

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale

Section des travaux publics

Séance du 5 février 2026

N° 410454

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATION
AVIS**

NOR : TRAT2600206L/Verte-1

**Projet de loi-cadre
relatif au développement des transports**

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 6 janvier 2026 d'un « projet de loi-cadre relatif au développement des transports ». Ce projet a fait l'objet de deux saisines rectificatives enregistrées les 26 janvier et 2 février 2026.

2. Ce projet de loi comprend dix-neuf articles regroupés en cinq titres, respectivement intitulés « Dispositions relatives aux réseaux routiers », « Dispositions relatives au transport ferroviaire », « Dispositions relatives aux transports en commun », « Dispositions relatives au fret » et « Dispositions transverses ». Si ces dispositions présentent une certaine diversité d'objet et de portée, elles trouvent toutefois une inspiration commune dans la volonté du Gouvernement de promouvoir l'intermodalité et la décarbonation des transports, de sécuriser leur planification et leur financement à long terme.

3. L'étude d'impact a été enregistrée le 14 janvier 2026 et modifiée par une saisine rectificative enregistrée le 28 janvier 2026. Malgré certaines insuffisances ponctuelles relevées par le Conseil d'Etat dans ses échanges avec le Gouvernement, elle éclaire suffisamment le projet de loi et répond ainsi aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

4. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a été soumis à toutes les instances dont la consultation était obligatoire.

5. Au-delà de ces remarques liminaires, et outre diverses améliorations de rédaction qu'il suggère, le projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

Encadrement des lois de programmation dans le domaine des infrastructures de transport

6. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 34 de la Constitution dispose, dans son antépénultième alinéa : « *Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ».

Il relève que, parmi les propositions de la conférence « Ambition France Transports », présentées en juillet 2025 et dont sont, pour une part, issues les propositions du projet de loi, figure l'inscription du financement des transports dans un cadre pluriannuel et stable. Le

Gouvernement entend soumettre au Parlement des dispositions prévoyant les principales caractéristiques que devraient présenter, tant cette prochaine loi de programmation que celles qui lui succéderont, afin de satisfaire aux exigences de cohérence, de prévisibilité et de stabilité sur une longue durée dans lesquelles il souhaite inscrire les investissements concernés.

Le projet de loi fixe ainsi une durée minimale de dix ans pour les lois de programmation relatives aux investissements dans le secteur des transports, auxquelles il entend imposer de comporter les modalités de financement des investissements projetés. Il prévoit ensuite que la première loi de programmation mettant en application ces principes affectera, en totalité, au financement des infrastructures de transport les recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières et confie à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France le soin d'en assurer la répartition selon des critères d'équité territoriale.

7. Le Conseil d'Etat relève, en premier lieu, que l'article 34 de la Constitution, dans son dernier alinéa, réserve à la seule loi organique compétence pour préciser et compléter l'ensemble des dispositions qu'il comporte (Conseil constitutionnel, décision 2012-653 DC du 9 août 2012). Il en résulte que l'encadrement des futures lois de programmation des infrastructures de transport ne peut, sans méconnaître cet article de la Constitution, résulter d'une loi ordinaire.

8. Le Conseil d'Etat rappelle, en second lieu, qu'aux termes du III de l'article 2 de loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « *L'affectation, totale ou partielle, à un tiers d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances* » et que, par ailleurs, en application de l'article 16 du même texte, seule la loi de finances peut, sous certaines conditions, affecter, au sein du budget général, certaines recettes à certaines dépenses. Il constate que les « recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières » constituent des ressources de l'Etat. Il estime, en conséquence, que les dispositions prévoyant l'affectation au financement des infrastructures de transport des recettes publiques spécifiques aux concessions autoroutières méconnaissent également les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil d'Etat ne peut retenir les dispositions en cause.

Traitements automatisés des données à caractère personnel nécessaires aux systèmes de péage sans recours à une barrière physique

9. Le projet de loi comporte des dispositions visant à autoriser les sociétés concessionnaires d'autoroutes à mettre en œuvre des traitements de données personnelles afin de permettre le développement des systèmes de péage en « flux libre ».

Le Conseil d'Etat relève que plusieurs sociétés concessionnaires d'autoroutes ont déjà mis en place de tels systèmes, qui utilisent un système de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, en se conformant à cette fin aux obligations requises par le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD).

10. Il note qu'il résulte des articles 87 et 89 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés que les traitements de données personnelles qui sont mis en œuvre « à des fins de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en

la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, par toute autorité publique compétente ou tout autre organisme ou entité à qui a été confié, à ces mêmes fins, l'exercice de l'autorité publique et des prérogatives de puissance publique » doivent être autorisés par une disposition législative ou réglementaire dans les conditions prévues par cette loi. L'article 46 de la loi du 6 janvier 1978 précise la liste des personnes physiques et morales autorisées à effectuer de tels traitements.

Le Conseil d'Etat relève que les traitements de données personnelles que les sociétés concessionnaires d'autoroutes mettent en œuvre dans le cadre du déploiement des systèmes de « flux libre » ont pour finalité principale la collecte des péages dus par les usagers du réseau qu'elles exploitent. La circonstance que de telles données puissent, le cas échéant, être ultérieurement utilisées à des fins de répression des infractions de non-paiement du péage, prévues aux articles R. 419-1 et R. 419-2 du code de la route, ne constitue qu'une finalité accessoire de ces traitements. Il en déduit que de tels traitements relèvent du champ du seul RGPD, sans que la disposition proposée soit nécessaire pour en autoriser la mise en œuvre.

Par suite, il propose de ne pas retenir ces dispositions.

Déploiement des infrastructures de recharge sur les autoroutes et voies rapides

11. Le projet de loi comporte des dispositions dont l'objet est de porter le taux maximum de prise en charge du raccordement au réseau d'électricité des infrastructures de recharge des véhicules électriques et hybrides ouvertes au public situées sur les installations annexes des routes express et des autoroutes non concédées par le tarif d'utilisation des réseaux (Turpe) de 40 % à un maximum de 75 % pendant une période allant jusqu'au 31 décembre 2030, afin d'accompagner le développement, aujourd'hui insuffisant, des infrastructures de recharge indispensable à un recours accru aux véhicules électriques et hybrides, notamment aux poids lourds, sur les axes essentiels du réseau structurant non concédé. Elles s'inspirent de dispositions précédemment insérées à l'article 64 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, désormais caduques.

12. Le Conseil d'Etat relève, en premier lieu, que ces dispositions, qui s'intègrent dans un ensemble de politiques publiques tendant au remplacement progressif des véhicules thermiques par des véhicules électriques, poursuivent un objectif d'intérêt général. Elles doivent notamment permettre à la France d'atteindre les objectifs fixés par le règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

13. En second lieu, il observe que le Gouvernement entend restreindre leur champ aux seules installations annexes des routes express et des autoroutes non concédées du réseau routier. Le Conseil d'Etat relève que ce choix répond à l'objectif d'améliorer les possibilités, à ce jour insuffisantes, de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables en itinérance, afin d'encourager le recours à ces véhicules pour des déplacements sur longues distances. Il observe, par ailleurs, que si ces dispositions du projet de loi excluent les autoroutes concédées de leur champ, le déploiement des bornes de recharge ouvertes au public sur les aires de service de ces dernières peut, en application de l'article L. 122-4 du code de la voirie routière, être intégré à l'assiette de la concession et couvert financièrement par le péage. Il en déduit que le champ de

ces dispositions est cohérent avec l'objectif poursuivi et n'induit pas de rupture d'égalité injustifiée à l'égard des autres gestionnaires du domaine public routier.

14. Enfin, le Conseil d'Etat relève que le dispositif de soutien financier prévu par ces dispositions est transitoire, qu'il est limité aux seuls coûts de raccordement aux réseaux, hors coûts de renforcement, et que l'autorité administrative pourra, par arrêté pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, en moduler le niveau en fonction notamment des caractéristiques de l'infrastructure de recharge, du coût du raccordement et du niveau de couverture par les infrastructures de recharge existantes. Le Conseil d'Etat en déduit que ces dispositions du projet de loi, sous réserve de préciser qu'elles s'appliquent aux routes non concédées appartenant au réseau routier national ainsi qu'au réseau transeuropéen, afin d'inclure explicitement certaines parties de ce réseau gérées par certaines collectivités territoriales, répondent de façon adéquate et proportionnée à l'objectif qu'elles poursuivent.

Amélioration de la lutte contre la fraude sur le réseau autoroutier et notamment le réseau autoroutier concédé, par une meilleure identification des usagers auteurs d'infractions

15. Le projet de loi comporte des dispositions tendant à permettre aux agents assermentés des sociétés concessionnaires d'autoroutes d'obtenir communication, auprès de l'administration fiscale, des adresses postales des usagers ne s'étant pas acquittés du montant du péage.

Ces dispositions visent à améliorer la mise en œuvre, par ces agents, de la procédure de transaction aujourd'hui définie à l'article 529-6 du code de procédure pénale, qui incite les usagers en cause à s'acquitter de leurs obligations dans les plus brefs délais. Or, à ce jour, une part importante des courriers et avis de paiement adressés à ces personnes dans le cadre de cette procédure ne leur parviennent pas, faute de mise à jour de la base de données à laquelle ces agents ont accès. En permettant à ces derniers d'obtenir communication auprès de l'administration fiscale de l'adresse postale des usagers en cause, le Gouvernement entend permettre que l'ensemble des personnes concernées puissent être mises en mesure de régler leur péage le plus tôt possible, sans attendre de recevoir un avis d'amende forfaitaire majorée du Trésor public. Elles visent, corrélativement, à décharger les services de ce dernier d'un nombre inutilement important de procédures de recouvrement au titre des dispositions citées précédemment du code de procédure pénale.

16. En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que ces dispositions répondent à un objectif d'intérêt général. En second lieu, il estime que le droit de communication qu'elles ouvrent aux agents assermentés des sociétés concessionnaires d'autoroutes doit être limité aux seules adresses postales des personnes concernées, à l'exclusion de toute autre donnée personnelle, et relève qu'un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, en précisera les modalités d'application. Il estime ainsi que ces dispositions ne portent pas au secret fiscal qui couvre ces informations une atteinte disproportionnée par rapport à l'objectif qu'elles poursuivent.

17. Le projet de loi comporte, en outre, des dispositions destinées respectivement à prévoir la compétence des agents assermentés des sociétés concessionnaires d'autoroutes pour verbaliser certains stationnements gênants sur les bretelles d'accès et les ouvrages annexes des autoroutes concédées et à prévenir les demandes d'exonération frauduleuses s'agissant de l'écocontribution mise en œuvre en Alsace et certaines régions volontaires. Ces dispositions n'appellent pas d'observations du Conseil d'Etat.

Dispositions relatives à la situation financière de SNCF Réseau

18. Issues de dispositions législatives successives depuis la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, les dispositions de l'article L. 2111-10-1 du code des transports ont pour objet d'amener SNCF Réseau à maîtriser son endettement, en lui imposant de respecter, à partir du 1er janvier 2027, une valeur maximale du ratio entre sa dette financière et sa marge opérationnelle. Le II de cet article établit, à titre transitoire tant que ce plafond ne sera pas respecté, des critères encadrant chaque investissement. Ces derniers garantissent, d'une part, que SNCF Réseau ne peut financer aucun investissement de développement et, d'autre part, que sa contribution éventuelle au financement d'investissements de renouvellement ou de modernisation réalisés sur demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers, n'est possible que si le rendement de cette contribution couvre au moins le coût de son capital. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2027, aux termes du I du même article, SNCF Réseau ne pourra pas financer d'investissements qui conduiraient à lui faire dépasser ce plafond, ni apporter une contribution au financement d'investissements de renouvellement ou de modernisation réalisés sur demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de tout autre tiers si le rendement de sa contribution financière ne couvre pas le coût de son capital.

Le même article L. 2111-10-1 du code des transports prévoit que la détermination de la valeur maximale de ce ratio est fixée par les statuts de SNCF Réseau adoptés au plus tard le 31 décembre 2019. Par application de cette disposition, le plafond de ce ratio a été fixé à six par l'article 23 des statuts annexés au décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau. L'ensemble de ces dispositions instaurent un principe de gestion financière communément appelé « règle d'or » afin, d'une part, de constituer, pour la gestion de la société, une contrepartie aux opérations successives de reprise par l'Etat de la dette de SNCF Réseau et, d'autre part, de permettre à la société de résister aux demandes d'investissements nouveaux qui ne seraient pas suffisamment financées par les collectivités publiques demanderesses.

19. Le projet de loi prévoit, d'une part, de reporter de deux ans, du 1^{er} janvier 2027 au 1^{er} janvier 2029, la mise en œuvre des dispositions citées précédemment de l'article L. 2111-10-1 du code des transports. Ce report de deux ans conduit donc à prolonger la période transitoire prévue au II du même article L. 2111-10-1. Le Conseil d'Etat relève que ce report semble nécessaire eu égard à la situation financière de la société, tant actuelle que projetée sur les cinq prochaines années, dont l'amélioration ne pourrait en tout état de cause être suffisante pour respecter le plafond mentionné au point 18 le 1^{er} janvier 2027.

20. Le projet de loi prévoit également, d'autre part, de supprimer toute référence à une date particulière pour la fixation du plafond du ratio précité dans les statuts de SNCF Réseau, ce qui permettra aux organes compétents de le modifier à l'avenir, après approbation par décret en Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat rappelle que l'article 8, relatif au « Financement du gestionnaire de l'infrastructure » de la section 3 « Assainissement de la situation financière » de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen fixe aux Etats membres, l'objectif de veiller « *à ce que les comptes de profits et pertes du gestionnaire de l'infrastructure, dans des conditions normales d'activité et au cours d'une période raisonnable qui ne dépasse pas cinq ans, présentent au moins un équilibre entre, d'une part, les recettes tirées des redevances d'utilisation de l'infrastructure, les excédents dégagés d'autres activités commerciales, les*

revenus non remboursables de sources privées et le financement par l'Etat, y compris, le cas échéant, les avances de l'Etat, et, d'autre part, les dépenses d'infrastructure ». Il relève que tout nouvel assouplissement de la « règle d'or » résultant de l'article L. 2111-10-1 du code des transports devra respecter l'objectif fixé par cette directive, au demeurant repris par le contrat de performance en cours de négociation entre l'Etat et SNCF Réseau. Il estime cependant que, par elles-mêmes, les dispositions du projet de loi ne méconnaissent pas cet objectif, ni aucun principe de valeur constitutionnelle ou conventionnelle.

Dispositions relatives aux montages financiers possibles pour financer les investissements dans le réseau ferré national

21. Pour réaliser et financer certains investissements de modernisation du réseau ferré national, et accélérer notamment le déploiement du système de signalisation et de communication du Système européen de gestion du trafic ferroviaire (*European Rail Traffic Management System - ERTMS*), le projet de loi ouvre la possibilité à SNCF Réseau de créer, à travers une société filiale, un mode particulier de financement de ces investissements.

Le Conseil d'Etat relève que, selon le Gouvernement, le schéma envisagé, s'inspirant de mécanismes déjà utilisés dans d'autres secteurs, consisterait à créer avec un apporteur externe de capitaux une filiale, au capital social de laquelle SNCF Réseau contribuerait à hauteur de 51 % sous la forme d'un apport en jouissance d'une partie du domaine public ferroviaire, tandis qu'un ou plusieurs partenaires externes contribuerait à hauteur de 49 % par un apport financier. Cet apport financier serait intégralement consacré au financement des investissements de modernisation incomptant à SNCF Réseau. La filiale serait rémunérée par SNCF Réseau de telle façon que les dividendes dégagés permettraient la juste rémunération du partenaire externe. Afin de ne pas être qualifiée de gestionnaire de réseau d'infrastructure, au sens des articles 3.2, 7, 13 et du chapitre IV de la directive 2012/34 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen et du titre I^{er} du livre I^{er} de la deuxième partie du code des transports, la filiale ainsi constituée signerait un contrat d'exploitation confiant à SNCF Réseau l'exploitation des éléments du domaine public que cette filiale se serait vu confier en jouissance. Le Gouvernement entend également conserver à SNCF Réseau la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du projet de modernisation du réseau ferroviaire et assurer un contrôle complet de SNCF Réseau sur sa filiale par un pacte d'actionnaires avec le partenaire externe. Les fonds apportés par le ou les partenaires privés dans ce cadre revêtiraient le caractère de quasi-fonds propres et ne seraient donc pas comptabilisés dans la dette de SNCF Réseau.

22. Au préalable, le Conseil d'Etat relève que les dispositions législatives du code des transports confèrent à SNCF Réseau, en application du I de l'article L. 2111-20, tous les pouvoirs de gestion sur le domaine public qui lui a été affecté par l'Etat, et notamment le pouvoir de constituer des droits réels sur le domaine public qui permettent l'intervention d'un opérateur externe pour réaliser des opérations de travaux et d'équipement sur le domaine public.

23. En premier lieu, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur les obligations qu'il aura à respecter, le moment venu, au titre des règles applicables à la commande publique, en ce qui concerne le choix des partenaires privés de cette filiale. Une obligation de mise en concurrence peut ainsi découler notamment de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive

2004/17/CE s'il s'agit de satisfaire un besoin propre à SNCF Réseau dans l'accomplissement de sa mission de service public. Le Conseil d'Etat rappelle également qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 15 octobre 2009, ACOSET Spa, C-196/08), que l'ouverture du capital d'une entité publique chargée d'une mission service public à un partenaire privé requiert une mise en concurrence respectant les principes de libre concurrence, de transparence et d'égalité de traitement. A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que le montage envisagé ne pourra être assimilé à une prestation interne (ou « *in house* ») au sens du droit européen de la commande publique, que si les modalités de contrôle envisagées pour SNCF Réseau sur sa filiale confèrent à SNCF Réseau un contrôle considéré comme analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

24. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat relève que, toujours selon le Gouvernement, les paiements de SNCF Réseau à sa filiale seraient fonction, notamment, du montant de redevances d'exploitation elles-mêmes affectées par un risque de trafic, ce qui les distinguerait d'une opération d'emprunt, à laquelle ils s'assimilerait si elles étaient certains, réguliers et versés à une filiale rémunérée sans élément de risque résiduel. Le Conseil d'Etat observe que, dans ce cas, SNCF Réseau transférerait à sa filiale « *un risque d'exploitation lié à l'exploitation des travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux* », au sens du paragraphe 1 de l'article 5 de la directive 2014/23/UE du Parlement et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, renforçant ainsi le risque que l'opération revête le caractère d'une concession au sens de cette directive.

25. Le Conseil d'Etat relève, enfin, que si l'apport en jouissance d'éléments du domaine public, prévu par le projet de loi, n'emporte pas création de droits réels sur ces biens, l'exigence constitutionnelle de protection de l'affectation du domaine public aux services publics et à la continuité du service public, reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 94-346](#) DC du 21 juillet 1994 (Loi complétant le code du domaine de l'état et relative à la constitution de droits réels sur le domaine public) trouverait à s'appliquer. A la condition, nécessaire, de l'accord de l'Etat, propriétaire de ce domaine public, doit donc s'ajouter, à ce titre, la limitation dans la durée de cet apport en jouissance.

Ainsi complétées au regard du respect des principes qui protègent la domanialité publique, le Conseil d'Etat considère que les dispositions du projet de loi ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Simplification de la gestion domaniale de la société SNCF Gares et connexions

26. Par souci de simplification de la gestion du domaine public ferroviaire attribué à SNCF Réseau et à sa filiale SNCF Gares & Connexions, le projet de loi prévoit, en premier lieu, que ces sociétés pourront se réattribuer entre elles des éléments de ce domaine public afin de mieux accomplir leurs missions, par simple voie contractuelle. Pour assurer la conformité de ces dispositions à l'exigence constitutionnelle de protection de l'affectation du domaine public aux services publics et à leur continuité, reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision [n° 94-346](#) DC du 21 juillet 1994 mentionnée au point 25, le Conseil d'Etat estime nécessaire que l'Etat, propriétaire du domaine en cause, donne son accord à ces opérations. Il propose de modifier en ce sens le projet de loi.

En second lieu, le projet de loi prévoit une période limitée jusqu'au 31 décembre 2028 pour que de telles modifications d'attribution ou d'affectation puissent être effectuées par voie

contractuelle entre les sociétés du groupe unifié SNCF, sous réserve que le périmètre des biens considérés soit défini par un arrêté interministériel. Il prévoit également que l'ensemble de ces opérations ne donnent lieu à aucune taxe ni contributions et frais. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat.

Dérogation aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) pour les projets d'infrastructures ferroviaires faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique

27. Le projet de loi comporte des dispositions visant à étendre, de façon générale, aux projets de réalisation d'infrastructure ferroviaire soumis à déclaration d'utilité publique, la dérogation aux prescriptions des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) prévue par le dernier alinéa de l'article L. 515-16-1 du code de l'environnement, qui bénéficie actuellement aux seules installations de production d'énergie renouvelable.

28. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi encadre cette dérogation par la garantie que les dérogations accordées par le préfet ne conduisent ni à porter atteinte à l'économie générale du plan, ni à aggraver les risques existants, ni à accroître la vulnérabilité. L'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique inclurait alors l'examen de la dérogation envisagée au PPRT, et cette déclaration d'utilité publique vaudrait alors également dérogation au PPRT. Le Conseil d'Etat constate également que le projet de loi ne précise pas ce qu'il advient dans le cas où l'autorité compétente pour prononcer l'utilité publique n'est pas celle qui approuve le PPRT. Il propose de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de cette réforme, afin de prévoir notamment l'articulation entre la procédure de déclaration d'utilité publique et cette nouvelle possibilité de dérogation aux PPRT.

Au bénéfice de ces observations, le Conseil d'Etat estime que cette disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Evolution des missions de la Société des grands projets en lien avec les services express régionaux métropolitains

29. Le projet de loi complète les dispositions de la loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains pour permettre à une collectivité territoriale ou à un groupement compétent, lorsque cela permet la réalisation d'un projet de service express régional métropolitain (SERM) dans les délais et le respect de la trajectoire financière prévus par la structure locale de gouvernance de celui-ci, de demander à l'établissement public Société des grands projets (SGP) de le « suppléer » en tant que maître d'ouvrage sur les ouvrages relevant de sa compétence entrant dans le périmètre d'un SERM.

30. En premier lieu, le Conseil d'Etat observe que, dans le cadre de cette suppléance, la SGP assurera la direction technique des travaux, deviendra propriétaire des ouvrages à leur issue et disposera à cet effet d'une large autonomie décisionnelle et financière. Elle sera donc effectivement un maître d'ouvrage et non simplement un mandataire de celui-ci (Conseil d'Etat statuant au contentieux, Section, 25 février 1994, *S.A. Sofap-Marignan Immobilier et autres*, n° 144641, 145406). Le Conseil d'Etat en déduit que cette suppléance ne s'apparente pas à un marché de services soumis aux règles de la commande publique (CJUE, 20 octobre 2005, *Commission c/ République française*, C-264/03 et 21 décembre 2016, *Remondis*, C-51/15).

31. En second lieu, le Conseil d'Etat observe que la suppléance prévue par le projet de loi est limitée à la seule réalisation d'ouvrages entrant dans le périmètre d'un SERM et que ces ouvrages ont vocation à être rétrocédés à la collectivité ou au groupement compétent, qui en assurera l'exploitation. Le Conseil d'Etat note que cette rétrocession devra suivre le principe, applicable à l'ensemble de cette suppléance, selon lequel seuls les coûts directement exposés par la SGP lui seront remboursés, à l'exclusion de toute rémunération propre. Il relève également que chaque collectivité concernée décidera elle-même de recourir le cas échéant à la suppléance de la SGP. Il considère que cette exigence exclut qu'une collectivité qui se serait vu transférer la maîtrise d'ouvrage d'une autre collectivité par une convention signée sur le fondement de l'article L. 2422-12 du code général des collectivités territoriales transfère ensuite cette maîtrise d'ouvrage à la SGP pour le compte de cette autre collectivité. Il estime que, dans ces conditions, le projet de loi ne peut avoir pour effet de conférer à une collectivité un pouvoir de décision pour déterminer l'action commune de plusieurs d'entre elles, et, en conséquence, ne méconnaît pas le principe de la libre administration des collectivités territoriales posé par les articles 34 et 72 de la Constitution (Conseil constitutionnel, décisions n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, considérant 57 et n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, considérant 33).

32. Le Conseil d'Etat estime toutefois que ces dispositions ne sauraient s'appliquer à des filiales de droit privé de l'établissement public qu'est la SGP, les dispositions de l'article L. 2411-1 du code de la commande publique ne prévoyant pas qu'elles puissent être maîtres d'ouvrage publics. Il propose, en conséquence, de modifier le projet de loi pour tenir compte de cette restriction.

33. Le projet de loi comporte également des dispositions imposant, lorsque la SGP ou ses filiales participent au financement des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures de transport entrant dans le périmètre d'un SERM, que cet établissement ou ses filiales coordonnent l'ensemble de la réalisation des services, ouvrages, matériels et infrastructures mentionnés au II de l'article 20-3 de la loi du 3 juin 2010, dans sa rédaction issue du présent projet de loi. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions, dès lors que la coordination serait effectuée à titre onéreux ainsi que l'a indiqué le Gouvernement, a pour objet de confier à la SGP ou à ses filiales l'exercice de droits exclusifs sur la coordination de la réalisation des projets de SERM et que ceux-ci ne semblent pas pouvoir être justifiés par un motif d'intérêt général suffisant. Par suite, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions méconnaissent les objectifs de l'article 11 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics. Il propose, en conséquence, de modifier le projet de loi pour prévoir qu'une telle coordination n'est qu'une possibilité, à laquelle il ne pourra donc être recouru que dans le respect des règles de la commande publique.

Sous ces réserves, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Indexation automatique des tarifs des transports en commun sur l'inflation

34. Le projet de loi comporte des dispositions prévoyant que les tarifs des services publics de transport de personnes sont indexés sur le niveau général des prix, sauf décision contraire de l'autorité organisatrice de la mobilité compétente. Le Conseil d'Etat estime que de telles dispositions ne portent pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales prévu par l'article 72 de la Constitution, dès lors que les collectivités territoriales

peuvent librement s'écartez du tarif résultant de l'application de cette règle, et qu'elles ne se heurtent à aucun autre obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Adaptation du comité des partenaires : renforcement sur le volet tarification/modèle économique et clarification de la gouvernance et de l'information financière

35. Le projet de loi contient des dispositions visant à accroître la transparence de la politique tarifaire des transports en commun et la participation des usagers et des financeurs à sa définition. A cet effet, d'une part, le projet de loi entend modifier l'article L. 1231-5 du code des transports, qui fait peser sur certaines autorités organisatrices de la mobilité l'obligation de créer un comité des partenaires, et qui prévoit que ces autorités fixent la composition et les modalités de fonctionnement du comité, sous les réserves qu'il prévoit. Le Conseil d'Etat constate que l'ajout à cet article, par le projet de loi, d'un alinéa renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité des partenaires est contradictoire avec ce premier alinéa. Il propose donc de le supprimer.

Le projet de loi clarifie en outre les modalités de composition de ce comité. Il oblige l'autorité à le consulter avant toute réforme tarifaire substantielle, en lui présentant les impacts socio-économiques prévisibles de la réforme, et à lui en présenter un bilan dans les trois ans. Il simplifie le périmètre des autorités organisatrices de la mobilité mentionnées à l'article L. 1231-8 du même code, remplace au même article l'obligation d'établir un compte relatif aux déplacements par celle d'établir un rapport sur les moyens et ressources dévolus à la mise en œuvre de la compétence d'organisation de la mobilité, et précise que ce rapport devra être transmis chaque année au comité des partenaires. Ces dispositions n'appellent pas d'observations du Conseil d'Etat.

Conventionnement entre collectivités territoriales et Etats limitrophes pour l'organisation de services publics transfrontaliers de transport de personnes

36. L'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales interdit à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales de conclure une convention avec un Etat étranger, sous réserve des dérogations qu'il prévoit. Le projet de loi ajoute un cas à ces dérogations, en prévoyant que l'interdiction ne s'applique pas aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'Etat, lorsqu'elle porte sur l'organisation et la coordination de services publics de transport transfrontaliers relevant, en France, de la compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales et, à l'étranger, directement de celle d'un Etat.

Le Conseil d'Etat considère que la loi peut autoriser une collectivité territoriale à signer une convention avec un Etat étranger sous réserve que trois conditions soient satisfaites. Tout d'abord, la convention ne doit pas comporter de clause contraire à la Constitution et, notamment, ne doit pas méconnaître les règles fixées par son titre VI qui définit les compétences respectives du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement en matière de traités et accords internationaux. Ensuite, cette convention doit respecter le principe de valeur constitutionnelle selon lequel la conduite des relations extérieures de la France relève exclusivement de l'Etat. Enfin, elle ne doit pas porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. A ce titre, elle ne doit pas affecter les compétences de l'Etat, ne doit permettre que la conclusion d'accords ayant un objet limité et doit prévoir que de

tels accords sont soumis à un strict contrôle de l'Etat (Assemblée générale, 31 mars 2011 Projet de loi autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération, n° 385015, mentionné dans la base ConsiliaWeb).

37. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi ne contient pas de dispositions contraires à la Constitution et, en particulier, ne méconnaît pas les règles fixées par son titre VI, dès lors que les conventions dont ce projet de loi permet la conclusion par des collectivités territoriales françaises ne présentent pas le caractère d'engagements internationaux de la France. Il observe également que le projet de loi conditionne la signature de la convention à l'accord préalable du représentant de l'Etat. Il estime que cette disposition doit être comprise comme conditionnant aussi toute modification substantielle ultérieure de la convention, y compris l'adhésion d'un nouvel Etat étranger, à un tel accord préalable. Le Conseil d'Etat relève enfin que l'objet de ces conventions est limité et qu'elles interviennent uniquement dans un domaine de compétence qui relève des collectivités territoriales.

Toutefois, afin d'assurer le respect des deuxième et troisième conditions rappelées précédemment, le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter le projet de loi pour prévoir que la convention est dénoncée par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales à la demande de l'Etat, si celui-ci estime qu'elle est devenue contraire aux engagements internationaux de la France.

38. Le projet de loi comporte plusieurs dispositions destinées renforcer le maillage territorial des aménagements accessibles au public destinés à faciliter la prise en charge ou la dépose de passagers des services réguliers de transport routier, au sens de l'article L. 3114-1 du code des transports, qui comprennent les gares routières. A cet effet, le projet de loi ajoute à la liste des compétences des autorités organisatrices de la mobilité prévues aux articles L. 1231-1, L. 1241-1 et L. 1243-3, la planification et la réalisation de ces aménagements. Le projet de loi précise en outre les modalités de cette planification dans les cas où l'élaboration d'un plan de mobilité est obligatoire, en prévoyant notamment que le plan de mobilité assure l'existence, dans les agglomérations d'une certaine taille, d'un aménagement répondant à des critères fixés par voie réglementaire. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

39. En revanche, le Conseil d'Etat estime nécessaire de prévoir une disposition distincte des dispositions générales relatives à la planification, pour établir l'obligation pour certaines collectivités de créer des gares routières adaptées. Au regard de l'objectif du Gouvernement, et afin de fixer avec précision l'encadrement par la loi du principe de libre administration des collectivités territoriales, le Conseil d'Etat suggère de créer un nouvel article qui prévoirait de manière explicite, avec un délai d'entrée en vigueur adapté, une obligation pour les autorités organisatrices de la mobilité dont le ressort territorial comprend une population supérieure à un seuil fixé par la loi de garantir l'existence, pour desservir ce ressort territorial, d'au moins un aménagement défini à l'article L. 3114-1 du code des transports répondant à des critères fixés par un décret en Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat estime nécessaire que les critères ainsi fixés par le pouvoir réglementaire soient encadrés par la loi.

Obligation de dépistage de stupéfiants pour les conducteurs routiers professionnels et mise en place de dispositifs de contrôle des stupéfiants

40. Le projet de loi vise à renforcer les obligations de dépistage de la consommation de produits stupéfiants pour les conducteurs de transports publics.

Tout d'abord, le projet de loi crée une obligation, pour l'employeur d'un conducteur assurant un transport public routier de personnes au moyen d'un véhicule comportant plus de huit places assises outre son siège, de procéder à un dépistage au moins annuel, à une date non fixe et inconnue du conducteur, permettant de détecter l'usage de stupéfiants. Le Conseil d'Etat observe que l'employeur est déjà soumis par l'article L. 4121-1 du code du travail à l'obligation générale de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs, sur la base duquel sont prises de nombreuses dispositions réglementaires visant à remplir cette obligation. Il estime toutefois qu'en imposant à l'employeur l'organisation et la mise en œuvre obligatoire par l'employeur d'un test de dépistage de la consommation de stupéfiants, et le traitement de certaines données qui en seront issues, ainsi que l'équipement onéreux des véhicules concernés visant à empêcher leur démarrage en cas de test positif, la disposition porte à la liberté d'entreprendre et à la vie privée des salariés intéressés une atteinte qui justifie le recours à la loi pour instituer cette obligation. Il note que les modalités de réalisation de ce test pour les conducteurs concernés, ainsi que les garanties associées, devront être précisées par l'employeur à travers son règlement intérieur ou tout document de même nature.

41. Le projet de loi prévoit ensuite que la liste des catégories de véhicules devant être équipés d'un dispositif de contrôle de stupéfiants anti-démarrage, les conditions d'homologation du dispositif et les modalités d'agrément des professionnels chargés de les installer sont fixées par voie réglementaire, l'entrée en vigueur de ces dispositions étant décalée au 1^{er} septembre 2029 au regard de l'absence, à ce jour, de dispositif fiable de cette nature. Le Conseil d'Etat relève que l'objectif du Gouvernement, à travers cette mesure, n'est pas de créer une prescription applicable aux véhicules qui entrerait dans le champ du règlement 2018/858 du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, ainsi que des systèmes, composants et entités techniques distinctes destinés à ces véhicules, mais de conditionner le démarrage à l'utilisation préalable d'un équipement particulier. Il estime préférable de modifier la rédaction en ce sens, tout en observant que l'effectivité de l'obligation à la date d'entrée en vigueur dépendra de la maturité de la technologie. Le Conseil d'Etat estime ensuite que la mesure ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel, à condition toutefois d'encadrer le renvoi au pouvoir réglementaire, en prévoyant que sont équipés du dispositif les véhicules de transports en commun répondant aux spécifications fixées par voie réglementaire.

42. Enfin, le projet de loi ouvre la possibilité à l'employeur d'un conducteur de ce type de véhicule d'opérer un traitement automatisé des données issues du dispositif, relatives à son fonctionnement, au résultat des tests de dépistage de stupéfiants quand ils sont positifs et au démarrage du véhicule, et le cas échéant à l'existence d'un démarrage forcé malgré un test positif.

Le Conseil d'Etat rappelle que le règlement général sur la protection des données et la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés déterminent les conditions générales dans lesquelles peut être autorisé un traitement de données. La création d'un tel traitement, même lorsqu'il est mis en œuvre par une personne publique et qu'il est d'une ampleur importante, ne nécessite pas, en principe, l'intervention du législateur mais uniquement un acte réglementaire de l'autorité compétente.

Le Conseil d'Etat estime que les données concernées par le traitement envisagé sont relatives à des infractions, au sens de l'article 10 du RGPD et de l'article 46 de la loi du 6 janvier 1978. Même si les informations ne concernent pas une procédure judiciaire menée contre une personne physique ou la condamnation qui en a résulté (CJUE, 24 septembre 2019, GC, AF, BH et ED contre CNIL, C 136/17), la finalité du traitement est de prévenir des infractions au code de la route, afin de renforcer la sécurité routière (Conseil d'Etat statuant au contentieux, 11 mai 2015, Société Renault Trucks, n° 375669 ; CE, 23 octobre 2017, Conseil national des barreaux, n° 394474). Dès lors, le Conseil d'Etat considère qu'une disposition législative est nécessaire au regard de l'article 46 de la loi du 6 janvier 1978, qui définit de manière limitative la liste des personnes pouvant effectuer ce type de traitement.

En outre, en vertu de l'article 10 du RGPD, ce traitement doit être autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un Etat membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées. Dès lors que la disposition ne fixe pas de règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, le Conseil d'Etat estime que le traitement pourra être ainsi encadré dans un décret en Conseil d'Etat, sous réserve de garanties minimales prévues dans la loi, tenant à la finalité préventive et au périmètre proportionné des destinataires de ces données.

Accélération du verdissement du transport de marchandises, qu'il s'agisse de favoriser le report modal vers les modes massifiés et décarbonés ou d'électrifier les poids lourds

43. Au sein du titre consacré aux mesures relatives au fret, et afin de mettre fin à des pratiques tarifaires qui défavorisent, en France, le transport fluvial de conteneurs en provenance ou à destination de ports susceptibles d'être desservis par la voie fluviale par rapport à la route ou au fer, le projet de loi entend préciser, à l'article L. 5422-19 du code des transports, les missions de l'entrepreneur de manutention et prévoit l'obligation pour lui d'une facturation de l'ensemble de celles-ci à ses donneurs d'ordre à des conditions équivalentes quel que soit le mode de transport utilisé.

En effet, à ce jour, la pratique constatée dans les ports français, qui diffère en cela de celle des principaux ports européens, consiste à ajouter à la prestation de service de l'entreprise de manutention une prestation spécifique, acquittée par l'opérateur de transport fluvial, de chargement ou de déchargement des barges fluviales sans que celle-ci ne réponde à une réalité économique justifiée. Compte tenu de l'intérêt général qui s'attache au développement de l'usage du fret fluvial au regard de la faiblesse de son impact en émission de gaz à effet de serre par rapport à la route et même au chemin de fer, de la modicité objective des impacts économiques possibles de cette mesure sur les donneurs d'ordre et de l'impact positif de cette mesure sur l'accroissement du recours à la voie fluviale constaté au cours de l'expérimentation d'une durée de 10 ans réalisée sur le port de Dunkerque depuis 2015, le Conseil d'Etat considère que cette disposition ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre.

44. Le projet de loi prévoit, jusqu'au 31 décembre 2035, pour les donneurs d'ordre de prestations faisant l'objet d'un contrat de transport public routier de marchandises ayant pour origine le territoire métropolitain une obligation de recours minimal à des véhicules utilitaires lourds à émission nulle au sens du 11 de l'article 3 du 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. Ce règlement implique, pour les constructeurs européens, une obligation de mise sur le marché d'un nombre croissant de véhicules à émission nulle (à moteur électrique pour l'essentiel) d'ici 2040 et le projet de loi vise à accompagner corrélativement la demande de transport public routier de marchandises faisant appel à ce type de véhicules.

Le Conseil d'Etat estime que l'impact financier, au demeurant mesuré au regard du coût total de leur besoin de transport, ainsi que la charge administrative, en résultant pour les entreprises concernées, qui sont les grandes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire établies en France et dont le montant total de facturation de transport public routier de marchandises excédera un seuil fixé par décret, ne sont pas disproportionnés au regard de l'objectif d'intérêt général qui inspire la mesure : assurer un débouché économique aux constructeurs de poids lourds à zéro émission, ainsi qu'aux transporteurs s'équipant de tels véhicules. Il note que les petites et moyennes entreprises ainsi que toutes celles dont le recours au transport public routier de marchandises ne dépasse pas un seuil fixé par décret seront exclues du champ d'application de la mesure, ce qui permet de s'assurer de manière raisonnable que l'obligation ne pèsera que sur des entreprises en mesure de l'assumer sans coûts financiers et administratifs manifestement excessifs pour elles.

Dans ces conditions et compte tenu de la progressivité et du caractère temporaire de cette disposition, qui n'est assortie d'aucun dispositif de sanction mais donnera lieu à la publication annuelle des données relatives à chaque entreprise assujettie, et dont l'objectif est d'accompagner l'atteinte des objectifs du règlement mentionné précédemment, le Conseil d'Etat considère que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi et ne portent pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle ou à la liberté d'entreprendre.

Reconnaissance anticipée de la raison impérative d'intérêt public majeur au stade de la déclaration d'utilité publique ou de la déclaration de projet

45. Le paragraphe 1 de l'article 16 de la directive « habitats », transposé à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, autorise à déroger à l'interdiction de porter atteinte, de quelque manière que ce soit, aux espèces protégées ainsi qu'à leurs habitats, à condition que cette atteinte trouve une justification parmi cinq motifs, au nombre desquels figurent les considérations de nature sociale ou économique si elles participent d'une « *raison impérative d'intérêt public majeur* », « *qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante [et] que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle* ».

Le projet de loi ouvre la possibilité de reconnaître en amont le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur à l'occasion de l'intervention de la déclaration d'utilité publique (DUP) prévue par l'article L. 122-1-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou d'une déclaration de projet prévue par les articles L. 126-1 du code de l'environnement et l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme, lorsque ces actes sont pris par l'Etat, pour tous les projets susceptibles d'être concernés par ces procédures. Jusqu'à présent, cette possibilité de reconnaissance anticipée, qui n'est pas automatique et se distingue ainsi des dispositifs de présomption de raison impérative d'intérêt public majeur, n'est prévue que pour certaines catégories de projets déterminées par la loi, à savoir les décrets qualifiant un projet industriel de projet d'intérêt national majeur, les DUP d'un projet situés dans le périmètre d'une

opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme, les DUP d'un projet industriel et de ces ouvrages connexes, ainsi que les déclarations de projet relatives à une installation industrielle dans certains secteurs de technologique favorables au développement durable.

En outre, le projet de loi entend permettre que le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur puisse également être reconnu par la prise d'une décision intermédiaire spécifique, intervenant postérieurement à la DUP ou la déclaration de projet mais avant la décision accordant la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

46. En premier lieu, d'une part, le Conseil d'Etat relève que les dispositions envisagées ne modifient pas les conditions de fond auxquelles est subordonnée la délivrance d'une dérogation. En outre, l'administration demeurera tenue d'apprécier au cas par cas, sous le contrôle du juge, si le projet répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, à l'occasion d'une DUP ou d'une déclaration de projet, et si les deux autres conditions prévues par le 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, à savoir l'absence d'autre solution satisfaisante et le maintien des population d'espèces dans un état de conservation favorable, sont effectivement réunies avant de pouvoir délivrer cette dérogation. Le Conseil d'Etat considère que ces dispositions, bien qu'élargissant le champ de la possibilité d'une reconnaissance anticipée d'une raison impérative d'intérêt public majeur, ne sont ainsi pas de nature à méconnaître la Charte de l'environnement, à l'instar de ce qu'a jugé le Conseil constitutionnel s'agissant de la possibilité d'effectuer cette reconnaissance à l'occasion des décrets qualifiant un projet industriel de projet d'intérêt national majeur (décision n° 2024-1126 QPC du 5 mars 2025).

D'autre part, la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur pourra être contestée à l'occasion d'un recours dirigé contre la DUP, la déclaration de projet ou la décision prise spécifiquement à cette fin postérieurement à la DUP ou la déclaration de projet. Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi, qui entend apporter une sécurité juridique pour les porteurs de projets déclarés d'utilité publique ou reconnus d'intérêt général à l'occasion d'une déclaration de projet, poursuit un objectif d'intérêt général. Il relève, par ailleurs, que toute personne ayant intérêt à agir pourra demander l'abrogation de l'acte par lequel serait reconnue en amont la raison impérative d'intérêt public majeur, en cas de changements de circonstances de droit ou de fait. Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat considère que la circonstance que la reconnaissance de la raison impérative d'intérêt public majeur, à la différence des deux autres conditions requises pour délivrer la dérogation prévue à l'article L. 411-2 du code de l'environnement, ne pourra plus être contestée à l'occasion d'un recours contre la décision accordant, en aval, cette dérogation ne porte pas d'atteinte disproportionnée au droit à un recours juridictionnel effectif.

47. En second lieu, le Conseil d'Etat rappelle qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qu'*« une dérogation fondée sur l'article 16, paragraphe 1, de la directive ‘habitats’ ne peut constituer qu'une application concrète et ponctuelle pour répondre à des exigences précises et à des situations spécifiques »* (CJUE, 10 octobre 2019, *Luonnon suojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuury*, aff. C-674/17, point 41). A condition que la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur reste fondée sur une appréciation au cas par cas, il estime que ni l'article 16, paragraphe 1, de la directive « Habitats », ni, en son état actuel, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ne font obstacle à ce que le législateur prévoie que cette reconnaissance puisse avoir lieu à l'occasion d'une DUP, d'une déclaration de projet ou d'une décision prise spécifiquement à

cette fin postérieurement à la DUP ou la déclaration de projet, sans préjudice de l'appréciation que l'autorité administrative doit également porter sur les deux autres conditions nécessaires à la délivrance de la décision accordant la dérogation à l'interdiction de porter atteinte à des espèces protégées et leurs habitats.

A cet égard, le Conseil d'Etat rappelle que l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur, qui répond à un niveau d'exigence élevé, ne saurait être déduite de la seule circonstance que le projet peut être déclaré d'utilité publique ou bénéficier d'une déclaration de projet et qu'elle doit être justifiée sur la base d'informations circonstanciées à chaque projet, dans des conditions prévues par le décret en Conseil d'Etat auquel renvoient les dispositions proposées. Sous ces réserves, il estime que cette disposition ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel.

Simplification du déclassement des biens du canal du midi

48. Le projet de loi comporte diverses dispositions destinées à faciliter et sécuriser le déclassement des biens relevant du domaine public fluvial du canal du Midi, dont la constitution est fixée par l'article L. 2111-11 du code général de la propriété des personnes publiques.

49. A cette fin, s'agissant des cessions déjà intervenues à des particuliers, le projet de loi prévoit la possibilité de déclasser rétroactivement les biens du canal du Midi qui ne sont plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public, par arrêté du ministre chargé des transports, à l'instar de ce qu'a prévu l'article 12 de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques pour les cessions ou échanges antérieures à son entrée en vigueur, et entend valider les actes de disposition déjà intervenus sur ce domaine public en tant qu'il seraient contestés par le moyen selon lequel les ventes auraient été conclues sans déclassement préalable.

50. Le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général. En outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle. Enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie (Conseil constitutionnel, décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, cons. 3).

51. Le Conseil d'Etat relève que le Gouvernement a recensé 6 042 parcelles n'appartenant plus à l'Etat mais empiétant sur le domaine public fluvial du canal du Midi, dont les personnes les ayant acquises peuvent se trouver empêchées de disposer librement du fait de l'absence de déclassement préalable, alors même qu'elles ne seraient plus affectées au service public de la navigation ou à l'usage direct du public, et que cette situation est source d'insécurité juridique et de contentieux. Le Conseil d'Etat estime ainsi que la mesure peut être regardée comme répondant à un motif impérieux d'intérêt général.

52. Il relève en outre que seuls sont concernés les actes de disposition portant sur des biens dont un arrêté ministériel aura constaté qu'ils ne sont plus affectés à un service public, en particulier celui de la navigation, ou à l'usage direct du public. Le Conseil d'Etat considère donc que la validation de ces actes, dont la portée est strictement définie, ne méconnaît pas la garantie des droits reconnue par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni les exigences constitutionnelles qui résultent de l'existence et de la continuité des services publics, ni aucun autre principe constitutionnel ou conventionnel.

53. S'agissant des cessions ou des échanges entre personnes publiques, le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que les articles L. 3112-1 et L. 3112-2 du code général de la propriété des personnes publiques permettent déjà une intégration des biens cédés ou échangés dans le domaine public de la personne publique qui les acquiert sans déclassement préalable, lorsque ces biens sont destinés à l'exercice des compétences de cette personne publique, et que ces dispositions sont applicables au canal du Midi, sans qu'il soit nécessaire de le préciser par le présent projet de loi.

54. Enfin, pour l'avenir, les dispositions envisagées visent à renvoyer aux dispositions de droit commun afin de pouvoir procéder, au cas par cas, au déclassement de certains biens relevant du canal du Midi en vue de prendre un acte de disposition les concernant. Le Conseil d'Etat, en accord avec le Gouvernement, propose également, par souci de lisibilité, de renvoyer aux dispositions de droit commun régissant les transactions entre personnes publiques.

Élargir les possibilités pour les collectivités de remplir l'obligation de réaliser des itinéraires cyclables en mobilisant d'autres types d'aménagement, et hors agglomération en empruntant des itinéraires parallèles

55. L'article L. 228-2 du code de l'environnement prévoit que des itinéraires cyclables doivent être mis au point à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, en énumérant, pour ce faire, les types d'aménagement pouvant être utilisés. Le projet de loi vise à renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de préciser ces types d'aménagements, afin de mieux préciser les conditions de leur utilisation au regard des circonstances locales. Le Conseil d'Etat considère que le législateur ne saurait, sauf à méconnaître sa compétence, opérer un tel renvoi sans définir les critères à prendre en compte pour déterminer les aménagements possibles. Il propose donc, en accord avec le Gouvernement, de préciser que les aménagements doivent être adaptés aux besoins et contraintes de la circulation et que l'identification de ces aménagements doit tenir compte des caractéristiques du trafic automobile, du niveau de service attendu et des conditions de sécurité pour les cyclistes.

Ratification d'ordonnances dans le secteur des transports

56. Le projet de loi prévoit la ratification de quinze ordonnances prises dans le domaine des transports, pour lesquelles les projets de loi de ratification ont été déposés dans les délais prévus par les habilitations respectives mais n'ont pas encore été examinés par le Parlement. Parmi ces ordonnances, le Conseil d'Etat considère, comme il l'avait indiqué dans son avis du 26 juillet 2016 (section des travaux publics, n° 391754, mentionné dans la base ConsiliaWeb), que l'ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016 relative à l'expérimentation de véhicules à délégation de conduite est intervenue dans le champ réservé au pouvoir réglementaire. En effet,

le Conseil d'Etat relève, d'une part, qu'il appartient au Premier ministre, en dehors de toute délégation législative, d'user de son pouvoir de police générale pour prendre les mesures propres à assurer la sécurité de la circulation et des usagers des voies publiques sur l'ensemble du territoire et, d'autre part, que la compétence pour édicter les dispositions nécessaires à ce que les expérimentations de véhicules à délégation de conduite se déroulent en toute sécurité peut être regardée comme ayant été expressément déléguée au pouvoir réglementaire par l'article L. 311-1 du code de la route.

Le Conseil d'Etat estime ainsi qu'il n'y a pas lieu de prévoir la ratification de l'ordonnance n° 2016-1057 du 3 août 2016. Il relève que la plupart des dispositions de cette ordonnance ont été modifiées par l'article 125 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, à l'exception de son article 2 dont les dispositions pourront être modifiées en tant que de besoin par un décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres (décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux du 30 juin 2003, Fédération ovine du sud-est et autres, n° 236571). La ratification des autres ordonnances n'appelle, en revanche, pas d'observation.

Dispositions n'appelant pas d'observation du Conseil d'Etat

57. Le projet de loi comporte d'autres dispositions qui ont pour objet :

- d'introduire dans le code des transports, la possibilité pour SCNF-R et SNCG G&C, sociétés de droit privé, de passer en la forme administratives des actes d'acquisition de biens immobiliers et de voir ainsi appliquées à ces opérations les dispositions de l'article L. 1212-4 du code général de la propriété des personnes publiques ;
- d'ouvrir la possibilité pour SCNF Réseau et SNCF Gares & Connexions, sociétés de droit privé, de passer en la forme administratives des actes d'acquisition de biens immobiliers ;
- de prévoir la création d'un traitement des données des voyageurs entre distributeurs de titres de transport ferroviaire et entreprises ferroviaires afin de permettre aux EF de remplir leurs obligations relatives au droit d'information des voyageurs et, le cas échéant, la fourniture d'une assistance, le remboursement, la poursuite du voyage ou le réacheminement, l'indemnisation ainsi que le traitement des plaintes, prévues en application du règlement (UE) 2021/782 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, les autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs ;
- d'intégrer dans les dispositions du document de référence du réseau les enjeux d'aménagement du territoire ;
- de prévoir que, pour les autorisations environnementales relatives à des projets d'infrastructures linéaires de transport, la consultation du public est réalisée sous la forme d'une enquête publique.

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du 5 février 2026.