



Clarifier pour agir

*En finir avec les irritants normatifs
de la mobilité*

gart
LA MOBILITÉ EN COMMUN


AIRELLE
AVOCATS

ÉDITO

Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) traversent une période charnière. Alors que nos concitoyens expriment une appétence croissante pour des solutions de mobilité plus solidaires et plus durables, les ressources des AOM se contractent et leurs marges de manœuvre financières se réduisent, imposant à terme la mise en place d'un nouveau modèle économique.

Mais si l'augmentation des recettes reste un enjeu central, il paraît indispensable d'interroger notre capacité collective à simplifier et optimiser l'action publique. Le cadre normatif constitue ainsi l'une des premières étapes de cette transformation.

Réduction des émissions de gaz à effet de serre, amélioration de la qualité de l'air, report modal... Les objectifs en matière de transition écologique sont clairs. Pour y parvenir, les AOM que le GART représente occupent une place centrale en étant à la fois pilotes, planificatrices et garantes de la continuité du service public de transport.

Pourtant, un paradoxe s'impose à nous. Alors même que les AOM sont appelées à accélérer la transition écologique et énergétique, elles évoluent dans un cadre normatif de plus en plus dense, fragmenté et parfois contradictoire. À la multiplication des objectifs s'ajoute une superposition de règles qui complexifie considérablement l'action locale.

Sans remettre en cause les intentions du législateur, le GART a souhaité comprendre les blocages, identifier les freins juridiques qui ralentissent les projets et formuler des solutions applicables afin que les objectifs poursuivis par les textes législatifs et réglementaires puissent être mis en œuvre efficacement par nos territoires.

Le GART a souhaité orienter son travail autour de trois dimensions indissociables : la transition écologique, la gouvernance et la performance des politiques publiques de mobilité.

L'analyse menée avec le cabinet Airelle Avocats conduit à un constat clair : les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la transition énergétique et écologique ne relèvent ni d'un manque de volonté politique des AOM ni d'une résistance au changement des usagers. Elles sont plutôt le produit de blocages systémiques, inscrits dans l'architecture même du cadre normatif.

Reconnaître ce caractère systémique est essentiel. Il permet de déplacer le débat, non pas vers une remise en cause des objectifs environnementaux, mais vers une amélioration de leur mise en œuvre. La transition écologique des mobilités ne pourra réussir durablement que si le cadre juridique devient un levier, et non un obstacle.

Cette première initiative consacrée aux irritants normatifs en appellera une seconde, dédiée à l'optimisation des recettes et des dépenses, pour renforcer durablement la soutenabilité de nos politiques de mobilité.

CADRE ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Dans un contexte de profondes mutations des politiques de mobilité, le GART a souhaité engager une réflexion approfondie sur l'impact du cadre normatif applicable aux AOM.

L'objectif de cette étude est d'identifier les freins juridiques qui limitent aujourd'hui l'action des AOM afin de proposer des solutions concrètes et opérationnelles à destination des acteurs territoriaux et des décideurs publics.

Réalisée en collaboration avec le cabinet Airelle Avocats, reconnu pour son expertise en droit public et en droit des transports, l'étude repose en premier lieu sur l'établissement d'un état des lieux du cadre juridique applicable à la mobilité, l'impact des normes sur l'efficacité des politiques publiques et l'identification des freins et incohérences limitant leur mise en œuvre. Ce constat s'accompagne de la formulation de recommandations, destinées à améliorer la lisibilité et la cohérence du droit. Elles seront portées par le GART auprès des institutions pour se traduire par des modifications réglementaires ou législatives ad hoc.

L'étude s'articule autour de trois axes thématiques majeurs : la transition écologique, la gouvernance et la performance des réseaux.

L'étude repose sur une démarche collaborative et concertée, associant le GART, le cabinet Airelle Avocats et les AOM, afin de garantir une approche à la fois juridique, opérationnelle et territorialisée.

Des réunions mensuelles de suivi, organisées conjointement par le GART et le cabinet, ont assuré le pilotage des travaux, l'examen des livrables et l'ajustement des orientations.

En parallèle, des séances de travail thématiques ont été organisées avec les AOM. Ces séances conçues comme des temps d'échanges, visant à confronter les analyses juridiques aux réalités de terrain, ont permis de recueillir les retours d'expérience des acteurs locaux.

SOMMAIRE

Cadre et méthodologie de l'étude	p.2
Glossaire	p.4
TRANSITION ÉCOLOGIQUE	
Verdissement des flottes	p.8
Obligations environnementales applicables aux dépôts et zones de stationnement	p.13
Infrastructure de recharge de véhicule électrique	p.17
Dispositif éco-tertiaire	p.20
Stationnement sécurisé des vélos dans les bâtiments et gares	p.23
Forfait mobilités durables	p.25
Itinéraires cyclables	p.27
Zones à faibles émissions mobilité	p.29
GOUVERNANCE	
Lecture automatisée des plaques d'immatriculation	p.36
Police des transports	p.38
Planification territoriale	p.41
Coopération ligne inter-AOM	p.47
Compétence mobilité et voirie	p.49
Pôle d'échanges multimodaux	p.51
Mobilier urbain et abris voyageurs	p.52
SPL Transport et territorialité	p.56
PERFORMANCE	
Frais de gestion et remboursement du versement mobilité	p.60
Déclaration d'utilité publique et autorisation environnementale	p.61
TRI-VAN dans les projets de mobilité	p.64
Objectifs ZAN et politique de mobilité	p.67
Index des recommandations	p.70

GLOSSAIRE

SIGLES

ABRÉVIATION / SIGNIFICATION

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	GART	Groupement des autorités responsables de transport
AE	Autorisation environnementale	GNV	Gaz Naturel pour Véhicules
AFIR	Alternative Fuels Infrastructure Regulation	ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité	IDFM	Île-de-France Mobilités
APER	Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, n° 2023-175 du 10 mars 2023	IRVE	Infrastructure de recharge de véhicule électrique
ATEX	Atmosphères explosives (réglementation relative à la prévention des risques liés aux atmosphères explosives)	LAPI	Lecture automatisée des plaques d'immatriculation
BACS	Building Automation and Control Systems (systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments)	LAURE	Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (1996)
BioGNV	Biogaz Naturel pour Véhicules	LOM	Loi d'orientation des mobilités
CAA	Cour administrative d'appel	MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 2014-58 du 27 janvier 2014
C. cass.	Cour de cassation	OAP	Orientations d'aménagement et de programmation
CE	Conseil d'État	OPERAT	Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire (plateforme nationale)
Circ.	Circulaire	PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne	PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés	PDM	Plan de mobilité
DSP	Délégation de service public	PDMS	Plan de mobilité simplifié
DUP	Déclaration d'utilité publique	PEM	Pôle d'échanges multimodal
EE	Évaluation environnementale	PLM	Plan local de mobilité
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers	PLU	Plan local d'urbanisme
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
FEDER	Fonds européen de développement régional	PLUi-d	Plan local d'urbanisme intercommunal de déplacement
FMD	Forfait mobilités durables	POA	Programme d'orientations et d'actions
FPE	Fonction publique de l'État	PPA	Plan de protection de l'atmosphère
FPH	Fonction publique hospitalière	RATP	Régie autonome des transports parisiens
FPS	Forfait post-stationnement		
FPT	Fonction publique territoriale		

ABRÉVIATION / SIGNIFICATION

RED II	Directive sur les énergies renouvelables (Directive (UE) 2018/2001)	TCSP	Transport collectif en site propre
RIIPM	Raison impérative d'intérêt public majeur	TPE	Taxe sur la publicité extérieure
SCoT	Schéma de cohérence territoriale	TRI	Taux de rentabilité interne
SDIRVE	Schéma directeur pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques	UE	Union européenne
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours	VAN	Valeur actuelle nette
SNCF	Société nationale des chemins de fer français	VFE	Véhicule à faibles émissions
SPL	Société publique locale	VM	Versement mobilité
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	VTFE	Véhicule à très faibles émissions
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan (Plan de mobilité urbaine durable)	ZAC	Zone d'aménagement concerté
		ZAE	Zone d'activité économique
		ZAN	Zéro artificialisation nette
		ZFE-m	Zone à faibles émissions mobilité

CODES JURIDIQUES

Cette section regroupe les abréviations désignant des codes juridiques mentionnés dans le document.

C. énergie	Code de l'énergie
C. env.	Code de l'environnement
C. expro.	Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique
C. route	Code de la route
C. trans.	Code des transports
C. urb.	Code de l'urbanisme
C. voirie rout.	Code de la voirie routière
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCP	Code de la commande publique
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CSI	Code de la sécurité intérieure
CSP	Code de la santé publique



TRANSITION ÉCOLOGIQUE





VERDISSEMENT DES FLOTTES

La transition énergétique du transport public constitue un levier essentiel de la politique française de lutte contre le changement climatique et d'amélioration de la qualité de l'air. Les AOM se voient, à ce titre, soumises à des obligations légales strictes de verdissement de leurs flottes, définies par les articles L. 224-8-2 et D. 224-15-5-1 et suivants du Code de l'environnement. Celles-ci imposent, lors du renouvellement annuel des véhicules, l'acquisition ou l'utilisation de véhicules faibles émissions (VFE) et très faibles émissions (VTFE).

Cependant, le verdissement va au-delà de l'achat de véhicules, ce qui représente déjà un coût significatif. Il nécessite l'adaptation des infrastructures de dépôt aux normes de sécurité et environnementales, ainsi que la formation du personnel. Cela implique une planification d'investissements lourds et une coordination entre services techniques, exploitants et autorités locales. Les dépôts doivent répondre à des exigences strictes pour accueillir des véhicules électriques, GNV/bioGNV (Gaz Naturel pour Véhicules) ou à hydrogène, issues des rubriques ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) et des arrêtés techniques, avec des délais de mise en conformité pouvant atteindre dix ans et des coûts souvent de plusieurs millions d'euros. La multiplicité des prescriptions locales des SDIS (services départementaux d'incendie et de secours) ou des assureurs, parfois divergentes, renforce ces difficultés et justifie un encadrement national harmonisé.

Les incertitudes réglementaires sur les énergies « vertes » compliquent également la planification des AOM. La directive (UE) 2023/2413 dite RED III, si elle maintient le biogaz dans la liste des énergies renouvelables, durcit significativement les critères de durabilité et de traçabilité que le biométhane doit respecter pour être comptabilisé comme énergie renouvelable dans les transports. En droit français, cette évolution de portée européenne s'est combinée aux décrets n° 2021-1491 et n° 2021-1493 qui ont exclu le bioGNV de la catégorie VTFE pour des raisons liées aux émissions atmosphériques locales (NOx, particules fines). La convergence de ces deux logiques — l'une portant sur la durabilité du carburant, l'autre sur les émissions à l'échappement — fragilise les stratégies d'investissement des AOM ayant misé sur cette filière avant ces revirements réglementaires et souligne la nécessité de stabilité normative, notamment en termes d'accès et d'éligibilité aux financements.

Pour répondre à ces contraintes, plusieurs évolutions nous semblent nécessaires : adopter un renouvellement pluriannuel aligné sur les périodes de référence européennes pour éviter une « surtransposition » des normes, maintenir un mix énergétique diversifié adapté aux parcours urbains et longue distance, harmoniser les exigences locales via un arrêté ministériel national portant sur des prescriptions générales relatives aux SDIS pour sécuriser les normes de sécurité des dépôts, et simplifier l'accès aux aides financières tout en renforçant l'accompagnement des AOM pour faciliter la planification et les investissements à long terme.

Cadre juridique

Le cadre légal français impose que les AOM gérant ou possédant un parc supérieur à 20 véhicules de catégorie M2 et M3 intègrent des VFE lors du renouvellement annuel, conformément à l'article L.224-8-2 du Code de l'environnement.

La proportion minimale de VFE s'établit à :

- 50 % de VFE jusqu'au 31 décembre 2024 ;
- 100 % depuis le 1^{er} janvier 2025.

Dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, au moins la moitié des autobus renouvelés doit être constituée de VTFE, conformément à l'article D.224-15-5-1 du Code de l'environnement. Ces obligations doivent être intégrées dans les contrats de la commande publique, en respectant les principes de liberté d'accès et d'égalité de traitement, et en tenant compte du coût du cycle de vie et des émissions dans les critères d'attribution. Les exigences sont modulées selon les zones géographiques (zones A, B et C), avec des quotas et types de motorisation variables.

Coûts liés au verdissement des flottes

L'acquisition des véhicules, ne représentant qu'une partie des coûts et des contraintes temporelles auxquelles sont soumises les AOM, doit aussi être prises en considération.

Formation du personnel

La réussite de la transition vers des flottes à faibles et très faibles émissions dépend de la capacité des AOM à former et mobiliser leur personnel. L'article L.224-12-1 du Code de l'environnement impose aux AOM de former ou de sensibiliser les conducteurs aux pratiques éco-responsables, afin d'optimiser l'efficacité énergétique des VFE et VTFE.

La formation des techniciens constitue un second axe, portant sur la maintenance et la sécurité des nouvelles technologies. Ils doivent pouvoir entretenir et réparer les véhicules en respectant les protocoles ICPE et normes relatives aux atmosphères explosives (ATEX), et gérer les équipements de recharge ou de ravitaillement en gaz et hydrogène, avec des connaissances en situations d'urgence pour prévenir tout risque d'accident ou d'incendie.

Un troisième axe concerne la gestion des déchets et pièces détachées. Les techniciens doivent être sensibilisés à la collecte, au tri et à la valorisation des composants usagés, notamment lors duetrofit et de la maintenance. La réglementation nationale reste partielle, mais un projet européen vise à rendre la récupération obligatoire, et les prescriptions ICPE 2712 s'appliquent lorsque certains seuils de stockage sont dépassés.

Enfin, la formation au rapportage et à la transparence oblige les AOM à former ou recruter du personnel administratif pour collecter et transmettre les données sur le renouvellement des VFE et VTFE, conformément aux articles L.224-12 et D.224-15-13, publiées sur data.gouv.fr avant le 30 septembre de l'année suivant le renouvellement.

En somme, la formation du personnel dépasse le cadre d'un simple apprentissage technique et représente donc un coût et un temps d'adaptation pour de nombreuses AOM.

Aménagement des dépôts

Le verdissement des flottes implique une refonte majeure des infrastructures de dépôt et de maintenance, car ces nouvelles technologies imposent des exigences techniques et réglementaires très strictes.

Véhicules électriques

L'arrêté du 3 août 2018 relatif aux prescriptions générales applicables aux ateliers de charge contenant au moins dix véhicules de transport en commun de catégorie M2 ou M3 fonctionnant à l'énergie électrique et soumis à déclaration sous la rubrique n° 2925 ICPE, prévoit notamment que :

- les sites de remisage, maintenance et charge soient situés à au moins 15 mètres de tout établissement tiers. Si cette distance ne peut être respectée, les parois des locaux doivent respecter la norme R15 et comporter au moins deux accès pour permettre aux SDIS d'intervenir à tout moment ;
- les équipements de charge soient identifiables grâce à une étiquette « borne de charge », solidement ancrés, protégés contre les chocs mécaniques et toute agression externe liée à l'exploitation ;
- les stations comportent un dispositif de surveillance, un système de coupure générale de type « arrêt d'urgence » et les opérations de charge doivent se dérouler sous la surveillance directe d'au moins une personne ;
- les dépôts soient équipés de systèmes de détection incendie, d'extincteurs, de plans des locaux et d'un appareil incendie situé à moins de 100 mètres ;
- un système de ventilation soit obligatoire pour le désenfumage.

Véhicules à hydrogène

En raison de la grande inflammabilité du gaz, les véhicules à hydrogène nécessitent des précautions encore plus strictes. Selon la configuration du site (atelier de maintenance, station de distribution, stockages associés), le dépôt peut relever de rubriques ICPE distinctes (notamment 2930 pour certains ateliers de maintenance, 1416 pour la distribution d'hydrogène, et, le cas échéant, des rubriques de stockage telles que 4715). Dans ce cadre, les dépôts soumis à la rubrique ICPE n°2930 et 1416, doivent respecter des distances de sécurité strictes autour de chaque véhicule, définies en fonction de la pression des réservoirs, des sections de tuyauterie et des zones de purge.

Les infrastructures doivent également comporter des dispositifs de sécurité multiples :

- ventilation continue ;
- capteurs de fuite ;
- valves de sécurité ;
- systèmes anti-retour de flamme et plans d'évacuation.

Véhicules aux GNV ou bioGNV

L'aménagement des dépôts est soumis à la réglementation relative à la prévention des risques liés aux atmosphères explosives dite ATEX (Code du travail, art. R. 4227-42 à R. 4227-54) et dans certaines circonstances à la rubrique ICPE n°1413 lorsqu'il s'agit de stations de remplissage.

Les dépôts doivent :

- être directement raccordés au réseau de gaz naturel, ce qui peut limiter les possibilités d'implantation ;
- faire l'objet d'une évaluation des risques obligatoire avant tout aménagement ;
- présenter une hauteur sous plafond d'au moins 1,5 m au-dessus des véhicules ;
- être ventilés de manière naturelle ou forcée à deux vitesses ;
- disposer de systèmes de détection infrarouge ou catalytique ;
- disposer de surfaces dépourvues de points chauds et de nombreux extincteurs en poudre à proximité des zones sensibles.

L'ensemble de ces exigences spatiales et techniques conduisent à une consommation importante d'espace et à des coûts d'investissement très élevés, rendant l'adaptation des dépôts existants complexe et longue pour les AOM. Ces travaux d'adaptation pouvant prendre entre 5 et 10 ans dans certains cas.

À ces exigences réglementaires s'ajoutent les prescriptions complémentaires émises par les SDIS et les assureurs, souvent hétérogènes d'un département à l'autre. Cette diversité normative crée un risque d'« insécurité juridique » et de surcoûts pour les AOM. Afin d'y remédier, la création d'un arrêté national harmonisé fixant les exigences minimales de sécurité apparaît indispensable. Cet arrêté permettrait de limiter les surinterprétations locales, d'unifier les pratiques de prévention et de garantir la sécurité tout en maîtrisant les coûts.

Dans ce contexte, le futur décret dit « multi-énergies », qui s'appliquerait à certains sites accueillant des motorisations diversifiées (électrique, bioGNV/GNV, hydrogène), aurait notamment vocation à fixer un socle national de prescriptions techniques applicables aux infrastructures de remisage, de maintenance, de recharge ou d'avitaillement multi-énergies, en articulation avec les arrêtés ministériels sectoriels existants (rubriques ICPE relatives notamment à l'hydrogène, au GNV/bioGNV, aux ateliers de charge électrique ou aux stockages associés).

Un tel encadrement est essentiel pour garantir un haut niveau de sécurité des dépôts, condition indispensable à l'acceptabilité opérationnelle, assurantielle et territoriale du déploiement des flottes décarbonées. Il permet également de sécuriser juridiquement la coexistence de plusieurs vecteurs énergétiques sur un même site, favorisant ainsi la mise en œuvre d'un mix énergétique efficient et adapté aux réalités d'exploitation des réseaux de transport public.

Toutefois, la définition de ces prescriptions doit veiller à ne pas engendrer une inflation continue des exigences de sécurité. Un durcissement progressif et non harmonisé des règles techniques ferait peser des tensions financières et foncières significatives sur les AOM, dont toutes ne disposent ni des capacités d'investissement, ni des réserves

foncières nécessaires pour adapter leurs dépôts existants. L'augmentation des distances de sécurité, des volumes d'eau incendie ou des emprises techniques peut, dans certains territoires contraints, limiter voire empêcher la transformation des sites. Ces obligations de distances et d'emprises créent en outre des tensions opérationnelles directes pour les AOM ne disposant pas de foncier supplémentaire. Dans ces configurations, l'impossibilité d'étendre les sites existants peut freiner, voire bloquer, l'augmentation des flottes ou leur conversion énergétique. À l'inverse, les AOM disposant de réserves foncières — ou en capacité d'en acquérir — doivent néanmoins engager des travaux lourds d'aménagement, de sécurisation et de viabilisation pour accueillir un nombre équivalent de véhicules décarbonés, générant des coûts et délais supplémentaires.

À ce titre, l'arrêté multi-énergies pourrait également constituer un outil d'harmonisation nationale des doctrines de sécurité applicables aux dépôts. En fixant un référentiel opposable de prescriptions minimales, il permettrait de réduire les disparités territoriales résultant des prescriptions complémentaires émises localement, notamment sur le fondement des avis rendus par les SDIS dans le cadre de leurs missions de prévention des risques prévues aux articles L.1424-2 et L.1424-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans cette logique, dès lors que le préfet valide un projet dans le cadre d'une procédure de déclaration ou d'enregistrement et fixe, le cas échéant, des prescriptions adaptées au contexte local, ce cadre devrait constituer la norme de référence opposable. L'arrêté pourrait ainsi constituer un référentiel commun d'instruction, y compris dans le cadre de l'appréciation opérationnelle conduite par les SDIS, afin de limiter les risques de sur-prescriptions disproportionnées, génératrices de surcoûts ou de blocages assurantiels.

Un soutien financier lacunaire

Pour le verdissement de leurs flottes, les AOM ont souvent besoin d'un soutien financier.

Au niveau européen, certains fonds peuvent aider les AOM à déployer les véhicules propres ainsi que les infrastructures nécessaires pour la mise en œuvre de ces flottes. À titre d'exemple, le FEDER (Fonds européen de développement régional) permet de financer la modernisation des infrastructures, notamment les stations de recharge électrique et hydrogène, contribuant à réduire la dépendance énergétique et à améliorer la qualité de l'air. La stabilité du cadre juridique européen reste néanmoins un enjeu majeur. L'exemple du biométhane, reconnu comme énergie renouvelable par la directive RED II puis partiellement exclu des aides par le règlement délégué 2024, illustre la fragilité des dispositifs de financement pour des plans à long terme.

Par ailleurs, dans un contexte de concurrence internationale sur les véhicules électriques et les batteries — bien que l'Union européenne (UE) régule ces subventions étrangères avec le règlement (UE) 2022/2560 —, il est essentiel de renforcer la stabilité et la lisibilité des dispositifs, et d'offrir un accompagnement technique et administratif pour sécuriser les investissements et atteindre les objectifs nationaux et européens de neutralité carbone.

RECOMMANDATIONS

✓ Calcul pluriannuel des quotas de VFE et VTFE (TRAN-1)

Introduire une logique de calcul pluriannuelle des quotas de VFE et VTFE, alignée sur les périodes de référence européennes, afin de permettre une planification et une exécution réalistes des investissements. La conformité pourrait être appréciée sur une fenêtre triennale ou alignée sur les périodes européennes, et la date butoir de 100 % de VFE pourrait être reportée au 1er janvier 2027. Cette approche permettrait aux AOM de planifier leurs investissements sur plusieurs années, de lisser les coûts et d'adapter les acquisitions en fonction de leurs ressources financières et techniques.

✓ Maintenir un mix énergétique (TRAN-2)

Maintenir un mix énergétique adapté aux usages, en assurant une stabilité, au niveau européen et national, des énergies considérées comme FE et TFE.

La situation des AOM ayant investi dans la filière bioGNV résulte de la convergence de deux évolutions réglementaires distinctes, intervenues postérieurement à des investissements lourds et irréversibles engagés dans un cadre normatif qui leur était alors favorable.

- D'une part, en droit français, depuis l'entrée en vigueur, le 19 novembre 2021, de l'article D. 224-15-12 du Code de l'environnement (issu du décret n° 2021-1494 du 17 novembre

2021), sont exclus de la catégorie VTFE les véhicules M2/M3 fonctionnant au gaz ou au biométhane, au motif que ces motorisations génèrent des émissions atmosphériques locales — notamment en oxydes d'azote (NOx) et en particules fines — incompatibles avec les critères définis pour les véhicules à très faibles émissions. Seuls les véhicules électriques et à hydrogène ont désormais accès à ce statut.

- D'autre part, au niveau européen, la directive (UE) 2023/2413 dite RED III n'a pas supprimé le biométhane de la liste des énergies renouvelables, mais elle a substantiellement durci les critères de durabilité et de traçabilité que le biogaz doit satisfaire pour être comptabilisé comme énergie renouvelable dans les transports. Cette évolution fragilise les dispositifs de financement européen dont bénéficiait la filière, en particulier pour les installations mises en service après le 20 novembre 2023 qui ne peuvent plus se prévaloir des anciens seuils de réduction des émissions de gaz à effet de serre issus de la directive RED II.

Bien que ces deux mécanismes soient distincts dans leur logique juridique, leur convergence crée un effet ciseau particulièrement pénalisant pour les AOM concernées :

- d'un côté, leurs flottes ne leur permettent plus de satisfaire les quotas de VTFE désormais obligatoires dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants ;
- de l'autre, l'accès aux aides européennes pour la filière biométhane se trouve substantiellement durci, réduisant la compétitivité économique de la technologie dans laquelle elles ont investi.

Ces investissements sont de long terme et comprennent à la fois l'acquisition des véhicules — dont la durée d'amortissement excède généralement dix ans — et l'adaptation coûteuse des dépôts aux exigences ICPE, ATEX et SDIS spécifiques à la filière GNV/bioGNV. Or, ces choix ont été opérés dans un cadre normatif qui reconnaissait le GNV/bioGNV comme vecteur énergétique éligible aux politiques d'achat public éco-responsables. Le retournement réglementaire intervenu en 2021, sans mécanisme de compensation ou de période transitoire adaptée, place ces AOM dans une situation d'insécurité juridique et financière : leurs flottes, acquises légalement et en conformité avec les orientations publiques d'alors, ne leur permettent plus de satisfaire les quotas de VTFE imposés dans les

agglomérations de plus de 250 000 habitants. Cette situation est d'autant plus inéquitable que les AOM ayant retardé leur transition énergétique ne se trouvent pas exposées au même risque de non-conformité.

La qualification des bus BioGNV en VFE uniquement s'avère particulièrement contraignante dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants, où, conformément à l'article D.224-15-5-1, au moins la moitié des véhicules renouvelés doit appartenir à la catégorie VTFE. Dans ces territoires, prévoir un dispositif transitoire.

Avant 2021, l'ancien dispositif (décret n° 2011-493) permettait de considérer les bus et autocars au GNV/bioGNV comme des véhicules « propres » ou « à faibles émissions » dans le cadre des politiques d'achat publics, sans distinction officielle entre VFE et VTFE.

Depuis 2021, avec les décrets n° 2021 1491 et n° 2021 1493, les véhicules M2/M3 au gaz ou au biométhane sont clairement classés comme VFE, tandis que la catégorie des VTFE est recentrée sur les véhicules électriques et à hydrogène, excluant désormais le GNV/bioGNV de ce statut.

✓ Harmoniser les exigences locales des SDIS (TRAN-3)

Harmoniser les exigences locales par la création d'un arrêté national SDIS, qui définirait les normes minimales applicables aux dépôts — compartimentage, hauteur libre, ventilation, dispositifs de coupure et de détection — et les articuler avec les rubriques ICPE existantes et la réglementation ATEX.

✓ Simplifier l'accès aux aides financières (TRAN-4)

Simplifier l'accès aux aides financières et renforcer l'accompagnement technique des AOM, pour sécuriser le financement et faciliter la planification.



OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES APPLICABLES AUX DÉPÔTS ET ZONES DE STATIONNEMENT

Les AOM sont au cœur de la transition énergétique, en pilotant la conversion progressive des flottes de transport collectif vers des motorisations décarbonées (électrique, hydrogène, biogaz).

Cette mission d'intérêt général suppose la construction et l'exploitation d'infrastructures spécifiques – dépôts, ateliers de maintenance, stations de charge et parcs de stationnement – qui nécessitent d'importantes emprises foncières, des raccordements complexes aux réseaux et des contraintes de sécurité élevées.

Or, les AOM sont désormais soumises à une série d'obligations environnementales issues du Code de la construction et de l'habitation, du Code de l'urbanisme et de la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite APER (Loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables). Ces obligations, bien qu'elles poursuivent un objectif légitime de transition écologique, se révèlent difficilement conciliables avec la nature même des activités des AOM. En effet, elles ont pour effet d'entraîner des surcoûts significatifs, une perte de surface utile pour le stationnement et la maintenance des véhicules, ainsi qu'une complexification des procédures administratives.

De surcroît, les régimes de dérogation existants sont mal encadrés et hautement incertains, en particulier en ce qui concerne les installations soumises à des réglementations de sécurité spécifiques (ICPE [Installations classées pour la protection de l'environnement], ATEX [réglementation atmosphères explosives]).

L'insécurité juridique qui en découle menace directement la capacité des AOM à déployer les infrastructures nécessaires à la décarbonation des mobilités.

Cadre juridique

Obligations applicables aux toitures des dépôts

Les articles L.171-4 et R.171-32 à R.171-42 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) imposent, pour certaines catégories de bâtiments impliquant la construction, l'extension ou la rénovation lourde de bâtiment créant plus de 500 m² d'emprise au sol, l'installation d'un système de production d'énergie renouvelable, d'un dispositif de végétalisation ou d'une solution équivalente.

Le taux minimal de couverture des toitures est progressif :

- 30 % depuis juillet 2023 et à compter du 1^{er} janvier 2024 pour les bâtiments construits ou rénovés ;
- 40 % au 1^{er} juillet 2026 ;
- 50 % à compter du 1^{er} juillet 2027.

Ces obligations concernent directement les bâtiments des AOM (dépôts, ateliers, hangars à véhicules, ainsi que les parcs de stationnement extérieurs de plus de 500 mètres carrés associés aux bâtiments ou parties de ces bâtiments [Code de l'urbanisme, art. L. 111-19-1]).

Néanmoins, l'intégration d'un dispositif de production d'énergies renouvelables (notamment photovoltaïque) ou de végétalisation se heurte à de fortes contraintes techniques : résistance structurelle des toitures, risques d'incendie liés aux batteries ou aux gaz stockés, et exigences de ventilation des ateliers de charge.

Obligations applicables aux parcs de stationnement de plus de 500 m²

Les parcs de stationnement extérieurs d'une surface supérieure à 500 m² sont soumis, en application du CCH (art. L.171-4) et de la loi du 10 mars 2023, à des obligations combinées de :

- gestion des eaux pluviales (revêtements perméables, dispositifs d'infiltration) ;
- création de zones d'ombrage (végétalisation ou ombrières).

Ces exigences concernent au moins 50 % de la surface totale du parc.

Si elles répondent à un objectif d'adaptation au changement climatique, elles peuvent réduire la capacité de stationnement utile et compliquer la circulation des véhicules lourds ou articulés, de catégorie M2 et M3, tels que les autobus et autocars. Or, dans les dépôts de bus, où les manœuvres doivent rester fluides et dégagées, ces contraintes peuvent donc rendre les aménagements inopérants.

Obligations applicables aux parcs de stationnement de plus de 1 500 m²

L'article 40 de la loi du 10 mars 2023, APER, tel que modifié par la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025, impose aux parcs existants d'une superficie supérieure à 1 500 m² de satisfaire à une obligation d'équipement.

Ces parcs doivent ainsi être couverts, sur au moins 50 % de leur superficie, selon des modalités désormais assouplies par la loi de 2025 :

- soit par des dispositifs d'ombrières intégrant un dispositif de production d'énergies renouvelables ;
- soit, par la mise en œuvre de procédés mixtes, combinant :
 - des ombrières photovoltaïques couvrant au minimum 35 % de la moitié de la superficie du parc ;
 - et des dispositifs végétalisés assurant l'ombrage du solde de la surface à couvrir ;

In fine, les propriétaires ou gestionnaires des parcs de stationnement pourront donc couvrir 17,5 % avec des ombrières photovoltaïques, contre 50 % prévus initialement par la loi du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

- soit, en tout ou partie, par tout autre dispositif de production d'énergies renouvelables ne nécessitant pas l'installation d'ombrières, sous réserve que ce dispositif permette une production équivalente à celle qui résulterait de l'installation d'ombrières photovoltaïques sur la surface non équipée.

Le calendrier de mise en conformité est échelonné :

- Pour les parcs d'une superficie égale ou supérieure à 10 000 m², la date limite de mise en conformité est fixée au 1er juillet 2026. Cette échéance peut être reportée au 1er janvier 2028, à condition qu'un contrat d'engagement prévoyant l'installation de panneaux photovoltaïques présentant des performances techniques, environnementales et de résilience d'approvisionnement définies par un futur décret, ait été conclu avant le 30 juin 2026, et qu'un bon de commande correspondant ait été émis avant le 31 décembre 2026 ;
- Au 1^{er} juillet 2028 pour les parcs entre 1 500 et 10 000 m². La date est décalée au 1er janvier 2030, à la condition qu'un contrat d'engagement prévoyant l'installation de panneaux solaires présentant les mêmes performances que précédemment décrites ait été conclu avant le 30 juin 2027 et un bon de commande conclu avant le 31 décembre 2027.

Ces obligations concernent directement les grands dépôts et parkings des AOM, souvent situés en périphérie urbaine.

Leur mise en œuvre est d'autant plus délicate que la structure des ombrières interfère avec les manœuvres, la sécurité incendie et les exigences propres aux zones classées ICPE.

Dérogations aux obligations environnementales

Les textes prévoient plusieurs cas de dérogation pour motifs :

- techniques, lorsque l'installation est matériellement impossible ou compromet la sécurité ;
- patrimoniaux ou architecturaux ;
- économiques, lorsque le coût de l'installation est manifestement disproportionné au regard du coût total du projet ou compromet sa viabilité.

Ces dérogations sont communes aux trois régimes précédents, mais leur encadrement reste insuffisant. En effet, aucune méthodologie précise et officielle n'est fixée pour évaluer la disproportion, et l'autorisation dépend largement de l'appréciation de l'administration.

Les AOM doivent donc fournir des études techniques et financières détaillées sans certitude d'obtention, ce qui alourdit considérablement la conduite des projets.

Dérogations spécifiques liées aux ICPE

Une exception expresse s'applique lorsque les obligations sont incompatibles avec les prescriptions applicables aux ICPE. Sont ainsi exclues :

- les surfaces nécessaires à l'application des prescriptions ICPE imposant des voies d'accès et des zones de stationnement des engins de secours ;
- les zones situées à moins de 10 mètres de certaines ICPE particulièrement sensibles (rubriques 1312, 1413, 1414, 1416, 1434, 1435, 1436, 2160, 2260-1, 2311, 2410, 2565, 27XX sauf 2715, 2720, 2750 à 2752, 2925, 3260, 3460, 35XX, 3670, 4XXX) ;
- les parcs de stationnement eux-mêmes classés ICPE (rubriques 1413, 1414, 1416, 1421, 1434, 1435 ou 2925) lorsque l'installation de dispositifs d'ombrage ou de végétalisation aggraverait un risque technologique.

Cependant, tous les dépôts et parcs de stationnement d'AOM ne relèvent pas d'un régime ICPE. En effet, en dehors des dépôts hydrogène qui relèvent toujours des rubriques ICPE 2930 et 1416 :

- les dépôts de bus électriques ne sont classés sous la rubrique 2925 que si la puissance totale de charge dépasse un certain seuil, et cette classification ne s'étend pas automatiquement aux parkings attenants ;
- de même, les dépôts GNV (Gaz Naturel pour Véhicules) ou bioGNV, ne relèvent de la rubrique ICPE 1413 qu'à partir du dépassement d'un certain seuil.

Néanmoins, dans tous les cas, ces infrastructures sont soumises à la réglementation ATEX, issue du Code du travail (articles R.4227-42 à R.4227-54), ou à des mesures qui imposent des distances de sécurité, des zones de ventilation, et interdisent les structures confinantes ou susceptibles d'accumuler la chaleur. Or, ces prescriptions rendent quasiment incompatibles les dispositifs d'ombrières photovoltaïques ou de végétalisation dense prévus par les textes environnementaux.

Si ces situations peuvent, certes, être invoquées au titre des dérogations techniques ou de sécurité prévues par la loi, leur acceptation suppose toutefois une démonstration complexe (production des études de dangers, plans de prévention et audits ATEX, dont le coût et la durée freinent considérablement la mise en œuvre des projets) et une autorisation de dérogation incertaine, dans un contexte où, par ailleurs, les règles des plans locaux d'urbanisme ne peuvent plus avoir pour effet d'interdire ou de limiter l'installation de tels dispositifs.

RECOMMANDATIONS

Les obligations environnementales actuelles, notamment celles relatives à l'équipement des toitures, à la gestion des eaux pluviales et à l'installation de dispositifs d'ombrage, poursuivent des objectifs pleinement légitimes de transition écologique, d'adaptation au changement climatique et de développement des énergies renouvelables.

Toutefois, leur application uniforme aux infrastructures de mobilité publique ne tient pas suffisamment compte des spécificités opérationnelles, industrielles et sécuritaires des dépôts et parcs de stationnement exploités par les autorités organisatrices de la mobilité ou leurs gestionnaires. Ces infrastructures sont soumises à des contraintes techniques et réglementaires particulièrement élevées (ICPE, ATEX, sécurité incendie, continuité du service public), qui limitent fortement les possibilités d'aménagement et allongent considérablement les délais de mise en conformité.

En pratique, la superposition de ces obligations environnementales avec les exigences liées à l'accueil et à l'exploitation de matériels roulants à faibles ou très faibles émissions conduit les AOM à supporter des charges financières importantes, des procédures administratives complexes et une insécurité juridique persistante, dans un contexte où les sanctions encourues sont significatives. Or, les infrastructures de transport collectif participent déjà directement et structurellement à la transition écologique en permettant le report modal et la décarbonation des mobilités.

Dans ce contexte, il apparaît souhaitable d'engager une adaptation du cadre juridique applicable, non pour remettre en cause les objectifs poursuivis par le législateur, mais pour en assurer une mise en œuvre effective et compatible avec les réalités opérationnelles du secteur.

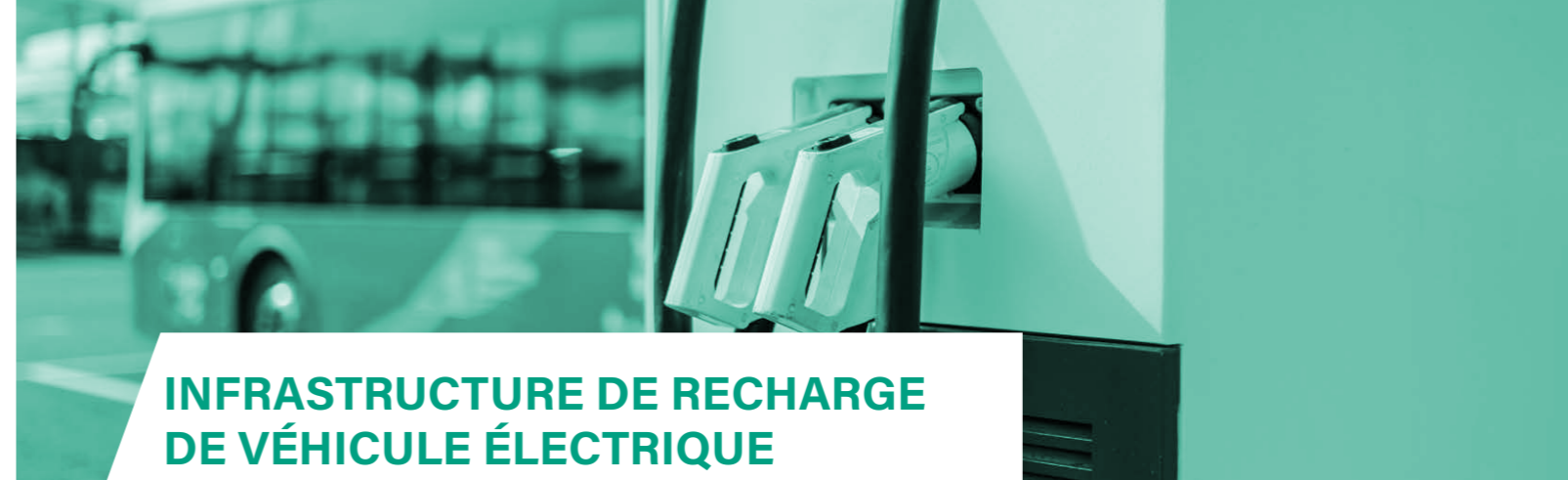
À cette fin, plusieurs pistes pourraient être envisagées.

✓ Un échelonnement plus long des obligations environnementales applicables aux dépôts et parcs de stationnement (TRAN-5)

À aligner sur les temporalités réelles de transformation des infrastructures de mobilité, lesquelles nécessitent généralement des cycles de mise en conformité de l'ordre de cinq ans pour l'accueil de matériels roulants décarbonés.

✓ Une meilleure lisibilité et sécurisation des régimes d'exonération (TRAN-6)

Via l'élaboration de référentiels nationaux ou de documents types, propres à ces infrastructures précisant les situations, seuils techniques et contraintes de sécurité permettant de déroger aux obligations, afin de réduire l'aléa décisionnel et les coûts d'instruction. Par ailleurs, il serait légitime que ces référentiels ou documents types, prennent explicitement en considération de la contribution environnementale intrinsèque des infrastructures de transport collectif, dans la détermination de ces seuils, afin que ces obligations soient appréciées de manière proportionnée.



INFRASTRUCTURE DE RECHARGE DE VÉHICULE ÉLECTRIQUE

Le déploiement des infrastructures de recharge pour véhicule électrique (IRVE) est une condition essentielle de la réussite de la transition énergétique et de la réduction des émissions liées à la mobilité. Le droit européen (Règlement (UE) 2023/1804, AFIR, la directive (UE) 2019/944) et français encadre la mise en place des IRVE. Cependant, le cadre national souffre aujourd'hui d'une complexité institutionnelle et opérationnelle freinant leur développement. En effet, le déploiement de ces infrastructures de recharge se heurte à une multiplicité d'acteurs, à la superposition des compétences et à la complexité des procédures d'autorisation sur le domaine public. Ces freins ralentissent la mise en œuvre des projets et fragilisent la cohérence territoriale du réseau de recharge.

Deux évolutions principales apparaissent nécessaires pour lever ces obstacles.

- D'une part, clarifier la gouvernance locale en transférant, de plein droit, la compétence « création et entretien » des IRVE aux intercommunalités à fiscalité propre exerçant la compétence mobilité, afin d'assurer une planification cohérente à l'échelle des bassins de vie.
- D'autre part, simplifier les procédures d'installation sur le domaine public pour fluidifier les projets et sécuriser les investissements des opérateurs.

Ces ajustements permettraient d'accélérer la transition vers une mobilité électrique plus accessible, mieux répartie et cohérente avec les besoins des territoires.

Cadre juridique

Le cadre juridique applicable aux infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) repose sur une double distinction : les obligations de pré-équipement/équipement des parkings de bâtiments (CCH) et le déploiement d'infrastructures de recharge ouvertes au public, relevant à la fois de la planification (Code de l'énergie), des compétences des collectivités (CGCT) et des règles d'occupation du domaine public (CG3P).

Le pré-équipement et l'équipement des bâtiments

Le pré-équipement est défini à l'article L. 113-11 du CCH comme la mise en place des dispositifs permettant une installation future de bornes de recharge. Les exigences techniques résultent de l'article R.113-6 du CCH et de l'arrêté du 23 décembre 2020 pris pour son application.

Depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, dite TECV, et son décret n° 2016-968 du 13 juillet 2016, le pré-équipement des bâtiments neufs est obligatoire.

Les obligations ont par la suite été renforcées par des dispositions réglementaires :

- les bâtiments neufs à usage tertiaire, industriel ou d'habitation comportant un parc de stationnement doivent désormais être pré-équipés et équipés d'au moins un point de recharge ;
- en cas de rénovation lourde, au-delà de 10 emplacements, 20 % des places doivent être pré-équipées et au moins une équipée d'une borne (CCH, art. L. 113-12 et R.113-6) ;
- à compter du 1^{er} janvier 2025, les parcs existants attenants à des bâtiments tertiaires ou industriels devront comporter une borne par tranche de 20 emplacements (CCH, art. L. 113-13).

Ces obligations peuvent toutefois être écartées lorsque les travaux de raccordement sont disproportionnés ou excèdent 7 % du coût total des travaux (CCH, art. L. 113-13, al. 2 et L. 113-14).

La mise en place d'IRVE publiques

La conception du schéma directeur de développement des IRVE (SDIRVE)

Le SDIRVE, institué à l'article L.353-5 du Code de l'énergie, constitue le principal outil de planification. Le SDIRVE fixe les priorités territoriales de déploiement et doit être élaboré en concertation avec les gestionnaires de réseaux, les AOM, la région et les gestionnaires de voirie (C. énergie, art. L.353-5-2 et R.353-5-1 à R.353-5-9). Les opérateurs d'IRVE doivent transmettre leurs données techniques afin de permettre aux collectivités de concevoir le SDIRVE sur un diagnostic précis et actualisé (C. énergie, art. L.353-6, R.353-5-3 et D.353-6).

La création, l'entretien et l'exploitation des IRVE

Sous réserve d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur son territoire une collectivité peut :

- créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de navires à quai, ainsi que des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène pour véhicules ou pour navires ;
- ou mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation de telles infrastructures ou points de ravitaillement. L'exploitation peut comprendre l'achat d'électricité, de gaz ou d'hydrogène nécessaire à l'alimentation des véhicules ou des navires.

Les collectivités pouvant agir sont :

- les communes ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui se voient transférer la compétence en matière de « création, entretien » (et qui exercent en sus les compétences en matière d'aménagement, de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre (les métropoles et communautés urbaines exercent de plein droit les compétences en matière de « création » et « entretien »). Ajoutons que tous ces EPCI peuvent éventuellement se voir transférer la compétence en matière de « exploitation » ;
- les autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité qui se voient transférer la compétence en matière de « création, entretien » (et éventuellement « exploitation » des IRVE) ;
- les AOM qui se voient transférer la compétence en matière de « création, entretien » (et éventuellement « exploitation » des IRVE).

Toute création doit faire l'objet d'un avis préalable du gestionnaire du réseau et de l'autorité organisatrice de la distribution d'énergie concernée (CGCT, art. L.2224-37).

Selon le degré d'implication publique, l'installation sur le domaine requiert :

- un titre d'occupation (CG3P, art. L.2122-1) délivré après une procédure de sélection préalable (CG3P, art. L.2122-1-1), lorsque la collectivité se limite à encadrer l'usage de son domaine (Tribunal administratif de Strasbourg, 5 sept. 2023, n° 2305837). L'installation requiert alors une permission de voirie ;
- éventuellement une concession de service public, lorsque la collectivité fixe les tarifs ou exerce un contrôle sur l'activité et lui transfère le risque lié à l'exploitation.

RECOMMANDATIONS

✓ Mise en place d'un guichet unique (TRAN-7)

Aujourd'hui, la mise en place d'une borne sur le domaine public nécessite une permission de voirie délivrée par le gestionnaire de la voie, ce qui multiplie les interlocuteurs et ralentit les projets. Une évolution des dispositions de l'article L.2224-37 du CGCT pourrait permettre de reconnaître à la collectivité compétente en matière d'IRVE la qualité d'autorité organisatrice au sens de l'article L.2122-1-1 du CG3P, lui donnant la possibilité de conduire directement la procédure de sélection préalable de l'occupant-exploitant sur le domaine public de ses membres. Le propriétaire/gestionnaire de la voirie conserve le pouvoir de délivrance du titre d'occupation (L.2122-1 CG3P) et devra rendre un avis conforme limité à la compatibilité domaniale et à la sécurité. À défaut de réponse dans 30 jours, l'avis est réputé favorable et la délivrance est automatique. Une telle simplification garantirait une mise en œuvre plus rapide et plus sécurisée des projets.

✓ Intégration des IRVE dans la compétence mobilité des AOM (TRAN-8)

La superposition actuelle des compétences entre communes, intercommunalités, AOM et autorités organisatrices de la distribution d'énergie, entraîne des redondances et une perte de lisibilité. Il apparaît

pertinent de confier législativement la compétence relative à la création et l'entretien des IRVE aux établissements publics exerçant la compétence mobilité.

Afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence du déploiement des infrastructures de recharge, il serait opportun de confier directement aux autorités organisatrices de la mobilité la compétence en matière d'IRVE, sous réserve d'une offre privée inexistante, insuffisante ou inadéquate. En pratique ceci concernerait potentiellement les communautés de communes compétentes en matière de mobilité et les communautés d'agglomération (les communautés urbaines et les métropoles étant déjà compétentes).

Cette évolution permettrait d'intégrer pleinement les bornes de recharge dans la stratégie de mobilité durable, d'assurer un pilotage territorial unifié à l'échelle pertinente, de réduire les délais administratifs et de mieux coordonner leur implantation avec les réseaux de transport, les pôles d'échanges multimodaux et les politiques de stationnement.



DISPOSITIF ÉCO-TERTIAIRE

Le dispositif « Éco Énergie Tertiaire », instauré par les articles L.174-1 et R.174-22 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH), s'inscrit dans la stratégie nationale de réduction des consommations d'énergie et de décarbonation du parc immobilier. Il impose à tous les acteurs publics et privés propriétaires ou exploitants de bâtiments tertiaires de plus de 1 000 m² de réduire progressivement leurs consommations d'énergie finale d'ici 2050.

Les AOM sont susceptibles d'être assujetties au dispositif dès lors qu'elles possèdent ou exploitent des dépôts dont les activités tertiaires représentent une surface cumulée d'au moins 1 000 m² sur l'ensemble du site.

La mise en œuvre du dispositif soulève toutefois plusieurs difficultés. Les AOM rencontrent notamment des obstacles techniques pour distinguer les consommations énergétiques des zones tertiaires au sein de sites complexes, tels que les dépôts de transport, où coexistent activités tertiaires et usages industriels ou logistiques. Les obligations déclaratives sur la plateforme nationale OPERAT (Observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions du tertiaire), gérée par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), se révèlent par ailleurs particulièrement lourdes pour les petites structures disposant de moyens humains et techniques limités. Enfin, le dispositif prévoit une sanction de publication préfectorale en cas de manquement déclaratif ou de carence (CCH, art. R.185-2), perçue comme disproportionnée et stigmatisante pour les collectivités locales.

Dans ce contexte, il conviendrait de :

- supprimer la sanction de publication préfectorale et de la remplacer par un autre dispositif ;
- de clarifier le partage des obligations entre propriétaires et occupants, afin d'éviter tout chevauchement déclaratif ;
- d'apporter un appui renforcé de l'État et de l'ADEME, afin de permettre aux AOM de s'engager plus efficacement dans la transition énergétique de leur patrimoine.

Cadre juridique

Conformément à l'article L.174-1 du CCH et à l'article 3 de l'arrêté du 10 avril 2020, les AOM doivent diminuer la consommation en énergie de leurs bâtiments tertiaires — par rapport à une année de référence comprise entre 2010 et 2022, ou à la première année pleine d'exploitation (étant précisé qu'à défaut de renseignement de l'année de référence avant le 30 septembre 2027, celle-ci est fixée à 2022) déclarée sur la plateforme OPERAT — de :

- 40% d'ici 2030 ;
- 50% d'ici 2040 ;
- 60% à l'horizon 2050.

L'appréciation de la réduction des consommations s'effectue :

- soit, en valeur relative, en comparant la consommation réelle du bâtiment à celle de l'année de référence ;
- soit, en valeur absolue, en fonction de seuils de consommations maximales par catégorie d'activité tertiaire, fixés par l'arrêté du 10 avril 2020, également.

Ces objectifs peuvent toutefois être modulés lorsqu'il existe des contraintes techniques, architecturales, patrimoniales, d'usage ou économiques rendant impossible l'atteinte des seuils standards (CCH, art. L.174-1 et R.174-24). Cette situation peut notamment concerner les AOM dont certains bâtiments ou dépôts présentent des limitations structurelles.

La demande de modulation, accompagnée d'un dossier technique et de pièces justificatives, doit être déposée sur la plateforme OPERAT pour validation.

Déclaration sur OPERAT

Chaque année, avant le 30 septembre, les AOM propriétaires ou gestionnaires de bâtiments tertiaires doivent déclarer les données de consommation énergétique de l'année précédente sur la plateforme OPERAT (arrêté du 29 septembre 2021, modifiant l'arrêté du 10 avril 2020, et CCH, art. R.174-27). Les AOM doivent cartographier précisément les surfaces tertiaires et non tertiaires, isoler autant que possible les consommations énergétiques afférentes à chaque usage et centraliser les données sur l'ensemble du patrimoine pour faciliter la déclaration.

Une fois la déclaration validée, la plateforme délivre une attestation annuelle numérique et attribue une notation « Éco Énergie Tertiaire » qui traduit le niveau d'avancement du bâtiment vers l'objectif cible. Les résultats doivent ensuite être affichés ou publiés par tout moyen approprié, accompagnés d'une évaluation des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux articles R.174-29 à R.174-32 du CCH.

Répartition des responsabilités entre propriétaire et gestionnaire

Conformément à l'article R.174-28 du CCH :

- l'AOM propriétaire est responsable des caractéristiques intrinsèques du bâtiment et des systèmes techniques tels que l'isolation, le chauffage, la ventilation et l'éclairage, ainsi que du respect global de la trajectoire énergétique et de la déclaration sur OPERAT, sauf stipulation contraire dans un contrat ou bail ;
- l'AOM gestionnaire doit maîtriser la consommation des usages qu'elle contrôle directement, transmettre au propriétaire les informations nécessaires à la déclaration et mettre en œuvre des mesures d'économie d'énergie sur ses usages spécifiques, notamment par la sensibilisation du personnel, l'adoption de bonnes pratiques et le pilotage énergétique.

Le propriétaire et le gestionnaire peuvent convenir contractuellement de la désignation de celui qui effectue la déclaration sur OPERAT. En pratique cette répartition doit être explicitement prévue dans les baux, conventions d'occupation ou délégation de service public (DSP) afin d'éviter tout chevauchement ou manquement déclaratif.

Mutualisation des objectifs

Le dispositif Éco-Tertiaire offre aux assujettis la possibilité de mutualiser les résultats de réduction de consommation énergétique à l'échelle de leur patrimoine ou d'un parc de bâtiments homogènes, conformément à l'article R.174-25 du CCH et aux arrêtés du 10 avril 2020 et du 24 novembre 2020.

Concrètement, la mutualisation permet de regrouper plusieurs bâtiments exerçant la même catégorie d'activités tertiaires afin d'atteindre collectivement les objectifs fixés à l'article L.174-1 du CCH, en autorisant une compensation entre sites : les bâtiments les plus performants peuvent compenser ceux confrontés à des contraintes techniques, architecturales ou économiques plus importantes.

Pour être valable, la mutualisation doit démontrer que la réduction globale obtenue sur le périmètre retenu est équivalente à la somme des objectifs individuels et doit être formalisée et justifiée sur la plateforme OPERAT, avec les éléments techniques et de suivi nécessaires.

Ce mécanisme constitue un levier de flexibilité particulièrement pertinent pour les AOM.

Cependant, il impose aux autorités d'identifier avec précision les surfaces tertiaires et non tertiaires de chaque site, d'isoler, dans la mesure du possible, les consommations énergétiques associées à chaque usage, et de centraliser l'ensemble des données sur la plateforme OPERAT afin de faciliter la déclaration annuelle.

Or, les sites des AOM, tels que les dépôts de transport, combinent souvent des activités tertiaires (bureaux) et des activités non tertiaires (ateliers techniques), ce qui rend l'application concrète de la mutualisation particulièrement complexe pour les AOM. Il est par exemple demandé que la consommation d'énergie liée à la recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables soit déduite de la consommation énergétique du bâtiment et ne rentre pas dans la consommation de référence. Cette règle s'applique notamment aux IRVE de transport — véhicules légers, utilitaires ou industriels — qui relèvent d'une politique publique distincte visant la décarbonation du secteur des transports (CCH, art. L.174-1 et R.174-27, 7°).

Systèmes d'automatisation (BACS)

Afin d'accompagner la mise en œuvre des objectifs Éco-Tertiaire, les BACS (*Building Automation and Control Systems*, ou systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments) constituent un levier opérationnel important. Ces systèmes permettent de piloter les installations techniques du bâtiment et de réduire les consommations d'énergie tout en maintenant le confort et la santé des occupants. Leur efficacité repose sur la définition de scénarios d'usage vertueux, un suivi énergétique rigoureux, ainsi que sur des fonctions de régulation, d'automatisme et d'optimisation.

Le cadre réglementaire impose l'installation de BACS pour tous les bâtiments tertiaires équipés de systèmes de chauffage ou de climatisation, combinés ou non avec un système de ventilation, dont la puissance dépasse 290 kW ou 70 kW, selon le calendrier défini par les articles R.175-1 à R.175-5-1 du CCH, créés par le décret n° 2020-887 du 20 juillet 2020 et modifiés par le décret n° 2023-259 du 7 avril 2023 puis par le décret n° 2025-1343 du 26 décembre 2025, qui reporte à 2030 l'échéance applicable au 4^e du II de l'article R.175-2 CCH (bâtiments > 70 kW hors cas permis déposé après le 8 avril 2024).

- Pour les bâtiments neufs, la date de dépôt du permis de construire fait foi : le 21 juillet 2021 pour les puissances supérieures à 290 kW et le 8 avril 2024 pour celles supérieures à 70 kW.
- Pour les autres bâtiments équipés de systèmes > 290 kW : mise en conformité au plus tard le 1^{er} janvier 2025.
- Pour les autres bâtiments équipés de systèmes > 70 kW (hors constructions dont la demande d'autorisation d'urbanisme est déposée à compter du 8 avril 2024) : mise en conformité lors du renouvellement du système de chauffage/climatisation (avec ou sans ventilation) et au plus tard le 1^{er} janvier 2030.

Cette obligation s'applique sauf si le propriétaire produit une étude établissant que l'installation n'est pas réalisable avec un temps de retour sur investissement inférieur à dix ans, dans les conditions prévues à l'article R.175-2 CCH. L'intégration des BACS permet aux AOM d'optimiser la performance énergétique de leurs dépôts et constitue un complément pratique à la mutualisation des objectifs, en apportant des gains énergétiques rapides et mesurables, tout en facilitant la mise en conformité réglementaire.

Sanctions

Le dispositif prévoit un régime de sanctions en cas de manquement (CCH, art. R.185-2).

- L'absence de déclaration sur OPERAT entraîne une mise en demeure préfectorale avec un délai de trois mois. À défaut de régularisation, cette mise en demeure fait l'objet d'une publication sur un site officiel de l'État.
- Le non-respect des objectifs de réduction conduit à l'obligation de soumettre un programme d'actions approuvé par le préfet, sous peine d'une amende administrative pouvant atteindre 7 500 euros pour les personnes morales. L'inexécution de ce programme expose également à la possibilité d'un constat de carence publié par le préfet.

RECOMMANDATIONS

✓ Supprimer la sanction de publication préfectorale (TRAN-9)

Il apparaît nécessaire de supprimer la sanction de publication préfectorale, prévue à l'article R.185-2 du CCH, lorsque les assujettis ne transmettent pas leurs données OPERAT ou n'atteignent pas leurs objectifs. Cette mesure peut être vécue comme une stigmatisation publique injustifiée, notamment pour les collectivités locales confrontées à des retards de transmission ou à des difficultés techniques. Elle pourrait être remplacée par un mécanisme gradué combinant mise en demeure, accompagnement par les services de l'État et, en dernier recours, sanction pécuniaire.

✓ Mise en place de modèles-type de clauses de répartition des responsabilités (TRAN-10)

La clarification du partage des responsabilités entre propriétaires et occupants est essentielle. L'introduction d'un modèle-type de clause contractuelle dans les baux, conventions d'occupation ou délégations de service public permettrait de déterminer sans ambiguïté la partie responsable des déclarations et du suivi des consommations.



STATIONNEMENT SÉCURISÉ DES VÉLOS DANS LES BÂTIMENTS ET GARES

Le développement des politiques cyclables constitue un levier essentiel de la transition énergétique et de la décarbonation des mobilités. Ainsi, afin de soutenir son développement, le droit de l'Union européenne impose aux États membres d'introduire dans leur droit interne des exigences minimales relatives aux emplacements de stationnement pour bicyclettes dans les bâtiments (directive (UE) 2024/1275).

Le droit français impose la création d'infrastructures de stationnement sécurisé pour les vélos dans certains bâtiments et pôles d'échanges.

Au niveau européen, la directive (UE) 2024/1275 du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments prévoit l'obligation, pour les États membres, d'intégrer des emplacements vélos représentant au moins 10 à 15 % de la capacité moyenne d'usagers, selon le type de vélo, dans les bâtiments non résidentiels neufs ou rénovés disposant de plus de cinq places automobiles, ainsi que dans les bâtiments existants comptant plus de 20 places.

Cette directive devant être transposée avant mai 2026, est complétée par la Déclaration européenne sur le vélo (2024) qui constitue un engagement politique des institutions de l'UE (et non un acte normatif directement opposable), qui invite les États à garantir des parkings sécurisés dans les gares, pôles d'échanges et centres-villes.

La France prévoit déjà ces exigences en intégrant des obligations spécifiques pour les bâtiments neufs, rénovés ou existants, ainsi que pour les gares et pôles d'échanges, en veillant à assurer la sécurité, l'accessibilité et l'interopérabilité des infrastructures de stationnement.

Cependant, si ces mesures visent à encourager la pratique du vélo et à harmoniser les exigences techniques avec les standards européens, leur mise en œuvre se heurte encore à plusieurs obstacles : manque de standardisation, limitation de la mutualisation entre bâtiments voisins (règle de la « même unité foncière »), contraintes techniques ou foncières pour les bâtiments anciens.

Pour y remédier, il serait opportun de permettre la mutualisation des parcs vélos entre plusieurs bâtiments proches et de prévoir, en cas d'impossibilité technique, une contribution financière compensatoire destinée au financement de « hubs vélos » sécurisés à proximité.

Cadre juridique

Bâtiments concernés par l'obligation

- L'article L. 113-18 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) impose l'installation d'infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos pour les constructions neuves équipées de stationnements automobiles destinés aux salariés dans les bâtiments industriels ou tertiaires et pour les bâtiments accueillant un service public avec des places destinées aux agents ou aux usagers.
- L'article L. 113-19 étend l'obligation aux travaux sur les parcs de stationnement annexes de bâtiments existants, qui peuvent être réalisés dans une autre partie du bâtiment ou à l'extérieur sur la même unité foncière. Conformément à l'article R.113-13, ces obligations s'appliquent aux bâtiments dont le parc de stationnement annexe comprend au moins 10 places ainsi que lorsque le rapport entre le coût total des travaux et la valeur du bâtiment atteint ou dépasse un pourcentage fixé par arrêté interministériel, sans pouvoir être inférieur à 2 %.
- Les articles L. 113-20 et R. 113-14 précisent que les bâtiments tertiaires existants doivent également respecter ces obligations lorsque leur parc de stationnement comprend au moins 10 places destinées aux travailleurs.

Le nombre de places réservées aux vélos par bâtiment est fixé par l'arrêté du 30 juin 2022 :

- bâtiments neufs :
 - neuf - industriels ou tertiaire (salariés) : 15 % de l'effectif total des travailleurs accueillis simultanément ;
 - neuf - service public : 15 % de l'effectif total des agents + 15 % de l'effectif total des usagers simultanés.
- travaux sur parcs de stationnement existants (tertiaire / service public) : 10 % des travailleurs, agents, usagers ;
- les bâtiments tertiaires existants (bureaux, etc.) : 10 % des travailleurs simultanés.

Chaque emplacement de stationnement doit disposer d'une surface minimale de 1,5 m² (hors espace de dégagement), avec un minimum de deux emplacements par site.

Les articles R. 113-11 et suivants du CCH précisent les caractéristiques techniques à respecter :

- les infrastructures doivent comporter des dispositifs fixes permettant de stabiliser et d'attacher les vélos par le cadre et au moins une roue ;
- les places doivent être implantées sur la même unité foncière, de préférence au rez-de-chaussée ou au premier sous-sol ;
- il est également possible de les installer à l'extérieur, à condition que l'emplacement soit couvert, éclairé et clos ;
- pour les usagers des services publics, les stationnements extérieurs doivent se situer à moins de 50 mètres d'une entrée principale (Arrêté du 30 juin 2022, relatif à la sécurisation des infrastructures de stationnement des vélos dans les bâtiments).

Des dérogations sont prévues à l'article R.113-17 :

- soit, en cas d'absence d'espace accessible depuis l'espace public permettant une utilisation sécurisée par un cycliste ;
- soit, si cela entraîne la réduction du nombre de places de stationnement automobile qui empêcherait de respecter les minima imposés par plans locaux d'urbanisme (PLU).

Gares et pôles d'échanges

L'article L. 1272-2 du Code des transports et le décret n° 2021-741 du 8 juin 2021 prévoient que les gares gérées par SNCF Gares & Connexions, les gares du réseau express régional et les gares routières de la RATP doivent être équipées de stationnements sécurisés pour vélos.

Les équipements sont considérés comme sécurisés s'ils :

- permettent de fixer chaque vélo par le cadre et au moins une roue ;
- offrent une surveillance humaine, une vidéosurveillance ou une fermeture sécurisée ;
- sont couverts et éclairés ;
- sont implantés à moins de 70 mètres d'un accès au bâtiment voyageur ou aux quais, sauf impossibilité technique.

Le nombre d'emplacements doit être modulé en fonction de la fréquentation et des objectifs de la planification régionale de l'intermodalité (C. trans., art. D. 1272-1 et D. 1272-2).

RECOMMANDATIONS

✓ Possibilité de mutualisation des parcs vélo entre bâtiments voisins (TRAN-11)

Afin de renforcer l'efficacité et la mise en œuvre de ces obligations, il serait opportun de permettre, par dérogation à l'exigence de « même unité foncière » (CCH, art. R.113-12), la mutualisation des parcs vélo entre plusieurs bâtiments voisins, afin qu'un même parc puisse satisfaire les obligations légales pour plusieurs unités foncières.

✓ Insertion de dérogations (TRAN-12)

Il conviendrait d'ajouter, en plus des motifs actuels, une dérogation relative au foncier disponible et à la sécurité. En cas d'impossibilité avérée d'implanter, sans compromettre la stabilité, la sécurité incendie ou la structure, un volume suffisant (y compris extérieur couvert/éclairé) de places, l'obligation serait écartée.

Contribution de substitution : à défaut d'espace, obligation de verser une contribution affectée au fonds AOM vélo pour financer un hub voisin.



FORFAIT MOBILITÉS DURABLES

Le forfait mobilités durables (FMD) constitue un levier essentiel de la politique publique en faveur des déplacements à faible impact environnemental. Conçu pour encourager les agents publics et les salariés du secteur privé à recourir au vélo, aux engins de déplacement personnels motorisés, au covoiturage ou encore aux services de mobilité partagée, il s'inscrit dans une stratégie nationale visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à promouvoir une mobilité active et vertueuse.

En 2024, le cadre réglementaire a été modifié pour la fonction publique de l'État (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT). L'exclusion du bénéfice du FMD visant les agents bénéficiant d'un transport collectif gratuit entre leur domicile et leur lieu de travail a été supprimée, pour les agents de la FPE et la FPT respectivement par le décret n° 2024-406 du 2 mai 2024 (modifiant le décret n° 2020-543) et par le décret n° 2024-558 du 18 juin 2024 (modifiant le décret n° 2020-1547). En d'autres termes, les agents de la FPE et de la FPT bénéficiant d'un transport collectif gratuit domicile-travail ne sont plus exclus du FMD.

En revanche, cette suppression n'a pas été étendue à la fonction publique hospitalière (FPH), dont le décret n° 2020-1554 maintient l'exclusion dans ce cas. Cette asymétrie génère désormais une différence de traitement entre agents publics, alors même que l'objectif poursuivi par le FMD est identique pour les trois versants.

Pour réduire l'écart de traitement entre versants et sécuriser la cohérence de la politique d'incitation, une harmonisation apparaît opportune. Cela suppose principalement l'abrogation des dispositions excluant les agents ayant accès à un transport collectif gratuit.

Cadre juridique

Pour les agents publics, le socle juridique résulte de l'article L. 723-1 du Code général de la fonction publique, qui renvoie aux dispositions du code du travail (notamment les articles L. 3261-1 et L. 3261-3-1) relatives à la prise en charge des frais de transport domicile-travail.

L'article L. 3261-1 organise la possibilité pour l'employeur de prendre en charge les frais de transport domicile-travail, tandis que l'article L. 3261-3-1 précise les modalités de cette prise en charge pour les mobilités actives ou partagées.

Sa déclinaison dans la fonction publique a pris la forme de trois décrets distincts pour chacun des versants :

- fonction publique de l'État : décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 ;
- fonction publique territoriale : décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 ;
- fonction publique hospitalière : décret n° 2020-1554 du 9 décembre 2020.

Dans les trois versants, le FMD bénéficie aux agents titulaires et contractuels utilisant un mode de transport éligible pendant un nombre minimal de jours dans l'année, modulé selon la quotité de travail. Les montants forfaitaires annuels peuvent être de 100 €, 200 € ou 300 € selon les seuils d'usage fixés par arrêté. L'attribution repose sur une déclaration sur l'honneur et intervient l'année suivant l'utilisation des modes de déplacement éligibles.

Depuis 2022, ce dispositif est cumulable avec la prise en charge partielle des titres de transport public ou de location de vélos (décret n° 2010-676 du 21 juin 2010), sous réserve toutefois de ne pas financer deux fois le même abonnement.

Cependant, plusieurs exclusions spécifiques existent. Sont en principe inéligibles au FMD tous les agents publics, qui soit :

- disposent d'un véhicule de fonction ;
- bénéficient d'un logement de fonction sur leur lieu de travail ;
- sont transportés gratuitement par leur employeur.

En revanche, l'exclusion liée au bénéfice d'un transport collectif gratuit entre domicile et lieu de travail a été supprimée en 2024 pour la FPE et la FPT, mais demeure pour la FPH (3° de l'article 9 du décret n° 2020-1554).

Jusqu'en 2024, l'ensemble des agents publics disposant d'un transport collectif gratuit entre leur domicile et leur lieu de travail se voyait également exclure le bénéfice du FMD.

Le décret n° 2024-558 du 18 juin 2024 a toutefois modifié, sur ce point, le décret applicable à la FPT (idem pour la FPE). La réforme a ainsi supprimé l'exclusion liée à la gratuité des transports collectifs, aux agents territoriaux qui peuvent désormais obtenir le FMD, ainsi que la prise en charge des services de location de vélos, même lorsque le réseau local de transport public est gratuit.

Par conséquent, seuls les agents de la FPH (article 9 du décret n° 2020-1554) se voient encore explicitement exclure le bénéfice du FMD lorsqu'ils bénéficient d'un transport collectif gratuit entre leur domicile et leur lieu de travail.

Indépendamment du FMD, l'article 10, 4° du décret n° 2010-676 du 21 juin 2010 maintient une exclusion, notamment lorsque l'agent bénéficie d'un transport collectif gratuit entre sa résidence habituelle et son lieu de travail, ce qui peut faire obstacle au remboursement mensuel d'un abonnement de transport public ou d'un abonnement à un service public de location de vélos par exemple.

Ainsi, sur un même territoire, certains agents peuvent dorénavant bénéficier simultanément du FMD et d'un transport gratuit, tandis que d'autres en restent exclus.

Or, le maintien d'exclusions pour la FPH instaure une différence de traitement entre agents publics placés, sur un même territoire, dans des situations de mobilité comparables. Cette différence est susceptible de soulever une question au regard du principe d'égalité, notamment dans les territoires où les transports publics sont gratuits.

Cette incohérence souligne le caractère inégal de la réglementation actuelle et contrevient, d'une certaine manière, à la vocation du FMD, qui vise à encourager des modes de déplacement actifs ou partagés indépendamment des politiques locales de gratuité des transports publics, lesquelles répondent à d'autres objectifs (accessibilité sociale, attractivité territoriale, réduction de l'usage automobile).

RECOMMANDATIONS

La solution la plus simple et la plus cohérente sur le plan juridique consiste à étendre les modifications introduites en 2024 pour la FPT et la FPE à la FPH. Cette évolution passerait par l'abrogation des dispositions maintenant l'exclusion liée à la gratuité des transports collectifs.

Il conviendrait en particulier :

- d'abroger le 3° de l'article 9 du décret n° 2020-1554 qui exclut le bénéfice du FMD en cas de transport collectif gratuit entre domicile et lieu de travail, afin d'aligner la FPH sur les règles applicables en FPE et FPT ;

- d'abroger le 4° de l'article 10 du décret n° 2010-676, pour assurer une parfaite cohérence de la prise en charge des abonnements de transport public ou de location de vélos et éliminer un motif d'exclusion devenu obsolète.

Une telle harmonisation garantirait l'égalité de traitement entre agents publics, renforcerait l'adhésion au dispositif et contribuerait à une politique nationale de mobilité durable cohérente.



ITINÉRAIRES CYCLABLES

Depuis la loi dite « LAURE » de 1996 (loi n° 96-1236), l'État français encourage les mobilités actives en imposant l'intégration d'aménagements cyclables lors de la création ou de la rénovation de voies urbaines. Cependant, la rédaction initiale de la loi manquait de précision, ce qui a généré des interprétations jurisprudentielles divergentes, notamment sur la notion de « création ou rénovation » et sur les contraintes liées aux besoins de circulation.

Les évolutions introduites par la LOM et la loi Climat et résilience de 2021 sont venues clarifier certaines ambiguïtés en réaffirmant l'obligation d'aménagement cyclable. L'article L. 228-2 du Code de l'environnement impose ainsi aux gestionnaires de voirie de prévoir des itinéraires cyclables adaptés à chaque projet, tels que pistes cyclables, bandes cyclables, voies vertes, zones de rencontre ou marquages au sol, en fonction de la configuration des voies. Cette obligation s'applique à toutes les voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, et doit tenir compte des orientations du plan de mobilité, lorsqu'il existe.

Le problème majeur réside dans l'application inégale de cette obligation, source de contentieux fréquents devant les juridictions administratives. Les gestionnaires de voirie invoquent parfois des contraintes techniques, spatiales, financières ou environnementales pour justifier un aménagement partiel ou son absence. Le juge contrôle de manière exigeante ces éventuelles dispenses invoquées par les collectivités.

Pour les voies en site propre, l'article L.228-2 prévoit que, si l'emprise est insuffisante, l'obligation peut être regardée comme satisfaite en autorisant les cycles à emprunter la voie, à la condition que sa largeur permette de dépasser un cycle en sécurité. Solution qui n'est pas sans risque pour les cyclistes mêmes lorsque la largeur de dépassement est assurée. À défaut, le gestionnaire de voirie ne peut se prévaloir de cette faculté et doit justifier une solution d'aménagement assurant un niveau de sécurité et de continuité équivalent, sous le contrôle du juge.

Il conviendrait de faire expressément figurer dans l'article L. 228-2 du Code de l'environnement des cas de dérogations lorsque la personne publique, à qui il incombe de réaliser les aménagements, fait état de contraintes techniques, de sécurité ou de protection de l'environnement manifestes ou de l'existence d'itinéraires cyclables de qualité existants ou programmés dans des rues parallèles ou adjacentes, qui justifieraient la non-application de l'obligation légale.

Cadre juridique

Application de l'obligation en milieu urbain

L'article L. 228-2 du Code de l'environnement impose aux gestionnaires de voirie de prévoir des itinéraires cyclables adaptés lors de la création ou de la rénovation de voies urbaines. Les aménagements possibles comprennent pistes cyclables, bandes cyclables, voies vertes, zones de rencontre et marquages au sol. L'article exclut les autoroutes et voies rapides et exige une cohérence avec le plan de mobilité local.

Les itinéraires cyclables doivent :

- assurer un certain niveau de qualité et de sécurité. À ce titre, certains juges ont considéré des équipements sommaires, tels que de simples marquages au sol ou des sas vélos, ne suffisent pas toujours à répondre aux exigences légales en fonction de la voie concernée (Cour administrative d'appel Douai, 16 mars 2021, n° 20DA00786), préférant donc une séparation physique sur les axes à fort trafic.
- être accessibles dans les deux sens sur des voies à double sens motorisé, sauf justification technique ou de sécurité (Cour administrative d'appel Lyon, 3 octobre 2024, n° 23LY02417).

La jurisprudence a précisé que la notion de travaux de « création ou rénovation » correspondait à « toute transformation substantielle d'une voie urbaine, incluant carrefours, gestion du stationnement, gestion des eaux



pluviales ou élargissement de chaussée, peut être qualifiée de rénovation (Conseil d'État, 30 novembre 2020, Commune de Batz-sur-Mer, n° 432095). Ainsi, si un projet ne constitue pas une rénovation ou une création de voirie au sens de l'article L. 228-2 du Code de l'environnement alors l'obligation de créer un itinéraire cyclable ne s'appliquera pas. C'est notamment ce que le juge administratif avait conclu à propos d'une partie d'un projet de transport collectif en site propre (TCSP - Cour administrative d'appel Paris, 16 novembre 2017, n° 16PA01034).

Par ailleurs, pour les voies TCSP, l'article L. 228-2 précise que si l'emprise est insuffisante, l'obligation peut être satisfaite en autorisant les cyclistes à emprunter la voie, sous réserve que sa largeur permette un dépassement sécurisé. Il faut donc en déduire que pour les travaux sur du TCSP, l'obligation de créer un itinéraire cyclable ne s'appliquera pas si :

- l'emprise est insuffisante ;
- la largeur de la voie du TCSP ne permet pas aux cyclistes qui l'emprunteraient de réaliser un dépassement sécurisé ;
- dans une telle hypothèse, le gestionnaire doit prévoir un itinéraire cyclable alternatif assurant sécurité et continuité.

La jurisprudence encadre strictement les motifs de refus d'aménagement invoqués par les gestionnaires de voiries. Le juge a ainsi pu considérer que les contraintes de largeur, de sécurité ou de protection de l'environnement doivent être justifiées avec précision (TA Marseille, 25 avril 2017, n° 1403742 ; Cour administrative d'appel Bordeaux, 20 décembre 2018, n° 16BX02848).

D'autre part, la Cour administrative d'appel de Nantes, a jugé que l'existence d'un autre itinéraire cyclable à distance ne dispense pas de créer un aménagement sur la voie rénovée (Cour administrative d'appel Nantes, 30 avril 2019, n° 17NT00346). Le Conseil d'État a rappelé que l'itinéraire cyclable ne peut être traité comme un itinéraire bis et que la dissociation ne peut être admise que dans une mesure limitée ; un itinéraire alternatif situé à quelques centaines de mètres n'a pas été regardé comme satisfaisant (Conseil d'État, 30 novembre 2020, n° 432095).

Extension de l'obligation hors agglomération

Pour les voies situées hors agglomération — hors autoroutes et voies rapides — l'article L. 228-3 du Code de l'environnement introduit une obligation d'évaluation préalable.

À l'occasion de la réalisation ou du réaménagement d'une voie, le gestionnaire de voirie doit, en lien avec les AOM, évaluer :

- D'une part, le besoin de créer un aménagement ou itinéraire cyclable. Le besoin est réputé avéré dans deux cas :
 - soit, lorsque l'aménagement figure dans un plan ou schéma existant (plan de mobilité, plan de mobilité simplifié, SRADDET pour schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, schéma national des vélo-routes) ;
 - doit, lorsque les travaux concernent une voie située dans une ZFE-m (zone à faibles émissions mobilité), au sens de l'article L. 2213-4-1 du CGCT, ou à moins de cinq kilomètres de cette zone.
- d'autre part, sa faisabilité technique et financière. Toute impossibilité technique ou financière doit être dûment justifiée.

Cette évaluation doit être rendue publique.

L'article L. 228-3-1 complète le dispositif en imposant, en cas de besoin avéré et de faisabilité technique et financière, le maintien de la continuité des aménagements pour piétons et cyclistes lors de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructures de transport terrestre ou fluvial.

RECOMMANDATIONS

Modifier l'article L.228-2 afin d'aligner son régime sur celui de l'article L.228-3 relatif aux voies hors agglomération, tout en maintenant l'obligation de développer les itinéraires cyclables en ville. Introduire des dérogations encadrées pour tenir compte des contraintes urbaines, environnementales ou

patrimoniales, ainsi que de l'existence d'itinéraires parallèles de qualité garantissant la continuité et la sécurité des déplacements à vélo. Permettre ainsi aux collectivités de concilier sécurité, réalisabilité et développement d'un réseau cyclable cohérent

ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS MOBILITÉ

Le projet de loi de « simplification de la vie économique » a été examiné en commission mixte paritaire (CMP) le mardi 20 janvier 2026. La CMP avait trouvé un accord pour supprimer les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m), qui interdisent l'accès à certains secteurs aux véhicules les plus polluants et constituaient un marqueur environnemental du premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Toutefois, le vote définitif du texte a été reporté, probablement après les élections municipales de mars 2026, en raison de l'opposition de plusieurs parlementaires, de l'enjeu symbolique de la mesure et du risque qu'elle soit considérée comme un « cavalier législatif » par le Conseil constitutionnel. L'adoption reste donc incertaine à l'Assemblée nationale, même si le Sénat devrait l'approuver sans difficulté majeure.

Cette suspension temporaire offre une opportunité de réfléchir à un compromis équilibré, qui prenne en compte à la fois les exigences légales européennes et nationales, les enjeux de santé publique et l'acceptabilité sociale.

Les ZFE-m ont pour objectif de réduire les émissions polluantes dans les agglomérations, de protéger la santé publique et de respecter les engagements européens et nationaux en matière de qualité de l'air. La France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 24 octobre 2019, aff. C-636/18, Commission européenne c/ France) pour dépassements persistants des valeurs limites de dioxyde d'azote et de particules fines. L'acceptabilité sociale des ZFE-m reste toutefois limitée, en particulier pour les ménages modestes ou les habitants périurbains ne disposant pas de transport collectif suffisant. Le déploiement opérationnel des zones se heurte à des difficultés techniques et à une articulation complexe des compétences entre maires, présidents d'intercommunalité et autorités organisatrices de la mobilité.

Afin de concilier impératifs sanitaires et environnementaux avec les contraintes sociales et opérationnelles, il est proposé de maintenir les ZFE-m, en adaptant toutefois la gouvernance et en renforçant l'accompagnement financier pour les publics vulnérables et de sécuriser les dispositifs de contrôle.

Cadre juridique

Les ZFE-m trouvent leur origine dans le droit européen, en particulier dans la directive 2008/50/CE relative à la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Une nouvelle directive sur la qualité de l'air a été adoptée en 2024 (abrogeant à terme 2008/50/CE), qui impose aux États membres de respecter des seuils de concentration de polluants tels que le dioxyde d'azote et les particules fines et de mettre en œuvre des plans d'action en cas de dépassement. La CJUE a condamné la France pour manquement à ses obligations, constatant des dépassements persistants depuis le 1er janvier 2010 dans plusieurs agglomérations (CJUE, 24 octobre 2019, aff. C-636/18, Commission européenne c/ France).

En droit français, ces exigences ont été transposées, par la loi dite « LOM » du 24 décembre 2019, dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT, articles L. 2213-4-1 et suivants) et le Code de l'environnement (C. env., art. L. 221-1, L. 222-4, L. 222-5 et articles réglementaires associés). La loi Climat et Résilience du 22 août 2021, ainsi que ses décrets d'application (CGCT, art. R. 2213-1-0-1 à D. 2213-1-0-5), a renforcé ce dispositif en imposant la mise en place d'une ZFE dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants, ou en cas de dépassement récurrent des seuils de pollution, avant le 31 décembre 2024 et en fixant un calendrier national de restriction progressive des véhicules les plus polluants.

Mise en place des ZFE

Chaque ZFE-m est définie par arrêté, fixant le périmètre, les catégories de véhicules concernés et la durée des restrictions, qui peuvent être permanentes ou temporaires. Le système de classification des véhicules repose sur la vignette Crit'Air, allant de 0 pour les véhicules électriques ou à hydrogène à 5 pour les diesels anciens. Des exceptions sont prévues pour les véhicules de service public (CGCT, art. L. 2213-4) et des dérogations facultatives individuelles peuvent être accordées par le détenteur du pouvoir de police de la circulation (CGCT, art. R. 2213-1-0-1, III).

Les ZFE-m s'articulent avec les stratégies locales de mobilité définies par les Plans de Mobilité (PDM, ex-PDU, Code des transports, art. L. 1214-1 et suivants), les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET, C. env., art. L. 229-26 et suivants) et les schémas de Cohérence Territoriale (SCoT, Code de l'urbanisme, art. L. 141-1).

- Les métropoles comme Lyon doivent intégrer les ZFE-m dans leur PCAET, incluant une étude d'opportunité et un plan d'action pour la réduction des émissions de polluants.
- Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants ou couverts par un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) doivent également inclure un plan d'action dans leur PCAET.
- Les EPCI de plus de 20 000 habitants doivent adopter un PCAET, lequel doit en plus contenir un programme d'actions favorisant la mobilité sobre et décarbonée, lorsqu'ils exercent la compétence IRVE (C. env., art. L. 229-26 et CGCT, art. L. 2224-37).
- Les personnes morales de droit public, dont l'État, les régions, départements et collectivités locales employant plus de 250 salariés, doivent réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et joindre un plan de transition, rendu public et mis à jour tous les trois ans (C. env., art. L. 229-25 I). Ces bilans peuvent être intégrés dans le PCAET (C. env., art. L. 229-26).

Afin de soutenir cette transition, l'État et les collectivités ont mis en place plusieurs dispositifs d'aides financières, tels que le bonus écologique (Code de l'énergie, D. 251-1 et suivants) et diverses aides locales, par exemple pour l'achat d'un vélo ou d'un véhicule propre. Cependant, l'articulation de ces aides avec les contraintes des ZFE-m reste imparfaite : critères de revenu, plafonds et délais d'instruction peuvent exclure certains publics vulnérables.

Les collectivités peuvent mettre en place des dispositifs d'aide financière pour faciliter l'acquisition de véhicules moins polluants, en priorité pour les publics les plus fragiles (Réponse ministérielle, QE n° 01325, JO Sénat du 22/12/2022, page 6715).

La création d'un guichet unique regroupant les aides de l'État, tel que prévu à l'article D. 251-11-1 du Code de l'énergie et géré par l'Agence de services et de paiement, permet de centraliser l'instruction et le versement des aides, bien que certaines collectivités comme Rouen ou Strasbourg aient opté pour des dispositifs autonomes adaptés à leurs besoins locaux.

Contrôle dans les ZFE

Le pouvoir de police en matière de ZFE-m s'applique principalement dans deux types de situations :

- d'une part, dans les agglomérations (au sens de l'INSEE) où l'instauration d'une ZFE-m est obligatoire, soit parce qu'elles comptent plus de 150 000 habitants, soit parce qu'elles sont concernées par un dépassement régulier des seuils réglementaires fixés par le Code de l'environnement et le CGCT (R. 2213-1-0-1 à D. 2213-1-0-5 du CGCT).
- D'autre part, dans les communes ou intercommunalités dans lesquelles un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) est adopté, en cours d'élaboration ou en révision (CGCT, art. L. 2213-4-1, I, alinéa 1^{er}).

Dans ces situations, le transfert du pouvoir de police en matière de ZFE-m peut se réaliser au profit du président d'intercommunalité, que celui-ci soit ou non compétent en matière de voirie et du pouvoir de police de la circulation et du stationnement.

Indépendamment des choix effectués pour la police de la circulation et du stationnement, certaines hypothèses imposent un transfert automatique des attributions liées à la ZFE-m des maires vers le président de l'EPCI. La date effective de ce transfert dépend de la situation. En effet, dans les agglomérations concernées par le seuil

réglementaire ou le critère de population, ou dans les communes couvertes par un PPA, le transfert s'opère selon les articles précités du CGCT et du Code de l'environnement.

Pour contester ce transfert automatique, les maires disposent d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle l'intercommunalité devient facultativement ou obligatoirement soumise à la création d'une ZFE-m. La contestation doit respecter à la fois des conditions de forme et de fond :

- la condition de forme consiste à notifier l'opposition au président d'intercommunalité pendant le délai imparti, par courrier ou arrêté municipal ;
- la condition de fond exige que soit la moitié ou plus des maires des communes membres s'opposent au transfert, soit que les maires opposants représentent au moins la moitié de la population de l'intercommunalité. Si l'une de ces conditions de fond est remplie, le transfert prend fin pour l'ensemble des communes le premier jour du septième mois suivant la date de transfert initial.

Cette décision est définitive, que l'intercommunalité soit obligatoirement ou facultativement soumise à la création d'une ZFE-m (CGCT, art. L. 5211-9-2, I).

Une articulation des compétences complexe

Cependant, les ZFE-m posent de réelles difficultés d'articulation des compétences. Le pouvoir de police spéciale appartient au maire ou au président d'EPCI selon les cas (CGCT, art. L. 2213-4-1 ; L. 5211-9-2), tandis que la planification relève souvent d'autres structures, telles que les syndicats mixtes, et que les AOM peuvent être distinctes de l'intercommunalité si une compétence a été transférée à un syndicat. De même, le contrôle et la sanction peuvent relever soit de l'État (police nationale, vidéo-verbalisation), soit des polices municipales (Décret n°2023-563 du 5 juillet 2023), ce qui nécessite une coordination souvent imparfaite.

Le contrôle sur le terrain, qu'il soit assuré par la police nationale ou municipale, reste d'ailleurs partiel et hétérogène (décret n°2023-563 du 5 juillet 2023). Dans un rapport de 2019, le Sénat soulignait que ces modalités de contrôle restent floues. En effet, bien qu'un contrôle manuel par les polices municipales soit possible, il est rarement effectué, car les agents ont d'autres priorités et l'enchevêtrement des compétences complique la tâche. La plupart des agglomérations ont donné consigne de ne pas verbaliser en cas de non-respect des règles de ZFE-m. Selon le rapport, la mise en œuvre précipitée des ZFE-m, combinée à ce calendrier très resserré, réduit non seulement leur efficacité mais également leur crédibilité auprès du public.

Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle des ZFE-m rencontre des difficultés techniques. Le déploiement des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) nécessite un investissement important (C. route, art. L.130-9), et leur interconnexion avec les bases Crit'Air et les fichiers de dérogation n'est pas toujours pleinement fonctionnelle.

Une suppression dommageable

À l'image de la proposition de loi pour la simplification de la vie économique qui prévoit actuellement leur suppression, la mise en œuvre des ZFE-m suscite des résistances croissantes de la part d'usagers et de certains élus locaux. L'acceptabilité sociale de ces mesures se heurte notamment à l'absence de véhicules de substitution accessibles pour les ménages modestes et à l'impossibilité matérielle pour certains habitants périurbains de recourir à des transports collectifs jugés insuffisants. Par ailleurs, l'exposition à la pollution est inégalement répartie, ce qui justifie une régulation différenciée. Certaines métropoles, soumises à des niveaux élevés de pollution et disposant d'une offre alternative robuste, peuvent absorber la transition plus facilement, tandis que d'autres territoires, moins exposés mais disposant de capacités d'accompagnement plus limitées, rencontrent des difficultés pour appliquer les ZFE-m.

Cependant, malgré les critiques et limites du dispositif, la suppression des ZFE-m poserait un problème juridique majeur au regard du droit européen. La directive 2008/50/CE impose aux États membres de respecter des seuils de pollution et prévoit des obligations de résultat. Le Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises que l'État doit garantir l'efficacité des mesures mises en œuvre sous peine d'astreintes financières (Conseil d'État, 10 juillet 2020, n° 428409 ; Conseil d'État, 4 août 2021 et 17 octobre 2022, n° 428409). Les ZFE-m ont démontré leur efficacité pour améliorer la qualité de l'air (Conseil d'État, 25 avril 2025, n° 428409), ce qui rend leur suppression incompatible avec les obligations européennes et nationales. Leur maintien, associé à une meilleure prise en compte des

difficultés sociales et opérationnelles, constitue donc un équilibre nécessaire entre efficacité environnementale et acceptabilité sociale.

La suppression des ZFE-m par le législateur entraînerait certainement de nouveaux contentieux environnementaux, avec de possibles conséquences financières importantes pour l'État. La CJUE impose une obligation de résultat aux États membres (CJUE, 22 février 2018, aff. C-336/16, Commission européenne c/ Pologne), et la France a été condamnée pour non-respect persistant de la directive de 2008 (CJUE, 24 octobre 2019, aff. C-636/18). Au niveau national, le Conseil d'État avait constaté des mesures insuffisantes et ordonné le respect d'une injonction sous astreinte de 10 millions d'euros par semestre (Conseil d'État, 10 juillet 2020, n° 428409), astreinte maintenue malgré la mise en œuvre progressive des ZFE-m (Conseil d'État, 4 août 2021 et 17 octobre 2022, n° 428409). Les astreintes ont été ensuite partiellement levées, reconnaissant l'effet positif des ZFE-m, sauf pour Paris et Lyon (Conseil d'État, 24 novembre 2023, n° 428409). Enfin, le juge a récemment constaté que les ZFE-m ont permis d'atteindre les objectifs de qualité de l'air et a, par conséquent, suspendu l'astreinte (Conseil d'État, 25 avril 2025, n° 428409).

RECOMMANDATIONS

✓ **Converger vers un régime unifié de transfert des pouvoirs de police (TRAN-13)**

Actuellement, le pouvoir de police afférent aux ZFE-m obéit à des règles de transfert spécifiques, distinctes de celles régissant la police de la circulation et du stationnement, ce qui complexifie la gouvernance locale. Dans cette perspective, une évolution législative consisterait à ne plus dissocier le transfert du pouvoir de police des ZFE-m de celui de la circulation et du stationnement, mais à l'intégrer pleinement dans ce régime de droit commun.

Une telle intégration permettrait d'harmoniser les conditions d'opposition au transfert en appliquant les règles classiques de refus prévues pour la police de la circulation, renforçant ainsi la cohérence juridique d'ensemble.

Cette convergence pourrait reposer sur une modification des dispositions du CGCT, en particulier de l'article L. 5211-9-2.

✓ **Renforcer l'accompagnement social et territorial des usagers (TRAN-14)**

L'effectivité des ZFE-m dépend étroitement de leur acceptabilité sociale. Il convient dès lors de renforcer les mécanismes d'accompagnement financier à destination des ménages modestes et des habitants des territoires périurbains fortement dépendants de la voiture individuelle. Une

amélioration du guichet unique prévu à l'article D. 251-11-1 du Code de l'énergie apparaît prioritaire, afin de mieux articuler aides nationales et locales. Des assouplissements des critères d'éligibilité et une réduction des délais d'instruction permettraient de limiter les effets d'exclusion et de sécuriser les trajectoires de transition vers des mobilités moins polluantes.

✓ **Consolider l'effectivité et la sécurité juridique des contrôles (TRAN-15)**

Le contrôle du respect des ZFE-m repose aujourd'hui sur une répartition complexe entre services de l'État, compétents pour la vidéo-verbalisation, et polices municipales, habilitées notamment depuis le décret n° 2023-563 du 5 juillet 2023. Cette organisation, conjuguée à un déploiement encore partiel des outils techniques, nuit à l'effectivité du dispositif. Il conviendrait d'accélérer le déploiement des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation, en ZFE-m (CGCT, L.2213-4-2) et, le cas échéant, sur voies réservées (C. route, L.130-9-1), en garantissant l'interopérabilité avec Crit'Air et les fichiers de dérogations, afin de renforcer l'effectivité et la sécurité juridique des contrôles. Une clarification normative des responsabilités opérationnelles permettrait en outre de sécuriser les procédures, de réduire le risque contentieux et de renforcer la crédibilité des contrôles.



GOUVERNANCE



LECTURE AUTOMATISÉE DES PLAQUES D'IMMATRICULATION

La lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) constitue aujourd'hui un outil largement déployé au service du contrôle du stationnement payant et de la constatation de certaines infractions routières. Au-delà de ces usages, son extension à la régulation automatisée d'infractions affectant l'usage de la voirie présente des enjeux opérationnels croissants pour les collectivités, et notamment pour les AOM, compétentes pour l'organisation, la performance et l'attractivité des réseaux de transport public et des services de mobilité partagée, notamment les zones d'autopartage.

La régulation effective de la circulation et du stationnement constitue un élément déterminant de la régularité des lignes, de l'efficacité économique des réseaux et de l'efficacité des zones de mobilité partagée, dont l'organisation, l'implantation et le maintien incombe aux AOM. Les dispositifs automatisés de contrôle participent à cette régulation non seulement en tant qu'outils de police de la circulation, mais également comme instruments concrets de mise en œuvre des politiques de mobilité.

L'évolution du stationnement payant en France illustre cette dynamique. L'article 63 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, dite « MAPTAM » (Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), a conduit à la dépenalisation et à la décentralisation du stationnement payant, entrée en vigueur le 1er janvier 2018. Cette réforme visait avant tout à donner aux collectivités la possibilité d'adapter leur politique de stationnement aux particularités locales et à améliorer le fonctionnement de la ville. Elle a permis de sortir le stationnement payant du champ pénal pour le transformer en redevance administrative, le forfait de post-stationnement (FPS), dont le montant est fixé localement et dont les recettes financent l'amélioration des transports en commun et la voirie. Selon le rapport d'information du Sénat de 2019, le taux de paiement spontané a progressé, passant en moyenne de 30 % à 60-70 %, même si le recouvrement forcé reste faible et que des disparités géographiques subsistent. L'effet majeur de la réforme a été de libérer des places, de lutter contre les véhicules-ventouses et de permettre une meilleure gestion de la rotation du stationnement et l'accessibilité aux réseaux de transport collectif et aux services de mobilité partagée.

Malgré ces avancées, le stationnement gênant, très gênant, abusif ou dangereux reste de nature pénale. La constatation et la verbalisation de ces infractions, relevant de prérogatives de puissance publique et doivent être réalisées par des agents habilités (police/ agent de surveillance de la voie publique [ASVP] selon cas). Cette distinction crée une asymétrie opérationnelle. En effet, alors que le FPS peut être automatisé et contribue indirectement à la fluidité et à l'attractivité des services de mobilité, les infractions pénales relevant du stationnement gênant ou très gênant restent coûteuses à gérer et pénalisent la performance des réseaux, en particulier sur les arrêts de bus et les emplacements dédiés aux mobilités partagées.

Cadre juridique

Le droit positif repose sur trois ensembles distincts :

- les dispositifs LAPI, fixes ou mobiles, mis en œuvre par l'État à des fins de sécurité intérieure, sont autorisés pour des finalités limitativement énumérées par les articles L.233-1 et L.233-1-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI), avec interconnexion aux fichiers nationaux (art. L.233-2) ;
- au niveau communal, les LAPI peuvent être mobilisés pour le contrôle du FPS (CGCT, art. L.2333-87), permettant un gain de productivité et un effet indirect favorable pour les AOM ;

- enfin, la constatation automatisée de certaines infractions routières, s'inscrit dans le cadre des dispositifs de contrôle automatisé (C. route, art. L. 130-9), et pour les voies réservées (bus/taxis/VFE) dans le régime spécifique de l'article L.130-9-1, sous réserve d'arrêtés locaux (CGCT, art. L.2213-2 et L.2213-3) et de signalisation réglementaire adéquate.

Cependant, certaines infractions affectant, par ricochet, la performance des réseaux de mobilité, notamment le stationnement gênant ou très gênant (C. route, art. R.417-10 et R.417-11), restent hors du champ automatisable et pénalisent les AOM, notamment sur des emplacements réservés et zones d'arrêt, dont certains affectent directement l'exploitation des lignes, dans les zones d'autopartage où la rotation des véhicules est essentielle.

Dans ce contexte, l'adoption d'un « acte 2 » de la dépenalisation du stationnement pourrait permettre de prolonger la logique initiée avec le FPS. Il s'agirait de transformer certains stationnements réglementés aujourd'hui pénalement sanctionnés — occupation d'emplacements réservés, zones logistiques, arrêts de bus, emplacements de mobilité partagée — en manquements administratifs sanctionnés par redevance ou forfait, contrôlables par LAPI. Une telle évolution offrirait aux collectivités compétentes un levier supplémentaire de régulation de l'espace public, en facilitant la rotation et la disponibilité des places, en améliorant la vitesse commerciale, la régularité, la qualité de service, et en optimisant indirectement l'efficacité des services de mobilité partagée.

Cette extension supposerait également une adaptation du cadre réglementaire, notamment par la révision de l'arrêté du 14 avril 2009 pour y intégrer explicitement les traitements d'images nécessaires, les durées de conservation, les profils d'habilitation et la traçabilité des accès, tout en respectant les garanties de protection des données personnelles définies par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Elle compléterait le continuum d'automatisation déjà amorcé (circulation sur voies réservées, stationnement payant) et renforcerait l'efficacité économique, la qualité de service et l'attractivité des politiques de mobilité portées par les AOM.

RECOMMANDATIONS

✓ Permettre l'automatisation complète du contrôle du stationnement gênant et très gênant (GOUV-1)

Il est proposé d'étendre le champ de la constatation automatisée aux stationnements gênants et très gênants en adaptant le cadre juridique et réglementaire existant. Cette évolution pourrait passer par l'extension du dispositif prévu à l'article L.130-9-1 du Code de la route ou par la création d'un article dédié, ainsi que par la révision de l'arrêté du 14 avril 2009 afin d'intégrer explicitement les traitements d'images nécessaires aux dispositifs LAPI, les durées de conservation, les profils d'habilitation, la traçabilité des accès et les garanties d'information des usagers.

Cette mesure permettrait indirectement de favoriser la rotation des véhicules, la fluidité de la circulation, la performance des politiques de mobilité et l'efficacité des zones de mobilité partagée, tout en optimisant les coûts de contrôle et en renforçant l'attractivité des politiques de mobilité.



POLICE DES TRANSPORTS

La sûreté des réseaux de transport collectif constitue un enjeu majeur pour les collectivités territoriales. Les usagers attendent des services non seulement performants, mais également sûrs et rassurants. Or, la dispersion des compétences en matière de police complique l'action homogène sur l'ensemble des lignes de bus, de tramway ou des pôles d'échanges. Historiquement, la police municipale relève du maire, mais le législateur a progressivement ouvert la voie à la mutualisation puis à l'exercice intercommunal de cette mission.

Historiquement, la police municipale demeurait strictement communale et toute mise en commun nécessitait une autorisation préfectorale. La loi du 27 février 2002 a constitué un premier tournant en permettant aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de recruter des agents de police municipale. En 2007, la mutualisation conventionnelle a été expressément reconnue, puis renforcée par la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019, qui a simplifié la création de services intercommunaux et permis au président de l'EPCI d'en prendre l'initiative. La loi « Sécurité globale » du 25 mai 2021 a ensuite étendu cette faculté aux syndicats de communes.

Malgré ce cadre juridique favorable, les polices intercommunales dédiées aux transports restent peu nombreuses. Les freins tiennent à la complexité de mise en œuvre, à l'ambiguïté des prérogatives respectives du maire et du président de l'EPCI, ainsi qu'aux contraintes liées à l'identification réglementaire des agents. Ces difficultés entraînent parfois des chevauchements entre services communaux, intercommunaux et nationaux. Dans ce contexte, une clarification de la chaîne d'autorité, une simplification des procédures et une adaptation des règles d'identification des services apparaissent nécessaires pour permettre la création d'outils de sécurité cohérents, adaptés aux besoins des usagers.

Cadre juridique

Les missions des agents de police municipale dans les transports collectifs

L'article L.511-1 du Code de la sécurité intérieure (CSI) définit les missions générales des agents de police municipale, qui exercent sous l'autorité du maire des fonctions relatives au maintien du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques. Cet article précise également que les agents affectés par le maire aux missions de maintien du bon ordre au sein des transports publics de voyageurs peuvent constater, par procès-verbaux, les contraventions prévues à l'article L.2241-1 du Code des transports. Il existe ainsi un fondement légal spécifique permettant aux polices municipales d'intervenir en matière de sûreté des transports.

Afin de permettre l'intervention des polices municipales sur les réseaux traversant plusieurs communes, l'article L.511-1 du CSI autorise les communes contiguës à conclure une convention locale de sûreté des transports collectifs, sous l'autorité du représentant de l'État, respectant les conventions de coordination avec les forces de sécurité et le contrat d'objectif départemental de sûreté dans les transports collectifs.

Cependant, ce mécanisme reste une convention entre communes, sans articulation systématique avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou un syndicat mixte AOM (lequel est exclu en l'état actuel du droit), et répond donc de manière incomplète aux besoins d'une police structurée des transports collectifs à l'échelle intercommunale. En outre, le dispositif, tel qu'organisé par l'article L.511-1 et précisé par l'article L.512-1-1 du CSI demeure limité aux communes formant un ensemble d'un seul tenant, ce qui ne correspond pas aux configurations de certaines lignes interurbaines ou inter-AOM.

Exercice intercommunal de la police

Les articles L.512-1 et L.512-2 organisent l'exercice intercommunal de la police municipale (ainsi que l'article L.512-1-2 pour les syndicats de communes).

Il convient de rappeler que le président de l'EPCI ne détient aucun pouvoir propre de police municipale. Il n'exerce que les pouvoirs de police spéciale que les maires lui ont éventuellement transférés en application de l'article L.5211-9-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). La police générale reste en toutes hypothèses une compétence du maire.

- L'article L.512-1 du CSI prévoit la mise en commun des agents existants entre communes limitrophes, au sein d'une même agglomération, d'un même département ou d'un même EPCI à fiscalité propre. Chaque agent reste sous l'autorité du maire de la commune où il exerce ses missions, tandis qu'une convention transmise au représentant de l'État précise les modalités d'organisation, de financement et la coordination avec les forces de sécurité nationales.
- L'article L.512-2 du CSI complète ce dispositif en autorisant le recrutement direct d'agents par l'EPCI, sur la base de délibérations concordantes des communes selon la majorité qualifiée prévue par le texte, pour les mettre à disposition de l'ensemble des communes membres. Ces agents exercent les missions classiques de police municipale sous l'autorité du maire de la commune d'affectation, mais relèvent du président de l'EPCI pour l'exécution des pouvoirs de police spéciale qui lui ont été transférés en application de l'article L.5211-9-2 du CGCT. Une convention fixe également les modalités d'organisation, de mise à disposition et de financement des agents et de leurs équipements.

Dans l'ensemble de ces configurations, la police municipale reste organiquement rattachée au maire, sauf pour l'exécution des pouvoirs de police transférés au président de l'EPCI.

Par conséquent, même si les outils existants – conventions locales de sûreté des transports collectifs, mutualisations – permettent de rapprocher l'action des polices municipales du périmètre des réseaux de transport, ils ne confèrent pas à l'EPCI ou au syndicat mixte AOM une compétence propre et pleinement identifiable de police des transports, contrairement aux services internes de la SNCF ou de la RATP. Or, cette dualité d'autorité complique particulièrement les interventions dans les réseaux collectifs et illustre le besoin de clarification. Il serait donc pertinent que, lorsque les agents recrutés par l'EPCI sont affectés à un service intercommunal de police des transports, ils soient placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI AOM ou du syndicat mixte AOM, y compris lorsqu'ils interviennent sur le territoire des communes membres.

Identification des services et limites actuelles

L'article L.511-4 du CSI renvoie la définition de l'uniforme, la carte professionnelle, la signalisation des véhicules et les équipements des agents, à un arrêté ministériel. L'arrêté du 5 mai 2014 impose la mention « Police municipale » sur les tenues et véhicules afin d'assurer une identification claire et homogène sur l'ensemble du territoire.

Dans un jugement du 27 décembre 2023 (Tribunal administratif de Nantes, n° 2105104), le tribunal a jugé non conforme l'usage de la mention « police métropolitaine des transports en commun » sur certains véhicules, et a demandé son remplacement par « Police municipale ». Ce contentieux illustre la difficulté à concilier les prescriptions nationales avec l'usage de dénominations sectorielles et intercommunales, ce qui nuit à la lisibilité de l'autorité compétente pour les usagers.

RECOMMANDATIONS

✓ Création d'un service intercommunal de police des transports collectifs (GOUV-2)

Il est proposé d'insérer un article L. 512-1-3 du Code de la sécurité intérieure, une reconnaissance explicite de la possibilité pour les syndicats mixtes AOM de recruter des agents de police municipale et de les mettre à disposition des communes concernées, dans des conditions analogues à celles prévues aux articles L.512-2 et L.512-1-2.

✓ Extension du champ de la convention locale de sûreté des transports collectifs (GOUV-3)

Il est suggéré d'adapter l'article L. 511-1 du CSI afin de permettre la conclusion de conventions locales de sûreté associant non seulement les communes, mais également les EPCI et les syndicats exerçant la compétence mobilité. Par ailleurs, la mention d'un « seul tenant » pourrait être supprimée pour mieux refléter la configuration réelle des réseaux, en particulier les lignes interurbaines et inter-AOM, et ainsi favoriser une couverture plus complète des bassins de mobilité.

✓ Clarification de l'autorité compétente en matière de police intercommunale de transports (GOUV-4)

Afin de lever l'ambiguïté liée à la dualité d'autorité dans les dispositifs de mutualisation intercommunale, il est proposé de préciser dans l'article L. 512-2 du CSI que les agents recrutés par l'EPCI et affectés à un service intercommunal de

police des transports (L. 512-1-3 CSI) relèvent, pour l'exercice de ces missions, de l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI ou du syndicat AOM, même lorsqu'ils interviennent sur le territoire des communes membres, sans préjudice de l'autorité du maire pour l'exercice des compétences de police municipale sur le territoire de sa commune.

Par ailleurs, l'article L. 5211-9-2 I B du CGCT pourrait être complété afin de prévoir le transfert au président de l'établissement public de certaines prérogatives de police administrative spéciale directement liées à la sûreté des transports collectifs.

✓ Lisibilité et identification des services (GOUV-5)

La combinaison de l'obligation de mentionner « Police municipale » sur les tenues et véhicules avec l'interdiction jurisprudentielle de dénominations telles que « police métropolitaine des transports en commun » nuit à la visibilité des services intercommunaux. Il est donc proposé de compléter l'arrêté du 5 mai 2014, pris en application de l'article L. 511-4 CSI, pour autoriser l'ajout, sous la mention « Police municipale », d'une mention sectorielle normalisée telle que « Police communale / intercommunale des transports ». Cette mention serait strictement encadrée en termes de police de caractères, d'emplacement et de taille, et réservée aux services créés conformément aux dispositions précédemment mentionnées.



PLANIFICATION TERRITORIALE

La planification de la mobilité en France se déploie dans un paysage institutionnel dense, où coexistent documents européens, nationaux, régionaux et locaux. Cette architecture vise la cohérence, mais produit un effet paradoxal : une accumulation de plans successifs, qui s'influencent, se chevauchent parfois et dont les temporalités ne coïncident pas toujours, rendant l'ensemble difficile à lire pour les élus comme pour les acteurs opérationnels.

Au niveau européen, les Plans de mobilité urbaine durables (SUMP) constituent désormais un cadre de référence important. S'ils demeurent peu contraignants juridiquement, leur diffusion dans les « nœuds urbains » du réseau transeuropéen marque une évolution notable : l'Union européenne pousse à une convergence des pratiques, sans imposer d'obligations légales directes.

À l'échelle nationale et locale, la situation est plus complexe. Plusieurs plans coexistent, chacun doté de son propre régime juridique, de ses mécanismes de compatibilité.

- Plan de mobilité (PDM)
- Plan de mobilité simplifié (PDMS)
- Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)
- Schéma de cohérence territoriale (SCoT)
- Plan local d'urbanisme (PLU) / Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)
- Plan climat-air-énergie territorial (PCAET)
- Schéma directeur pour les infrastructures de recharge pour véhicules électriques (SDIRVE)

Les thèmes couverts par ces différents documents — transition énergétique, qualité de l'air, logistique, infrastructures, mobilité quotidienne, urbanisme — se recoupent fréquemment. Les diagnostics sont par conséquent souvent redondants. Un PCAET, un PDM et un SCoT peuvent tous trois conduire des analyses parallèles sur les flux, les émissions ou les zones d'activités. Sans synchronisation, ces documents risquent de formuler des orientations divergentes, ou d'imposer des révisions successives qui ralentissent les projets. La question de la compatibilité des actes de circulation et de stationnement avec les PDM, illustre notamment cette tension.

Cet enchevêtrement fait émerger un véritable « empilement » de documents susceptible d'affecter in fine la bonne lisibilité et l'efficacité de la planification.

Face à cette complexité, plusieurs pistes de réforme peuvent être explorées : renforcer la valeur normative des PDMS, clarifier et hiérarchiser les documents, rapprocher ou fusionner certains plans (SCoT – PCAET – PDM), ou encore intégrer des schémas sectoriels comme le SDIRVE directement au PDM.

Cadre juridique

Le paysage juridique de la mobilité en France repose sur une véritable constellation de documents de planification. Leur articulation forme un jeu d'équilibre délicat entre niveaux régionaux, intercommunaux et communaux.

Au cœur de cet édifice, le plan de mobilité (PDM) occupe une place structurante.

PDM

Le plan de mobilité est établi par l'AOM lorsqu'elle couvre une agglomération de plus de 100 000 habitants (C. trans., art. L.1214-3 et arrêté du 22 décembre 2021). Les communautés de communes AOM et la région

(lorsqu'elle est AOM) ne sont pas soumises à cette obligation. Le PDM définit les principes de l'organisation de la mobilité des personnes, du transport de marchandises, du stationnement, de la circulation, des modes actifs et des services de mobilité, avec des objectifs précis de réduction des émissions, de pollution et de nuisances (C. trans., art. L.1214-1 et L.1214-2).

Il est évalué tous les cinq ans et, si besoin, révisé (C. trans., L.1214-1 à L.1214-8-3).

Cas particuliers :

- en Île-de-France, le PDM couvre l'ensemble du territoire régional. Il est complété par des plans locaux de mobilité (PLM) (C. trans., art. L.1214-30) et élaborés à l'initiative d'un EPCI ou d'un syndicat mixte (C. trans., art. L.1214-31), qui en précisent les orientations conformément aux articles L.1214-1 et suivants du Code des transports ;
- dans le ressort territorial de l'AOM des territoires lyonnais, celle-ci élabore un PDM (C. trans., art. L.1214-12-1). Ce plan est décliné, sur le ressort de chaque AOM membre, par un PLM qui en détaille et précise le contenu (C. trans., art. L.1214-36-A-1). Les plans locaux de mobilité sont compatibles avec le PDM des territoires lyonnais (C. trans., art. L.1214-36-A-4).

Cependant, les AOM qui ne sont normalement pas tenues d'élaborer un plan de mobilité ne sont pas obligées d'élaborer un PLM. En effet, L.1214-36-A-1, prévoit que le PLM est facultatif pour les AOM qui ne sont pas soumises à l'obligation prévue à l'article L.1214-3 ;

- les Régions, en tant qu'AOM locales, peuvent élaborer un PDM couvrant le territoire d'une ou plusieurs communautés de communes situées dans un même bassin de mobilité, conformément aux articles L.1214-3 et L.1214-5 du Code des transports ;
- un EPCI porteur d'un SCoT peut, le cas échéant, voir sa compétence élargie afin d'élaborer un PDM couvrant l'intégralité de son territoire, à condition que celui-ci inclut l'ensemble des ressorts territoriaux des AOM concernées, conformément aux articles L.1214-5 et L.1214-6 du Code des transports (C. trans., art. L.1214-19).

Doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le PDM :

- les actes de police du stationnement et les actes de gestion du domaine public routier avec les mesures d'organisation du stationnement prévues par le PDM, dans les délais qu'il fixe (C. trans., art. L.1214-5) ;
- les décisions des autorités de voirie et de police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le ressort de l'AOM (C. trans., art. L.1214-6) ;
- les PLU/PLUi concernant les règles de stationnement et de mobilité (C. urb., art. L.131-4 et C. trans., art. L.1214-4).

Le PDM, quant à lui, doit être compatible avec plusieurs documents :

- le SRADDET dans les conditions fixées par la loi (CGCT, art. L. 4251-3 et C. trans., art. L. 1214-7) ;
- les orientations des SCoT ;
- les objectifs du PPA (plan de protection de l'atmosphère) lorsque le territoire est couvert par un plan de protection de l'atmosphère (C. env., art. L. 222-4) ;
- il prend en compte le PCAET dès lors que celui-ci s'étend sur un périmètre égal ou supérieur à celui de l'AOM (C. trans., art. L.1214-7 ; C. env., art. L.222-4 ; C. env., art. L.229-26).

SRADDET

Le SRADDET est élaboré par la région, selon l'article L.4251-1 du CGCT. Il fixe les grandes orientations de long terme relatives à l'équilibre des territoires, aux infrastructures d'intérêt régional, à l'habitat, aux transports, à la lutte contre le changement climatique, à la qualité de l'air, à l'énergie, à la prévention des déchets, ainsi qu'à la préservation de la ressource foncière (CGCT, art. L.4251-1 et R.4251-3).

Le SRADDET fixe des objectifs (à prendre en compte) et peut édicter des règles générales opposables. Les SCoT, les PLU, les cartes communales, les PDM, les PCAET, les chartes de PNR et les stratégies régionales sectorielles doivent :

- prendre en compte les objectifs du SRADDET ;

- et être compatibles avec ses règles générales pour les dispositions auxquelles ces règles sont opposables (CGCT, art. L.4251-3).

Le SRADDET ne se conforme qu'aux normes supérieures nationales ou européennes mais ne dépend d'aucun document territorial local.

SCoT

Le SCoT, élaboré par un EPCI ou un syndicat mixte (C. urb., art. L.141-2), fixe un projet d'aménagement global à l'échelle d'un bassin de vie, comprenant un projet d'aménagement stratégique et un document d'orientation et d'objectifs (C. urb., art. L.141-3 et L.141-5), organisant l'usage de l'espace, la mobilité, l'équilibre urbanisation/transport et la réduction de l'artificialisation.

Le SCoT doit être compatible avec les règles générales opposables du SRADDET et prendre en compte ses objectifs (CGCT, art. L.4251-3). En revanche, il constitue un document supérieur pour les PLU, PLUi, cartes communales et documents d'urbanisme en général, qui doivent tous être compatibles avec lui (C. urb., art. L.131-4). Le PDM doit aussi être compatible avec le SCoT lorsque son périmètre est couvert par un SCoT (C. trans., art. L.1214-7).

PDMS

Le PDMS est élaboré par une AOM qui n'est pas soumise à l'obligation d'un PDM, en particulier les communautés de communes AOM (C. trans., art. L.1214-36-1). Il définit les besoins et orientations en matière de mobilités locales mais ne dispose pas des effets juridiques contraignants du PDM.

À titre d'illustration, les actes de police de la circulation ou du stationnement ne sont pas tenus d'être compatibles avec le PDMS.

Il est recommandé que le PDMS tienne compte des grands documents territoriaux (SRADDET, SCoT), selon les principes généraux de cohérence territoriale, bien que la loi ne lui impose pas explicitement les mêmes obligations que le PDM.

PCAET

Le PCAET est élaboré par les EPCI de plus de 20 000 habitants (C. env., art. L.229-26). Il fixe une stratégie territoriale de réduction des émissions, d'adaptation au changement climatique, d'amélioration de la qualité de l'air, et comporte un programme d'actions et un dispositif de suivi (C. env., art. R.229-51). Il est mis à jour tous les six ans. Le PCAET peut être élaboré à l'échelle du SCoT (C. env., art. L.229-26).

Il doit être compatible avec les objectifs du PPA, lorsqu'un plan de protection de l'atmosphère existe sur le territoire (C. env., art. L.229-26 et L.222-4), et les règles générales du SRADDET (C. env., art. R.229-55).

Cependant, doivent être compatibles avec les orientations des PCAET : le PDM lorsque son périmètre d'action est égal ou inférieur à celui de l'EPCI édictant le PCAET (C. trans., art. L.1214-7) ainsi que les PLU et PLUi (C. urb., art. L.131-5).

SDIRVE

Le SDIRVE peut notamment être élaboré par les collectivités compétentes en matière d'IRVE (C. énergie, art. L.353-5 et R.353-5-1).

Le SDIRVE doit être cohérent avec :

- le PDM lorsqu'il existe séparément ;
- le PCAET et les objectifs climat-air-énergie du territoire (C. env., art. R.229-51) ;
- les orientations du SCoT en matière d'implantation d'équipements ;
- les règles du SRADDET lorsqu'elles portent sur l'organisation énergétique ou les infrastructures régionales.

Néanmoins, lorsqu'un PDM inclut un volet IRVE, ce PDM peut tenir lieu de SDIRVE, ce qui unifie la planification (C. trans., art. L.1214-2, 11°). Dès lors que le PDM vaut SDIRVE, les actes de police de la circulation et du stationnement deviennent obligatoirement compatibles avec les dispositions IRVE du PDM (C. trans., art. L.1214-5 et L.1214-6).

PLU et PLUi

Les PLU et PLUi sont élaborés par les communes ou EPCI compétents en urbanisme (C. urb., art. L.153-5). Leur rôle est de définir les règles d'occupation du sol, les obligations de stationnement, les règles sur les mobilités actives et l'implantation des équipements.

Ils doivent être compatibles avec :

- le SCoT (C. urb., art. L.131-4) ;
- le SRADDET (CGCT, art. L.4251-3) ;
- le PDM, notamment pour les règles relatives au stationnement (C. trans., art. L.1214-4) ;
- le PCAET (C. urb., art. L.131-5) ;
- le PPA en zone couverte par ce plan (C. env., art. L.222-4).

Ils ne disposent pas d'autorité sur les documents supérieurs, mais ils conditionnent la délivrance des autorisations d'urbanisme qui, elles, doivent respecter l'ensemble de la chaîne documentaire.

PLUi-d (plan local d'urbanisme intercommunal de déplacement)

Un PLUi incluant un volet « déplacements » n'est pas automatiquement un plan de mobilité au sens des articles L.1214-1 et suivants du Code des transports.

Cependant, en application des articles L.151-44 et suivants du Code de l'urbanisme, un PLUi peut tenir lieu de plan de mobilité lorsque plusieurs conditions sont réunies :

- élaboré par un EPCI AOM ;
- le périmètre du PLUi doit donc correspondre strictement à celui de l'AOM ;
- doit comporter un programme d'orientations et d'actions (POA) (C. urb., art. L.151-45) et des OAP précisant les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et objectifs du PDM (C. urb., art. L.151-47, 1°).

L'article L.151-47 précise les éléments obligatoires que doit comprendre un PLUi tenant lieu de PDM :

- il poursuit les objectifs du plan de mobilité définis aux articles L.1214-1 et L.1214-2 du Code des transports ;
- il inclut le ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics applicables sur le territoire de l'EPCI ;
- son règlement fixe :
 - les obligations minimales de stationnement pour les vélos, en tenant compte de la desserte en transports collectifs ;
 - des secteurs de réduction ou suppression des obligations minimales de stationnement pour véhicules motorisés, assortis d'un nombre maximal de places pour certains usages.

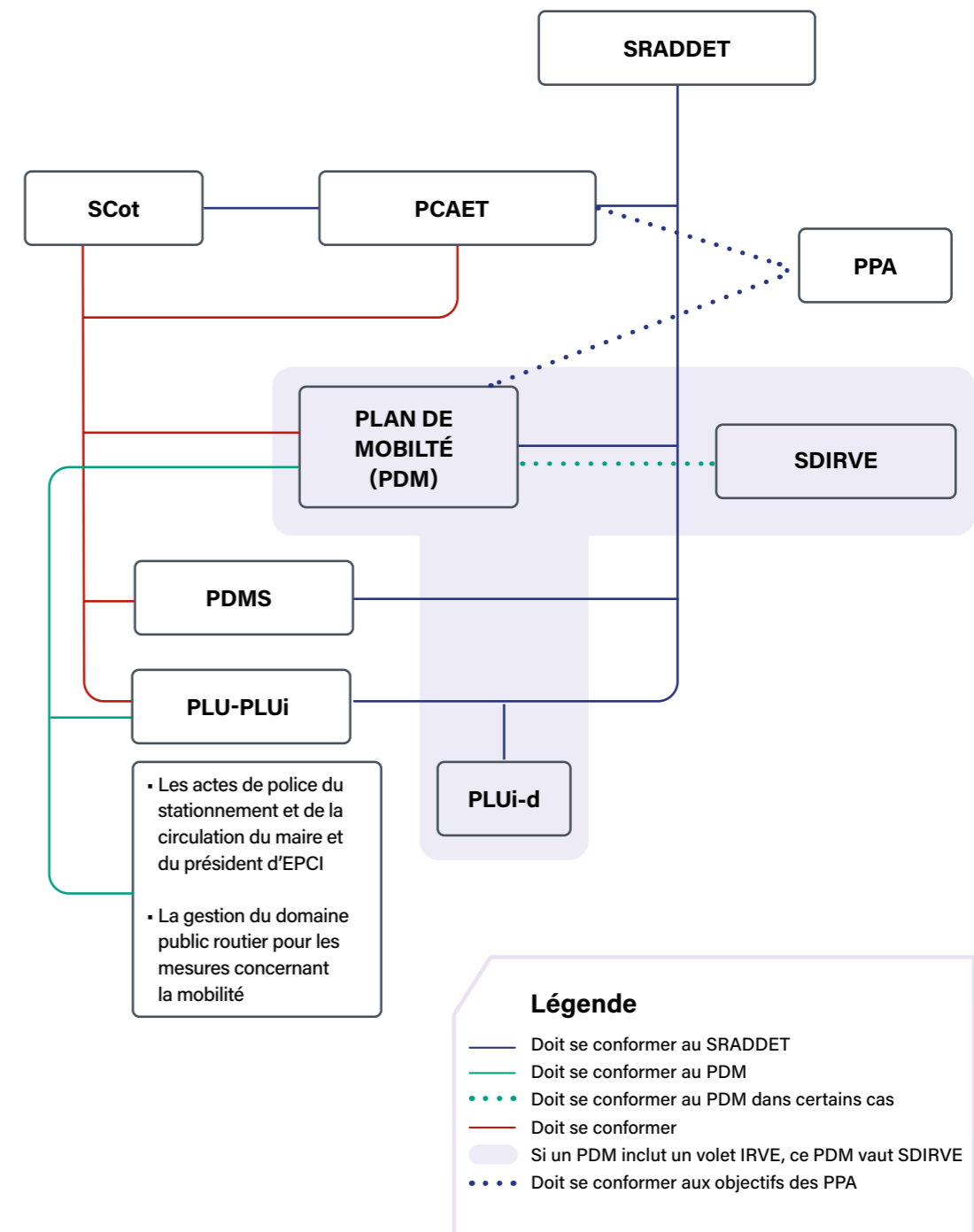
Cette multiplication des documents pose néanmoins un enjeu constant de lisibilité. Chaque niveau territorial produit son propre instrument : SRADDET pour la région, SCoT pour l'échelle intercommunale éventuellement élargie, PDM et PCAET pour l'EPCI, PLU pour la commune. Les objectifs se recoupent régulièrement, les diagnostics se répètent et les calendriers ne coïncident pas nécessairement. Les politiques de mobilité, de transition énergétique, de stationnement ou de logistique peuvent ainsi apparaître simultanément dans plusieurs documents — PDM, PCAET, SCoT, SDIRVE — au risque de brouiller le message politique et d'alourdir les procédures.

Cette superposition crée également des risques de redondance ou d'incohérence. Deux diagnostics transport réalisés simultanément dans un PDM et un PCAET sollicitent deux fois les mêmes données, deux fois les mêmes acteurs, deux fois la même procédure participative. Sans coordination étroite, les incohérences peuvent surgir : un SCoT limitant strictement l'extension urbaine peut contrarier un PDM prévoyant de desservir une nouvelle zone d'activité trop éloignée, obligeant à réviser l'un ou l'autre document au titre de la hiérarchie des normes. Ces arbitrages techniques ralentissent les délais, absorbent des ressources importantes et peuvent fragiliser la mise en œuvre des politiques de mobilité.

Bonnes pratiques

Certaines collectivités pionnières montrent la voie d'une planification intégrée. Par exemple, la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis a lancé une démarche unique combinant l'élaboration de son SCoT, de son PCAET et de son PDM en un seul processus coordonné. Ce trois-en-un planifie de façon cohérente l'urbanisme, le climat et les transports, avec un pilotage unifié et des phases de concertation communes. Une telle approche intégrée, bien que nécessitant un gros effort initial de coordination, offre in fine une vision claire et partagée du projet de territoire. S'en inspirer peut aider d'autres intercommunalités/AOM à simplifier leur paysage de plans stratégiques.

Modèle de relations hiérarchiques entre différents documents de planification territoriale



RECOMMANDATIONS

✓ Accorder une valeur normative plus grande au PDMS (GOUV-6)

Le PDMS n'emporte pas d'obligation de compatibilité des actes de police, limitant son effectivité dans les territoires non soumis à PDM.

Il s'agit d'instaurer une obligation de « prise en compte » des PDMS par les actes de police de la circulation et du stationnement, afin d'éviter des décisions manifestement contraires aux objectifs mobilité sur les territoires non soumis à PDM.

✓ Clarifier la hiérarchie entre les documents (GOUV-7)

La multiplication des documents de planification entraîne complexité et redondances. Bien que des passerelles existent (PLUi pouvant tenir lieu de PDM...), il persiste un manque de clarté sur la primauté de tel ou tel document en cas de divergences, ce qui nuit à la lisibilité de l'action publique.

• Fusion ou articulation renforcée des plans : introduire dans la loi la faculté, pour les collectivités qui le souhaitent, d'élaborer un document unique couvrant plusieurs obligations de planification. Par exemple :

- permettre qu'un SCoT puisse valoir PCAET et PDM si son périmètre coïncide avec une AOM ;
- intégrer le SDIRVE directement dans le PDM (chapitre consacré aux infrastructures de recharge) plutôt que d'en faire un document à part et transférer automatiquement la compétence SDIRVE à l'AOM locale compétente en matière de mobilité.

Cette option de plan intégré éviterait les doublons d'études et assurerait une cohérence interne immédiate.

- Hiérarchisation explicite des normes : clarifier par voie réglementaire ou législative la primauté de certains documents sur d'autres.



COOPÉRATION LIGNE INTER-AOM

La création d'une ligne de transport en commun traversant plusieurs territoires d'AOM révèle les limites structurelles du cadre actuel. Chaque AOM exerce ses attributions dans la limite de son ressort territorial, tel que défini par le Code des transports. Dès lors qu'une ligne franchit ce périmètre, elle relève mécaniquement d'un service d'intérêt régional et de la compétence exclusive de la région. De ce fait, les AOM locales ne peuvent intervenir que sur la base d'une délégation de compétence accordée par la région.

Cette organisation soulève plusieurs enjeux. Elle complique la coordination et la mutualisation des services entre AOM limitrophes, ce qui peut nuire à la continuité et à la qualité du service pour les usagers. Elle empêche l'AOM locale de lever le versement mobilité (VM) sur une ligne interterritoriale, cette prérogative appartenant uniquement à l'autorité compétente sur le territoire concerné. Enfin, les dispositifs existants — délégation régionale ou création de syndicats mixtes — restent lourds, complexes et peu adaptés aux besoins d'innovation et de coopération directe entre AOM.

Pour répondre à ces difficultés, il apparaît nécessaire d'envisager une évolution du cadre juridique, permettant aux AOM limitrophes de conventionner directement entre elles pour organiser conjointement l'exploitation de services interterritoriaux. Une telle réforme impliquerait une redéfinition de la notion de service d'intérêt régional afin d'exclure les lignes coorganisées par plusieurs AOM locales limitrophes et reconnaître à ces dernières une compétence partagée, notamment pour la perception du VM sur la portion de service située dans leur ressort territorial.

Cadre juridique

Les déplacements des usagers dépassent fréquemment les limites administratives, ce qui conduit de nombreuses AOM locales à envisager le développement de lignes desservant plusieurs territoires contigus. Cependant, le cadre légal limite leur compétence à leur ressort territorial. Conformément à l'article L.1231-1-1 du Code des transports, les AOM exercent leurs attributions dans leur ressort territorial. Dès qu'une ligne franchit cette limite, elle est qualifiée de service d'intérêt régional et relève de la compétence exclusive de la région (C. trans., art. L.1231-3 et L.1231-4). La notion de service d'intérêt régional n'est toutefois pas définie de manière explicite et résulte d'une construction progressive, issue de la loi dite « LOTI » ou Loi d'orientation des transports intérieurs (loi n° 82-1153), des décrets relatifs au transport routier non urbain, de la réglementation ferroviaire, puis des réécritures opérées lors de la codification et de la LOM.

La région peut déléguer l'exercice de sa compétence à une AOM locale par convention, conformément aux articles L. 1231-4 du code des transports et à l'article L.1111-8 du CGCT. Cette convention doit préciser sa durée, les objectifs poursuivis et les modalités de contrôle exercées par la région.

La compétence demeure exercée au nom et pour le compte de la région, qui conserve l'ensemble des responsabilités juridiques liées à l'organisation et à l'exploitation de la ligne.

Cette délégation constitue une condition préalable à toute intervention d'une AOM sur le territoire d'une autre AOM, sans elle, toute action de l'AOM locale serait probablement entachée d'incompétence et rendrait le dispositif illégal.

Une fois la délégation accordée, les AOM limitrophes peuvent mettre en place une coopération opérationnelle. Dans ce cadre, la délégation de compétence et la convention de coopération peuvent être regroupées au sein d'un même document tripartite. Les articles L.2511-6 et L.3211-6 du Code de la commande publique (CCP), fixent les

critères permettant d'exclure cette coopération du champ d'application des règles de passation de la commande publique.

La convention doit notamment :

- définir des objectifs communs ;
- instituer une coopération réelle et effective avec un partage concret des tâches et responsabilités (CJUE, 30 juin 2020, Gestionne Fiscalità Locale SpA, C-618/19) ;
- poursuivre une finalité exclusivement d'intérêt général ;
- limiter l'exploitation sur le marché concurrentiel à moins de 20 %.

Enfin, afin d'éviter que l'avenant étendant le périmètre géographique d'une ligne soit considéré comme une modification substantielle du contrat au sens des articles R.2194-7 et L.2194-1 du CCP, il est recommandé que le contrat initial prévoie des clauses de réexamen explicites. Celles-ci permettraient d'intégrer une nouvelle AOM et d'étendre la desserte sans exposer le contrat à un risque contentieux, qui aurait potentiellement pour finalité de remettre en cause l'avenant et déclencher une nouvelle procédure de mise en concurrence avec des conséquences financières et sur la continuité du service.

Problèmes soulevés

Complexification et ralentissement des projets

La coopération conventionnelle entre intercommunalités, limitée actuellement par la nécessité d'obtenir la délégation de compétence de la région, ralentit ou bloque certaines initiatives locales. Cette situation renvoie les acteurs vers des structures plus lourdes, comme les syndicats mixtes, qui ne sont pas toujours politiquement souhaitées. Ce fonctionnement crée ainsi une tension entre l'objectif de continuité territoriale des services de transport, inscrit dans la LOM et les articles L.1111-1 et suivants du Code des transports, et les contraintes liées au découpage des compétences.

Levée du VM problématique

Le CGCT conditionne l'instauration du VM à l'organisation par l'AOM d'au moins un service régulier de transport public de personnes, hors scolaire (CGCT, art. L.2333-64 et suivants). Or, dès lors qu'un service dépasse le ressort territorial d'une AOM, la compétence revient de principe à la région. Une délégation de compétence ne transfère pas cette prérogative fiscale aux AOM exploitant la ligne au nom et pour le compte de la région. Ainsi, un syndicat mixte incluant les AOM concernées, peut lever le VM, au titre d'une ligne inter-AOM, ce qui limite la souplesse financière des AOM locales.

RECOMMANDATIONS

✓ Définir le service d'intérêt régional et sécuriser les coopérations limitrophes (GOUV-8)

Insérer une définition légale du service d'intérêt régional et sécuriser les coopérations limitrophes entre AOM locales.

Une première piste d'évolution consisterait à insérer dans le Code des transports une définition positive du service d'intérêt régional, articulée avec la compétence de mobilité locale.

✓ Faciliter la coopération horizontale entre AOM locales limitrophes (GOUV-9)

- Insérer dans le Code des transports une disposition affirmant le principe selon lequel

deux ou plusieurs AOM locales limitrophes peuvent par convention utiliser un outil de coopération prévu au sein du CGCT afin d'organiser conjointement un service interterritorial, sans que l'accord préalable de la région soit requis, dès lors que ce service ne présente pas les caractéristiques d'un service d'intérêt régional.

- Prévoir une procédure d'avis conforme de la région, assortie de délais précis (deux mois), au-delà desquels l'avis est réputé favorable et conforme. En cas d'avis défavorable, le refus doit être motivé.



COMPÉTENCE MOBILITÉ ET VOIRIE

Le Code des transports (articles L. 1231-1 à L. 1231-16) prévoit que, pour mettre en œuvre leurs politiques de mobilité, les AOM exercent des missions incluant notamment : l'organisation des services réguliers de transport public urbain ou non urbain, le développement des mobilités actives et partagées, la mise en place de services de logistique urbaine, ainsi que l'élaboration d'outils d'information voyageurs.

Cependant, cette compétence ne comprend pas la maîtrise automatique de la voirie. Seules les métropoles (CGCT, art. L.5217-2) et communautés urbaines (CGCT, art. L.5215-20) disposent de cette compétence de plein droit (sous réserve qu'elles n'aient pas défini d'intérêt communautaire/métropolitain). Les autres structures intercommunales, telles que communautés d'agglomération ou de communes, doivent obtenir un transfert volontaire de cette compétence pour intervenir sur la voirie puis les déclarer d'intérêt communautaire.

Cette situation entraîne une accumulation de contraintes opérationnelles. Lorsqu'elle n'est pas gestionnaire de la voirie concernée, il est impossible pour une AOM de décider seule de la création, de l'aménagement ou de l'entretien d'une piste cyclable, d'un transport collectif en site propre (TCSP) sans l'accord de la collectivité ou de l'EPCI compétent pour la voirie.

Des solutions existent, telles que le transfert de compétence ou la signature de conventions, mais elles restent limitées.

Cette dissociation entre mobilité et voirie génère des contraintes significatives pour les projets portés par les AOM, crée un paradoxe structurel :

- les AOM sont responsables de la définition et de la mise en œuvre des politiques cyclables, des TCSP, des aménagements bus, des systèmes d'information voyageurs, de l'autopartage et du covoiturage ;
- mais elles ne peuvent pas intervenir directement sur la chaussée, les trottoirs, les accotements, l'éclairage public, les réseaux d'eaux pluviales ou les ouvrages d'art, qui relèvent exclusivement de la compétence voirie.

L'enjeu principal est donc double : clarifier la titularité — et donc la responsabilité — des travaux (création, aménagement, entretien) et redéfinir les modalités de transferts de compétence.

Cadre juridique

Conformément à l'article L. 111-1 du Code de la voirie routière, le domaine public routier comprend « l'ensemble des biens du domaine public [...] des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées ».

La doctrine administrative a précisé la notion d'« emprise de la route », incluant la surface du terrain appartenant à la personne publique et affectée à la route, ainsi que ses accessoires indispensables à la conservation et à l'exploitation de la voie. La jurisprudence retient que les dépendances de la voirie comprennent notamment :

- accotements (Conseil d'État, 29 novembre 1961) ;
- murs de soutènement, clôtures et murets sur le domaine public (Conseil d'État, 3 mars 1926) ;
- trottoirs (Conseil d'État, 28 janvier 1910) ;
- pistes cyclables (C. cass., Crim., 19 juin 1968) ;
- panneaux directionnels et bornes kilométriques (Conseil d'État, 18 décembre 1959) ;
- terre-pleins centraux (Conseil d'État, 9 février 1977) ;

- parcs publics de stationnement bordés de voies publiques (Conseil d'État, octobre 1995) ;
- éclairage public destiné à la sécurité des circulations (Conseil d'État, 10 mars 1997).

Ainsi, la création, l'aménagement et l'entretien de ces composantes de la voirie relève de la compétence voirie.

Or, la jurisprudence ainsi que les services de l'État (Conseil d'État, 18 mai 1988, n° 53575 ; Réponse ministérielle, n° 18823, JO Sénat, 19 mai 2016, p.1337, Masson J.-L.) rappellent que cette compétence voirie constitue un bloc insécable.

Par conséquent, en application de ce principe d'insécabilité, il sera impossible :

- de dissocier la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ainsi que de ses dépendances.

Dès lors, à titre d'exemple, une AOM ne disposant pas de la compétence voirie ne pourra pas entretenir une dépendance de la voirie, quand bien même l'AOM aurait laissé le soin de la création et de l'aménagement à l'autorité compétente ;

- de transférer uniquement une partie de la voirie.

Lors du transfert de la compétence voirie à une communauté de communes ou d'agglomération, la définition de l'intérêt communautaire permet de déterminer l'étendue du transfert. Toutefois, la combinaison de la théorie de l'accessoire et du caractère insécable de la voirie implique que la compétence couvre l'intégralité de l'emprise de la voie, y compris chaussée et dépendances (Réponse ministérielle, n° 31331, JOAN, 9 février 2016).

Une décision (Cour administrative d'appel Nancy, 17 janvier 2013, Communauté de communes du bassin de Lons-Le-Saunier, n° 11NC01146) semble nuancer ce principe, en envisageant un transfert différencié selon les éléments constitutifs de la voie (bandes de roulement, trottoirs, ouvrages d'art). Toutefois, cette décision n'a jamais été confirmée par le juge du Conseil d'État laissant donc planer un doute quant à sa sécurité juridique.

- De dissocier dépenses d'investissement et de fonctionnement lors d'un transfert de compétence.

Quelle que soit la compétence concernée, les dépenses d'investissement et de fonctionnement doivent être effectuées par la même personne publique (Circ., 15 septembre 2004). Il est donc impossible de scinder la compétence voirie entre intervention d'investissement et de fonctionnement, y compris dans le cadre des communautés de communes et d'agglomération (Réponse ministérielle, n° 2392, JOAN, 13 janvier 2003 ; Réponse ministérielle n° 15853, JOAN, 16 juin 2003).

Applications sectorielles

Pistes cyclables

La politique cyclable relève de la compétence mobilité (C. trans., art. L. 1271-1). Les AOM peuvent ainsi financer maisons du vélo, systèmes d'information ou location/achat de vélos (C. trans., art. L. 1231-1-1, L. 1231-3, L. 1231-8, L. 1231-16).

Cependant, les pistes cyclables accolées à une voie de circulation constituent des dépendances de la voirie et ne peuvent être créées ou entretenues que par le gestionnaire de voirie (C. cass., Crim., 19 juin 1968). De la même manière la création, l'aménagement et l'entretien de pistes cyclables sur des voies vertes restent soumises à l'autorité disposant du pouvoir de police de la circulation ainsi qu'au gestionnaire de la voirie (Tribunal administratif de Caen, 16 mars 2017, Mme Gwenaëlle L, n° 1501518).

TCSP

Avant mise en circulation

L'AOM est le maître d'ouvrage du TCSP et compétente pour la construction :

- plateforme et annexes (lignes aériennes, réseaux enterrés, etc.) ;
- stations et centres techniques ;
- ouvrages d'art spécifiques ;
- réfection des chaussées, trottoirs et accès riverains.

L'AOM ne peut toutefois réaliser que la reconstitution des fonctionnalités antérieures de la voirie. Les travaux « façade à façade » ou annexes (parcs relais, stationnements, pistes cyclables) – qui constituent un réaménagement de voirie excédant les travaux strictement nécessaires à l'implantation du site et à la reconstitution des fonctionnalités

antérieures (ex : travaux affectant les trottoirs, les places ou encore les esplanades) – restent de la compétence de l'autorité gestionnaire de la voirie, sauf transfert de compétence.

Après mise en service

Le CGCT reconnaît automatiquement l'intérêt communautaire des voies supportant la circulation d'un TCSP pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes (CGCT, art. L. 5216-5 et L. 5214-16), sous réserve :

- de l'exercice de la compétence voirie ;
- de la couverture par un PDM ;
- de la circulation effective d'un TCSP.

Cependant, ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer aux voies non communales sur lesquelles le TCSP peut être amené à circuler – c'est-à-dire les voies appartenant au domaine routier départemental ou national – qui demeurent la compétence de leurs gestionnaires, conformément aux articles L. 121-1 et L. 131-3 du Code de la voirie routière.

Le transfert conventionnel de compétence voirie des départements est parfois possible (dans les CA, CGCT, art. L. 5216-5, VII., et CU, CGCT, art. L. 5215-20, IV.), le refus devant être motivé (ou encore au sein des métropoles qui suit un régime spécifique CGCT, art. L. 5217-2, IV, 9°).

RECOMMANDATIONS

✓ Sécuriser une maîtrise d'ouvrage « mobilité » sur voirie d'un autre gestionnaire, sans dissocier la compétence voirie (GOUV-10)

En l'état du droit, la compétence « voirie » est classiquement analysée comme un bloc s'exerçant globalement (création, aménagement, entretien), ce qui rend fragile toute tentative de dissociation organique entre investissements et fonctionnement entre deux personnes publiques distinctes.

Pour accélérer les projets de mobilité sans « découper » la compétence voirie, il serait préférable de créer un mécanisme juridique standardisé permettant à l'AOM (lorsqu'elle n'est pas gestionnaire de la voie) d'assurer, par convention, la maîtrise d'ouvrage de certains aménagements strictement nécessaires à la mise en œuvre des politiques de mobilité, tout en laissant au gestionnaire de voirie la titularité de la compétence, la police et la responsabilité domaniale.

Cette évolution pourrait prendre la forme d'un droit à convention de maîtrise d'ouvrage déléguée / unique au bénéfice de l'AOM, sur demande motivée, pour des aménagements définis limitativement (mobilités actives, TCSP, aménagements bus).

Un tel dispositif atteindrait l'objectif de cohérence et de rapidité des projets (AOM pilote l'opération « mobilité ») tout en évitant l'insécurité juridique d'une dissociation investissement/fonctionnement de la compétence voirie.

✓ Permettre des transferts partiels de voirie pour les besoins de la mobilité (GOUV-11)

La jurisprudence Cour administrative d'appel Nancy (CAA. Nancy, 17 janv. 2013, n° 11NC01146) a ouvert la possibilité d'un transfert différencié selon les éléments

constitutifs de la voie (bandes de roulement, trottoirs, ouvrages d'art).

Il serait opportun de permettre aux AOM de recevoir la compétence sur des dépendances spécifiques de la voirie nécessaires à la mobilité (pistes cyclables, stationnements, parcs relais, trottoirs aménagés), sans transfert global, afin de faciliter la mise en œuvre de projets de mobilité en conservant un dialogue avec les autres acteurs.

✓ Simplifier les outils de coopération financière entre AOM et gestionnaires de voirie (GOUV-12)

Étendre les fonds de concours à toutes les AOM, quelle que soit leur forme juridique et créer des conventions-types nationales pour encadrer la maîtrise d'ouvrage unique et les cofinancements, afin de réduire les délais administratifs et de lancer des projets plus rapidement.

✓ Permettre aux AOM maître d'ouvrage d'un projet de TCSP de réaliser des travaux annexes et de façade (GOUV-13)

Actuellement, l'AOM ne peut réaliser que la reconstitution des fonctionnalités antérieures de la voirie. Tout réaménagement de façade ou travaux annexes (parcs relais, stationnements, pistes cyclables, trottoirs, esplanades) reste de la compétence du gestionnaire de voirie, sauf transfert (C. trans., art. L. 1231-1 et L. 1231-16).

Autoriser l'AOM maître d'ouvrage d'un TCSP à réaliser ces travaux annexes et de façade, sous réserve d'un contrôle ou d'une convention avec le gestionnaire de voirie permettrait d'apporter plus de cohérence et fluidité dans la réalisation de tels projets.



PÔLES D'ÉCHANGES MULTIMODAUX

Les pôles d'échanges multimodaux (PEM) constituent des infrastructures essentielles pour organiser l'intermodalité et structurer l'accès aux transports collectifs. Ils ne se limitent pourtant pas à une simple fonction d'accueil des usagers. Ces espaces concentrent des mobilités diverses, mais aussi des services et activités commerciales qui attirent une clientèle plus large. Leur nature hybride soulève une difficulté juridique majeure : la compétence « mobilité », exercée par les AOM, ne suffit pas, à elle seule, pour assurer la maîtrise d'ouvrage, la création et l'entretien d'un PEM. En effet, la seule compétence « mobilité » n'emporte pas, par elle-même, la maîtrise domaniale et la compétence « voirie » et « aménagement » nécessaires à la réalisation complète d'un PEM, lequel se situe à l'interface de plusieurs blocs (mobilité, voirie, urbanisme, domanialité). Par analogie, le Conseil d'État a d'ailleurs rappelé que la compétence transport n'englobe pas certains équipements liés aux déplacements, tels que les abris-bus, considérés comme non indispensables au service public de transport (Conseil d'État, 8 oct. 2012, Communauté d'agglomération d'Annecy, n° 344742).

Dès lors, lorsqu'une AOM souhaite porter un projet de PEM sans disposer de la compétence voirie — comme c'est potentiellement le cas pour les communautés de communes et d'agglomération, où la voirie n'est pas transférée de plein droit — elle se heurte au caractère indissociable du bloc voirie, principe rappelé par la jurisprudence (Conseil d'État, 18 mai 1988, n° 53575).

Seules les métropoles et communautés urbaines, cumulant automatiquement, les compétences voirie (sauf exception si elles se sont volontairement soumises à la définition de l'intérêt communautaire/métropolitain) et mobilité, échappent à cette difficulté. En effet, la difficulté se pose surtout lorsque l'AOM ne dispose pas de la compétence voirie (ou ne l'exerce pas sur les emprises concernées).

Aujourd'hui, les AOM contournent ces contraintes grâce à la compétence « aménagement de l'espace » ou, dans certains cas, la compétence « zones d'activité économique », combinées à la conclusion d'une convention de maîtrise d'ouvrage unique. Cette solution reste toutefois imparfaite : elle ne garantit pas une capacité d'action complète de l'AOM, ne lui permet pas de financer directement l'ensemble du projet au-delà des limites prévues par le mécanisme des fonds de concours, et crée une dépendance structurelle à l'égard des gestionnaires de voirie.

Pour sécuriser juridiquement les projets de PEM, fluidifier leur financement et clarifier les responsabilités, plusieurs évolutions législatives ou réglementaires sont envisageables. Celles-ci pourraient soit consacrer explicitement la compétence mobilité comme compétence permettant de créer, aménager et entretenir les PEM, soit ouvrir la possibilité d'un transfert partiel de voirie, soit encore qualifier les PEM comme éléments systématiques relevant de la voirie reconnue d'intérêt communautaire.

Cadre juridique

Nature juridique des PEM

Un pôle d'échanges multimodal est un espace aménagé facilitant l'interconnexion entre différents modes de transport. Il ne constitue pas un simple équipement de transport, dans la mesure où il accueille également des activités économiques et de services. Cette pluralité d'usages explique que sa prise en charge ne tombe pas naturellement sous la seule compétence « mobilité ».

La jurisprudence du Conseil d'État (CE, 8 oct. 2012, n° 344742) constitue un point d'ancrage : elle exclut de la compétence transport certains équipements liés aux déplacements, au motif qu'ils ne sont pas strictement

nécessaires à l'exploitation du service public de transport. Si les abris-bus eux-mêmes n'entrent pas dans le périmètre de la compétence mobilité, il apparaît difficile de considérer qu'une infrastructure complexe comme un PEM en ferait partie par nature bien qu'ils relèvent clairement des objectifs d'intermodalité poursuivis par les AOM et sont identifiés par le Code des transports dans les actions de coordination (création, aménagement et fonctionnement des PEM).

Maîtrise d'ouvrage

La réalisation d'un PEM relève, en principe, des propriétaires ou gestionnaires des parcelles concernées. La maîtrise d'ouvrage revient donc prioritairement aux autorités exerçant la compétence voirie. En l'absence de détention de cette compétence par l'AOM, la loi offre un mécanisme permettant d'assurer la conduite unique des opérations avec le recours à une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage (CCP, art. L. 2422-12). Cette convention permet à une AOM disposant de la compétence mobilité et de la compétence aménagement de l'espace d'intervenir sur tout ou partie du projet. Toutefois, elle ne modifie ni la répartition des compétences ni la charge financière structurelle de l'équipement, qui revient ultimement au gestionnaire de voirie. Le terme du transfert est fixé par la convention (par exemple à la réception des ouvrages, ou à l'issue des garanties, selon les stipulations retenues).

Financement des PEM

Lorsqu'une AOM souhaite participer financièrement à un PEM sans être compétente en matière de voirie, elle peut soit :

- mobiliser un fonds de concours (CGCT, art. L. 5214-16, V ; L. 5216-5, VI ; L. 5215-26), dans la limite du montant financé, hors subventions, par la commune bénéficiaire, sous réserve d'accords concordants du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés ;
- envisager un transfert de compétence voirie.

Ces mécanismes ne permettent pas de sécuriser pleinement le portage des PEM par les AOM, ce qui génère des complexités administratives et financières pour les projets.

RECOMMANDATIONS

✓ Organiser et sécuriser le pilotage des PEM par les AOM en les qualifiant d'opérations d'intérêt partagé (GOUV-14)

Qualifier explicitement les PEM comme opérations d'intérêt partagé et sécuriser un « pilotage AOM »

Qualifier explicitement les PEM comme des équipements d'intérêt partagé situés à l'interface de plusieurs blocs de compétences exercés par les intercommunalités et les communes.

À ce titre, leur conception, leur réalisation et leur exploitation participent simultanément de :

- la compétence mobilité, exercée par les AOM, au titre de la coordination des flux, de l'organisation de l'intermodalité et de l'intégration des services de transport ;
- la compétence aménagement de l'espace, exercée par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou, le cas échéant, par les communes. Une telle évolution éviterait que la charge juridique et financière des PEM ne repose exclusivement sur les AOM, tout en leur permettant d'intervenir sans disposer de la compétence voirie.



MOBILIER URBAIN ET ABRIS VOYAGEURS

Le mobilier urbain constitue un élément essentiel de l'organisation et de la qualité du service public de transport, en particulier les abris voyageurs. Pourtant, la compétence de création, d'aménagement et d'entretien des abris voyageurs reste fragmentée, oscillant entre les communes et les intercommunalités, tandis que les AOM ne disposent pas de plein droit de cette compétence, même lorsque le mobilier est utile à l'exercice de leur mission. Cette situation engendre des difficultés pratiques pour l'installation et la maintenance des abris voyageurs, ralentissant ainsi le développement des projets.

La solution proposée consiste à reconnaître explicitement aux AOM, quelle que soit leur nature, la compétence de créer, aménager et entretenir le mobilier urbain indispensable à l'exercice de leur mission, afin de simplifier la gouvernance et d'optimiser le service rendu aux usagers.

Cadre juridique

Création, aménagement et entretien des abris voyageurs

La création, l'aménagement et l'entretien du mobilier urbain relèvent, en l'absence de texte spécial, d'une compétence sui generis. Ils ne font ni partie de la compétence relative à l'organisation de la mobilité, ni de la compétence voirie. Cette compétence appartient par conséquent aux communes sur le fondement de leur clause de compétence générale (CGCT, art. L.2121-29), mais peut être transférée aux intercommunalités (CGCT, art. L.5211-17), exception faite pour les métropoles qui disposent de plein droit de la compétence « abris de voyageurs » en lieu et place de leurs communes membres (CGCT, art. L.5217-2, I. 2° b).

Concernant les abris voyageurs, la jurisprudence administrative confirme qu'ils ne peuvent être considérés comme indispensables au service public de transport (Conseil d'État, 8 octobre 2012, Communauté d'agglomération d'Annecy, n° 344742) et ne constituent pas des dépendances ni des accessoires de la voirie (Réponse ministérielle, QE n° 16955, JOAN du 18 février 2014, p. 1634).

L'implantation du mobilier urbain sur le domaine public nécessite toutefois l'autorisation du gestionnaire de la voirie. Cette autorisation peut prendre la forme d'un permis de stationnement ou d'une permission de voirie (Code de la voirie routière, art. L. 113-2), selon que l'installation modifie ou non l'assiette du domaine public. C'est le cas d'un dispositif publicitaire scellé au sol type abri voyageurs qui nécessite une permission de voirie.

Compétence voirie

Au sein des communautés urbaines et les métropoles : la compétence de voirie est détenue de plein droit par elles (CGCT, art. L. 5215-20 [pour les communautés urbaines] et L. 5217-2 [pour les métropoles]) sauf si elles l'ont soumis à intérêt communautaire / métropolitain.

Au sein des communautés d'agglomération et des communautés de communes : la compétence de voirie est détenue par ces dernières à condition que la compétence leur a été transférée et uniquement sur les voies déclarées d'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire ou par les communes si les voies n'ont pas été déclarées d'intérêt communautaire (CGCT, art. L. 5214-16 [pour les communautés de communes] ; L. 5216-5 [pour les communautés d'agglomérations]).

Exploitation du mobilier urbain

En matière d'exploitation, il convient de distinguer :

- D'une part, l'affichage informatif concernant la localisation des arrêts et les horaires de transport lequel relève de la compétence des AOM, qui peuvent conclure des concessions de services avec le gestionnaire du mobilier (Conseil d'État, 8 octobre 2012, n° 344742 ; Conseil d'État, 25 mai 2018, n° 416825) ;
- d'autre part, l'exploitation commerciale laquelle reste de la compétence du gestionnaire du mobilier urbain, public ou privé.

Affichage informatif

Cependant, certaines obligations relatives à de l'affichage informatif ne peuvent être pleinement mises en œuvre par les AOM. C'est le cas de la signalisation de l'interdiction de fumer dans les abris voyageurs, prévue par les articles R. 3512-2 et R. 3512-7 du Code de la santé publique (CSP), modifiés par le décret n° 2025-582 du 27 juin 2025. Ces textes imposent, à l'exploitant de transport ou si celui-ci est l'AOM, l'affichage d'un modèle officiel précisant l'interdiction, le numéro Tabac-info-service et les sanctions encourues, lesquelles relèvent d'une contravention de 4^e classe (CSP, articles R. 3515-2 et R. 3515-3).

L'arrêté ministériel du 21 juillet 2025, définissant les modèles officiels de signalisation et fixant un format minimal A4 pour les espaces extérieurs, renforce encore la nécessité d'avoir une autorité clairement identifiée pour apposer ces panneaux. Or, les AOM rencontrent souvent des difficultés matérielles : gabarit contraint des abris, absence d'emplacement sur les poteaux d'arrêt, nécessité d'un accord du gestionnaire de voirie pour installer un panneau supplémentaire.

Ces obligations démontrent que, dans les faits, pour l'exercice de leurs obligations, les AOM doivent intervenir sur des espaces qui ne relèvent pas entièrement de leur compétence, alors même que ces espaces sont intégralement tournés vers la mobilité : information voyageurs, valideurs, cheminements, zones d'attente, abris et équipements.

Exploitation commerciale

Le régime de l'affichage publicitaire est encadré nationalement pour protéger l'environnement, le cadre de vie et les paysages, au moyen de normes fixant interdictions et conditions d'installation des publicités, préenseignes et enseignes (C. env., art. L. 581-4 à L. 581-17).

Le Code de l'environnement autorise certains types de mobilier urbain à accueillir de la publicité dans des conditions spécifiques, sont notamment concernés les abris voyageurs (C. env., art. R. 581-42 à R. 581-47).

Ces dispositifs sont assujettis à la taxe sur la publicité extérieure (TPE – ex. taxe locale sur la publicité extérieure). Cette taxe est assise sur la surface « utile » des supports, hors encadrement, et calculée par m² et par face, multipliée si le dispositif comporte plusieurs affiches visibles (Code des impositions sur les biens et services, art. L. 454-55 et L. 454-5).

Cette taxe est perçue soit (CGCT, art. L. 2333-6) :

- par les communes ;
- par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) en lieu et place de leurs communes membres, dès lors que l'EPCI dispose d'une compétence en matière de voirie, de zone d'aménagement concerté (ZAC) ou de zone d'activité économique (ZAE), et qu'il a adopté une délibération en ce sens avant le 1er juillet. Dans cette hypothèse, le produit de la taxe revient à l'intercommunalité, indépendamment de toute « intercommunalisation » du pouvoir de police ou de la compétence relative à la réglementation de la publicité extérieure.

La perception de cette taxe est toutefois conditionnée à l'adoption d'une délibération avant le 1er juillet de l'année précédant l'imposition. Elle est acquittée en premier lieu par l'exploitant du support publicitaire, ou, à défaut, par le propriétaire ou le bénéficiaire dudit support (Code des impositions sur les biens et services, art. L. 454-47, L. 454-69 et L. 454-7).

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé d'attribuer aux AOM, quelle que soit leur nature, la compétence de créer, aménager et entretenir le mobilier urbain indispensable à l'exercice de leur mission, en particulier les abris voyageurs. Cette mesure permettrait de rationaliser l'implantation et l'entretien, de sécuriser les partenariats avec les exploitants et de garantir la continuité du service aux usagers.

Il est également pertinent que cette compétence implique que la gestion commerciale des dispositifs, ainsi que la perception de la TPE reviennent aux AOM (si EPCI à fiscalité propre ou par conventionnement obligatoire si EPCI sans fiscalité propre), afin d'assurer un financement pérenne de l'entretien et du renouvellement du mobilier urbain.

SPL TRANSPORT ET TERRITORIALITÉ

Les sociétés publiques locales (SPL) constituent aujourd'hui un outil central de mise en œuvre des politiques publiques locales, en particulier dans le secteur des transports et de la mobilité. Fondées sur un lien de quasi-régie entre les collectivités actionnaires et la société, elles permettent à ces dernières de confier directement l'exploitation de services publics sans mise en concurrence, sous réserve du respect de conditions strictes posées par le droit interne et le droit européen.

Dans le cas des SPL de transport, l'une de ces conditions – la limitation de l'activité au territoire des collectivités actionnaires – soulève des difficultés opérationnelles croissantes. Les logiques de mobilité, de continuité du service public et de bassins de déplacement dépassent fréquemment les périmètres administratifs des AOM membres. Cette contrainte territoriale oblige alors soit à des montages institutionnels complexes (élargissement du capital, recomposition de l'actionnariat), soit à renoncer à l'outil SPL au profit de dispositifs moins intégrés.

L'enjeu pour le décideur public est double. Il s'agit, d'une part, de préserver la sécurité juridique du modèle des SPL, fondée sur l'exclusivité d'activité et le lien de quasi-régie. Il s'agit, d'autre part, de permettre une organisation plus fluide et plus cohérente des services de transport, adaptée aux réalités fonctionnelles des territoires. Dans ce contexte, l'hypothèse d'une dérogation ciblée et strictement encadrée au principe de territorialité mérite d'être examinée, à condition qu'elle ne fragilise ni le régime de la quasi-régie ni le respect du droit de la concurrence.

Cadre juridique

Les sociétés publiques locales ont été instituées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, dont les dispositions sont aujourd'hui codifiées à l'article L. 1531-1 du CGCT. Ce texte autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à créer des sociétés anonymes dont elles détiennent la totalité du capital afin de leur confier, sans mise en concurrence, l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général relevant de leurs compétences.

L'article L. 1531-1 du CGCT pose quatre principes structurants :

- en premier lieu, le capital de la SPL doit être intégralement détenu par des collectivités territoriales ou leurs groupements, avec un minimum de deux actionnaires, par dérogation à l'article L. 225-1 du code de commerce ;
- en deuxième lieu, la SPL ne peut exercer ses activités que pour le compte de ses actionnaires, ce qui exclut toute prestation au bénéfice de tiers non-membres ;
- en troisième lieu, la SPL doit exercer ses activités sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Cette limitation géographique constitue une condition légale du statut de SPL en droit interne. Indépendamment de cette exigence, l'attribution directe de contrats à la SPL suppose de sécuriser la qualification de quasi-régie au regard des critères « in house », notamment dégagés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, arrêt Teckal, 18 novembre 1999, aff. C-107/98), tenant au contrôle analogue exercé par la personne publique et à l'essentiel de l'activité réalisée pour son compte ;
- en quatrième lieu, les activités de la SPL concourent à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

La circulaire du 29 avril 2011 relative aux sociétés publiques locales est venue préciser le régime juridique applicable aux SPL et confirmer une interprétation stricte de leur champ d'intervention, tant matériel que géographique. Cette approche a été réaffirmée de manière constante par les réponses ministérielles récentes.

Ainsi, dans les réponses ministérielles aux questions écrites n° 05322 et n° 05343 (JO Sénat du 21 août 2025, p. 4568), le gouvernement a rappelé que les SPL doivent exercer leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire. Il admet toutefois, de manière limitée, la possibilité pour une SPL de participer ponctuellement à des actions se déroulant hors du territoire de ses membres, dès lors que ces actions sont inhérentes à ses missions, bénéficient directement au territoire des actionnaires et ne donnent lieu à aucune rémunération contractuelle. Ces tolérances concernent principalement des actes matériels accessoires, tels que la participation à des salons ou congrès.

Sur le fondement de cette lecture, il est possible de considérer que les missions des SPL ne sauraient, en l'état du droit, être étendues à l'exécution ou à l'exploitation de services publics en dehors du périmètre territorial des collectivités actionnaires.

Dans le secteur des transports, cette interprétation conduit ainsi à considérer qu'une SPL ne peut légalement exploiter un service, gérer une infrastructure ou conclure un contrat relatif à une activité située hors du territoire de ses actionnaires, même si cette activité s'inscrit dans la continuité fonctionnelle du service public de transport organisé par ceux-ci.

RECOMMANDATIONS

Au regard de ce cadre juridique, la limitation territoriale des SPL ne peut être analysée comme une simple contrainte technique et apparaît de moins en moins adaptée aux réalités opérationnelles des politiques de mobilité.

À court terme, la solution la plus sécurisée demeure l'adaptation de l'actionnariat des SPL de transport, par l'entrée au capital de l'ensemble des collectivités ou groupements concernés par le périmètre effectif du service. Cette option présente cependant des limites pratiques et politiques, en raison de la lourdeur des procédures, de la complexité de la gouvernance et des équilibres financiers à trouver entre actionnaires.

À moyen terme, il apparaît opportun d'ouvrir une réflexion législative sur l'introduction d'une dérogation ciblée au principe de territorialité pour les SPL de transport. Une telle évolution devrait

être strictement encadrée afin de préserver le lien de quasi-régie. Elle pourrait être limitée aux interventions nécessaires à la continuité et à la cohérence des services de transport relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité actionnaires, sans possibilité de prestation pour des tiers et sans autonomie commerciale de la SPL hors de son périmètre principal.

Une clarification législative et, le cas échéant, précisée par voie réglementaire, permettrait ainsi de sécuriser juridiquement des pratiques aujourd'hui contraintes ou empêchées, tout en évitant les risques de requalification au regard du droit de la commande publique et du droit de la concurrence. Elle offrirait aux décideurs publics un outil plus souple et mieux adapté aux enjeux contemporains de mobilité gouvernés par le souci de l'intermodalité, sans remettre en cause les fondements juridiques des sociétés publiques locales.





FRAIS DE GESTION ET REMBOURSEMENT DU VERSEMENT MOBILITÉ

Le CGCT prévoit dans certaines situations, un mécanisme de remboursement du versement mobilité (VM) au bénéfice des employeurs qui assurent le logement permanent sur les lieux de travail de tout ou partie de leurs salariés ou le transport collectif à titre gratuit de ces derniers (CGCT, art. L. 2333-70 et L. 2531-6). Le cadre juridique autorise les AOM à appliquer une retenue destinée à couvrir les frais de gestion liés à l'instruction de ces demandes. Toutefois, cette faculté est strictement encadrée par la loi et la réglementation.

En pratique, la retenue n'est légale que si elle a été expressément instituée par délibération de l'AOM et son montant est plafonné. Si ces conditions ne sont pas réunies, aucune retenue ne peut être appliquée.

Une difficulté particulière concerne Île-de-France Mobilités (IDFM). Bien que le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit le principe d'une retenue spécifique, l'absence de fondement réglementaire fixant son taux empêche actuellement son application. Cette situation crée une différence de traitement entre IDFM et les autres AOM, et appelle une clarification juridique.

Cadre juridique

L'article L. 2333-71 du CGCT autorise les AOM à effectuer une retenue sur les sommes du VM qu'elles doivent rembourser aux employeurs pour leurs salariés logés ou transportés. Cette retenue vise à compenser les frais inhérents à l'instruction administrative des demandes de remboursement.

Toutefois, cette possibilité n'est pas automatique. Elle ne peut être exercée que si l'AOM a, au préalable, adopté une délibération approuvant explicitement le principe d'une telle retenue. À défaut de délibération, instituant la retenue et en fixant le taux dans la limite réglementaire, toute retenue opérée serait dépourvue de base légale et susceptible d'être contestée (Arrêté du 23 juillet 2014, fixant les modalités de reversement du versement transport par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et le taux de la retenue pour frais de recouvrement, art. 3).

Même lorsqu'elle est régulièrement instituée, la retenue est strictement plafonnée. En application de l'arrêté du 23 juillet 2014, son montant ne peut excéder 0,50 % du produit du VM effectivement encaissé et pour lequel le remboursement est demandé. Ce plafond constitue une garantie pour les employeurs et limite la portée financière de la mesure, ce qui n'est nullement remis en cause.

Cas particulier d'Île-de-France Mobilités

Le CGCT prévoit également, à l'article L. 2531-7, la possibilité pour Île-de-France Mobilités d'appliquer une retenue pour frais de gestion. Toutefois, cet article renvoie la fixation du taux de cette retenue à un arrêté interministériel. Or, l'arrêté du 23 juillet 2014, qui fixe le taux de retenue pour frais de recouvrement, ne vise que l'article L. 2333-71 et ne mentionne pas l'article L. 2531-7 (applicable à IDFM).

En l'absence de fondement juridique précisant le taux applicable, Île-de-France Mobilités ne peut donc pas, à ce stade, mettre en œuvre cette retenue, contrairement aux autres AOM locales et régionales. Cette lacune réglementaire fragilise le dispositif et crée une asymétrie de traitement qui pourrait justifier une intervention normative en la faveur d'Île-de-France Mobilités comme cela était originellement souhaité par le législateur.

RECOMMANDATIONS

La situation actuelle souligne la nécessité de clarifier le cadre réglementaire applicable à Île-de-France Mobilités, en harmonisant les dispositions relatives aux retenues pour frais de gestion pour l'ensemble des AOM (modifier l'article 3 de l'arrêté actuellement applicable pour l'étendre à l'article L.2531-7 du CGCT).

Ce texte pourrait également préciser le périmètre des opérations de remboursement concernées par la retenue ainsi que les modalités de calcul de cette retenue. Une telle clarification permettrait de garantir l'égalité de traitement des AOM et d'assurer une gestion administrative cohérente sur l'ensemble du territoire.



DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ET AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

Le cadre juridique applicable aux grands projets d'infrastructures repose sur l'articulation de trois blocs distincts : la déclaration d'utilité publique (DUP), l'évaluation environnementale (EE) et, lorsque le projet entre dans son champ, l'autorisation environnementale (AE). L'insécurité contentieuse naît surtout d'un séquençage imparfait entre ces blocs.

Le régime des grands projets peut impliquer, selon les cas, une déclaration d'utilité publique (DUP) et une autorisation environnementale (AE), relevant de régimes juridiques distincts (C. expro., art. L.1 ; C. expro., art. L.121-1 ; C. env., art. L.181-1). La DUP est l'acte par lequel l'autorité administrative compétente déclare l'utilité publique d'une opération et ouvre, le cas échéant, la voie à l'expropriation (C. expro., art. L.121-1) et, plus largement, à la mise en œuvre des procédures foncières nécessaires à la réalisation de l'opération.

Une expropriation ne peut être engagée que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité, selon les conditions prévues par le code de l'expropriation. (C. expro., art. L.1).

Dans la pratique des grands projets, cette fonction foncière s'est progressivement doublée d'une fonction politique. La DUP est devenue le moment structurant de la vie du projet, celui qui acte l'engagement public et cristallise les décisions d'investissement, alors même que les autorisations environnementales requises par le code de l'environnement ne sont ni délivrées ni purgées de recours. Ce décalage temporel entre DUP foncière, sécurisation environnementale et action contentieuse expose les projets à des annulations tardives, comme l'ont illustré plusieurs décisions de justice récentes portant notamment sur des dérogations « espèces protégées ». L'enjeu n'est dès lors pas seulement d'accélérer les procédures, mais d'en réorganiser la séquence afin que l'engagement politique et financier intervienne sur une base juridiquement stabilisée. L'insécurité juridique des grands projets procède moins de l'intensité du contrôle juridictionnel que d'une désarticulation des séquences décisionnelles entre code de l'expropriation et code de l'environnement. La centralité politique acquise par la DUP, sans sécurisation environnementale concomitante, crée les conditions d'annulations tardives particulièrement déstabilisatrices.

La recomposition proposée vise à réaligner validation foncière et autorisation environnementale, à anticiper les analyses les plus structurantes et à purger les risques contentieux avant l'engagement des travaux. C'est à cette condition que pourront être conciliées sécurité juridique, soutenabilité environnementale et efficacité de l'action publique.

Cadre juridique

La déclaration d'utilité publique et ses limites environnementales

La DUP constitue un acte administratif autonome par lequel l'administration apprécie la balance entre les avantages du projet et ses inconvénients, incluant les atteintes à la propriété privée, les coûts financiers, les impacts sociaux et environnementaux. Le Conseil d'État juge de manière constante qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si ces atteintes ne sont pas excessives au regard de l'intérêt qu'elle présente (Conseil d'État, Ass., 28 mai 1971, Ville Nouvelle Est, n° 78825 ; Conseil d'État, 9 juillet 2018, n° 410917). La DUP intervient à l'issue d'une enquête publique préalable, conduite selon les règles applicables à l'enquête publique (C. env., art. L. 123-1 et s.) et les exigences propres au dossier d'enquête en matière d'expropriation, notamment « l'appréciation sommaire des dépenses » (C. expro., art. R. 112-4). Lorsque plusieurs décisions ou autorisations sont requises, le droit permet de recourir, sous conditions, à une enquête publique unique (C. env., art. L. 123-6). La DUP permet, une fois prononcée, l'engagement de la phase d'expropriation.

D'après l'article R. 112-4 du Code de l'expropriation, le dossier d'enquête publique doit comporter une « appréciation sommaire des dépenses » permettant aux intéressés de s'assurer que les travaux envisagés ont, compte tenu de leur

coût total réel, un caractère d'utilité publique. Toutefois, la DUP n'a ni pour objet ni pour effet de dispenser le projet de ses obligations environnementales (C. env., art. L.181-1). La DUP ne tient pas lieu, par elle-même, d'autorisation environnementale. En effet, cet acte ne vaut ni autorisation environnementale, ni dérogation aux interdictions de destruction d'espèces protégées, ni aucune autre autorisation sectorielle. Le recours à une enquête publique unique (C. env., art. L. 123-6) peut améliorer la cohérence d'instruction, mais il ne fusionne pas, par lui-même, les régimes : la DUP et l'AE demeurent des décisions distinctes, relevant de contrôles propres.

Toutefois, l'AE demeure un acte distinct, dont l'obtention est susceptible de conditionner la réalisation ou l'exploitation du projet lorsque le projet entre dans son champ. (C. env., art. L.181-1). Cette autonomie des procédures vaut également à l'égard des autorisations d'urbanisme, les différentes décisions relevant de régimes juridiques distincts et indépendants (Conseil d'État, 30 octobre 1987, n° 61098 ; Conseil d'État, ch. réunies, 1er décembre 2023, n° 467331).

Dans la pratique, la DUP est fréquemment délivrée à un stade très amont, parfois plusieurs années avant l'engagement opérationnel, alors même que l'enquête parcellaire prévue aux articles R. 131-1 et suivants du Code de l'expropriation n'est pas engagée. Elle tend ainsi à être utilisée comme un signal politique d'engagement de l'État. La DUP peut inclure des mesures générales d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts environnementaux, mais leur précision, leur opposabilité et leur contrôle relèvent principalement de l'autorisation environnementale, qui intervient en aval du processus sur la base des évaluations environnementales réalisées.

L'évaluation environnementale et le manque de prévisibilité

L'évaluation environnementale constitue un outil technique et juridique fondamental. Prévue à l'article L. 122-1 du Code de l'environnement, elle a pour objet d'identifier les impacts environnementaux potentiels d'un projet, d'analyser les alternatives possibles et de proposer des mesures d'atténuation ou de compensation. Cette évaluation est obligatoire pour les projets dont l'impact est susceptible d'être significatif, tels que listés dans les annexes I et II du Code de l'environnement, et conditionne la délivrance de l'autorisation environnementale. Toutefois, certains projets, de taille plus réduite ou présentant des impacts moins évidents, sont soumis à l'évaluation environnementale selon une procédure « au cas par cas ». L'autorité environnementale décide, sur la base de critères tels que la localisation, la sensibilité écologique ou le cumul d'impacts avec d'autres projets, si une étude complète est nécessaire ou si une simple dispense peut être accordée. Ce mécanisme engendre un manque de visibilité pour les maîtres d'ouvrage, qui ne savent pas toujours dès le commencement du projet si une étude complète sera exigée, compliquant la planification des études, l'ordonnancement des démarches administratives et la gestion des calendriers.

La prévisibilité des évaluations environnementales et des soumissions « au cas par cas » est donc essentielle pour permettre aux maîtres d'ouvrage de planifier les études et d'anticiper les contraintes réglementaires.

L'autorisation environnementale et le risque de remise en cause tardive du projet

L'autorisation environnementale, prévue à l'article L. 181-1 du Code de l'environnement, intervient après la DUP et repose, quand elle est requise, sur l'évaluation environnementale préalable. Elle formalise la conformité du projet aux obligations environnementales et constitue un acte contraignant qui conditionne légalement la réalisation et l'exploitation du projet. L'autorisation intègre plusieurs autorisations sectorielles, notamment la dérogation aux interdictions de destruction d'espèces protégées prévue à l'article L. 411-1 et suivants, ainsi que d'autres autorisations spécifiques aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou aux installations d'intérêt public particulier. La délivrance de l'autorisation environnementale atteste que le projet respecte les conditions prévues par la loi.

La dérogation aux interdictions de destruction d'espèces protégées ne peut être accordée que si trois conditions cumulatives sont réunies : la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM), l'absence de solutions alternatives satisfaisantes et le maintien des populations d'espèces concernées dans un état de conservation favorable. La jurisprudence précise à ce titre que la RIIPM se distingue des notions d'intérêt général ou d'utilité publique et doit être appréciée au regard des impacts environnementaux et de l'importance économique et sociale du projet (Conseil d'État, 24 juillet 2019, n° 414353 ; CE, ch. réunies, 15 avril 2021, n° 430500 ; Conseil d'État, 29 juillet 2022, n° 443420). Dans la pratique, ces conditions sont souvent examinées après la délivrance de la DUP, ce qui crée un risque de contentieux sur la légalité de l'autorisation environnementale et, indirectement, sur la DUP elle-même.

Ainsi, le décalage temporel entre la DUP et l'autorisation environnementale peut parfois créer un effet d'irréversibilité politique et financière avant que la légalité environnementale ne soit stabilisée. Ce séquençage a conduit à des annulations tardives de projets, notamment en raison de l'illégalité des autorisations environnementales pour défaut de RIIPM ou d'absence de solutions de substitution, entraînant arrêts de chantier, surcoûts et fragilisation des acteurs économiques. Ces difficultés soulignent que l'insécurité juridique ne procède pas tant de l'intensité du contrôle juridictionnel que de la désarticulation entre la sécurisation foncière et la sécurisation environnementale.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations formulées ci-dessous s'appuient sur les propositions du rapport « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir », publié le 14 janvier 2026 par le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan et présidé par le préfet Michel Cadot. Elles visent à réduire l'insécurité juridique des grands projets en réalignant le séquençage entre la DUP et l'autorisation environnementale, en anticipant les analyses environnementales structurantes et en renforçant la prévisibilité des procédures.

✓ Créer une autorisation initiale intégrant la DUP et les éléments environnementaux dimensionnants (PERF-1)

Aujourd'hui, la DUP est délivrée avant que l'autorisation environnementale ne soit purgée de recours. Cette temporalité crée un effet d'irréversibilité politique et financière, exposant le projet à des annulations tardives si les conditions de la dérogation espèces protégées ou de la conformité environnementale ne sont pas respectées.

Ainsi, conformément aux propositions du rapport du Haut-Commissariat, il est recommandé d'articuler dès la phase initiale la DUP avec les éléments environnementaux les plus structurants, notamment la reconnaissance anticipée de la RIIPM, l'absence d'alternative satisfaisante et les mesures de compensation écologique, sur la base d'une étude d'impact préalable évaluant les impacts potentiels du projet sur la biodiversité. Cette anticipation permettrait de sécuriser les deux premières conditions de la dérogation espèces protégées avant l'engagement opérationnel, réduisant ainsi le risque d'annulations tardives. Il conviendrait toutefois de prévoir un suivi rigoureux de la troisième condition, le maintien des espèces dans un état de conservation favorable, afin d'éviter que le contentieux se déplace vers cette question à un stade ultérieur. Cette démarche favorise une articulation plus cohérente entre les décisions foncières et environnementales et contribue à la prévisibilité juridique pour le maître d'ouvrage.

En purgeant ces éléments de recours dès la phase initiale, cette démarche permettrait d'apporter une sécurisation juridique précoce, de clarifier le statut environnemental du projet et de réduire les risques contentieux liés à des décisions tardives. Cette recomposition assure simultanément la lisibilité des engagements de l'État et la protection de l'environnement, en alignant le moment de l'engagement foncier et financier avec la reconnaissance juridique des conditions environnementales essentielles.

✓ Conditionner la délivrance de la DUP à un protocole de financement crédible (PERF-2)

La délivrance anticipée d'une DUP sans protocole de financement clair peut conduire à des situations où l'engagement foncier et politique est formalisé, mais où le projet ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour sa réalisation. Ce désalignement constitue une source d'incertitude et peut accroître la vulnérabilité des projets aux recours (cf. fiche TRI VAN). Inspirée par le rapport du

Haut-Commissariat, cette recommandation vise à garantir la faisabilité opérationnelle et financière des projets. Il est donc proposé que l'obtention de la DUP soit subordonnée à la présentation d'un protocole de financement complet, incluant un budget pluriannuel prévisionnel, l'accord des co-financeurs et un calendrier de réalisation détaillé. Cette condition permet de garantir la crédibilité opérationnelle du projet et d'assurer que les décisions politiques et foncières sont prises sur la base d'une planification financière et technique réaliste. Elle contribue également à réduire les risques de contentieux liés à l'impossibilité de réaliser les travaux conformément aux plans initialement approuvés.

✓ Rédiger des lignes directrices sectorielles pour améliorer la prévisibilité des évaluations environnementales (PERF-3)

Le rapport souligne le manque de visibilité lié aux procédures « au cas par cas », les maîtres d'ouvrage ne sachant pas toujours dès le commencement du projet si une étude complète sera exigée, ce qui complique la planification des études, l'ordonnancement des démarches administratives et la gestion des calendriers.

Il est ainsi proposé que les autorités environnementales rédigent des lignes directrices par type d'infrastructure, précisant les critères justifiant la soumission à évaluation environnementale complète ou à dispense.

Ces lignes directrices devraient inclure les seuils de taille, les caractéristiques sensibles de localisation, les impacts cumulés et les indicateurs environnementaux pertinents. En fournissant un référentiel clair, cette démarche permet aux opérateurs de mieux anticiper les exigences réglementaires, de préparer des dossiers conformes dès la phase initiale et d'optimiser le séquençage des projets. Une telle évolution renforcerait ainsi la lisibilité et la prévisibilité du processus tout en facilitant l'instruction des dossiers par l'administration.

✓ Instituer un effet suspensif encadré des recours contre l'autorisation environnementale (PERF-4)

À ce jour, l'engagement opérationnel intervient généralement avant que l'autorisation environnementale soit purgée de recours, ce qui peut conduire à des arrêts de chantier et à des surcoûts importants si l'autorisation est annulée. En conséquence, il est proposé, conformément au rapport, d'instaurer un effet suspensif encadré pour les recours dirigés contre l'autorisation environnementale dans le cadre des grands projets stratégiques. Cet effet suspensif temporaire permettrait au juge de statuer en premier et dernier ressort sur la légalité de l'autorisation, évitant ainsi l'engagement de travaux irréguliers et réduisant le risque d'annulations tardives tout en préservant les garanties procédurales des requérants.

Cette approche permettrait d'accélérer le règlement des litiges, de stabiliser le statut juridique des projets et de limiter les conséquences financières et opérationnelles des annulations tardives, renforçant ainsi la sécurité juridique et la stabilité des décisions pour tous les acteurs du projet.



TRI-VAN DANS LES PROJETS DE MOBILITÉ

L'évaluation des projets de mobilité financés, totalement ou partiellement, sur fonds publics repose sur l'évaluation socio-économique exigée par le Code des transports. En pratique, cette évaluation mobilise des indicateurs, au premier rang desquels figurent le taux de rentabilité interne (TRI) et la valeur actuelle nette (VAN). Ces outils traduisent juridiquement l'exigence d'« efficacité économique et sociale » posée par l'article L. 1511-1 du Code des transports, lequel impose que les choix d'infrastructures reposent sur un bilan intégrant, au-delà du seul coût financier, les coûts économiques réels, les coûts sociaux et les effets environnementaux.

Cette exigence normative est confortée par une jurisprudence constante du Conseil d'État, qui reconnaît aux indicateurs de rentabilité et aux bilans socio-économiques une place centrale dans l'évaluation des grands projets de mobilité, qu'il s'agisse de métros, d'infrastructures autoroutières ou de lignes ferroviaires. Le TRI et la VAN participent ainsi directement à la régularité de la procédure d'enquête publique, à la démonstration de l'utilité publique du projet et in fine à la sécurisation juridique des décisions d'investissement.

Pour autant, le juge administratif refuse de faire de la rentabilité ou de la valeur économique des critères automatiques ou exclusifs d'appréciation. Ces indicateurs doivent s'inscrire dans un bilan global coûts-avantages, intégrant également les besoins des usagers, les impératifs de sécurité, les objectifs d'aménagement du territoire et les impacts environnementaux. Le contrôle juridictionnel se concentre dès lors moins sur le niveau absolu de la rentabilité que sur la solidité des hypothèses retenues, la cohérence de la méthode d'évaluation et la capacité du projet à appréhender des effets de long terme, inhérents aux infrastructures de mobilité.

Cette approche met toutefois en lumière plusieurs zones de fragilité juridique.

- D'une part, l'exigence d'estimation du taux de rentabilité financière, formulée par le code des transports comme devant être réalisée « chaque fois que cela est possible », demeure insuffisamment encadrée. Cette formule imprécise, en l'absence de doctrine stabilisée, est susceptible de nourrir un risque contentieux.
- D'autre part, le cadre juridique actuel peine à intégrer pleinement la temporalité longue et les effets externes structurels des grands projets de transport — tels que le report modal, la décarbonation, la santé publique ou la cohésion territoriale — dont une part significative n'est ni immédiatement observable ni aisément monétisable au moment de la déclaration d'utilité publique.

Dans ce contexte, l'analyse souligne la nécessité de clarifier les conditions dans lesquelles l'absence de TRI financier peut être justifiée et de faire évoluer l'appréciation de l'efficacité économique et sociale pour mieux tenir compte des effets de long terme et de la stabilité du bilan socio-économique. Une telle évolution garantirait un équilibre entre l'appréciation financière et sociale, et renforcerait la robustesse juridique des projets de mobilité face aux contestations contentieuses fondées sur des bilans figés à l'instant de la déclaration d'utilité publique.

Cadre juridique

Cette articulation entre indicateurs économiques et appréciation globale de l'intérêt général trouve son fondement dans les articles L. 1511-1 et L. 1511-2 du Code des transports, qui constituent le socle normatif de l'évaluation des projets de mobilité financés sur fonds publics. Ces dispositions imposent que les choix relatifs aux infrastructures, équipements et matériels de transport soient fondés sur l'efficacité économique et sociale de l'opération, appréciée à l'aune de critères comprenant le coût financier, les coûts économiques réels, les coûts sociaux et les atteintes à l'environnement, mais également les besoins des usagers, la sécurité et les objectifs d'aménagement du territoire.

Sont notamment qualifiés de « grands projets d'infrastructures de transport », les projets (C. trans., R.1511-1 et R.1511-2) :

- d'infrastructures dont le coût, hors taxes, est égal ou supérieur à 83 084 715 € ;
- dont la maîtrise d'ouvrage appartient aux collectivités territoriales, dès lors qu'ils sont soumis à étude d'impact, tels que les projets d'infrastructures de transports ferroviaires ou guidés, définis par l'article L. 2000-1, ou les projets de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 kilomètres.

Il en résulte que la plupart des grands projets de mobilité structurants (lignes de métro, tramways, lignes ferroviaires nouvelles, grands projets routiers) sont juridiquement tenus de produire une évaluation socio-économique comprenant un TRI et une VAN, ce qui conditionne leur instruction, leur financement et leur soutenabilité contentieuse.

Ces grands projets seront par conséquent soumis à une évaluation qui devra explicitement faire référence « chaque fois que cela est possible » à un taux de rentabilité financière et de dégager un bilan prévisionnel, des avantages et inconvénients entraînés, directement ou non, par la mise en service de ces infrastructures dans les zones intéressées (C. trans., art. R.1511-4, R.1511-5, R.1511-12 et R.1511-13). La notion d'« estimation d'un taux de rentabilité pour la collectivité » renvoie à un TRI socio-économique, tandis que celle de « bilan prévisionnel » intégrant coûts et avantages, y compris externalités, correspond à la logique de la VAN socio-économique. Par conséquent, l'utilisation de ces outils s'avère opportune voire recommandée dans le cadre de l'évaluation d'« efficacité économique et sociale » d'un projet de mobilité.

Limites de ce cadre

Les indicateurs de rentabilité, qu'ils soient appréhendés par le TRI ou la VAN, ne permettent pas de concevoir la totalité d'un projet de mobilité sur une seule rentabilité économique, isolée d'autres critères comme la contribution de ce projet à l'aménagement du territoire, à la transition écologique ou à la cohésion sociale.

L'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État montre que les indicateurs de rentabilité socio-économique occupent une place importante dans l'instruction des projets de mobilité et dans le contrôle juridictionnel qui en résulte. Ces indicateurs sont mobilisés dans les dossiers d'enquête et les évaluations, et le juge administratif en vérifie la présence, la cohérence méthodologique et l'intégration dans le bilan coûts-avantages global, sans pour autant substituer son appréciation économique à celle de l'administration (Conseil d'État, 22 juin 2022, n° 450701).

L'évaluation socio-économique s'apprécie en outre toujours au niveau du projet global, y compris lorsque celui-ci est réalisé par tranches fonctionnelles, des évaluations spécifiques n'étant exigées que pour les variantes présentant des différences significatives. Plusieurs décisions récentes illustrent l'importance accordée à ces indicateurs dans l'appréciation de l'utilité publique des projets. Ainsi, dans une affaire relative à un contournement autoroutier, le Conseil d'État a considéré que la poursuite du projet était justifiée dès lors que la VAN faisait apparaître un bilan coûts-avantages favorable pour la collectivité, dans la quasi-totalité des scénarios analysés (Conseil d'État, 19 novembre 2020, n°417362).

De même, la décision du 2 février 2024 relative à une ligne ferroviaire nouvelle confirme que la rentabilité socio-économique, appréciée au moyen d'indicateurs de type VAN, constitue un élément déterminant du contrôle juridictionnel. La qualification d'une rentabilité « nettement positive » montre que le juge ne se contente pas de la simple existence d'un calcul, mais prend en compte le niveau de rentabilité dans l'appréciation globale de la légalité de la décision. De plus, le juge continue de vérifier la prise en compte des autres critères posés par l'article L.1511-1 du Code des transports, notamment les besoins des usagers, la sécurité, la protection de l'environnement et les objectifs d'aménagement du territoire. Le Conseil d'État confirme ainsi que les outils comme le TRI et la VAN s'inscrivent dans un faisceau de considérations plus large que seulement économique, qui structure le bilan coûts-avantages global. (Conseil d'État, 2 février 2024, n°473429)

Cependant, si ces indicateurs ont indéniablement un impact manifeste sur la justification et la sécurisation des projets de mobilité, la jurisprudence n'érige pas pour autant ces critères comme étant automatiquement décisifs. Ainsi, le juge administratif ne valide ni n'invalide un projet sur le fondement d'un TRI ou d'une VAN « insuffisants ». Le juge va contrôler :

- la régularité procédurale : suffisance et intelligibilité de l'évaluation jointe au dossier soumis au public. Il s'agit là du contrôle de l'utilité publique, conformément à l'application de la théorie du bilan (CE, Ville Nouvelle-Est, CE, 28 mai 1971, n° 78825) ;



OBJECTIFS ZAN ET POLITIQUE DE MOBILITÉ

- la légitime absence de TRI financier dans certains projets : la formule « chaque fois que cela est possible » permet l'absence de calcul d'un TRI financier lorsque le montage économique ne s'y prête pas, notamment en cas de financement public intégral ou d'absence de recettes d'exploitation. Cette absence n'est toutefois admise qu'à la condition que l'analyse des modalités de financement soit complète, cohérente et explicitement justifiée (Conseil d'État, 1er avril 2019, n° 419165).
- La robustesse de l'évaluation : peuvent conduire à une annulation des évaluations qui :
 - renvoient l'essentiel du financement à des engagements futurs non caractérisés ;
 - reposent sur des hypothèses manifestement fragiles ou incomplètes ;
 - privent le public d'une compréhension réelle du coût et des effets du projet (ex. Conseil d'État, 15 avr. 2016, LGV Poitiers-Limoges, n° 387475 ; TA Besançon, 7 janv. 2025, n° 2300794).

C'est dans l'analyse de ce dernier point, en particulier, que la limite du système actuel est la plus forte. En effet, si le cadre juridique et le contrôle juridictionnel consacrent formellement une approche multicritères, les outils normatifs d'évaluation socio-économique actuellement mobilisés — en particulier les référentiels de calcul du TRI et de la VAN, les taux d'actualisation appliqués, les horizons temporels retenus et les modalités de prise en compte des externalités environnementales et sociales — tendent, dans la pratique, à accorder un poids prépondérant aux coûts et bénéfices immédiatement monétisables.

Appliqués à des projets de transport structurants, caractérisés par des investissements initiaux élevés, des temporalités longues et des effets systémiques marqués, notamment en matière de décarbonation, de transformation des mobilités et d'amélioration du cadre de vie, ces outils peuvent conduire à des résultats de rentabilité faibles, voire négatifs, sans refléter pleinement la valeur globale du projet pour la collectivité.

Cette situation alimente les critiques formulées par de nombreux élus locaux, qui soulignent que les bénéfices environnementaux, sociaux et territoriaux des projets de mobilité — en particulier leurs effets à long terme sur la qualité de vie urbaine et la transition écologique — demeurent insuffisamment valorisés par les cadres méthodologiques actuels. L'enjeu n'est donc pas de remettre en cause le principe d'une évaluation multicritères, reconnu tant par la loi que par le juge, mais d'interroger l'adéquation des outils normatifs existants à la nature même des projets de transport et aux objectifs de transition écologique qui leur sont assignés par les politiques publiques.

RECOMMANDATIONS

✓ Encadrement opérationnel du recours au TRI financier (PERF-5)

Encadrer la notion de « chaque fois que cela est possible » pour le TRI financier, en listant des cas types (absence de recettes dédiées, projet non commercial, etc.) et les attendus de justification.

✓ Sécuriser l'appréciation contentieuse des projets au regard de leurs effets de long terme (PERF-6)

Les grands projets d'infrastructures de transport se caractérisent par une durée de vie longue et des effets incidents (report modal, décarbonation, fiabilité du réseau, accessibilité, emploi et aménagement du territoire) dont une partie n'est ni immédiatement observable ni parfaitement monétisable au moment de la DUP. Dès lors, une appréciation contentieuse fondée sur le seul constat d'un bilan socio-économique jugé « défavorable » à l'instant T apparaît insuffisante. L'analyse pertinente doit porter prioritairement sur la robustesse des hypothèses et la stabilité du bilan dans le temps, au

regard de scénarios raisonnables de trafic, de coûts, de phasage et de trajectoires de politiques publiques (transition énergétique, obligations climatiques, objectifs de décongestion).

C'est pourquoi il pourrait être opportun de compléter l'article L. 1511-1 du Code des transports afin de préciser que l'efficacité économique et sociale s'apprécie en tenant compte de la temporalité et des effets externes de long terme, en particulier ceux relatifs à la transition écologique et à la santé publique, selon une méthode explicitée dans l'évaluation socio-économique. Une telle clarification permettrait d'éviter que la rentabilité strictement financière, fortement dépendante des hypothèses de court et moyen terme, ne soit perçue – ou utilisée – comme un critère dominant au sein de l'évaluation, en contradiction avec l'approche multicritères consacrée par la loi et la jurisprudence.

De même, il pourrait être opportun d'exiger une méthode explicite permettant d'éviter la marge d'appréciation des services de l'État.

Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et d'atteinte du zéro artificialisation nette (ZAN), issus de la loi « Climat et résilience », constituent désormais un cadre structurant de l'action publique en matière d'aménagement. S'ils ne visent pas spécifiquement les infrastructures de mobilité, ils encadrent néanmoins directement leur implantation par leur traduction dans les documents de planification territoriale.

Les dépôts de bus, en tant qu'équipements techniques nécessaires à l'exploitation des réseaux de transport public et à la décarbonation des mobilités, consomment fréquemment des emprises foncières importantes situées en périphérie urbaine. À ce titre, ils sont pleinement concernés par la comptabilisation de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF).

Le principe général est que toute opération d'aménagement entraînant une artificialisation — imperméabilisation, voiries, bâtiments d'exploitation, aires de maintenance — décomptée au regard des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'ENAF / de l'artificialisation fixés et déclinés par les documents. Un dépôt de bus neuf ou étendu sur foncier non artificialisé est donc soumis aux plafonds d'ENAF définis par les différents documents de planification.

Concrètement, les objectifs ZAN conduisent les documents d'urbanisme à limiter les ouvertures à l'urbanisation, à réduire les zones AU (zones à urbaniser) et à privilégier la densification, la requalification de friches ou la mobilisation de foncier déjà artificialisé. Un projet implanté sur terrain agricole ou naturel peut ainsi se heurter à l'absence de capacité résiduelle d'artificialisation, à la suspension de l'ouverture de nouvelles zones à urbaniser ou à l'obligation de démontrer l'absence d'alternative foncière.

Le degré de contrainte dépend toutefois de la nature du projet. Certains grands projets d'envergure nationale ou européenne peuvent relever du régime des projets d'envergure nationale ou européenne, dont la consommation foncière est imputée à une enveloppe nationale mutualisée. Ce mécanisme, issu notamment de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, réduit la contrainte pour les territoires d'accueil sans exonérer ces projets du décompte global. Un dépôt de bus n'entre en principe dans ce régime que s'il s'inscrit dans une infrastructure de mobilité d'intérêt national majeur, hypothèse rare.

En synthèse, les objectifs de lutte contre l'artificialisation et le ZAN ne rendent pas impossibles les projets de dépôts, mais ils en conditionnent la faisabilité, via leur traduction dans les documents de planification et d'urbanisme, en déterminant la localisation, la compacité, l'optimisation foncière et l'inscription anticipée du projet dans la planification territoriale.

Cadre juridique

Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et d'atteinte du ZAN s'appliquent, en principe, à l'ensemble des opérations d'aménagement, indépendamment de la nature publique ou privée des projets, de leur finalité administrative, industrielle ou de service public.

Le fondement de cette applicabilité générale réside dans les articles L. 101-2 et L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme, qui définissent les objectifs assignés à l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme.

L'article L. 101-2 impose notamment :

- une « utilisation économe des espaces naturels » ;
- la satisfaction des « besoins en matière de mobilité » ;
- « La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ».

L'article L.101-2-1 précise pour sa part que cette trajectoire repose sur la réduction de la consommation d'ENAF, la densification des espaces urbanisés, le renouvellement urbain et la renaturation.

Il en résulte que toute opération générant une artificialisation — qu'il s'agisse de logements, d'activités économiques, d'équipements publics ou d'infrastructures de transport — entre dans le champ de la régulation foncière. Les dépôts de bus, malgré leur contribution directe à la décarbonation des mobilités, ne bénéficient d'aucune exonération de principe. Leur consommation foncière est comptabilisée dans les enveloppes territoriales définies par les documents de planification. Dès lors, la faisabilité d'un dépôt de bus dépend de sa compatibilité avec ces documents objectifs chiffrés, trajectoires et règles fixés/déclinés par les documents de planification (SRADDET), puis territorialisés et traduits par les SCoT et PLU/PLUi(i).

Les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) fixent des trajectoires régionales de réduction de la consommation d'ENAF.

→ Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) les territorialisent.

- Puis les plans locaux d'urbanismes communaux et intercommunaux (**PLU/PLUi**) les traduisent réglementairement à travers le PADD (art. L.151-5) et le zonage. Le rapport de présentation doit analyser la consommation passée et justifier les choix d'ouverture à l'urbanisation (C. Urba., art. L.151-4). Le zonage réglementaire (PLU) constitue le cadre opérationnel d'application du ZAN.
- En zones urbaines (U), les dépôts peuvent être admis s'ils relèvent des destinations autorisées par le règlement, généralement assimilées aux constructions nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif. Lorsqu'ils s'implantent sur foncier déjà artificialisé, ils n'entraînent pas de consommation nouvelle d'ENAF.
- En zones à urbaniser (AU), leur réalisation dépend de l'ouverture effective de la zone et de la capacité foncière disponible au regard des plafonds ZAN, ce qui constitue aujourd'hui un facteur de contrainte majeur.

La question est plus sensible encore en zones agricoles (A) et naturelles (N), où prévaut un principe d'inconstructibilité destiné à préserver les fonctions agricoles, écologiques et paysagères des sols. Le Conseil d'État admet la légalité du classement de terrains en zone naturelle pour en empêcher l'urbanisation (CE, 19 juin 2015, n° 370009). Les juges du fond rappellent la possibilité pour les auteurs des PLU de soustraire certains espaces à toute urbanisation future (Tribunal administratif Limoges, 14 oct. 2025, n° 2301715).

Implantation des dépôts en zones A et N

C'est dans ces zones que se situe l'enjeu juridique principal pour les dépôts de bus, souvent implantés en périphérie urbaine pour des raisons fonctionnelles.

En application du Code de l'urbanisme (art. L.151-11 et L. 111-4), les constructions et installations admises en zones A et N sont strictement encadrées. Y sont notamment autorisées, « les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs », dès lors :

- qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière du terrain d'implantation ;
- et qu'ils ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

Ainsi, la qualification d'équipement collectif ne neutralise pas l'application du ZAN, mais elle ouvre une possibilité d'implantation encadrée dans des espaces en principe inconstructibles, sous le contrôle étroit des documents de planification et du juge administratif.

Cependant, la notion d'« équipement collectif » n'est pas strictement définie par le Code de l'urbanisme et relève largement d'une construction jurisprudentielle.

La doctrine administrative précise également que les équipements collectifs regroupent « l'ensemble des installations, réseaux et bâtiments permettant d'assurer à la population et aux entreprises les services collectifs dont elles ont besoin » (*Mémento « Plan d'occupation des sols-règlement », BO du ministère de l'équipement, juillet 1999*).

Deux critères cumulatifs se dégagent :

- la poursuite d'un objectif d'intérêt général répondant à un besoin collectif ;
- l'affectation à un service rendu au public, indépendamment du statut public ou privé du gestionnaire.

La Haute juridiction (CE 13 février 2013 Commune de La Baule-Escoublac, n° 346554) retient cette approche fonctionnelle en précisant qu'un équipement collectif :

- doit assurer un service d'intérêt général destiné à répondre à un besoin collectif d'une population ;
- peut être géré par une personne publique ou privée ;
- peut être commercial, associatif civil ou administratif.

À titre d'exemple, les dépôts de bus occupent une position juridique intermédiaire.

- Ils ne constituent pas nécessairement, en eux-mêmes, des équipements collectifs au sens strict, dès lors qu'ils ne sont pas directement ouverts au public.
- En revanche, ils sont nécessaires à la desserte et donc au fonctionnement d'équipements collectifs, à l'instar d'une bibliothèque (Conseil d'État, 10 juin 1991, Commune de Sainte Marie c/ Mlle Cadjee), d'un centre culturel (Conseil d'État, 15 février 1993, Commune d'Épinay s/ Seine), d'une salle de sport et une cantine d'un établissement d'enseignement privé constituent un équipement collectif (Cour administrative d'appel Paris, 1re ch., 17 févr. 1998, SCI Sainte Céline) ou encore d'une résidence destinée au logement de personnes âgées (Conseil d'État, 13 février 2013 Commune de La Baule-Escoublac).

À ce titre, ils peuvent donc être qualifiés de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs, au sens des articles L.151-11 et L. 111-4 du Code de l'urbanisme. Cette qualification permet, sous certaines conditions, leur implantation en zones agricoles ou naturelles.

RECOMMANDATIONS

✓ Sécurisation de la qualification juridique de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs (PERF-7)

Il apparaît nécessaire de sécuriser explicitement la qualification des dépôts de bus :

- soit par une intervention du législateur (loi ou règlement) ;
- soit par une clarification jurisprudentielle.

L'objectif étant de confirmer explicitement qu'ils relèvent des constructions nécessaires aux équipements collectifs de transport public.

✓ Instituer un régime dérogatoire encadré pour les équipements de mobilité (PERF-8)

Une évolution des articles L. 151-11 ou L. 111-4 du Code de l'urbanisme pourrait créer une dérogation

spécifique pour les infrastructures d'exploitation des réseaux, en raison de leur contribution intrinsèque aux objectifs de décarbonation et d'aide à la transition écologique, sous conditions strictes de localisation, d'optimisation foncière et de compensation.

✓ Mettre en place des mécanismes de compensation ZAN mutualisée (PERF-9)

Des dispositifs territoriaux de renaturation ou de désartificialisation mutualisée permettraient d'assurer l'équivalence entre artificialisation et renaturation au sens de l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme.

INDEX DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS L'ÉTUDE — ORGANISÉES PAR THÈME

VERDISSEMENT DES FLOTTES		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
TRAN-1	Calcul pluriannuel des quotas de VFE et VTFE	Introduire une logique de calcul pluriannuelle des quotas de VFE et VTFE, alignée sur les périodes de référence européennes, afin de permettre une planification et une exécution réalistes des investissements. La date butoir de 100% de VFE pourrait être reportée au 1er janvier 2027.
TRAN-2	Maintenir un mix énergétique	Maintenir un mix énergétique adapté aux usages en assurant la stabilité, au niveau européen et national, des énergies considérées comme FE et TFE. Compte tenu du double revirement réglementaire intervenu avec les décrets français de 2021 — qui ont exclu le bioGNV de la catégorie des VTFE pour des motifs liés aux émissions locales — et avec la directive RED III — qui a durci les critères de durabilité applicables au biométhane —, il conviendrait de prévoir une période transitoire adaptée au bénéfice des AOM ayant engagé des investissements dans le bioGNV antérieurement à ces réformes. Cette mesure concernerait spécifiquement les territoires soumis à l'obligation, posée par l'article D.224-15-5-1 du Code de l'environnement, de renouveler au moins la moitié de leur flotte dans la catégorie des VTFE.
TRAN-3	Harmoniser les exigences locales des SDIS	Créer un arrêté national SDIS harmonisant les normes de sécurité applicables aux dépôts (compartimentage, hauteur libre, ventilation, dispositifs de coupure et de détection) articulées avec les rubriques ICPE existantes et la réglementation ATEX, afin de réduire les disparités territoriales et les sur-prescriptions.
TRAN-4	Simplifier l'accès aux aides financières	Simplifier l'accès aux aides financières et renforcer l'accompagnement technique des AOM pour sécuriser le financement et faciliter la planification des investissements à long terme.

OBLIGATIONS ENVIRONNEMENTALES — DÉPÔTS ET PARCS DE STATIONNEMENT		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
TRAN-5	Un échelonnement plus long des obligations environnementales applicables aux dépôts et parcs	Prévoir un échelonnement plus long des obligations environnementales (toitures, eaux pluviales, ombrage) pour les dépôts et parcs de stationnement des AOM, aligné sur les cycles de mise en conformité d'environ cinq ans. Elaborer des référentiels nationaux ou documents types précisant les conditions de dérogation pour ces infrastructures, en intégrant leur contribution environnementale intrinsèque.
TRAN-6	Une meilleure lisibilité et sécurisation des régimes d'exonération	Via par l'élaboration de référentiels nationaux ou de documents types, propres à ces infrastructures précisant les situations, seuils techniques et contraintes de sécurité permettant de déroger aux obligations, afin de réduire l'aléa décisionnel et les coûts d'instruction. Par ailleurs, il serait légitime que ces référentiels ou documents types, prennent explicitement en considération de la contribution environnementale intrinsèque des infrastructures de transport collectif, dans la détermination de ces seuils, afin que ces obligations soient appréciées de manière proportionnée.

INFRASTRUCTURES DE RECHARGE DE VÉHICULE ÉLECTRIQUE		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
TRAN-7	Mise en place d'un guichet unique	Aujourd'hui, la mise en place d'une borne sur le domaine public nécessite une permission de voirie délivrée par le gestionnaire de la voie, ce qui multiplie les interlocuteurs et ralentit les projets. Une évolution des dispositions de l'article L.2224-37 du CGCT pourrait permettre de reconnaître à la collectivité compétente en matière d'IRVE la qualité d'autorité organisatrice au sens de l'article L.2122-1-1 du CG3P, lui donnant la possibilité de conduire directement la procédure de sélection préalable de l'occupant-exploitant sur le domaine public de ses membres. Le propriétaire/gestionnaire de la voirie conserve le pouvoir de délivrance du titre d'occupation (L.2122-1 CG3P) et devra rendre un avis conforme limité à la compatibilité domaniale et à la sécurité. À défaut de réponse dans 30 jours, l'avis est réputé favorable et la délivrance est automatique. Une telle simplification garantirait une mise en œuvre plus rapide et plus sécurisée des projets.
TRAN-8	Intégration des IRVE dans la compétence mobilité des AOM	Confier directement aux AOM la compétence en matière d'IRVE (création et entretien) sans transfert préalable de compétence des communes, sous réserve d'une offre privée inexistante, insuffisante ou inadéquate. Cela permettrait une planification cohérente à l'échelle des bassins de vie et une meilleure coordination avec les réseaux de transport.

DISPOSITIF ÉCO-TERTIAIRE		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
TRAN-9	Supprimer la sanction de publication préfectorale	Supprimer la sanction de publication préfectorale prévue à l'article R. 185-2 du CCH et la remplacer par un mécanisme gradué : mise en demeure, accompagnement par les services de l'État et, en dernier recours, sanction pécuniaire.
TRAN-10	Mise en place de modèles-type de clauses de répartition des responsabilités	Introduire un modèle-type de clause contractuelle dans les baux, conventions d'occupation ou délégations de service public pour déterminer sans ambiguïté la partie responsable des déclarations OPERAT et du suivi des consommations.

STATIONNEMENT SÉCURISÉ DES VÉLOS DANS LES BÂTIMENTS ET GARES		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
TRAN-11	Possibilité de mutualisation des parcs vélo entre bâtiments voisins	Permettre la mutualisation des parcs vélos entre plusieurs bâtiments voisins afin qu'un même parc puisse satisfaire les obligations légales pour plusieurs unités foncières.
TRAN-12	Insertion de dérogations	Ajouter une dérogation relative au foncier disponible et à la sécurité (impossibilité d'implanter un volume suffisant sans compromettre la stabilité ou la sécurité incendie). Créer une contribution de substitution affectée à un fonds AOM vélo pour financer un hub voisin à défaut d'espace.

ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS MOBILITÉ		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
TRAN-13	Converger vers un régime unifié de transfert des pouvoirs de police	Simplifier la gouvernance locale des ZFE-m. Aujourd'hui, le transfert du pouvoir de police pour les ZFE-m suit des règles différentes de celles de la circulation et du stationnement, ce qui crée de la complexité. L'idée est donc de ne plus dissocier le transfert du pouvoir de police des ZFE-m de celui de la circulation et du stationnement, mais à l'intégrer pleinement dans ce régime de droit commun. Une telle intégration permettrait d'harmoniser les conditions d'opposition au transfert en appliquant les règles classiques de refus prévues pour la police de la circulation, renforçant ainsi la cohérence juridique d'ensemble.
TRAN-14	Renforcer l'accompagnement social et territorial des usagers	La réussite des ZFE-m dépend de leur acceptation par la population. Elle propose de mieux soutenir financièrement les ménages modestes et les habitants des zones périurbaines dépendants de la voiture. En améliorant le guichet unique des aides, en coordonnant mieux les aides nationales et locales, en réduisant les délais de traitement.
TRAN-15	Consolider l'effectivité et la sécurité juridique des contrôles	Rendre les contrôles ZFE-m plus efficaces en accélérant le déploiement de la lecture automatisée des plaques et en connectant ces systèmes aux bases Crit'Air et aux dérogations, ainsi qu'en clarifiant les responsabilités entre acteurs.

DISPOSITIFS DE LECTURE AUTOMATISÉE DES PLAQUES D'IMMATRICULATION		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-1	Permettre l'automatisation complète du contrôle du stationnement gênant et très gênant	Étendre la constatation automatisée (LAPI) aux stationnements gênants et très gênants (arrêts de bus, emplacements de mobilité partagée) en dépenalisant ces infractions et en les transformant en manquements administratifs sanctionnés par redevance. Réviser l'arrêté du 14 avril 2009 pour intégrer les traitements d'images nécessaires, les durées de conservation et les garanties CNIL.

POLICE DES TRANSPORTS		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-2	Création d'un service intercommunal de police des transports collectifs	Insérer un article L. 512-1-3 du CSI reconnaissant explicitement la possibilité pour les EPCI à fiscalité propre et les syndicats mixtes AOM de recruter des agents de police municipale dédiés aux transports collectifs, dans des conditions analogues aux articles L. 512-2 et L. 512-1-2.
GOUV-3	Extension du champ de la convention locale de sûreté des transports collectifs	Adapter l'article L. 511-1 du CSI pour permettre la conclusion de conventions de sûreté associant non seulement les communes mais aussi les EPCI et les syndicats exerçant la compétence mobilité. Supprimer la mention d'un territoire 'seul tenant' pour couvrir les lignes interurbaines et inter-AOM.

POLICE DES TRANSPORTS		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-4	Clarification de l'autorité compétente en matière de police intercommunale de transports	Préciser dans l'article L. 512-2 du CSI que les agents recrutés par l'EPCI et affectés à un service intercommunal de police des transports relèvent, pour ces missions, de l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI ou du syndicat AOM, même lorsqu'ils interviennent sur le territoire des communes membres.
GOUV-5	Lisibilité et identification des services	Compléter l'arrêté du 5 mai 2014 (art. L. 511-4 CSI) pour autoriser l'ajout d'une mention sectorielle normalisée « Police communale / intercommunale des transports » sous la mention obligatoire « Police municipale », avec encadrement strict des caractères, emplacement et taille.

PLANIFICATION TERRITORIALE		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-6	Accorder une valeur normative plus grande au PDMS	Instaurer une obligation de « prise en compte » des PDMS par les actes de police de la circulation et du stationnement, pour éviter des décisions manifestement contraires aux objectifs de mobilité dans les territoires non soumis au PDM obligatoire.
GOUV-7	Clarifier la hiérarchie entre les documents	Permettre l'élaboration d'un document unique couvrant plusieurs obligations de planification (ex. SCoT valant PCAET et PDM ; SDIRVE intégré au PDM). Clarifier par voie législative ou réglementaire la primauté de certains documents sur d'autres en cas de divergences.

COOPÉRATION INTER-AOM		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-8	Définir le service d'intérêt régional et sécuriser les coopérations limitrophes	Insérer dans le Code des transports une définition positive du service d'intérêt régional, articulée avec la compétence de mobilité locale, pour clarifier la ligne de partage entre compétence régionale et compétence des AOM locales.
GOUV-9	Faciliter la coopération horizontale entre AOM locales limitrophes	Permettre à deux ou plusieurs AOM locales limitrophes de conventionner directement pour organiser un service interterritorial de proximité, en prévoyant un avis conforme de la région dans un délai de deux mois, réputé favorable à défaut de réponse.

COMPÉTENCE MOBILITÉ ET VOIRIE		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-10	Sécuriser une maîtrise d'ouvrage « mobilité » sur voirie d'un autre gestionnaire, sans dissocier la compétence voirie	Créer un mécanisme juridique standardisé permettant à l'AOM d'assurer, par convention, la maîtrise d'ouvrage de certains aménagements strictement nécessaires à la mobilité (mobilités actives, TCSP, aménagements bus) tout en laissant au gestionnaire de voirie la titularité de la compétence et la responsabilité domaniale.
GOUV-11	Permettre des transferts partiels de voirie pour les besoins de la mobilité	Permettre aux AOM de recevoir la compétence sur des dépendances spécifiques de la voirie nécessaires à la mobilité (pistes cyclables, stationnements, parcs relais, trottoirs) sans transfert global, dans le prolongement de la jurisprudence CAA Nancy du 17 janvier 2013, qui n'a jusqu'à présent jamais été confirmée par le Conseil d'État.
GOUV-12	Simplifier les outils de coopération financière entre AOM et gestionnaires de voirie	Étendre les fonds de concours à toutes les AOM quelle que soit leur forme juridique et créer des conventions-types nationales pour encadrer la maîtrise d'ouvrage unique et les cofinancements, afin de réduire les délais administratifs.
GOUV-13	Permettre aux AOM maître d'ouvrage d'un projet de TCSP de réaliser des travaux annexes et de façade	Autoriser l'AOM maître d'ouvrage d'un TCSP à réaliser les travaux annexes et de façade (parcs relais, stationnements, pistes cyclables, trottoirs, esplanades), sous réserve d'une convention avec le gestionnaire de voirie, pour apporter plus de cohérence et de fluidité dans la réalisation de ces projets.

PÔLES D'ÉCHANGES MULTIMODAUX		
N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
GOUV-14	Organiser et sécuriser le pilotage des PEM par les AOM en les qualifiant d'opérations d'intérêt partagé	Qualifier explicitement les PEM comme équipements d'intérêt partagé relevant conjointement des compétences mobilité (AOM), aménagement de l'espace (EPCI/communes) et, le cas échéant, d'autres acteurs. Permettre ainsi aux AOM d'intervenir sans disposer nécessairement de la compétence voirie.

DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE ET AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
PERF-1	Créer une autorisation initiale intégrant la DUP et les éléments environnementaux dimensionnants	Articuler dès la phase initiale la DUP avec les éléments environnementaux structurants (RIIPM, absence d'alternative, compensation écologique préalable) sur la base d'une étude d'impact, pour sécuriser les deux premières conditions de la dérogation espèces protégées avant l'engagement opérationnel.
PERF-2	Conditionner la délivrance de la DUP à un protocole de financement crédible	Subordonner l'obtention de la DUP à la présentation d'un protocole de financement complet incluant un budget pluriannuel prévisionnel, l'accord des co-financeurs et un calendrier de réalisation détaillé.
PERF-3	Rédiger des lignes directrices sectorielles pour améliorer la prévisibilité des évaluations environnementales	Faire rédiger par les autorités environnementales des lignes directrices par type d'infrastructure précisant les critères justifiant la soumission à évaluation environnementale complète ou à dispense (seuils de taille, sensibilité écologique, impacts cumulés).
PERF-4	Instituer un effet suspensif encadré des recours contre l'autorisation environnementale	Instaurer un effet suspensif encadré pour les recours dirigés contre l'autorisation environnementale dans le cadre des grands projets stratégiques, permettant au juge de statuer en premier et dernier ressort, afin d'éviter l'engagement de travaux irréguliers et les annulations tardives.

TRI-VAN DANS LES PROJETS DE MOBILITÉ

N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
PERF-5	Encadrement opérationnel du recours au TRI financier	Encadrer la notion de « chaque fois que cela est possible » pour le TRI financier en listant des cas types (absence de recettes dédiées, projet non commercial) et les attendus de justification (art. R. 1511-4 et s. C. trans.).
PERF-6	Sécuriser l'appréciation contentieuse des projets au regard de leurs effets de long terme	Compléter l'article L. 1511-1 du Code des transports pour préciser que l'efficacité économique et sociale s'apprécie en tenant compte de la temporalité et des effets externes de long terme (décarbonation, santé publique, cohésion territoriale), selon une méthode explicitée dans l'évaluation socio-économique.

OBJECTIFS ZAN ET POLITIQUE DE MOBILITÉ

N°	TITRE DE LA RECOMMANDATION	CONTENU
PERF-7	Sécurisation de la qualification juridique de constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs	Confirmer explicitement, par voie législative ou réglementaire, que les dépôts de bus relèvent des 'constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs' au sens des articles L. 151-11 et L. 111-4 du Code de l'urbanisme, permettant leur implantation encadrée en zones A et N.
PERF-8	Instituer un régime dérogatoire encadré pour les équipements de mobilité	Faire évoluer les articles L. 151-11 ou L. 111-4 pour créer une dérogation spécifique pour les infrastructures d'exploitation des réseaux de transport, en raison de leur contribution à la décarbonation, sous conditions strictes de localisation, d'optimisation foncière et de compensation.
PERF-9	Mettre en place des mécanismes de compensation ZAN mutualisée	Mettre en place des dispositifs territoriaux de renaturation ou de désartificialisation mutualisée permettant l'équivalence entre artificialisation des dépôts et renaturation, au sens de l'article L. 101-2-1 du Code de l'urbanisme.

SOUS LA DIRECTION DE
Alexandre MAGNY, directeur général - GART

RÉDACTION
Eve LANDAIS, juriste - GART
Raphaël MEYER, avocat en droit public - Airelle Avocats

SUIVI DE PUBLICATION
Juliette LAUR, chargée de communication - GART
Mouloud HOUACINE, directeur de la communication - GART

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES
Adobe Stock, alotofpeople ;
DZarzycha ; GART ; Jerome ; Bruno Mazodier ;
RossHelen ; Ton Photographer4289 ; Venakr.

CONCEPTION GRAPHIQUE
Yvan GUGLIELMETTI

DATE DE PUBLICATION
Avril 2026

Notre publication est disponible sur notre site internet www.gart.org

À propos du GART

Notre association représente un espace unique où les autorités organisatrices de la mobilité locales et régionales échangent, partagent leurs bonnes pratiques et bâtissent ensemble des solutions adaptées à leurs territoires. Nos ressources économiques, juridiques et scientifiques accompagnent au quotidien nos adhérents dans l'exercice de leurs compétences. Par son influence, notre association porte la voix des collectivités et les défend à tous les niveaux où se déterminent les politiques publiques de mobilité.

À propos d'Airelle Avocats

Le cabinet Airelle Avocats intervient, tant en conseil qu'en contentieux, sur tout le territoire Français (hexagone et territoires ultramarins). Il accompagne les collectivités locales en droit public et dans toutes les matières relevant de la sphère publique. Maître Meyer se déplace au sein des collectivités qui en font la demande ou organise des visioconférences afin d'être le plus réactif possible pour faire face aux besoins des collectivités.

