

2263 Collectivités territoriales, autorités organisatrices des transports urbains et autopartage, quelles perspectives ?

Étude rédigée par :

Agnès BOUDIN,
avocat à la Cour

Les collectivités territoriales se saisissent de plus en plus indiscutablement des nouveaux modes de mobilité tels que l'autopartage, de sorte que la création d'une compétence expresse en la matière est aujourd'hui envisagée au profit des collectivités ayant la qualité d'autorités organisatrices des transports urbains (AOTU).

Une telle création permettrait de simplifier l'intervention publique par rapport aux règles du droit public économique, tout comme elle serait un facteur de cohérence de l'action publique en matière de transport.

Elle semble cependant pour le moins prématurée, notamment au regard du risque de remise en cause des réseaux d'autopartage existants créés par des personnes privées ou des personnes publiques n'ayant pas la qualité d'AOT. Par ailleurs, une remise à plat de plusieurs dispositions du Code des transports demanderait à être opérée.

1 - S'inspirant de la proposition de loi RIES déposée au Sénat le 31 janvier 2006, la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 définit l'activité d'autopartage « par la mise en commun au profit d'utilisateurs abonnés d'une flotte de véhicules de transports terrestres à moteur. Chaque abonné peut accéder à un véhicule sans conducteur pour le trajet de son choix et pour une durée limitée »¹.

2 - Le développement récent des services d'autopartage mis en place par des collectivités publiques, comme à Paris, Lyon ou encore Nice, invite à se pencher sur la compétence des AOTU en la matière.

3 - En effet, ces services sont mis en place par les collectivités territoriales agissant dans le cadre de leur clause générale de compétence et non par les AOTU agissant sur le fondement du Code des transports.

4 - Une telle situation prend un relief particulier au regard de plusieurs propositions² visant à transformer les AOTU en véritables « autorités organisatrices du transport et de la mobilité durable », en leur

conférant les compétences nécessaires à la mise en place de nouveaux services de mobilité, tels que l'autopartage »³.

5 - Dans cette optique, le décret n° 2012-280 du 28 février 2012 relatif au label « autopartage » vient donner une nouvelle impulsion à la réflexion sur cette question.

6 - Si une telle évolution n'est pas sans s'appuyer sur des arguments solides en sa faveur (1), il n'en demeure pas moins que des obstacles demandent à être levés (2).

1. Vers la création d'une compétence « autopartage » au profit des AOTU

7 - Outre qu'elle permettrait de faciliter l'intervention des personnes publiques dans le secteur de l'autopartage (A), la création d'une telle compétence permettrait d'assurer la cohérence des actions menées par les AOTU dans le secteur des transports (B).

A. - Simplifier l'intervention publique au regard du droit public économique

8 - À ce jour, un service d'autopartage, dont la nature est commerciale, peut être créé par une personne privée (société commerciale, association, société coopérative, etc.) ou par une personne publique.

1. L. n° 2010-788, 12 juill. 2010, portant engagement national pour l'environnement, art. 54 : JO 13 juill. 2010 ; JCP A 2010, 2237.

2. Centre d'analyse stratégique, *Les nouvelles mobilités, comment adapter l'automobile aux territoires et aux modes de vie de demain, note de synthèse publiée en novembre 2010*. Proposition de l'Association des maires des grandes villes de France reprise dans *Rép. min. n° 18505 : JOAN Q 23 févr. 2010*, p. 2177.

3. *Rép. min. n° 115694 : JOAN Q 27 déc. 2011*, p. 13728.

9 - L'implication d'une collectivité territoriale reste soumise aux principes généraux régissant l'intervention des personnes publiques dans le secteur concurrentiel.

10 - En d'autres termes, lorsqu'une collectivité territoriale intervient sur la base de sa clause générale de compétence, « son intervention est restreinte par le respect du principe général du droit de la liberté du commerce et de l'industrie et l'intérêt public local doit être établi. L'intérêt local se comprend dans le cadre territorial de la collectivité et se dégage de circonstances particulières de temps et de lieu et se manifeste, bien souvent, par la défaillance de l'initiative privée »⁴.

11 - Toute collectivité souhaitant développer un service d'autopartage devra donc procéder à une étude préalable de l'offre existante sur son territoire.

12 - À ce titre, peuvent notamment être mis en avant l'absence pure et simple d'une offre de service d'autopartage, une couverture partielle du territoire de la personne publique par l'offre existante, l'absence d'accessibilité 24 h/24 des services existants, l'impossibilité d'offre adaptée aux personnes à mobilité réduite ou encore de location très courte durée, comme c'est souvent le cas chez les loueurs traditionnels.

13 - En tout état de cause, une justification de l'intervention publique s'avère toujours nécessaire pour limiter les risques contentieux.

14 - C'est dans cette optique qu'a été émise l'idée de faire de l'autopartage une compétence des autorités organisatrices des transports, figurant donc dans le Code des transports.

15 - En effet, comme l'a récemment appelé la circulaire relative aux sociétés publiques locales, « la jurisprudence précise que lorsqu'une loi attribue expressément une compétence donnée à une catégorie de collectivité, l'intérêt public local est nécessairement présumé par l'intervention du législateur, indépendamment de tout autre considération (CE, 15 févr. 1961, Couquet) ».

16 - En supprimant la nécessaire démonstration de l'intérêt public local, l'intervention des collectivités publiques sera donc facilitée.

17 - Dès lors, l'intérêt de créer une compétence « autopartage » paraît évident, d'autant que l'attribution de cette compétence aux AOTU serait un gage de cohérence de l'action publique en matière de transport.

B. - Assurer la cohérence des actions en matière de transport

18 - L'hypothèse évoquée s'inscrirait parfaitement dans l'évolution engagée depuis le Grenelle de l'environnement tendant à étendre le champ d'intervention des AOTU au-delà de l'organisation et de l'exploitation des transports urbains *stricto sensu*.

19 - L'article 13 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit en effet que « les compétences nécessaires à la définition d'une politique de la mobilité durable seront attribuées aux autorités organisatrices de transports urbains à l'issue d'une concertation avec les collectivités territoriales concernées ».

20 - Comme le souligne la réponse ministérielle précitée du 27 décembre 2011, cet engagement a déjà connu une première concrétisation avec la loi du 12 juillet 2010 qui prévoit notamment un rapprochement des compétences en matière de transport, de voirie et de stationnement des EPCI dont le territoire est couvert par un PDU : « ainsi, lorsque que la communauté de communes ou la communauté d'agglomération exerce la compétence 'création, aménagement et entretien de l'espace communautaire', la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies pu-

bliques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies »⁵.

21 - La loi Grenelle 2 permet également aux AOTU d'expérimenter les péages urbains.

22 - De la même manière, les communautés de communes, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération peuvent désormais organiser un service de mise à disposition de vélos en libre service⁶.

23 - L'organisation de services d'autopartage répondrait sans nul doute à la même logique d'intermodalité.

24 - Dans cette optique, le décret du 28 février 2012 relatif au label « autopartage » prévoit que ledit label est délivré par l'autorité territorialement compétente en matière de transports urbains, et, en Île-de-France, par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)⁷.

25 - De plus, dans les conditions d'attribution du label « autopartage », figure la nécessité que la mise à disposition des véhicules s'effectue à partir de stations situées à proximité d'un moyen de transport collectif⁸.

26 - Ces deux conditions de délivrance du label « autopartage » semblent être de nature à favoriser la délivrance du label aux réseaux d'autopartage gérés par des collectivités territoriales ayant la qualité d'AOTU.

27 - D'une part, ces collectivités pourront délivrer elles-mêmes le label aux réseaux qu'elles mettent en place. À cet égard, on précisera que le projet de décret relatif au label « autopartage » prévoyait initialement une délivrance par le préfet s'agissant des réseaux mis en place par les collectivités.

28 - D'autre part, la condition de proximité avec un moyen de transport collectif présente un lien évident avec les compétences des AOTU.

29 - Cette condition demandera cependant à être précisée. En effet, elle risque d'aboutir à réserver le label aux véhicules des réseaux situés en centre ville, près des transports collectifs, au détriment des réseaux d'autopartage situés en milieu périurbain.

30 - Le point est de savoir si une telle disposition correspondant à une volonté de l'autorité réglementaire de favoriser la mise en place de réseaux d'autopartage par les AOTU, en leur réservant le bénéfice du label, ou s'il s'agit d'une simple imprécision du décret.

31 - Quoi qu'il en soit, le décret du 28 février 2012 marque une avancée du rôle des AOTU dans le secteur, renforçant ainsi l'hypothèse de création d'une compétence expresse.

32 - Cependant, plusieurs problèmes restent en suspens.

2. La création d'une compétence « autopartage », obstacles pratiques et théoriques

33 - La création d'une compétence « autopartage » risque de priver d'existence juridique les réseaux en place (A), mais également de compromettre la cohérence du Code des transports (B).

A. - Le risque de fragilisation des réseaux d'autopartage « existants »

34 - Tout d'abord, on rappellera que la compétence des autorités organisatrices de transport concerne l'institution et l'organisation des services publics réguliers et à la demande⁹. Pour mémoire, les

4. Circ. n° COT/B/11/08052/C du 29 avril 2011 relative au régime juridique des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

5. Rép. min. n° 115694, préc.

6. CGCT, art. L. 5215-20, pour les communautés urbaines et CGCT, art. L. 5216-5, pour les communautés d'agglomération.

7. D. n° 2012-280, 28 févr. 2012, relatif au label « autopartage », art. 5.

8. D. 28 févr. 2012, préc., art. 2.

9. C. transports, art. L. 1221-1.

AOTU sont compétentes pour les transports urbains, les départements pour les lignes urbaines interdépartementales, les régions pour les lignes d'intérêt régional et l'État pour les lignes d'intérêt national.

35 - S'agissant plus spécifiquement des AOTU, les services de transports publics urbains sont institués et organisés dans le cadre des périmètres de transport urbains¹⁰. Les AOTU de plus de 100 000 habitants doivent établir un plan de déplacements urbains dont les objectifs sont définis à l'article L. 1214-2 du Code des transports.

36 - La compétence des AOTU, comme celle de toutes les AOT, revêt un caractère exclusif. Aucune personne privée ne peut ainsi créer de services de transports publics urbains, pas plus qu'une autre personne publique.

37 - Cette exclusivité de compétence rend pour le moins complexe l'attribution d'une compétence « autopartage » aux AOTU. En effet, elle va poser un problème quant à la pérennisation de beaucoup des réseaux d'autopartage existants.

38 - Pour les réseaux privés, les associations ou encore les sociétés coopératives d'intérêt collectif, nombreuses dans le secteur de l'autopartage, ne pourront plus légalement intervenir.

39 - Pour les réseaux publics, les collectivités publiques qui ne sont pas AOTU ne pourront plus intervenir elles non plus (comme par exemple le Syndicat mixte Autolib' à Paris dans la mesure où le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France).

40 - Il est à noter que, de la même manière que pour les réseaux, se pose la question de la pérennisation des labels « autopartage » existants créés par des collectivités, comme à Paris, en raison de la création du label national prévu par le décret du 28 février 2012 précité.

41 - La situation ainsi décrite serait difficilement évitable.

42 - L'idée d'octroyer aux AOTU une compétence non exclusive en matière d'autopartage semble en effet devoir être immédiatement rejetée, sous peine de retomber sur d'épineuses questions de droit public économique liées à l'intervention publique en secteur concurrentiel.

B. - Une incohérence dans le Code des transports

43 - D'un point de vue plus théorique, intégrer l'autopartage dans la compétence des AOTU revient à classer cette activité dans les transports publics.

44 - L'article L. 1000-3 du Code des transports définit le transport public comme « *tout transport de personnes ou de marchandises, à l'exception de celui organisé pour son propre compte par une personne, publique ou privée, et de ceux relevant d'une autre réglementation* ».

45 - Cette notion recouvre les services réguliers et les services de transport à la demande¹¹.

46 - Le transport privé, aussi connu sous le terme de transport pour compte propre, est une catégorie résiduelle ne concernant que le transport organisé par les collectivités publiques, les établissements d'enseignement, les entreprises et les associations, pour leurs besoins normaux de fonctionnement¹².

47 - En tant que simple location de véhicule sans chauffeur, l'autopartage constitue un type de transports effectués par des personnes privées et organisés pour elles-mêmes et non des transports publics au sens du texte précité.

48 - L'autopartage institué par une personne publique ne répond pas plus à la définition du transport privé dans la mesure où il est organisé par une collectivité territoriale pour d'autres personnes qu'elle-même.

49 - L'autopartage n'entre donc pas dans les définitions et la classification du Code des transports dont la cohérence risque donc d'être mise à mal par l'inscription de l'autopartage dans les compétences des AOTU.

Conclusion

50 - Si la création d'une compétence « autopartage » au profit des AOTU obéit à une logique bien compréhensible, elle semble donc pour le moins prématurée.

51 - La mise en œuvre d'une telle hypothèse nécessiterait de commencer par régler la situation des réseaux d'autopartage existant afin de les préserver, par exemple en organisant leur reprise par les AOTU dans des conditions restant à déterminer.

52 - La mise en cohérence du droit des transports publics demanderait également à être assurée.

53 - À titre d'exemple, dès lors que l'autopartage serait qualifié de transport public, il conviendrait de régler la question de l'applicabilité du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes. Il est en effet primordial de déterminer si l'exploitant d'un service d'autopartage devrait être inscrit au registre des transporteurs.

54 - De la même manière, les dispositions financières du Code des transports seraient à réexaminer notamment pour déterminer si un réseau d'autopartage pourrait être financé via le versement transport, sachant, à l'heure actuelle, que l'article L.2333-64 du CGCT affecte cette taxe au financement des transports en commun.

MOTS-CLÉS : Services publics - Transports

10. C. transports, art. L. 1231-4.

11. V. sur ces notions, D. n° 85-891, 16 août 1985, relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes, art. 25.

12. C. transports, art. L. 3131-1 et D. n° 87-242, 7 avr. 1987, relatif à la définition et aux conditions d'exécution des services privés de transport routier non urbain de personnes.