



ALEXANDRA ADERNO,
avocate,
cabinet Seban et associés

Transport urbain

Les autorités organisatrices de mobilité (AOM) sont à présent compétentes pour organiser de nombreux services de transport urbain, notamment relatifs aux mobilités actives.

Conseil régional

La région est désormais qualifiée « d'AOM régionale » sur son territoire. Elle pourra organiser des services relatifs aux mobilités actives et aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur.

Modes actifs

Les mobilités actives sont définies comme l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée.

communautés urbaines, les métropoles, la métropole de Lyon, les communes, les communautés de communes, les syndicats mixtes et les pôles d'équilibre territorial et rural après le transfert de la compétence en la matière.

LA QUALITÉ D'AOM AUX COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Le terme de « groupements » a été abandonné par la LOM. Désormais, l'article L.1231-1 du code des transports qualifie expressément les communautés de communes, dès lors que la compétence « mobilité » leur aura été transférée par les communes membres, comme des « autorités organisatrices de la mobilité dans leur ressort territorial ». Bien davantage, afin de réduire les disparités territoriales en matière d'organisation de la mobilité et d'assurer un maillage plus dense, l'article 8 de la LOM envisage l'hypothèse selon laquelle les communes membres d'une communauté de communes n'auraient pas transféré leur compétence d'organisation de la mobilité.

A cet égard, et à défaut pour la communauté de communes d'être compétente en matière d'organisation de la mobilité, la région exerce de droit la compétence sur son territoire, sauf en ce qui concerne les services déjà organisés par les communes membres, qui peuvent continuer, après en avoir informé la région, à les organiser librement.

La compétence de droit de la région en la matière permet de circonscrire exactement son intervention à un territoire défini par la loi, qui ne correspond pas à l'intégralité de son périmètre géographique et qui peut ne pas être d'un seul tenant, si les communes membres conservent leur compétence. Toutefois, s'agissant de la

possibilité pour les communes membres qui n'exerceraient pas la compétence en matière d'organisation de la mobilité d'informer la région de leur souhait de poursuivre l'organisation des services de transport mis en place, force est de constater que le texte manque de précision quant aux modalités de mise en œuvre de la

Mobilités (1/5)

La nouvelle répartition des compétences entre autorités organisatrices

Après plus d'un an de débats parlementaires, et alors que son adoption était attendue plus tôt dans l'année, la loi d'orientation des mobilités, déjà rebaptisée « LOM », a finalement été promulguée le 24 décembre dernier (1). Cette promulgation fait suite à la décision du Conseil constitutionnel du 20 décembre 2019 (2), qui a partiellement censuré la loi. Force est de constater que les dispositions des articles relatifs à la nouvelle répartition des compétences en matière de mobilité entre les autorités organisatrices de mobilité (AOM) ne font pas partie du champ de la censure du Conseil constitutionnel.

En effet, l'article 8 de la LOM, qui traite des compétences confiées aux différentes AOT, ne faisait pas partie des dispositions soumises au contrôle des juges constitutionnels. Partant, à l'issue des discussions parlementaires, la réorganisation des compétences en matière de mobilité est demeurée incontestée. Cette réorganisation

s'articule autour de deux axes majeurs qui sont l'enrichissement des compétences confiées aux AOM préexistantes et aux anciennes autorités organisatrices de transport, mais aussi le renforcement du maillage territorial des mobilités et de l'intermodalité des modes de transport à travers la désignation de nouvelles AOM.

LA DÉSIGNATION DE NOUVELLES AOT

La LOM révisé considérablement la liste des AOM. En effet, dans sa version résultant de la loi dite « Notre » (3), l'article L.1231-1 du code des transports prévoyait que les autorités compétentes pour organiser la mobilité étaient les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport. Désormais, la liste a été précisée, puisque les AOM sont les communautés d'agglomération, les



La LOM révisé considérablement la liste des AOM qui n'étaient alors que les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport.

procédure d'information. En effet, le texte garde le silence sur le délai pour procéder à cette information, alors même que la région devient AOM de droit, au 1^{er} juillet 2021.

L'ENCHEVÊTREMENT DES AOM COMPÉTENTES SUR UN MÊME TERRITOIRE

Si ces nouvelles dispositions de la LOM assurent un certain maillage territorial dès lors que chaque territoire disposera d'une AOM, il n'en demeure pas moins que, selon certaines hypothèses, de nombreuses AOM de types différents, menant chacune des politiques distinctes en faveur de la mobilité, pourront intervenir sur un même territoire.

Effectivement, à l'échelle d'une région, celle-ci pourra être compétente de droit pour organiser la mobilité sur une partie du territoire d'une communauté de communes, tandis que certaines communes poursuivront l'organisation des services mis en place après en avoir préalablement informé la région. Les syndicats mixtes compétents pourront également intervenir pour le compte d'autres communes. Enfin, certaines communautés de communes voisines mettront en place directement les services en matière de mobilité.

Si des services de mobilité seront offerts sur l'intégralité du territoire, leur unité, leur cohérence et leur intermodalité interrogent. En effet, si la desserte de chacun des territoires pourra ainsi être assurée, il apparaît que le niveau de services proposés dépendra nécessairement de l'orientation choisie par chaque AOM compétente en la matière.

En outre, la compétence de droit, et, par défaut, de la région en tant qu'AOM peut aisément être remise en cause si l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou la commune délibèrent en ce sens selon des hypothèses précisément définies. Il en va ainsi en cas de fusion entre deux communautés de communes ou en cas de création d'un syndicat mixte de transport de droit commun ou d'un syndicat relevant de la loi dite «SRU» (4). Par conséquent, la demande de transfert de la compétence d'organisation de la mobilité se fait par délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire dans un délai de un an à compter de l'entrée en vigueur

RÉFÉRENCE

Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM).

de l'arrêté de fusion, de l'adhésion d'une commune à un EPCI ou de l'adhésion à un syndicat mixte.

La région saisie d'une telle demande n'a pas à se prononcer sur son bien-fondé puisque la simple adoption d'une délibération en ce sens suffit à entraîner un transfert de droit de la compétence d'organisation de la mobilité au profit de l'EPCI ou du syndicat mixte désigné.

Toutefois, la LOM fixe le cadre d'un tel transfert de compétences. En effet, il est précisé que le transfert de la compétence intervient dans les dix-huit mois suivant la délibération de la commune ou de l'EPCI. De plus, l'article 8 de la LOM prévoit que le transfert des services réguliers de transport public, des services à la demande de transport public et des services de transport scolaire intégralement effectués dans le ressort territorial de l'EPCI ou de la commune intervient dans un délai librement convenu entre les parties. Partant, on aurait pu s'interroger, au regard de la formulation retenue, sur la possibilité que le transfert de la compétence d'organisation de la mobilité et le transfert des services de transport, auparavant organisés par la région, interviennent selon un calendrier distinct. La communauté de communes serait ainsi devenue AOM dans un délai de dix-huit mois tandis que le transfert des services existants, jusqu'alors organisés par la région, aurait pu intervenir plus tardivement si la continuité du service public l'exigeait et dès lors que les modalités du transfert auraient été parfaitement établies.

Une telle interprétation doit toutefois être écartée et il semble que les deux dispositions doivent se lire de manière combinée. De sorte que le transfert de la compétence et des services organisés antérieurement par la région intervient à la même date, enserrée dans un délai maximum de dix-huit mois, librement déterminée par les parties.

La fixation de la date du transfert des services peut notamment être précisée

dans le cadre de la convention financière qui doit être conclue. A défaut, une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, telle qu'elle a été envisagée par la loi «Notre» (5), est réunie.

Notons que contrairement à la loi «Notre» (6) qui prévoyait le transfert de la compétence de transport régulier interurbain et de transport scolaire des départements aux régions, sans préciser le cadre juridique applicable aux biens et équipements afférents à l'exercice de ces compétences, la LOM indique expressément que les transferts de la compétence d'organisation de la mobilité sont soumis aux dispositions des articles L.1321-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'ENRICHISSEMENT DES COMPÉTENCES CONFIÉES AUX AOM

UN PANEL DE COMPÉTENCES PLUS LARGE CONFIÉ AUX AOM

Les articles L.1231-1 et suivants du code des transports énuméraient les missions confiées aux AOM. A cet égard, il apparaît qu'elles étaient chargées d'organiser des services réguliers de transport public de personnes et pouvaient également organiser des services de transport à la demande. De plus, cette disposition reconnaissait la compétence aux AOM de concourir au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur.

Utiliser le terme «concourir» en lieu et place du vocable «organiser» créait un doute sur les missions qui pouvaient réellement être dévolues aux AOM. L'utilisation du terme «concourir» laissait en effet penser que les AOM ne pouvaient pas prendre l'initiative de développer ou d'organiser de tels modes de transport, mais qu'elles pouvaient seulement accompagner leur expansion. Les articles L.1231-14 et suivants du CGCT détaillaient, avec plus ou moins de clarté, les missions à même d'être confiées aux AOM. Relevons notamment que si l'article L.1231-15 du code des transports prévoyait que l'AOM pouvait, en cas de carence de l'initiative privée, mettre à dispo- ➤●●

●○ situation du public des plateformes dématérialisées de covoiturage pour faciliter la mise en relation de conducteurs et de passagers, il ne semblait pas directement lui confier une compétence d'organisation en la matière.

Si la LOM n'a pas considérablement modifié l'article L.1231-15 du code des transports, elle énumère néanmoins clairement les compétences des AOM, notamment s'agissant des services relatifs aux usages partagés des véhicules terrestres à moteur (7). Ainsi, elles bénéficient maintenant d'une base juridique afin de créer et d'organiser des services de covoiturage sur leur territoire, à travers la conclusion de partenariats ou de contrats de la commande publique. Les AOM se voient donc toujours confier le soin d'organiser des services urbains réguliers et à la demande de transport public de personnes.

L'article L.1231-1-1 prévoit d'autre part expressément que les AOM sont compétentes en matière de transport scolaire par renvoi aux dispositions des articles L.3111-7 et suivants du code des transports. Rappelons à ce titre que la compétence d'organisation des transports scolaires a été confiée à la région depuis la loi « Notre ». Toutefois, l'article L.3111-8 du code des transports a toujours prévu que l'AOM exerce la compétence au sein de son ressort territorial.

La LOM confie en outre clairement aux AOM le soin d'organiser des services relatifs aux mobilités actives ou de contribuer à leur développement. Les mobilités actives sont définies, de façon non exhaustive, comme « l'ensemble des modes de déplacement pour lesquels la force motrice humaine est nécessaire, avec ou sans assistance motorisée » (8). A cet égard, les AOM sont donc désormais compétentes pour organiser des services de vélo ou de trottinette. Leurs missions de conseil sont également considérablement renforcées à travers des objectifs définis par la loi, tels que le handicap ou l'organisation de la mobilité dans les bassins d'emplois susceptibles de générer des flux importants de déplacements.

LA RÉGION, UNE AOT DEVENUE AOM

Conformément à l'article L.1231-1-1 du code des transports, la région se voit confier les mêmes missions que les AOM lorsqu'elle exerce cette compétence sur le territoire d'une communauté de communes. Ainsi, la mise en œuvre de services de mobilité partagée par la région à une échelle locale réduite lorsqu'elle est AOM doit se combiner avec la mise en œuvre des services de transport non urbains et scolaires qu'elle assure sur son territoire en sa qualité d'autorités organisatrices (9).

Par ailleurs, outre sa compétence de droit pour assurer l'organisation des services de mobilité partagée sur le territoire d'une communauté de communes, la région est également désormais qualifiée « d'autorité organisatrice de la mobilité régionale » (10).

Hormis les services non urbains qu'elle organise traditionnellement, elle pourra également mettre en place des services réguliers de transport public, des services à la demande, des services relatifs aux mobilités actives et des services relatifs aux usages partagés. Elle sera donc compétente sur le territoire des communes et des communautés de com-

munes n'ayant pas la compétence d'organisation de la mobilité pour assurer la mise en place de ces services de mobilité partagée, et pourra, de plus, organiser de tels services au niveau interurbain.

La compétence d'autorité organisatrice de la mobilité régionale tend donc à améliorer l'intermodalité des services de transport entre les différents échelons d'autorités organisatrices. L'intermodalité pourra être assurée entre les services de mobilité partagée mis en œuvre par la région sur le territoire d'une communauté de communes et les services de mobilité partagée qui seront organisés au niveau interurbain, facilitant les déplacements pendulaires.

Un tel dispositif instaure une nécessité plus grande pour les AOM de collaborer à la définition et à l'organisation de leurs services de mobilité. Afin d'assurer un maillage régional effectif du service public de transport, il ne fait aucun doute qu'elles

devront planifier en concertation leurs orientations.

La LOM organise également la possibilité pour la région de déléguer sa compétence d'AOM et d'AOM régionale. Cette délégation de compétences s'établit dans les conditions de droit commun prévues à l'article L.1111-8 du CGCT. Notons à ce sujet que la loi définit largement les délégataires de la compétence en prévoyant que toute collectivité relevant d'une autre catégorie peut se voir confier l'organisation de la mobilité. A fortiori, une telle formulation permettrait au département, qui n'est plus AOT depuis la loi « Notre » (11), de se voir confier l'organisation de la mobilité interurbaine ou sur le territoire d'une communauté de communes.

Il convient de noter que le département n'a pas seulement l'opportunité d'être AOT de second rang en matière de mobilité et/ou de mobilité régionale puisqu'il peut aussi être le délégataire de la région ou d'une AOM en matière de transport scolaire. Or si les délégations de compétences en matière de transport sont susceptibles de conférer une souplesse certaine entre les autorités organisatrices, elles pourraient également nuire aux objectifs de maillage territorial et d'intermodalité souhaités par la LOM en créant un morcellement des compétences entre les différents échelons de collectivités.■



L'intermodalité pourra être assurée entre les services de mobilité partagée mis en œuvre par la région sur le territoire d'une communauté de communes.

(1) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) CC, 20 décembre 2019, DC n° 2019-794.

(3) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(4) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, art. 111.

(5) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 133.

(6) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 15.

(7) Code des transports, art. L.1231-1-1.

(8) Code des transports, art. L.1271-1.

(9) Code des transports, art. L.3111-1 et suiv.

(10) Code des transports, art. L.1231-3.

(11) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. 15.

À PARAÎTRE

Mobilités : « Les nouvelles sources de financement » ; « L'ouverture des données des services de transport et l'encadrement du MaaS » ; « Le déploiement de nouvelles solutions pour se déplacer » ; « Vers des déplacements plus propres ».