans le contexte de la révision des normes EURO, cet amendement encouragera donc davantage les transporteurs au renouvellement des flottes de véhicules lourds par des véhicules moins émetteurs de polluants atmosphériques.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-17 précise que le décret en Conseil d'État pris pour l'application des nouvelles obligations en matière de péages applicables aux poids lourds fait l'objet d'un avis consultatif de l'Autorité de régulation des transports. Pour rappel, l'une des missions de l'ART est de veiller à la bonne application des tarifs de péage autoroutier.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-15 reporte à 2026 l'obligation d'une redevance pour coûts externes liés à la pollution atmosphérique pour les véhicules lourds. Cette application à compter de 2026, prévue par la directive « Eurovignette », permettra aux transporteurs d'anticiper l'instauration de cette majoration et de renouveler leur parc de véhicules, une fois que les nouvelles normes EURO entreront en vigueur.

M. Jacques Fernique. – Si je comprends bien, on repousse l'obligation à 2026, mais pour les concessions en cours, cela pourra être plus loin encore, selon leur terme.

M. Ronan Dantec. – L'obligation ne serait donc pas générale à compter de 2026 ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – Effectivement, nous repoussons l'obligation à 2026, pour les nouvelles concessions, mais en réalité la plupart des renouvellements de concessions est prévue pour plus tard.

M. Jacques Fernique. – L'amendement s'appliquera-t-il à la CEA ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – Non.

L'amendement COM-15 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 26 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 26

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – La transposition proposée par l'article 26 ne s'appliquant qu'aux péages autoroutiers, elle ne concerne pas l'ordonnance relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace (CEA). L'amendement COM-18 répare cet oubli en transposant pour cette taxe les seules dispositions obligatoires de la directive « Eurovignette » ; il prévoit notamment qu'à compter de 2024, la modulation de la taxe repose sur les émissions de CO₂ des véhicules, et non plus sur les classes EURO. Nous l'avions d'ailleurs proposé par anticipation dans le débat sur l'ordonnance relative à cette taxe.

Cet amendement pourra être complété au cours de la navette, par d'autres dispositions facultatives prévues par la directive et qui sembleraient opportunes à la CEA.

L'amendement COM-18 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter cet article additionnel.

Article 27

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-19 corrige plusieurs erreurs matérielles introduites par l'ordonnance transposant la directive relative aux installations de réception portuaire pour le dépôt des déchets des navires et propose de ratifier cette ordonnance pour lui donner pleine valeur législative.

L'amendement COM-19 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 27 ainsi modifié.

Article 28

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'article 28 exonère les services ferroviaires urbains et suburbains de l'obligation d'indemnisation, par les entreprises ferroviaires ou les gestionnaires des gares, de la perte ou de l'endommagement des dispositifs d'assistance des personnes handicapées et à mobilité réduite. L'amendement COM-20 impose cette obligation à l'ensemble des services ferroviaires, ceci pour renforcer les droits des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

M. Stéphane Demilly. – Qu'est-ce que cela signifie, plus précisément ?

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – Un dédommagement doit être prévu quand, à l'occasion du service du transport, il y a perte ou endommagement des dispositifs d'assistance des personnes handicapées ou

à mobilité réduite, par exemple un fauteuil roulant ; cet amendement étend cette obligation aux services ferroviaires urbains et suburbains, absents dans la transposition.

M. Jacques Fernique. – C'est effectivement plus précis.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement y est apparemment favorable, et les opérateurs également.

L'amendement COM-20 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-21 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-23 coordonne l'élaboration obligatoire d'un plan « train-vélo », par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) régionales et Île-de-France Mobilités, avec les autres dispositions relatives à l'accroissement de la part du vélo déjà prévues par le code des transports. Il précise que la délibération de l'AOM définissant le nombre de places minimales réservées aux vélos dans les matériels roulants neufs est prise en cohérence avec ce plan ; il prévoit également la possibilité de consulter le comité des partenaires sur ce plan.

L'amendement COM-23 est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-22 rectifié reporte à 2025 l'entrée en vigueur, pour les services ferroviaires régionaux, de certaines dispositions relatives au remboursement, à l'indemnisation et à l'assistance des voyageurs qui disposent d'un billet direct pour effectuer leur voyage.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 28 accorderait aux voyageurs d'un même train des droits différents selon qu'ils ont une correspondance avec l'opérateur historique ou pas. Il pourrait également nuire au bon déroulement de l'ouverture à la concurrence, en ce qu'il imposerait à la seule SNCF Voyageurs un certain nombre d'obligations, pour un service que les nouveaux entrants ne seraient pas en mesure d'offrir.

Le report à 2025 de certaines des obligations permettra aux différents opérateurs ferroviaires de définir des conditions financières plus équitables sur l'ensemble du réseau. Cette possibilité de dérogation est permise jusqu'au 7 juin 2028 pour les services ferroviaires régionaux par l'article 2 du règlement. Dans un souci de pragmatisme, je vous propose, pour l'heure, d'y déroger pour deux années seulement.

L'amendement COM-22 rectifié est adopté.

M. Cyril Pellevat, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-24 prévoit d'évaluer la mise en œuvre des obligations et des dérogations prévues en application du règlement relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires, cinq ans après leur mise en œuvre. Cette évaluation permettra, le cas échéant, d'ajuster le champ des

déroгations prévues, afin de renforcer les droits des voyageurs ferroviaires et d'accroître la part modale du train.

L'amendement COM-24 est adopté.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 28 ainsi modifié.

La commission proposera à la commission des affaires sociales d'adopter l'article 29 sans modification.

M. Jean-François Longeot, président. – Nous en avons terminé avec l'examen des amendements. La commission des affaires sociales se réunira demain matin pour l'examen du rapport au fond et l'élaboration de son texte. Le projet de loi sera examiné en séance publique le 13 décembre prochain.

La commission donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 26			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-13	Précision relative au tonnage des véhicules soumis aux péages	Adopté
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-14	Possibilité d'exonérer et de réduire les péages des véhicules à émission nulle jusqu'au 31 mars 2025	Adopté
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-25	Possibilité de moduler les péages en fonction du moment et précision selon laquelle les modulations sont sans effet sur les recettes de l'exploitant	Adopté
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-16	Possibilité d'exonération de 4 ans de la redevance pour coûts externes pour les véhicules qui relèvent de la norme EURO la plus stricte	Adopté
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-17	Avis consultatif de l'Autorité de régulation des transports sur le décret en Conseil d'État	Adopté
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-15	Entrée en vigueur de la redevance pour coûts externes liés à la pollution atmosphérique en 2026	Adopté
Article additionnel après article 26			
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-18	Transposition de la directive « Eurovignette » au sein de l'ordonnance relative à l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises par la Collectivité européenne d'Alsace	Adopté
Article 27			
M. PELLELAT, rapporteur pour avis	COM-19	Correction d'erreurs rédactionnelles dans le code des transports et ratification de l'ordonnance	Adopté

		n° 2021-1165 transposant la directive de 2019 relative aux installations de réception portuaire pour le dépôt des déchets des navires	
Article 28			
M. PELLEVAT, rapporteur pour avis	COM-20	Extension de l'obligation d'indemnisation par les entreprises ferroviaires ou les gestionnaires des gares de la perte ou de l'endommagement des dispositifs d'assistance des personnes handicapées ou à mobilité réduite	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur pour avis	COM-21	Amendement rédactionnel	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur pour avis	COM-23	Mise en cohérence de l'obligation d'élaboration de plans « train vélo » avec les dispositions relatives au vélo déjà prévues par le code des transports	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur pour avis	COM-22 rect.	Report à 2025 de certaines obligations en matière d'indemnisation, de remboursement et d'assistance s'appliquant aux billets directs pour les services ferroviaires régionaux	Adopté
M. PELLEVAT, rapporteur pour avis	COM-24	Évaluation des dérogations prévues à l'article 28 au bénéfice des services urbains, suburbains et régionaux de transport ferroviaire de voyageurs	Adopté

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION
ET DE L'ARTICLE 44 *bis*
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT**

**PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS
D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE
DANS LES DOMAINES DE L'ÉCONOMIE,
DE LA SANTÉ, DES TRANSPORTS ET DE L'AGRICULTURE**

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS*
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial¹.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a proposé à la commission des affaires sociales, lors de sa réunion du mardi 6 décembre 2022, d'arrêter **le périmètre indicatif du projet de loi n° 140 (2022-2023) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.**

Elle a considéré que ce périmètre incluait l'adaptation au droit de l'Union européenne concernant :

- la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières ;
- les installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires ;
- les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ;
- le transport routier international avec le Royaume-Uni.

¹ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 29 novembre 2022

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports* : **MM. Michel QUIDORT**, vice-président et **Marc DEBRINCAT**, délégué général.

- *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités* : **MM. Abdel BENDAIRA**, sous-directeur adjoint financements innovants et contrôle des concessions d'autoroutes, **Christophe MASCITTI**, chef de bureau des contrats et de l'aménagement du réseau routier concédé, et **Renato QUITAN**, chargé d'études ferroviaires au bureau des opérateurs et des services ferroviaires de voyageurs, **Mmes Aurélie VAYSSIÉ**, chargée de mission "promotion du droit de l'environnement dans les ports et prévention des risques", **Emmanuelle POLIGNÉ**, cheffe du bureau transport routier de marchandises et **Delphine HARDY**, conseillère parlementaire.

- *Association des sociétés françaises d'autoroutes* : **MM. Christophe BOUTIN**, délégué général, **Christophe SAINTILLAN**, DGA de Vinci Autoroutes, **Jean-Vianney d'HALLUIN**, directeur du contrat de concession Cofiroute, **Christian AMBRUN**, directeur juridique du groupe APRR, **Rainier d'HAUSSONVILLE**, secrétaire général du groupe Sanef et **Étienne MERCIER**, directeur des concessions du groupe Sanef.

Mercredi 30 novembre 2022

- *Fédération nationale des transports routiers* : **Mme Florence BERTHELOT**, déléguée générale.

- *Organisation des transporteurs routiers européens* : **M. Jean-Marc RIVÉRA**, secrétaire général.

- *Union des entreprises de transport et de logistique de France* : **Mme Olga ALEXANDROVA**, directrice déléguée au pôle « Terrestre », **M. Olivier PONCELET**, délégué général.

- *Régions de France* : **M. David HERRGOTT**, conseiller transports ferroviaires.

- *Autorité de régulation des transports* : **MM. Philippe RICHERT**, président par intérim et **Jordan CARTIER**, secrétaire général.

Jeudi 1^{er} décembre 2022

- *SNCF Voyageurs* : **MM. Christophe GARAT**, secrétaire général adjoint, **Bruno SOUCHON**, directeur de cabinet adjoint au président-directeur général et **Mme Laurence NION**, conseillère parlementaire.

Vendredi 2 décembre 2022

- *Association française du rail* : **M. Claude STEINMETZ**, président de Transdev et directeur ferroviaire France de Transdev, **Mmes Alix LECADRE**, directrice offres et métiers ferroviaires - Transdev et **Anne-Cécile DELBES**, directrice juridique et achats-Trenitalia France, **M. Franck TUFFEREAU**, délégué général et **Mme Solène GARCIN-BERSON**, directrice juridique.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Groupement des autorités responsables de transport (GART)*
- *Île de France Mobilités (IDF Mobilités)*
- *Régie autonome des transports parisiens (RATP)*

ANNEXE
LISTE DES AMENDEMENTS ADOPTÉS
PAR LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Amendement COM-13

Amendement COM-14

Amendement COM-25

Amendement COM-16

Amendement COM-17

Amendement COM-15

Amendement COM-18

Amendement COM-19

Amendement COM-20

Amendement COM-21

Amendement COM-23

Amendement COM-22 rect.

Amendement COM-24

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl22-140.html>