



...le projet de loi

RATIFIANT LES ORDONNANCES PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 13 DE LA LOI DU 2 AOÛT 2019 RELATIVE AUX COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE

« RÉGULER LE TRANSPORT DE MARCHANDISES EN ALSACE : UNE COMPÉTENCE NOUVELLE AU SERVICE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »

- **3 novembre 2021**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie sous la présidence de Jean-François Longeot, établit son texte suivant les propositions du rapporteur Jean-Claude Anglars sur le **projet de loi ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace. 37 amendements sont ainsi adoptés.**
- **16 novembre 2021**, le Sénat approuve le projet de loi par 240 voix pour et 24 voix contre, après l'avoir enrichi de **3 amendements lors de la séance publique.**
- **27 janvier 2022**, le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 janvier 2022 est transmis au Sénat.
- **9 février 2022**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat adopte sans modification le texte transmis par l'Assemblée nationale en vue d'une **adoption conforme** en séance publique.

Le **projet de loi n° 755 (2020-2021)** répond à une **promesse ancienne de l'exécutif, très attendue** par la **Collectivité européenne d'Alsace (CEA)** pour l'exercice de ses responsabilités dans le domaine stratégique de la gestion des infrastructures et du transport routier.

Depuis le transfert décidé en 2019¹, et effectif depuis le **1^{er} janvier 2021**, la CEA est propriétaire de la voirie nationale non concédée sur son territoire. **L'enjeu principal** du texte, qui propose de **ratifier trois ordonnances** entrées en vigueur en mai 2021, est de **doter cette collectivité des outils nécessaires pour pouvoir assumer cette nouvelle compétence dans de bonnes conditions**, en vue de **réguler les flux de transport routier de marchandises**. La possibilité donnée à cette dernière de mettre en place une **taxe sur le transport routier de marchandises sur certaines voies de son domaine public routier est à cet égard la mesure la plus emblématique**. Celle-ci a fait l'objet d'une concertation étroite avec les acteurs locaux principalement concernés. Cette **nouvelle étape de décentralisation** et de **mise en cohérence des compétences de la CEA avec sa réalité territoriale** va dans le bon sens.

Derrière son apparente technicité, ce projet de loi soulève des sujets de fond aux implications très concrètes et cruciales pour les collectivités directement et indirectement concernées². Le rapporteur de la commission, Jean-Claude Anglars, en collaboration avec le rapporteur de la commission des lois saisie pour avis, a donc pris le **temps de l'écoute, y compris au plus près du terrain, en Alsace.**

¹ Art. 6 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

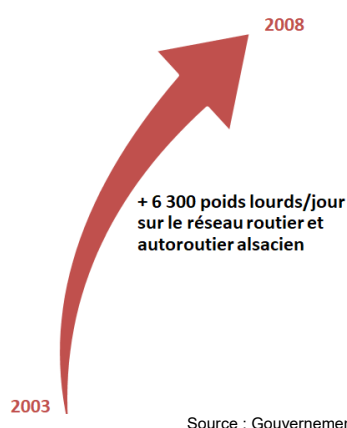
² Notamment la région Grand Est et les départements limitrophes (Moselle, Meurthe-et-Moselle, Vosges).

Suivant son rapporteur, la commission a **approuvé les orientations du texte**, sous le bénéfice de **37 amendements** visant principalement à améliorer le dispositif de **taxation du transport routier de marchandises** dans le triple objectif de :

- **renforcer son efficacité pour le rendre à la fois plus opérationnel et transposable** aux collectivités territoriales qui le souhaiteraient, **ainsi que le permet désormais la loi « Climat et résilience »**¹ ;
- **garantir son acceptabilité** en associant, **par la concertation**, les collectivités territoriales voisines de l'Alsace, et en garantissant une meilleure évaluation des « effets de bord » liés aux reports de trafic ;
- promouvoir une **transition bas carbone** en anticipant la mise à jour de la réglementation européenne en la matière.

1. UN TEXTE CONFIAIT DE NOUVELLES RESPONSABILITÉS À LA CEA AU SERVICE DE LA PROTECTION DE SON PATRIMOINE ROUTIER ET DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES

A. LE RÉSEAU ROUTIER ALSACIEN DANS UNE SITUATION PROBLÉMATIQUE, UNE COLLECTIVITÉ EN ATTENTE DE SOLUTION



L'Alsace souhaite l'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises depuis 2005. Cette **demande ancienne s'explique par le report significatif que subissent les routes et autoroutes alsaciennes, à partir des routes allemandes**, depuis la mise en place, au 1^{er} janvier 2005, par l'Allemagne d'une taxe kilométrique s'appliquant aux poids lourds de plus de 12 tonnes. Les effets de bord du dispositif allemand ont été massifs pour l'Alsace.

Certains axes du sillon rhénan sont particulièrement congestionnés avec un trafic composé à plus de 15 % de poids lourds.

Aucune réponse concrète n'a été apportée entre 2006 et aujourd'hui pour remédier à cette situation problématique, en dépit de nombreuses tentatives : pourtant au cœur des débats parlementaires depuis quinze ans, la taxation du transport de marchandises n'a pu voir le jour en raison d'une histoire mouvementée.

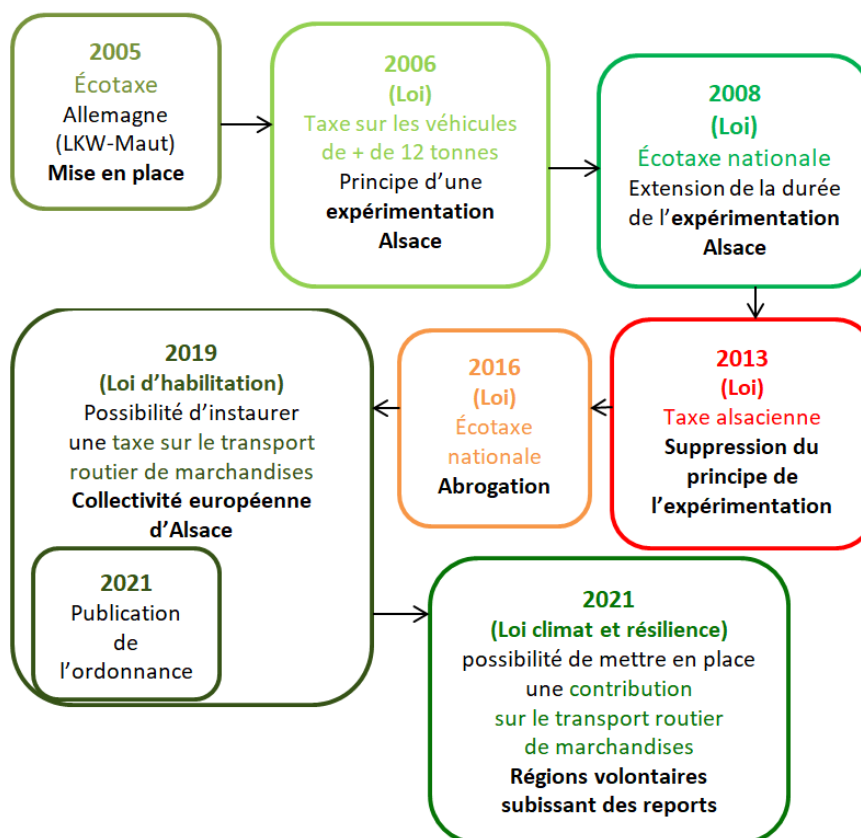


poids lourds empruntent quotidiennement l'A35 au Nord de Strasbourg

« Il était temps ! »

Témoignage de Sénateurs alsaciens entendus par le rapporteur (13 octobre 2021)

¹ Art. 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.



B. DES BÉNÉFICES ATTENDUS SUR LE COÛT DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES FLUX

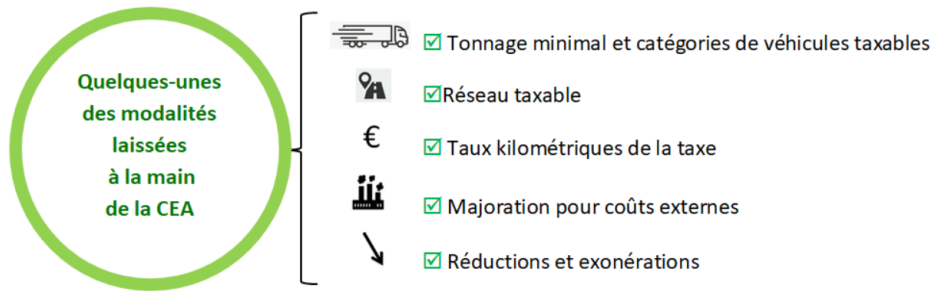
Compte tenu des **coûts**, des **inconvéniens** et des **externalités environnementales négatives** induits par le trafic massif de poids lourds sur les voies alsaciennes (pollution de l'air, bruit, dégradation du réseau routier, émissions de gaz à effet de serre), la mise en place de cette taxe poursuit 3 objectifs principaux :

- **compenser la dégradation de la voirie causée par un véhicule lourd** suivant la logique de l'« utilisateur-payeur » ;
- **réduire l'impact environnemental du transport routier de marchandises, secteur fortement émetteur de gaz à effet de serre**, par l'effet induit sur le renouvellement des flottes, ou encore sur le renforcement de la compétitivité des modes ferroviaire et fluvial ;
- **rééquilibrer les flux de poids lourds en transit** pour limiter les itinéraires de fuites des trop nombreux véhicules qui se soustraient au paiement de la taxe allemande en empruntant gratuitement les routes alsaciennes.

C. UNE COLLECTIVITÉ DOTÉE DE LARGES MARGES DE MANŒUVRE DANS LE RESPECT DU CADRE EUROPÉEN

Le projet de loi de ratification conforte la **latitude importante laissée par l'ordonnance¹ à la CEA pour la définition des critères de la taxe alsacienne**. Cette souplesse mérite d'être approuvée : elle permettra à la CEA d'adapter ses outils aux réalités territoriales.

¹ Ordonnance n° 2021-569 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.



Ce dispositif, souple et adapté, **s'inscrit néanmoins dans le respect du cadre de la réglementation européenne en vigueur**, notamment s'agissant de la définition du **seuil minimal de taxation des poids lourds** qui relève de la CEA (nécessairement compris entre 3,5 et 12 tonnes), ou encore de la **différenciation des taux kilométriques en fonction de la classe EURO** du véhicule (selon le niveau d'émissions polluantes : oxyde d'azote, monoxyde de carbone, hydrocarbure et particules fines).

Le projet de loi propose la **ratification de deux autres ordonnances**¹, l'une concerne les modalités de gestion des autoroutes transférées à la CEA, l'autre les conditions de reprise par l'Eurométropole de Strasbourg de la gestion de l'autoroute A355.

2. ENRICHIR LE TEXTE POUR AMÉLIORER SON EFFICACITÉ, MIEUX ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS LIMITOPHES ET ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS PROCHAINES DU CADRE EUROPÉEN

A. RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF : POUR UN MODÈLE PLUS OPÉRATIONNEL ET PLUS FACILE À DÉCLINER

La taxe sur le transport routier de marchandises, prévue par l'ordonnance que le projet de loi propose de ratifier, s'appliquerait à un **périmètre limité au réseau routier de la CEA**. Or la loi « Climat et résilience » prévoit, sous certaines conditions, de laisser la possibilité aux **régions volontaires** d'instituer, à partir de 2024, des contributions spécifiques sur le transport routier de marchandises sur les voies qui pourraient être mises à leur disposition dans le cadre du projet de loi « 3Ds ». Dans un souci de pragmatisme et dans un esprit de responsabilité, la commission a donc souhaité améliorer un dispositif susceptible de servir de **modèle dans la perspective de la mise en place de futures taxes régionales**.

Afin de garantir **une bonne articulation entre différentes taxes sur le transport routier et de renforcer le caractère opérationnel du dispositif proposé**, elle a adopté, sur la proposition du rapporteur, plusieurs compléments au texte pour en **améliorer l'efficacité** et faciliter sa **déclinaison par d'autres collectivités volontaires**.

La commission a ainsi **complété la palette d'outils à la disposition de la CEA pour la mise en œuvre de cette taxe**, en **élargissant** et en **assouplissant** la gamme des **solutions technologiques** mises à sa disposition pour la **constatation et le paiement de la taxe** (recours au « *ticketing* » pour les redevables occasionnels) (article 1^{er} *sexies*).

Par ailleurs, elle a **aggravé les sanctions**, afin de les rendre **plus dissuasives en cas d'intention frauduleuse** (articles 1^{er} *terdecies* et 1^{er} *quaterdecies*), et a **renforcé** les mesures de **contrôle du paiement** de la taxe en permettant à la CEA d'installer des dispositifs de contrôle automatisé (article 1^{er} *duodecies*).



EN SÉANCE

Afin de **renforcer le caractère opérationnel du dispositif**, le Sénat a adopté un [amendement](#) d'Olivier Jacquin et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain visant à **inclure les chargeurs** dans la consultation préalable à la mise en œuvre de la taxe (article 1^{er} *septdecies* A).

¹ Ordonnances n° 2021-616 et n° 2021-615 du 19 mai 2021.

B. PRENDRE EN COMPTE LES PRÉOCCUPATIONS DES COLLECTIVITÉS LIMITOPHES PAR LA CONCERTATION ET L'ÉVALUATION

La CEA appelle de ses vœux une régulation du transport de marchandises depuis si longtemps qu'il est fondamental qu'elle dispose au plus vite des moyens juridiques pour la mettre en œuvre dans les meilleurs délais. Pour autant, la commission n'est pas restée sourde aux **inquiétudes des collectivités limitrophes**, qui craignent de **possibles reports de trafics** sur leur territoire et s'inquiètent de **l'articulation entre la taxe alsacienne et de futures taxes régionales**.

C'est pourquoi la commission a complété le texte par de nouvelles dispositions visant à :

- créer les conditions d'une **concertation entre les acteurs publics locaux par l'intermédiaire d'un comité** ayant vocation à se réunir annuellement pour débattre de la taxation des poids lourds jusqu'à la mise en œuvre de la mesure par l'Alsace (article 1^{er} *octodécies*) ;
- renforcer les exigences au regard de **l'évaluation des reports de trafic** sur le réseau du domaine public des régions, des départements et des communes voisines, en prévoyant notamment un **rapport d'étape remis par le Gouvernement deux ans après l'institution de la taxe**, afin de disposer d'un retour d'expérience rapide, avant la mise en œuvre de potentielles autres taxes sur le transport routier de marchandises (article 1^{er} *septdécies*).



EN SÉANCE

Le Sénat a adopté un [amendement](#) d'Olivier Jacquin et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain précisant que le rapport d'étape introduit par la commission comprend un **bilan d'évaluation des reports de trafic sur l'A31**.

C. ANTICIPER LA RÉVISION EN COURS DE LA DIRECTIVE EUROVIGNETTE

La révision prochaine la directive « Eurovignette » est susceptible de conduire à une **prise en compte des émissions de CO₂** dans la définition du taux kilométrique de la taxe.

La commission a enrichi le texte afin de **prendre en compte cette possible évolution**. La CEA sera donc en mesure d'adapter, l'heure venue et sans attendre une décision du législateur, ses délibérations aux exigences de demain (article 1^{er} *ter*).



EN SÉANCE

Ce volet a été complété par un [amendement](#) d'Olivier Jacquin et des membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain pour permettre à la Collectivité européenne d'Alsace d'**intégrer les plus de 2,5 tonnes parmi les véhicules taxables, sous réserve de la révision de la directive « Eurovignette »**.



LA SUITE DE LA NAVETTE

L'Assemblée nationale a adopté, le 26 janvier 2022, un texte comptant **désormais 21 articles**.

De nombreux apports du Sénat ont été conservés par les députés qui se sont inscrits dans le même état d'esprit constructif de parfaire le projet de loi du gouvernement, pour permettre son application dans de bonnes conditions.

Dans le détail, **10 des articles insérés au Sénat ont été adoptés conformes ou modifiés à la marge**, parmi lesquels la création d'un comité de concertation des collectivités territoriales en matière de taxation des poids lourds (article 1^{er} *octodecies*) ou encore celui aggravant les sanctions en cas de comportement frauduleux (article 1^{er} *terdecies*). Certains articles introduits au Sénat ont été modifiés, sans remise en cause des objectifs poursuivis par le Sénat. À titre d'exemple, l'article 1^{er} *sexies* a été intégralement réécrit, mais le « *ticketing* », dispositif demandé par la Collectivité européenne d'Alsace en faveur des redevables occasionnels, a été préservé, conformément à la volonté du Sénat.

Plusieurs articles ont fait l'objet de **rédaction de compromis** entre les deux assemblées, comme le délai de remise du rapport définitif du Gouvernement au Parlement pour l'évaluation de mise en place de la taxe (article 1^{er} *septdecies*), réduit de 5 à 3 ans, contrepartie de la suppression du rapport d'étape à 2 ans, introduit au Sénat à l'initiative du rapporteur.

On peut regretter que **plusieurs apports significatifs du Sénat n'aient pas été conservés par les députés**. Tel est ainsi le cas des dispositions qui visaient à anticiper la révision de la directive « Eurovignette » (articles 1^{er} *bis A* et 1^{er} *ter*) ou encore à permettre à la Collectivité européenne d'Alsace d'installer des dispositifs de contrôle automatisé (article 1^{er} *duodecies*). La commission juge **ces reculs regrettables pour la qualité de notre législation**.

En dépit de ces **réserves** et **dans un esprit de responsabilité et d'ouverture à l'égard des territoires**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable **a estimé primordial que ce projet de loi tant attendu puisse être adopté définitivement avant la fin de la présente session parlementaire**.

Les travaux du Sénat, comme ceux de l'Assemblée nationale, ont convergé dans le sens d'une amélioration notable du texte pour le rendre plus opérationnel et plus robuste juridiquement.

Dans ces conditions, la commission **a estimé souhaitable de ne pas retarder davantage l'adoption définitive d'un texte très attendu localement. Enfin, il est apparu très opportun de donner à ce texte sa pleine valeur législative**.

Le projet de loi sera examiné en séance publique le 17 février prochain.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-755.html>



Jean-François Longeot
Président

Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Jean-Claude Anglars
Rapporteur

Sénateur de l'Aveyron
(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01.42.34.23.20

