

Version 03 - 26 Avril 2024

# ETUDE DE FAISABILITE D'UN CORRIDOR A HAUT NIVEAU DE SERVICE POUR BUS TRANSFRONTALIERS (CHNS)

Volet 4 - Premiers éclairages juridiques

# Sommaire

<b>1 /</b>	<b>CONTEXTE ET OBJET DE L'ANALYSE .....</b>	<b>4</b>
1.1. /	Contexte .....	4
1.2. /	Objet de l'analyse règlementaire .....	4
<b>2 /</b>	<b>CLARIFICATION DE LA COMPETENCE MOBILITE ET DE SA REPARTITION ENTRE LES DIFFERENTES AOM .....</b>	<b>6</b>
2.1. /	Définition et répartition de la compétence en matière de mobilité .....	6
2.2. /	Organisation de la compétence à l'échelle du bassin de mobilités .....	8
2.3. /	Compétence mobilité et existence d'un GECT .....	9
<b>3 /</b>	<b>ECLAIRAGES SUR LA REGLEMENTATION EN MATIERE DE TARIFICATION TRANSFRONTALIERE .....</b>	<b>12</b>
3.1. /	La tarification existante .....	12
3.2. /	Le cadre règlementaire applicable et le versement mobilité .....	13
<b>4 /</b>	<b>REFLEXIONS SUR LE CABOTAGE DE VOYAGEURS .....</b>	<b>15</b>
4.1. /	Rappels généraux .....	15
4.2. /	Cadre normatif entourant le cabotage .....	15
4.2.1. -	Les services de transports de voyageurs admis .....	15
4.2.2. -	L'autorisation préalable et les conditions à respecter par les transporteurs .....	18
<b>5 /</b>	<b>PROCEDURES DE CLASSEMENT ET DE DECLASSEMENT DE VOIRIES .....</b>	<b>20</b>
5.1. /	Rappel des principes et du cadre juridique applicable .....	20
5.2. /	Cas d'un transfert de voirie sans atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation .....	21
5.3. /	Cas d'un transfert de voirie soumis à enquête publique du fait de l'atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation .....	22
5.4. /	Focus sur les responsabilités respectives des collectivités en matière de gestion et d'entretien des routes .....	22
<b>6 /</b>	<b>POSSIBILITE D'INSTAURER UN DISPOSITIF VISANT A LIMITER LA CIRCULATION / A FAVORISER CELLE DES TRANSPORTS EN COMMUN .....</b>	<b>25</b>
6.1. /	Expérimentation d'un péage urbain non pérennisée .....	25
6.2. /	Modulation des péages applicables à certaines catégories de véhicules .....	25
6.2.1. -	Modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route .....	25

6.2.2. -	Modulation des péages applicables aux véhicules de transport de personnes par route .....	26
6.3. /	Des possibilités élargies en matière de création de voies réservées.....	26
6.3.1. -	Le principe.....	26
6.3.2. -	Le dispositif de contrôle des voies réservées .....	27

# 1 / Contexte et objet de l'analyse

## 1.1. / Contexte

Au cœur de la zone frontalière Franco-Luxembourgeoise, le territoire transfrontalier Alzette-Belval recouvre une agglomération peuplée de plus de 100 000 habitants, dont environ 70% résident au Luxembourg, notamment à Esch-sur-Alzette, seconde ville du pays en termes de population. Le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval regroupe depuis 2023, 13 communes, formant un territoire d'environ 141km<sup>2</sup> et dont la frontière internationale présente une forte porosité.

Le territoire, côté Français, au fort dynamisme poussé par son caractère transfrontalier, héberge un bassin de main d'œuvre fortement orienté vers le travail frontalier, notamment pour de nombreux résidents français travaillant au Luxembourg. En effet, pour les quelques 11 350 actifs sur le périmètre d'étude (sur 34 100 habitants), on dénombre 8 400 déplacements / jour vers le Luxembourg. Selon les données INSEE 2019, le total des déplacements D-T depuis les communes du périmètre d'étude est de 13 500 voyageurs / jour, dont 8 400 sont vers le Luxembourg (62%) et 2 600 vers la CCPHVA (19%). Ainsi, à l'échelle du périmètre d'étude (côté français), 62% des flux Déplacements-Travail par jour sont des flux de navetteurs frontaliers (résidents franchissant quotidiennement la frontière).

De plus, le territoire est en pleine mutation, avec la reconversion d'espaces anciennement industriels en grands pôles tertiaires d'attractivité. Un des exemples les plus emblématiques est la création du pôle universitaire de Belval (Esch-sur-Alzette), membre de l'Université du Luxembourg au rayonnement international, en lieu et place des anciens hauts fourneaux des usines sidérurgiques. Des équipements publics émergent, à l'instar de L'Arche, complexe culturel majeur sur la commune de Villerupt.

Le GECT a établi une vision stratégique pour son territoire, qui vise à conjuguer croissance urbaine, qualité de vie, développement économique et questions environnementales.

Le fort développement économique projeté sur la zone frontalière Luxembourgeoise, va continuer d'accroître les besoins en main d'œuvre de la région et par conséquent l'attractivité de la zone pour les résidents français. En parallèle, le développement urbain projeté sur la zone frontalière Française (principalement sur le territoire des communes de Audun-le-Tiche et Villerupt) va accroître la population et renforcer le bassin de main d'œuvre local.

Par conséquent, il apparaît très clair que les besoins en mobilité dans le secteur vont fortement augmenter, dans une dynamique transfrontalière mais aussi locale pour la desserte des nombreux pôles générateurs de déplacements en création. Ainsi, le CHNS Micheville/Esch pour les bus transfrontaliers doit permettre à la fois de répondre aux besoins de mobilité croissants du territoire élargi, tout en faisant une place de choix aux modes actifs et en veillant à l'interface et aux impacts sur le trafic routier.

## 1.2. / Objet de l'analyse règlementaire

Ainsi que prévu dans l'offre initiale, les consultants juristes de Citizing proposent une première analyse règlementaire sur la clarification des rôles et compétences des différents acteurs et parties prenantes.

Sur la base de cette clarification des rôles et compétences, les juristes proposeront des pistes de réflexion permettant de sécuriser la faisabilité de certaines variantes du projet et formuleront de premières préconisations concernant les aspects suivants :

- Possibilité d'un transfert de compétence en matière de mobilité ;
- Répartition des responsabilités entre les différentes structures partenaires ;
- Possibilité d'envisager le cabotage et dans quelles conditions ;
- Possibilités et marges de manœuvre en ce qui concerne la tarification.

- Analyse relative au versement mobilité.

En outre, des demandes de compléments de l'analyse réglementaire étant intervenues en début d'année 2024, le présent rapport est complété sur les aspects suivants :

- Analyse des différents cas de figure en cas de classement / reclassement de voirie ;
- Possibilité ou non d'instaurer un péage urbain.

Le renforcement de la réglementation applicable apparaissant comme une piste intéressante pour le projet de CHNS, en fin de document, l'analyse intègre un volet relatif aux voies réservées.

**L'analyse se fonde sur le droit applicable en avril 2024. Elle vise à proposer un premier cadrage réglementaire et à apprécier plus particulièrement les questions des compétences, du cabotage, de la tarification.**

**Ces aspects, primordiaux et de nature à conditionner la faisabilité du projet, sont aussi fortement contraints en pratique par les exigences et souhaits des différentes parties prenantes ; la présente analyse réglementaire ne peut intégrer pleinement, notamment l'environnement politique du projet.**

**De manière générale, l'analyse sera à compléter et actualiser en fonction des informations / confirmation sur certains points qui demeurent en suspens et pour tenir compte du scénario d'aménagement retenu.**

## 2 / Clarification de la compétence mobilité et de sa répartition entre les différentes AOM

### 2.1. / Définition et répartition de la compétence en matière de mobilité

Le projet d'ampleur transfrontalière envisagé pose de réels questionnements de répartition des compétences et de responsabilités.

En premier lieu, il convient de déterminer ce que recouvre la compétence en matière de mobilité et de quelle façon cette "compétence mobilité" est répartie entre les différentes collectivités et autorités.

Les [articles L.1231-1 à L.1231-5 du Code des transports](#) définissent quelles sont les autorités organisatrices de mobilité (AOM) et précisent leurs responsabilités respectives.

Pour rappel et ainsi que défini par le Code des transports, une AOM est l'acteur public compétent pour l'organisation de la mobilité sur son territoire, son ressort territorial. L'autorité joue un rôle d'animation locale de la politique de mobilité en associant les acteurs du territoire et contribue aux objectifs de lutte contre le changement climatique, la pollution de l'air, la pollution sonore et la lutte contre l'étalement urbain.

La loi d'orientation des mobilités (dite loi LOM) du 24 décembre 2019<sup>1</sup> transforme en profondeur la politique des mobilités. Ainsi, et depuis le 1er juillet 2021 les autorités organisatrices de la mobilité dans leur ressort territorial sont :

- **les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles [...] les communautés de communes** après transfert de la compétence en matière de mobilité par les communes qui en sont membres. Ces dernières sont, par principe, les autorités organisatrices de la mobilité dans leur ressort territorial.

La communauté de communes peut également décider d'opter pour un transfert de compétence à un syndicat mixte à l'échelle du bassin de mobilité.

A noter que la Région devient AOM par substitution aux communautés de communes lorsque celles-ci ne souhaitent pas exercer la compétence d'AOM ou si aucune décision n'est prise à compter du 1er juillet 2021. Dans ce cas précis, la Région devient AOM locale sur le territoire de la communauté de communes qui n'est pas AOM. La Région dispose des mêmes prérogatives et obligations qu'un EPCI AOM. Nonobstant la substitution de la région, lorsqu'une des communes a transféré sa compétence d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, ce syndicat demeure compétent sur le périmètre de cette commune.

En outre, il ne faut pas omettre que la région doit assurer un rôle de cheffe de fil et est ainsi chargée d'organiser, en cette qualité, les modalités de l'action commune des autorités organisatrices de la mobilité.

- les **syndicats mixtes** peuvent devenir AOM suite à un transfert de cette compétence de la part de leurs membres.

En effet, l'[article L1231-10 du Code des transports](#) indique les éléments suivants :

*"sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de la mobilité (AOT) [...] peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification*

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

*coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés."* A noter que le département peut en être membre.

Étant AOM, les syndicats mixtes sont compétents pour organiser les services de mobilité listés à l'[article L. 1231-1-1 du Code des transports](#) sur leur ressort territorial et peuvent également percevoir le versement mobilité (sous réserve de la mise en place d'un service régulier de transport public de personnes, comme prévu par l'article L. 2333-66 du CGCT) (voir éclairages au sujet de la tarification ci-après dans l'analyse).

- **les pôles métropolitains** mentionnés à l'article L. 5731-1 du CGCT et les **pôles d'équilibre territorial et rural** (PETR) mentionnés à l'article L. 5741-1 du même code, après le transfert de cette compétence par les EPCI qui en sont membres.

La compétence des AOM, y compris pour la région substituée, implique pour ces autorités d'assurer les responsabilités suivantes ([Article L. 1231-1-1 du Code des transports](#)) :

- Organiser des services réguliers de transport public de personnes ;
- Organiser des services à la demande de transport public de personnes ;
- Organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10, dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article L. 3111-7 et à l'article L. 3111-8 ;
- Organiser des services relatifs aux mobilités actives définies à l'article L. 1271-1 ou contribuer au développement de ces mobilités ;
- Organiser des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur ou contribuer au développement de ces usages ;
- Organiser des services de mobilité solidaire, contribuer au développement de tels services ou verser des aides individuelles à la mobilité, afin d'améliorer l'accès à la mobilité des personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale et des personnes en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite.

En sus, les responsabilités suivantes peuvent également être assumées par les AOM ([Article L. 1231-1-1 du Code des transports](#)) :

- Offrir un service de conseil et d'accompagnement individualisé à la mobilité destiné aux personnes se trouvant en situation de vulnérabilité économique ou sociale ainsi qu'à celles en situation de handicap ou dont la mobilité est réduite ;
- Mettre en place un service de conseil en mobilité destiné aux employeurs et aux gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants ;
- Organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement.

**Le protocole urbain du GECT signé en 2018 mentionne plusieurs AOM intervenant sur le périmètre du GECT Alzette Belval :**

Pour le versant français :

- La Région Grand Est (Autorité Organisatrice de transports sur Alzette Belval),
- Le SMITU (Autorité Organisatrice de transports sur Alzette Belval),
- Le SMITRAL (Autorité Organisatrice de transports sur Alzette Belval),
- Le CCPHVA (comme partenaire associé),

Pour le versant luxembourgeois :

- L'Etat luxembourgeois représenté par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics (anciennement ministère du Développement durable et des infrastructures - Autorité Organisatrice de transports sur Alzette Belval),

- La Communauté des Transports (établissement visant l'amélioration de la coordination du réseau des transports publics \_ tout mode),
- la Ville d'Esch-sur-Alzette,
- La Commune de Mondercange,
- La Commune de Sanem,
- La Commune de Schifflange,

**Or, et en un lieu donné, et au regard du droit français il ne doit exister normalement qu'une AOM au niveau local (soit l'intercommunalité, les syndicats ou les pôles métropolitains/d'équilibre territorial et rural, soit la Région par substitution).**

**Ainsi, et comme il s'agit d'une compétence exclusive, la situation serait à régulariser par les collectivités françaises afin de trouver une solution adaptée et optimale. Parmi ces solutions, il existe la possibilité du transfert de compétence de mobilité.**

## **2.2. / Organisation de la compétence à l'échelle du bassin de mobilités**

Comme présenté ci-avant, la région peut être à la fois AOM locale en substitution des intercommunalités sur une portion de son territoire et AOM régionale sur l'ensemble de son territoire.

Elle assure aussi le rôle de cheffe de fil précisé par l'article L. 1111-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui indique notamment que la région :

*"est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives [...] 7° aux mobilités, notamment à l'intermodalité, à la complémentarité entre les modes de transports et à l'aménagement des gares".*

Plus précisément, cela concerne (article L. 1215-1 du Code des transports) :

- Les différentes formes de mobilité et l'intermodalité, en matière de desserte, d'horaires, de tarification, d'information et d'accueil de tous les publics ainsi que de répartition territoriale des points de vente physiques ;
- La création, l'aménagement et le fonctionnement des pôles d'échanges multimodaux et des aires de mobilité, notamment en milieu rural, ainsi que le système de transport vers et à partir de ces pôles ou aires ;
- Les modalités de gestion des situations dégradées afin d'assurer la continuité du service rendu aux usagers au quotidien ;
- Le recensement et la diffusion des pratiques de mobilité et des actions mises en œuvre en particulier pour améliorer la cohésion sociale et territoriale ;
- L'aide à la conception et à la mise en place d'infrastructures de transports ou de services de mobilité par les autorités organisatrices de la mobilité.

Les articles L1215-1 à L1215-5 du Code des transports précisent quant à eux les modalités et conditions de l'action commune des AOM. Ces actions **s'exercent à l'échelle de bassins de mobilité que la région définit et délimite, en concertation avec les autorités organisatrices de la mobilité, les syndicats mixtes de transport, les départements et, lorsque la région intervient, les communautés de communes ou communes concernées.**

Il est notamment indiqué à l'article L.1215-1 du code des transports que pour la mise en œuvre de son rôle de chef de file, la région conclut, à l'échelle de chaque bassin de mobilité, **un contrat opérationnel de mobilité avec les AOM, les**



syndicats mixtes de transport, les départements et les gestionnaires de gares de voyageurs ou de pôles d'échanges multimodaux concernés.

Pour le territoire, la définition du bassin de mobilité par la Région Grand Est et la définition des actions des AOM en son sein est à un stade assez précoce. En effet, le périmètre et le nom sont définis, mais aucun contrat opérationnel de mobilité n'est encore conclu.

Un tel contrat permettrait pourtant de clarifier et de définir les modalités de l'action commune des AOM ainsi que les modalités de la coordination avec les gestionnaires de voirie et d'infrastructures pour créer et organiser des conditions favorables au développement des mobilités. Ce d'autant plus que le contrat opérationnel de mobilité permet d'associer des partenaires y compris de part et d'autre de la frontière française et luxembourgeoise.

## 2.3. / Compétence mobilité et existence d'un GECT

Le 8 mars 2013, l'État luxembourgeois, quatre communes du Grand-Duché de Luxembourg (Esch-sur-Alzette, Mondorange, Sanem et Schifflange), l'État français et quatre collectivités françaises (la Communauté de Communes du Pays Haut Val d'Alzette, la Région Lorraine et les Conseils Départementaux de Moselle et de Meurthe-et-Moselle) ont mis en place le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) Alzette-Belval (sur le fondement du Règlement communautaire (CE) n°1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif aux Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT)).

En 2023, la ville de Rumelange rejoint le GECT Alzette Belval, ce qui porte à 13 le nombre de communes d'action pour le Groupement.

Or, l'article L.1231-4 du Code des transports indique les éléments suivants :

*"La région peut déléguer, **par convention**, toute attribution ainsi que tout ou partie d'un service ou plusieurs services énumérés aux articles L. 1231-1-1 et L. 1231-3 du présent code, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, à une autre autorité organisatrice de la mobilité, ou à un syndicat mixte mentionné à l'article L. 1231-10 du présent code [code des transports].*

***Dans le cas où un groupement européen de coopération territoriale (GECT) a été créé dans le ressort territorial de la région, la région peut déléguer, par convention, à ce groupement tout ou partie d'un service ou plusieurs services mentionnés aux articles L. 1231-1-1 et L. 1231-3. ».***

Un GECT n'a pas de compétences propres mais ses membres (Etats/Régions/Provinces/Intercommunalités) peuvent décider d'organiser une gouvernance mobilité durable à l'échelle du bassin de vie transfrontalier (à l'instar de ce que les Belges, Flamands et Wallons ont mis en place).

La création de bassins de mobilité concerne le territoire français. A ce titre, l'article L. 1215-2 du code des transports précise qu'un bassin de mobilité peut s'étendre sur le territoire d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre, et, lorsque l'importance des mobilités interrégionales le justifie, sur une échelle interrégionale. Il est à noter que les territoires transfrontaliers, bien que ne pouvant faire partie du bassin de mobilité, pourront être associés aux "contrats opérationnels de mobilité", l'article L. 1215-2 prévoyant l'association possible de "tout autre partenaire" (le choix du législateur a dans ce cadre été de donner une certaine souplesse aux collectivités pour s'organiser).

Bien sûr les compétences transférables au groupement sont limitées aux compétences respectives de leurs membres. Les prérogatives de puissance publiques telles que l'élaboration des politiques publiques, l'établissement de la

règlementation ou l'exercice des pouvoirs de police ne peuvent être transférées à un GECT. Les collectivités et autorités locales ne peuvent pas aller au-delà des compétences et des prérogatives qu'elles détiennent en interne.

Le Gouvernement Luxembourgeois étant membre du GECT et dans le silence des textes, un transfert de tout ou partie de sa compétence en matière de services de transports publics vers le groupement serait juridiquement envisageable.

En effet, la loi 5 février 2021 sur les transports publics confirme la compétence du ministre ayant les transports dans ses attributions. Aux termes de ce texte, le ministre ainsi désigné organise : *"les services de transports publics destinés à couvrir les besoins de déplacement de personnes tant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg que sur les relations entre le Grand-Duché de Luxembourg et les régions transfrontalières allemande, belge et française"*.

Il appartient à l'administration, placée sous l'autorité du ministre, dans les limites fixées par les lois et règlements et aux conditions économiques les plus avantageuses pour la collectivité et qui répondent aux besoins des usagers, d'assurer la planification opérationnelle et l'organisation des services de transports publics par route.

Relèvent notamment de ses responsabilités, l'optimisation et la gestion, en collaboration et avec le concours des autorités organisatrices compétentes en Allemagne, en Belgique et en France, des services de transports publics par route sur les relations transfrontalières ; ainsi que la coordination entre les différents opérateurs de transports publics nationaux et transfrontaliers.

Or et si rien ne le permet expressément, il ne semble ressortir d'aucune disposition du droit Luxembourgeois national en vigueur (ni des dispositions de la loi du 5 février 2021 suscitée, ni de celles de la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics<sup>2</sup>, ni des règlements ministériels<sup>3</sup> ou du Grand-Ducal<sup>4</sup> pris pour leur application), d'interdiction de transfert de compétence en matière de transport et de mobilité.

Il en va de même du cadre normatif régissant le GECT Alzette Belval (i.e : règlement communautaire 1082/2006<sup>5</sup>, dispositions de la convention et des statuts du GECT).

La Convention de coopération du GECT<sup>6</sup> prévoit d'ailleurs que le GECT pourra, par décision unanime de ses membres et modification de la convention, prendre en charge d'autres missions concourant au développement de l'agglomération transfrontalière de manière temporaire ou définitive.

Il serait également possible de préciser et de choisir si l'organisme a l'exclusivité de la mise en œuvre des missions transfrontalières qui lui sont confiées c'est-à-dire s'il se substitue à ses membres, ou s'il concourt à la réalisation d'une démarche transfrontalière plus globale. Dans l'hypothèse d'un transfert de compétence où le GECT se substituerait à ses membres pour accomplir les missions transfrontalières qui lui ont été confiées, il est important de noter que ce transfert est limité aux missions transfrontalières et n'affecte pas l'exercice de cette même compétence en interne sur le territoire de la collectivité concernée.

---

<sup>2</sup> Loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers

<sup>3</sup> Règlement ministériel du 6 février 2020 fixant les conditions de transport et les tarifs des transports publics.

<sup>4</sup> Règlement grand-ducal du 27 septembre 2005, déterminant les conditions d'exécution des dispositions de l'article 22 de la loi du 29 juin 2004 sur les transports publics

<sup>5</sup> RÈGLEMENT (UE) N°1302/2013 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n°1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type

<sup>6</sup> Convention entérinée par la création du GECT Alzette Belval par arrêté préfectoral 2012-36 du 31.01.2012 et l'installation du GECT Alzette Belval le 08.03.2013 - Modification 1 validée par l'AG du GECT Alzette Belval en date du 17.10.2022

Il ressort de ce qui précède qu'un transfert de compétence de la région Grand Est / de L'Etat Luxembourgeois au profit du GECT serait règlementairement envisageable. Ce transfert reste toutefois sous réserve de l'existence d'une convention qui viendrait en fixer la durée, définir les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle.

Si rien ne semble l'empêcher juridiquement, reste qu'en pratique, le transfert de compétence mobilité du ministère de la Mobilité et des Travaux public, vers le GECT ne semble ni souhaité, ni forcément souhaitable. En effet et à ce jour, ce transfert pourrait faciliter la coopération et l'instauration d'une tarification unique, mais il ne présenterait pas d'intérêt direct pour le Grand-Duché de Luxembourg. Or, le renforcement de la coopération transfrontalière reste de la compétence de chaque État membre et de sa volonté politique de la promouvoir, tout en considérant ses intérêts nationaux.

Il est donc fort peu probable que le GECT "prenne" la compétence mobilité sur l'ensemble de son territoire et le fait pour le GECT Alzette Belval de n'exercer la compétence mobilité que pour le versant français serait contraire à son action.

Enfin et quand bien même une telle délégation de compétence transport serait acceptée unanimement par les membres et régie par convention, la coopération nécessitera l'intervention de l'Etat aux côtés du GECT pour la partie des compétences non transférables. Il en irait par exemple ainsi du respect des règles de sécurité, de la police de la circulation...

## 3 / Eclairages sur la réglementation en matière de tarification transfrontalière

### 3.1. / La tarification existante

Depuis le 1er mars 2020 les transports en commun sont gratuits sur l'ensemble du territoire du Grand-Duché du Luxembourg.<sup>7</sup> La gratuité des transports s'arrêtant à la frontière, un billet ou abonnement transfrontalier est nécessaire pour voyager au-delà du territoire du Grand-Duché.

La tarification unique existe déjà entre le Grand-Duché du Luxembourg et l'Allemagne, entre le Grand-Duché du Luxembourg et la Belgique, mais aussi entre le Luxembourg et la France, notamment dans les moyens de transports publics par route. Le système de tarification "RegioZone" sur les lignes RGTR permet d'utiliser des abonnements mensuels uniques sur ces lignes vers l'Allemagne et vers la France, avec des titres de transports similaires à ceux des transports publics nationaux.

La tarification RegioZone des liaisons transfrontalières par autobus se base sur un prix unique et progressif par zone.

Deux zones ont été définies en fonction de leur éloignement par rapport au Luxembourg :

- RegioZone 1 – Toutes les lignes transfrontalières RGTR ainsi que la ligne 410 (à l'exception des arrêts à Dillingen et Saarlouis de la ligne 405 & de la ligne L40 Saarbrücken-Express) ;
- RegioZone 2 – (Hors du périmètre d'étude) et qui concerne les arrêts à Dillingen et Saarlouis de la ligne 405 & la ligne L40 Saarbrücken-Express.

En ce qui concerne les voyages transfrontaliers, le droit Luxembourgeois prévoit en effet que, sur les lignes d'autobus publiques transfrontalières qui sont organisées et financées par l'État luxembourgeois, sont appliqués les tarifs "RegioZone".

Le voyage gratuit est valable à l'intérieur du Grand-Duché de Luxembourg pour l'ensemble des arrêts situés au-delà de la frontière luxembourgeoise.

A noter que des accords transfrontaliers peuvent être conclus et des tarifs d'exception appliqués. En effet, le ministre compétent peut conclure des accords bi- ou multilatéraux avec les autorités des pays voisins concernant des lignes transfrontalières non organisées ou financées par l'État. D'autres tarifs peuvent alors être introduits. Le ministre compétent peut en outre décider, d'appliquer soit la gratuité, soit des tarifs réduits d'exception, sur certaines lignes, ou pour certaines catégories de bénéficiaires.<sup>8</sup>

Concernant les lignes "RegioZone", il n'est pas permis d'effectuer des trajets uniquement sur la partie française.

A ce jour, il s'avère en effet que seule la montée est autorisée dans le sens de circulation allant de la France vers le Luxembourg et que seule la descente est autorisée dans le sens allant du Luxembourg vers la France. Cette exigence est expressément signifiée dans la dernière autorisation de circulation délivrée par la DREAL.

**Cette limitation relèverait d'une exigence Française et Luxembourgeoise. En effet, la France ne souhaite pas faire de concurrence déloyale avec des lignes étrangères aux opérateurs français. Pour le Luxembourg qui organise et finance à ce jour les lignes transfrontalières du RGTR, permettre le cabotage (voir analyse spécifique dans les développements**

<sup>7</sup> Règlement ministériel du 6 février 2020 fixant les conditions de transport et les tarifs des transports publics

<sup>8</sup> Titre 4 articles 9 et 10 du règlement suscité de 2020

ci-après), sans pouvoir compter sur un corridor à haut niveau de service, présenterait à ce jour effectivement des contraintes trop importantes en termes d'horaires et de modalités d'exploitation.

### 3.2. / Le cadre réglementaire applicable et le versement mobilité

Comme présenté ci-avant et ainsi que cela est prévu par le Code des transports, l'institution et l'organisation des services publics de transport réguliers et à la demande sont confiées, dans les limites de leurs compétences respectives, à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements en tant qu'autorités organisatrices.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la tarification, **il revient à l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) - à l'exception de la Région lorsqu'elle est AOM locale par substitution - d'instaurer le versement mobilité sur son ressort territorial.**

Dans une communauté de communes qui ne se serait pas vu transférer la compétence d'AOM, une commune peut continuer d'exercer un service de mobilité après le 1er juillet 2021 et en informe la Région qui est devenue AOM sur le territoire de la communauté de communes. Si la commune prélevait du versement mobilité, elle peut continuer à le faire (Art. L. 2333-64 et suivants du code général des collectivités territoriales - CGCT).

L'AOM fixe sur son ressort territorial le taux unique qui s'appliquera aux employeurs d'au moins 11 salariés. Ce taux doit être fixé par une délibération de l'AOM compétente et ne pourra pas dépasser les taux plafonds fixés par la loi. **La délibération doit énumérer les services de mobilité, mis en place ou prévus, qui justifient le taux du versement.**

**Elle doit identifier les services réguliers mis en place et prévus, ainsi que le type de services qui pourraient justifier un taux plus élevé.**

A noter à cet égard que peuvent notamment justifier une élévation du taux (allant de 0,55 % à 1,75 %) la nécessaire réalisation d'un site propre, d'une nouvelle infrastructure de transport pour un service routier ou guidé. L'augmentation est alors fonction du nombre d'habitants de la commune ou de l'EPCI concerné et sous réserve d'une réalisation des travaux nécessaires dans les 5 ans. Il ne s'agit en aucun cas d'une obligation.

Ainsi qu'expressément mentionné dans les textes, les taux prévus sont des taux plafond, l'AOM ne peut aller au-delà, mais rien ne l'empêche de fixer un taux en deçà. Suivant la même logique, la majoration du taux dans l'hypothèse où un site propre serait réalisé **reste une faculté et n'est pas obligatoire.**

Désormais, et depuis l'entrée en vigueur de la loi LOM<sup>9</sup>, **l'instauration du versement mobilité est donc conditionnée par l'organisation par l'AOM d'un service régulier de transport public de personnes** (ligne de bus par exemple) et à l'exception des services de transport scolaire (Art. L. 2333-66 à 68 du CGCT).

Le versement mobilité est affecté au **financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains et non urbains exécutés dans le ressort territorial de l'AOM**. Peuvent aussi être pris en compte les dépenses des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement dans le ressort territorial de l'AOM, **concourent à la desserte du territoire dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation de la mobilité**. Le versement est également affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de toute action relevant des compétences des autorités organisatrices de la mobilité au sens des articles L. 1231-1 et L. 1231-1-1 du code des transports et ci-dessus définies. Ainsi, le versement mobilité peut financer des actions concourant au développement des mobilités actives et partagées (ex : pistes cyclables, aires de covoiturage, plateforme de covoiturage...).

Les **tarifs des services publics de mobilité sont fixés par convention passée entre l'autorité compétente et l'entreprise exécutant le service de transport**. En l'absence d'une telle convention, l'entreprise est tenue de communiquer à

<sup>9</sup> LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

l'autorité compétente, pour homologation, les tarifs qu'elle envisage d'appliquer. Si cette dernière n'a pas dans les 20 jours fait connaître son éventuelle opposition, les tarifs sont réputés homologués. Un report de délai d'un mois est toutefois possible afin de permettre de permettre la réunion du conseil régional, du conseil départemental, du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante ([Art. R. 1231-5 et suivants du code des transports](#)).

En outre, l'instauration d'un versement mobilité implique une démarche concertée et la mise en place **d'un comité d'usagers** réunissant les entreprises, les syndicats de voyageurs et les référents mobilité. L'AOM consulte ce comité au moins une fois par an et avant toute instauration ou évolution du taux du versement mobilité ([Art L. 1231-5 du code des transports](#)).

**A ce jour, le ministère de la Mobilité et des Travaux publics du Grand-Duché de Luxembourg organise et finance les lignes transfrontalières du RGTR. Si toutefois les AOM françaises (collectivités et / ou syndicats mixtes) souhaitaient seules ou avec les autorités Luxembourgeoises organiser les lignes pour la partie située en France, elles pourraient le faire dans le respect de ce cadre réglementaire et par le biais d'une convention passée avec les autorités Luxembourgeoises. Le tarif d'usage de la ligne serait fixé par convention entre l'AOM compétente et l'entreprise de transport. Le versement mobilité pourrait être instauré par l'AOM et contribuer en tout ou partie au financement et au fonctionnement du CHNS.**

## 4 / Réflexions sur le cabotage de voyageurs

### 4.1. / Rappels généraux

Pour rappel, il existe ce qui est communément appelé en droit "la hiérarchie des normes". Au sein de cette hiérarchie pyramidale, le droit européen dispose d'une place prépondérante et supérieure au droit national.

Le droit européen est constitué des règlements et des directives. A la différence du règlement, qui est applicable dans les États membres directement après son entrée en vigueur, la directive n'est pas d'application directe. Elle doit d'abord être transposée en droit national avant de devenir applicable dans chaque États membres.

Ainsi, le règlement s'impose aux états membre dès son entrée en vigueur. Il en résulte que le règlement n° 1073/2009 du parlement européen et du conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus européen de l'Union européenne s'impose aux états membres et ainsi à la France depuis son entrée en vigueur.

### 4.2. / Cadre normatif entourant le cabotage

#### 4.2.1. - Les services de transports de voyageurs admis

Le cabotage permet aux transporteurs internationaux de fournir un service « intérieur » sur une ligne transfrontalière. Le cabotage existe tant pour le transport de marchandise que pour le transport de personnes.

L'objectif de l'Union Européenne est d'obtenir un marché libéralisé des services de transports routiers, sans créer de concurrence déloyale. Ainsi, le règlement (CEE) n° 684/92 du 16 mars 1992 a contribué à l'ouverture du marché des transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus en autorisant toute entreprise de transport de l'Union à effectuer des services de transport de passagers pour plus de neuf personnes (conducteur compris) entre les États membres. Ce règlement a été complété et modifié par le règlement (CE) n° 11/98 du Conseil du 11 décembre 1997, qui a introduit une licence communautaire, délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement, aux entreprises de transport pour compte d'autrui de voyageurs en autocar et autobus.

Ces deux règlements ont été fusionnés dans un règlement unique<sup>10</sup> en 2009 pour préciser et simplifier les règles du transport international de passagers par la route des services d'autocar et de bus sur le territoire de l'Union ainsi que les conditions dans lesquelles les transporteurs non-résidents peuvent exploiter des services de transport nationaux à l'intérieur d'un État membre. Ce règlement admet donc le cabotage des voyageurs, pour autant qu'il ne soit pas la finalité principale du service de transport (en d'autres termes, il doit être consécutif à un service international régulier).

Ce règlement (CE) n° 1073/2009 du 21 octobre 2009 a ainsi établi un cadre juridique favorable à la libéralisation des transports et basé sur les principes généraux suivants :

- Principe du respect de la libre concurrence ;
- Libre accès aux marchés de transport sans discrimination en raison de la nationalité ou du lieu d'établissement du transporteur, à condition d'être habilité dans l'État d'établissement à effectuer des transports internationaux.

Ce règlement distingue deux catégories transports internationaux de voyageurs :

- Les services réguliers<sup>11</sup> : "*les services qui assurent le transport de voyageurs selon une fréquence et sur un trajet déterminé, les voyageurs pouvant être pris en charge et déposés à des arrêts préalablement fixés*" ;

<sup>10</sup> RÈGLEMENT (CE) No 1073/2009 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) no 561/2006

<sup>11</sup> 2° Art 2 du règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009

- Les services occasionnels.<sup>12</sup> : *"les services qui ne répondent pas à la définition des services réguliers, y compris les services réguliers spécialisés, et qui ont pour principale caractéristique de transporter des groupes constitués à l'initiative d'un donneur d'ordre ou du transporteur lui-même"*.

Il admet ainsi le cabotage pour (article 15 du règlement suscité) :

- **Les services réguliers spécialisés**, à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur ;
- **Les services occasionnels** ;
- **Les services réguliers**, exécutés par un transporteur non-résident dans l'état membre d'accueil durant un service régulier international conformément au présent règlement, **  l'exception des services de transport répondant aux besoins d'un centre urbain ou d'une agglomération**, ou aux besoins de transport entre ce centre ou cette agglomération et les banlieues. Les transports de cabotage ne peuvent pas être exécutés indépendamment de ce service international.

Sur ce dernier point, il semblerait que le cabotage ne soit pas admis, dès lors qu'il concerne des services réguliers de transport " **répondant aux besoins d'un centre urbain ou d'une agglomération**" (ou aux besoins entre ce centre ou cette agglomération et les banlieues). Ainsi, et par a contrario, le cabotage lors d'un service régulier hors agglomération et hors centre urbain semble être autorisé.

Il est également important de souligner que l'article 15 dudit règlement de 2009 précise que les transports de cabotage ne peuvent être exécutés indépendamment d'un service international.

A ce titre, un ancien document du ministère des Transports et de la Mobilité durable<sup>13</sup> s'interrogeait d j à 2003 sur le cabotage en agglomération. Au regard des projets présentés, il concluait que le règlement pouvait être interprété de 2 manières : *"soit le cabotage est autorisé pour un service urbain régulier, même indépendamment de l'existence d'un service international, dans ce cas le cabotage serait entièrement libre du point de vue du droit européen, soit les services urbains réguliers sont exclus de toute possibilité de cabotage"*. Il est également indiqué dans ce document que *" la majorité des lignes transfrontalières étudiées entre dans la définition des services urbains et suburbains"*.

Afin de pouvoir en dégager des enseignements pour le GECT et les possibilités (ou non) de cabotage à l'avenir pour le projet, il convient d'analyser la façon dont ces notions (pour celles qui existent) sont traitées en droit national.

Selon l'[article R 110-2 du Code de la route](#), une agglomération désigne un *"espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde"*. Sont des zones hors agglomérations les zones extérieures aux villes et villages. Il faudra en ce sens veiller à des options de circulation de services régulier de transport en dehors des agglomérations et des centres urbains.

Par ailleurs, l'[article R. 3111-37 12  du Code des transports](#) définit la liaison routière internationale de la façon suivante : *"liaison dont l'une des extrémités est située en dehors du territoire national et l'autre sur le territoire métropolitain ou sur le territoire de l'une des collectivités suivantes : Guadeloupe, Guyane, Martinique ou La Réunion "*.

L'[article R3111-55 du code des transport](#) indique pour sa part que : *"sont des transports routiers internationaux de voyageurs les services à destination ou en provenance d'un point situé hors de la France et empruntant, pour une partie de leur parcours, le territoire français"*.

<sup>12</sup> 4  Art 2 du règlement (CE) n  1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009

<sup>13</sup> Ministère de l'équipement, du Logement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, "transports collectifs transfrontaliers de voyageurs au sein des agglomérations transfrontalières", Actes du séminaire d'Hendaye des 28 et 29 novembre 2002 et suites données en 2003



Le droit interne a en outre traduit les mesures prévues par le règlement de 2009 dans le Code des transports. Ainsi, les articles L.3421-1 à L.3421-2 et R.3421-1 à R.3421-5-1 de ce texte encadrent le cabotage du transport de personnes en France.

Parmi ces dispositions, celles de l'[article L.3421-2 Code des transports](#) viennent notamment définir et admettre le cabotage de la manière suivante :

*"Les entreprises de transport public routier de personnes non établies en France peuvent, à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs et sous réserve que l'objet principal de ce service soit le transport de voyageurs entre des arrêts situés dans des Etats différents, assurer des services librement organisés dans les conditions définies à la section 3 du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er de la présente troisième partie".*

L'[article R3421-3 du Code des transports](#) précise pour sa part que :

*"Constitue un service ayant pour objet principal le transport de voyageurs entre des arrêts situés dans des Etats différents, au sens de l'article L. 3421-2, un service régulier routier européen dont le nombre de places commercialisées par véhicule pour le transport intérieur est, entre deux arrêts, inférieur ou égal à 50 % de la capacité de ce véhicule".*

Il nous semble ressortir de tout ce qui précède que, le droit au cabotage, prévu par le règlement européen de 2009, permet aux transporteurs internationaux et donc aux transporteurs européens, de fournir un service « intérieur » (origine et destination du parcours situés dans le même pays) sur une ligne transfrontalière. Ce service ne pourra être utilisé pour une desserte en agglomération et de manière générale, ne pourra être majoritairement utilisé en vue d'une desserte interne et non transfrontalière.

Cependant, il est à noter qu'en février 2019, le Parlement a adopté en première lecture sa décision sur la [proposition de la Commission visant à modifier le règlement \(CE\) n° 1073/2009 afin d'ouvrir davantage les marchés nationaux aux services de transport par autocars et autobus](#).

Il est notamment proposé de modifier l'article 15 pour y inscrire la suppression de l'obligation selon laquelle les services réguliers doivent être exécutés durant un service régulier international et l'interdiction d'exécuter les opérations de cabotage sous la forme de services réguliers, indépendamment d'un service international.

Ce même article 15 pourrait alors être formalisé de la manière suivante :

*"Les transports de cabotage sont autorisés pour les services suivants :*

- a) les services réguliers spécialisés assurés à titre temporaire, à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur;*
- b) les services occasionnels assurés à titre temporaire;*
- c) les services réguliers fournis conformément au présent règlement."*

Néanmoins, malgré une définition qui pourraient être simplifiée, l'interdiction dans les centres urbains et suburbains semble persister au 12° des considérants introductifs dudit règlement.

Cette proposition est toujours en cours de procédure législative ordinaire européenne et il n'est pas encore possible d'en faire application. Elle démontre toutefois une tendance favorable à une plus grande marge de manœuvre dans le recours au cabotage.

Reste que le service de transport, est soumis à autorisation préalable de l'Etat et que les transporteurs sont dans l'obligation de respecter certaines conditions, présentées ci-après.

#### 4.2.2. - L'autorisation préalable et les conditions à respecter par les transporteurs

Le règlement du 21 octobre 2009 définit également les conditions préalablement requises à l'exécution de ces transports :

- le transporteur doit être en possession d'une licence communautaire qui atteste son admission au marché des transports internationaux par route (article 4 dudit règlement).
- le service doit être effectué au moyen de véhicules aptes à transporter plus de 9 personnes y compris le conducteur (article 1 dudit règlement).
- le service régulier fait l'objet d'une autorisation préalable établie au nom du transporteur et délivrée pour une durée maximale de 5 ans. La demande d'autorisation est introduite auprès de l'autorité compétente sur le territoire duquel se trouve un des points de départ, c'est à dire un des terminus du service. L'autorisation est délivrée en accord avec les autorités compétentes des pays traversés. Les services occasionnels sont exemptés de cette autorisation (chapitre III dudit règlement).

A noter que les transports internationaux de voyageurs sont soumis à autorisation préalable et doivent être assurés par des entreprises de transport au moyen de véhicules aptes à transporter plus de 9 personnes assises, conducteur compris ([Art R.3111-57 du Code des transports](#)).

En application du [décret n° 2021-50 du 20 janvier 2021](#), et depuis le 1er février 2021, l'autorité délivrant l'autorisation mentionnée au premier alinéa de l'[article R3111-62 du Code des transports](#) ou l'autorité compétente mentionnée au second alinéa du même article, est la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et du Logement (DREAL) de la région où se situe le premier passage de frontière du territoire national franchie par le service de transport régulier.

**Le droit au cabotage, prévu par le règlement européen de 2009, permet aux transporteurs internationaux (et donc aux transporteurs européens) de fournir un service « intérieur » (origine et destination du parcours situés dans le même pays) sur une ligne transfrontalière.**

**Ce service est soumis à autorisation préalable de l'Etat et, une fois autorisé, les passagers « en cabotage » doivent représenter moins de 50 % de l'ensemble des passagers, et générer moins de 50 % du chiffre d'affaires de cette ligne internationale.**

**Aussi le cabotage nous semble envisageable sur les lignes projetées, dès lors qu'il concerne un transport occasionnel de voyageurs ou surtout comme envisagé, un transport régulier de voyageurs. Dans ce second cas les conditions suivantes devront être respectées :**

- le service de transport ainsi rendu ne devra pas avoir majoritairement vocation à répondre aux besoins de desserte d'un centre urbain ou d'une agglomération,
- ni à assurer majoritairement une desserte interne et nationale,

**Bien sûr il appartiendra également au transporteur d'obtenir une autorisation préalable, laquelle sera délivrée par la DREAL côté français, ou par le Ministère côté Luxembourgeois.**

**En outre, l'organisation de ce cabotage et du service sera régie par conventions (ou par voie d'avenants aux conventions existantes) passées entre les différentes parties prenantes, les AOM et les transporteurs.**

**Différents montages contractuels avec les transporteurs seraient alors envisageables : dans le cas où le transporteur intervient seul sur la ligne, alors et en plus de l'autorisation et de la licence communautaire, il pourrait signer une convention ou un accord avec une autorité organisatrice étrangère ou un transporteur étranger.**

Dans le cas où la liaison transfrontalière serait assurée par des transporteurs aux nationalités différentes, en plus des autorisations internationales obligatoires (autorisation et licence communautaire), des conventions lieraient les transporteurs entre eux.

D'autres montages pourraient être envisagés, permettant d'associer aux transporteurs, leurs autorités organisatrices respectives.

## 5 / Procédures de classement et de déclassement de voiries

Afin de couvrir tous les cas de figure, les développements ci-dessous rappellent le cadre juridique applicable avant de présenter successivement les différentes procédures qui sont à mener en fonction des aménagements projetés et de leurs impacts sur les fonctions de desserte de la voie concernée.

### 5.1. / Rappel des principes et du cadre juridique applicable

Le code de la voirie routière emploie les notions de classement et de déclassement dès lors qu'une voie est incorporée au domaine public routier d'une collectivité (ou de l'Etat), ou au contraire dès lors qu'elle y est soustraite.

Ces notions sont définies de la façon suivante :

- Le **classement** est l'acte administratif qui confère à une route son caractère de voie publique et la soumet au régime juridique du réseau auquel elle se trouve incorporée. S'il s'agit d'une voie nouvelle, le classement ne prendra effet que le jour de sa mise en service.
- Le **déclassement** est l'acte administratif qui fait perdre à une route son caractère de voie publique et la soustrait au régime juridique auquel elle se trouvait intégrée.

Un bien fait partie du domaine public à la double condition d'être affecté à un service public et d'avoir fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public (Art. L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques).

Le domaine public routier comprend l'ensemble des biens appartenant aux collectivités (ou à l'Etat) et affectés aux besoins de la circulation terrestre (à l'exception des voies ferrées).

En ce qui concerne plus spécifiquement le domaine public routier des collectivités, il est précisé, au 2ème alinéa de l'article L.131-4 du Code de la Voirie Routière que : "Les délibérations du Conseil Départemental concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable *sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie*".

Selon la même logique et pour le domaine communal, l'article L. 141-3 du code de la voirie dispose que : "les délibérations concernant le classement ou le déclassement sont dispensées d'enquête publique préalable *sauf lorsque l'opération envisagée a pour conséquence de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation assurées par la voie*".

Il convient donc déterminer au préalable et pour chaque section de route concernée, si l'aménagement est ou non susceptible de porter atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation de la voie, afin de savoir quelle est la procédure applicable et notamment si une enquête publique préalable est ou non nécessaire.

Une réponse du ministre de l'Intérieur à une question écrite d'un sénateur (JO Sénat du 16/02/2006) apporte quelques précisions permettant de mieux appréhender à cette notion "*d'atteinte aux fonctions de desserte et de circulation*" :

- Ainsi, la **transformation d'une voie publique en espace non affecté à la circulation générale** (voie verte, promenade, aire de détente ou de sport) porte atteinte à la commodité de la circulation et reste soumise à l'exigence d'une enquête préalable,
- De même, une collectivité doit assortir sa décision de déclassement d'une voie d'une enquête publique, lorsque cette opération de déclassement porte **atteinte à l'exercice du droit d'accès des propriétaires riverains**.

Lorsque le déclassement d'une section de route ne porte pas atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation, elle s'effectue après le seul accord de la collectivité dont le domaine routier est concerné, sans enquête publique préalable. En revanche et dès lors qu'il s'agit de donner une nouvelle affectation à la voie, l'enquête publique préalable aux décisions de classement ou de déclassement est requise.

## 5.2. / Cas d'un transfert de voirie sans atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation

Dans le cadre du projet et selon le scénario retenu, un boulevard urbain pourrait notamment être requalifié en rue. Ainsi un transfert juridique et de compétence devra s'opérer pour que la route départementale devienne une route communale.

Or en l'occurrence, une procédure de classement ou de déclassement à proprement dite ne semble pas nécessaire, puisque la route ne perdra à aucun moment son caractère de voie publique. Il s'agirait ainsi d'un transfert du domaine public routier du département vers le domaine public routier de la commune.

Concernant le transfert de route, il semble exister une première possibilité selon laquelle une cession amiable puisse être engagée en vertu de l'[article L. 3112-1 du Code des collectivités territoriales](#).

Cet article dispose en effet que : "*les biens des personnes publiques [...] qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public*".

Afin de sécuriser la procédure il semblerait utile de prévoir concomitamment un déclassement de la voie départementale et un reclassement dans la voirie communale.

A cet égard, l'[article L. 141-3 du Code de la voirie routière](#) indique que : "*le classement et le déclassement des voies communales sont prononcés par le conseil municipal. [...]*".

L'article [L. 131-4 du même code](#) prévoit, en toute logique, que : "*Le classement et le déclassement des routes départementales relèvent du conseil départemental*."

En pratique, le conseil départemental devrait dans un premier temps se saisir du déclassement de la voie par délibération. Dans un second temps, le conseil municipal confirmerait ce changement de domanialité par délibération également. Ce transfert de propriété devrait donner lieu aux formalités de publicité foncière.

Cette procédure est importante. Comme le rappelle en effet une jurisprudence<sup>14</sup> de 2019 qui précise que le [seul] déclassement d'une voie départementale ne vaut pas le classement en voie communale. Un déclassement départemental ne vaut transfert dans la voirie communale **que s'il y a acte de classement** par la commune.

En fonction de la consistance du projet et de la modification des conditions de desserte qu'il pourrait entraîner, la procédure serait à compléter par une enquête publique.

<sup>14</sup> Conseil d'État, 8ème chambre, 27/12/2019, n° 420302, Inédit au recueil Lebon [\[en ligne\]](#)

### 5.3. / Cas d'un transfert de voirie soumis à enquête publique du fait de l'atteinte aux fonctions de desserte ou de circulation

Dès lors qu'il s'agit de donner une nouvelle affectation à la voie, l'enquête publique préalable aux décisions de classement ou de déclassement est requise.

À défaut d'enquête relevant d'une autre réglementation et ayant porté sur ce classement ou déclassement, l'enquête rendue nécessaire est organisée conformément aux dispositions du Code des Relations entre le Public et l'Administration (Art. L.134-1, L. 134-2 et R.134-3 et suivants) et du Code de la Voirie Routière (Art. R.131-3 à R.131-8 pour les voies départementales et Art. R. 141-4 à 10 pour les voies communales).

**A noter que lorsqu'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique est requise, elle pourra aussi porter sur le déclassement. Ce qui permettra d'organiser une seule enquête publique pour le projet (Art. L. 131-4 du Code de la voirie routière).**

### 5.4. / Focus sur les responsabilités respectives des collectivités en matière de gestion et d'entretien des routes

Le réseau routier français est géré par différents acteurs, responsables à la fois de la construction, de l'entretien, de l'exploitation, ou de la sécurité des différents types de routes.

Le tableau ci-dessous recense pour chaque type de routes ou de voies quelles sont les entités publiques responsables, qui sont les décideurs et les services gestionnaires.

Type de routes / voies	Entité publique responsable	Décideur	Services constructeurs et gestionnaires de la route
<b>Autoroutes concédées</b>	État	Ministre chargé des transports	Sociétés concessionnaires
<b>Autoroutes non concédées et routes nationales</b>	État	Ministre chargé des transports	Directions interdépartementales des routes
<b>Routes départementales</b>	Département	Conseil départemental	Services techniques du département
<b>Voies communales</b>	Commune	Conseil municipal	Services techniques de la commune

Compte tenu des enjeux du projet CHNS et des voies potentiellement concernées, les développements ci-dessous se focalisent sur les routes départementales et les voies communales et présentent de façon plus précise quelles sont les responsabilités respectives des collectivités.

- **Les voies communales** : elles appartiennent aux communes. C'est le conseil municipal de la commune concernée qui prend les décisions concernant la construction, l'entretien, les travaux. Dans certains cas, cette responsabilité est confiée à une Métropole ou une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine (transfert possible de compétence).

L'article L.141-8 du code de la voirie routière dispose que : les dépenses d'entretien des voies communales font partie des dépenses obligatoires mises à la charge des communes (par l'article L. 221-2 du code des communes). En outre, le maire exerce la police de la circulation sur l'ensemble des voies à l'intérieur de l'agglomération, (Art. L. 2212-2 du CGCT).

La police municipale recouvre selon le 1° de l'article L. 2212-2 du CGCT « *tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements (...)* ».

- **Les routes départementales** : elles appartiennent aux départements. C'est le conseil départemental qui prend les décisions concernant les routes départementales se situant sur son territoire. En effet, conformément à l'article L.131-2 du code de la voirie routière, il incombe au département d'assurer l'aménagement et l'entretien des routes départementales. Il s'agit pour cette collectivité d'une dépense obligatoire en vertu du 16° de l'article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il en résulte que, sur une route départementale traversant l'agglomération d'une commune, le département exerce la compétence voirie en tant que propriétaire et gestionnaire de la voie ; il est compétent pour opérer tous travaux d'aménagement ou d'entretien de son domaine routier à l'intérieur des agglomérations, incluant tous les accessoires indissociables de la voie - trottoirs y compris (Art. L. 2111-2 du CGPPP).

Mais la commune a aussi des obligations concernant les routes départementales en agglomération dans la mesure où le maire exerce la police de la circulation sur l'ensemble des voies de l'agglomération (incluant les routes départementales). (Art. L. 2213-1 du CGCT).

Aussi et en pratique, **le département et la commune concluront utilement une convention visant à clarifier leurs obligations respectives**. Telle est d'ailleurs la recommandation du Ministère<sup>15</sup>.

Le code de la voirie routière prévoit les règles permettant **la coordination des travaux exécutés sur les voies publiques situées à l'intérieur des agglomérations**. Il appartient au maire d'assurer la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances situées en agglomération, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat sur les routes à grande circulation.

Les propriétaires, affectataires ou utilisateurs de ces voies, les permissionnaires, concessionnaires et occupants de droit communiquent périodiquement au maire le programme des travaux qu'ils envisagent de réaliser ainsi que le calendrier de leur exécution. Le maire porte à leur connaissance les projets de réfection des voies communales. Il établit, à sa diligence, le calendrier des travaux dans l'ensemble de l'agglomération et le notifie aux services concernés. Le refus d'inscription fait l'objet d'une décision motivée, sauf lorsque le revêtement de la voie, de la chaussée et des trottoirs n'a pas atteint trois ans d'âge. (Art. L.115-1).

En outre, le code de la voirie routière vient encadrer **le transfert de maîtrise d'ouvrage**. Ce transfert s'opère par voie de conventions. En effet, une collectivité ou un EPCI peut confier, par convention, la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie de son domaine public routier à une autre collectivité ou à un autre EPCI. Cette convention précise alors les conditions dans lesquelles la maîtrise d'ouvrage est exercée et en fixe le terme. Par principe, cette maîtrise d'ouvrage est exercée à titre gratuit. Elle peut toutefois donner lieu à une indemnisation (Art. L. 115-2).

Enfin et dans le cas particulier d'un projet d'infrastructure de transport, impliquant des **travaux de déviation des réseaux enterrés sous les voies ou routes**, la maîtrise d'ouvrage des travaux de déviation des réseaux inclus dans l'emprise de la future infrastructure de transport appartient à la personne publique exerçant la compétence transport et qui est à l'origine du projet.

Concernant la prise en charge des frais afférents au déplacement des canalisations et réseaux engendrés par l'implantation d'une nouvelle infrastructure de transport en commun, la réponse varie en fonction des circonstances particulières propres à chaque espèce.

Le sous-sol des voies urbaines appartient par principe à la collectivité propriétaire de la voie. Il en résulte que l'exploitant d'un réseau qui y est enterré doit être considéré comme bénéficiant d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Il revient donc à l'exploitant du réseau de prendre financièrement en charge les frais de déviation de ses installations souterraines.

---

<sup>15</sup> Question écrite n° 20891, réponse à Jean-Marie Mizzon (Moselle - UC), JO Sénat du 24 juin 2021

La jurisprudence retient que cette prise en charge de l'exploitant du réseau suppose néanmoins que deux conditions soient cumulativement réunies :

- Il faut que les travaux soient entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé ;
- et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine.

Dans le cadre d'un projet d'infrastructure de transport en commun, la réalisation de ces deux critères a été reconnue dès lors que l'infrastructure de transport public (en l'espèce un tramway) tendait à améliorer la fluidité de la circulation sur la voie ; d'autre part, sur le second critère, que l'implantation de ce tramway était conforme à la destination du domaine public routier.

Ce principe suppose bien sûr qu'aucune convention passée entre le gestionnaire de la voie affectée par le projet d'infrastructure de transport en commun et le ou les exploitants de réseaux n'en dispose autrement.

**Il résulte de tout ce qui précède qu'en fonction du type de voie concernées par le projet, différentes collectivités seront compétentes pour donner leur accord et passer des conventions (communes, départements, EPCI...). La maîtrise d'ouvrage des travaux de déviation des réseaux inclus dans l'emprise de la future infrastructure de transport appartiendra à la personne publique exerçant la compétence transport et qui est à l'origine du projet. Les frais afférents au déplacement des canalisations et réseaux engendrés par l'implantation de l'infrastructure pourront être pris en charge par les exploitants.**



## 6 / Possibilité d'instaurer un dispositif visant à limiter la circulation / à favoriser celle des transports en commun

### 6.1. / Expérimentation d'un péage urbain non pérennisée

La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 avait introduit la possibilité d'instituer, à titre expérimental et pour une durée de 3 ans, dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants, un péage urbain.

En effet, pour ces agglomérations et sous réserve qu'elles aient été dotées d'un plan de déplacements urbains <sup>16</sup> approuvé prévoyant la réalisation d'un transport collectif en site propre, une tarification des déplacements effectués au moyen de véhicules terrestres à moteur pouvait être instaurée.

Cette tarification spécifique ou "péage urbain", pouvait alors être mise en place à la demande de l'autorité organisatrice de la mobilité afin de limiter la circulation automobile et de lutter contre la pollution et les nuisances environnementales (Art. 1609 quater A du code général des impôts).

**Cette disposition a toutefois été abrogée par la loi de finances pour 2022 <sup>17</sup>(L. fin. 2022 n° 2021-1900, 30 déc. 2021, Art. 98). Le dispositif du péage urbain n'existe donc plus. S'il n'a pas été pérennisé, ni remplacé par un dispositif semblable, d'autres expérimentations visant à limiter la circulation ont été depuis lors envisagées. Une modulation des péages est également applicable en fonction de certains critères.**

### 6.2. / Modulation des péages applicables à certaines catégories de véhicules

#### 6.2.1. - Modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route

Depuis la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010<sup>18</sup>, le code de la voirie routière comporte des dispositions relatives à la modulation des péages applicables aux véhicules de transport de marchandises par route (Art. L. 119-5 et s.).

Les modulations des péages ainsi prévues ont pour but de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de résorber la congestion du trafic, de réduire les dommages causés aux infrastructures, de favoriser leur utilisation optimale et d'améliorer la sécurité routière (Art. L. 119-6).

Afin de transposer des modifications de la directive "Eurovignette" <sup>19</sup>et depuis 2013, l'article L. 119-7 du code de la voirie routière dispose que les péages sont modulés en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule, au sens de l'annexe 0 à la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des véhicules pour l'utilisation d'infrastructures routières. Ces modulations de péages sont applicables aux contrats de concession conclus à partir du 1er janvier 2010.

Par ailleurs, les péages peuvent être modulés, pour tenir compte de l'intensité du trafic, en fonction du moment de la journée, du jour de la semaine ou de la période de l'année (Art. L. 119-7 du code de la voirie routière).

<sup>16</sup> PDU remplacé par le plan de mobilité depuis 2021

<sup>17</sup> LOI n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

<sup>18</sup> LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

<sup>19</sup> Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures dite "Eurovignette"

## 6.2.2. - Modulation des péages applicables aux véhicules de transport de personnes par route

Le péage peut être modulé en fonction de la classe d'émission EURO du véhicule, au sens de l'annexe 0 de la directive "Eurovignette" 1999/62/CE, définie selon le niveau d'émission de gaz à effet de serre.

Une modulation des péages en fonction du moment de la journée, de la date et du jour de la semaine est également prévue.

A noter que, tant pour le transport de marchandises, que pour celui de personnes par route, les péages applicables aux véhicules dont le PTAC est supérieur à 3,5 tonnes, prévus par les contrats de concession pour lesquels la procédure d'appel d'offres a été initiée avant le 24 mars 2022 ou pour lesquels la procédure d'appel d'offres est initiée après le 24 mars 2022, peuvent être modulés en fonction de la classe des émissions de CO2 du véhicule (Art. L. 119-11 du code de la voirie routière).

L'amplitude de cette modulation est fixée par le cahier des charges annexé au contrat de concession (C. voirie routière, art. R. 119-38).

**Si elles sont susceptibles d'induire des effets bénéfiques en termes de trafics évités et de gestion des flux sur le réseau secondaire concerné pas le projet, alors ces possibilités de modulation des péages vis-à-vis de certaines catégories de véhicules pourraient être intéressantes à étudier et à intégrer à la stratégie globale.**

## 6.3. / Des possibilités élargies en matière de création de voies réservées

### 6.3.1. - Le principe

La loi LOM<sup>20</sup> du 24 décembre 2019 étend le pouvoir de police de la circulation du maire sur le réseau routier communal afin de lui permettre de **créer des voies réservées aux transports en commun, aux taxis, aux véhicules transportant un nombre minimal d'occupants (dont le covoiturage) ou aux véhicules à très faibles émissions.** (Article 35, V – voir focus relatif à la définition des VTFE ci-après).

Elle confirme et précise le pouvoir de police de la circulation du préfet et du président du conseil départemental, respectivement sur le réseau routier national et sur le réseau routier départemental hors agglomération, pour réglementer la circulation et créer des voies réservées à ces mêmes catégories de véhicules. (Article 35, VII).

Deux catégories de voies réservées sont à considérer sur les voies à caractéristiques autoroutières<sup>21</sup> :

- **Les VRTC** : les voies réservées aux véhicules de transports collectifs, qui correspondent, pour l'essentiel, aux voies réservées implantées à la droite de la chaussée, en lieu et place de la bande d'arrêt d'urgence (BAU) ;
- **Les VR2+** réservées aux véhicules de transport en commun, aux taxis, aux véhicules transportant deux occupants ou plus et aux véhicules à très faible émission qui mobilisent une voie de circulation existante ou requiert l'ajout d'une voie, ce sont les VR2+.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les VRTC, ces voies sont exclusivement réservées à l'ensemble des véhicules de Transports en Commun, au sens de l'article R. 311-1 du Code de la route ; leur accès peut être restreint aux seuls véhicules de Transport en Commun assurant des lignes régulières de transport collectif dûment autorisées par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation.

<sup>20</sup> LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

<sup>21</sup> Infrastructures à chaussées séparées comportant deux voies de circulation au moins, exploitées à 90 km/h ou 110 km/h, assurant des fonctions de voies structurantes d'agglomération

### 6.3.2. - Le dispositif de contrôle des voies réservées

Des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules peuvent être mis en œuvre par les services de police et de gendarmerie nationales, par les services de police municipale de la ou des communes sur le territoire desquelles a été instituée cette voie (Article 39 créant un nouvel article L. 130-9-1 du code de la route).

Ces dispositifs de contrôle peuvent, après autorisation par arrêté préfectoral, qui précise notamment les modalités d'information associée à la mise en place des dispositifs de contrôle :

- constater le nombre de personnes à bord des véhicules (dans le cas de voies réservées au covoiturage) ;
- croiser ce constat avec la consultation du registre des certificats de la qualité de l'air (dans le cas de voies réservées aux véhicules à très faibles émissions) et de listes « blanches » des véhicules autorisés (dans le cas de voies réservées aux bus et aux taxis) et au besoin du système d'immatriculation des véhicules.

Le déploiement de ces dispositifs de contrôle doit être fait dans le respect des dispositions de la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978<sup>22</sup>.

La création des voies réservées est entrée en vigueur dès la promulgation de la loi fin décembre 2019. Les objectifs de déploiement étaient initialement fixés à 2020 en ce qui concerne les dispositifs de vidéo-verbalisation assistée par ordinateur, fin 2021 pour ce qui est des dispositifs de contrôle automatisé intégral. Ces dispositifs font encore à ce jour l'objet d'expérimentations.

Aussi et dans l'attente d'un dispositif de contrôle automatisé homologué, les dispositifs de contrôle s'appuieront de manière privilégiée sur de la vidéoverbalisation assistée par ordinateur ou, lorsque c'est possible, par l'intervention sur site des forces de l'ordre.

A noter qu'un arrêté du 24 août 2020<sup>23</sup> vient fixer le cadre de l'expérimentation d'une signalisation routière relative aux voies réservées pour une durée de 4 ans. Ce texte définit les visuels de signalisation autorisés, les conditions d'implantation exigées, la procédure de demande d'autorisation à respecter ainsi que les conditions d'évaluation de cette expérimentation.

**Le dispositif renforcé et les possibilités facilitées de création de voies réservées pourraient aussi être une piste intéressante à exploiter pour le CHNS.**

<sup>22</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

<sup>23</sup> Arrêté du 24 août 2020 relatif à l'expérimentation d'une signalisation relative aux voies de circulation réservées à certaines catégories de véhicules sur certains axes