

les Cahiers Scientifiques du Transport

N° 31/1997 - Pages 5-29

Laetitia Dablanc

*L'invisibilité juridique du transport des
marchandises en ville*

L'INVISIBILITE JURIDIQUE DU TRANSPORT DES MARCHANDISES EN VILLE

LAETITIA DABLANC

LATTS

CNRS, ECOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSEES,

UNIVERSITE PARIS - VAL-DE-MARNE, UNIVERSITE DE MARNE-LA-VALLÉE

Le transport du fret en ville est effectué le plus souvent au moyen de véhicules utilitaires légers (60% des enlèvements et livraisons dans une agglomération de la taille de celle de Bordeaux par exemple¹). Il relève pour une part souvent majoritaire d'un transport pour compte propre (65% des enlèvements et livraisons dans le cas de Bordeaux). Pour la fraction du transport effectuée par un professionnel du transport, le milieu urbain est caractérisé par une forte présence d'entreprises ayant peu ou pas de salariés (entreprises unipersonnelles) (MERLET, 1995), souvent simples sous-

¹ Tous les résultats évoqués ici relatifs à l'agglomération bordelaise proviennent d'une enquête réalisée en 1994-1995 auprès d'établissements industriels et commerciaux générateurs, d'entreprises de transport et de chauffeurs-livreurs de l'agglomération de Bordeaux (territoire de la communauté urbaine) (L.E.T., 1996).

traitantes "tractionnaires" d'entreprises de transport ou messagerie plus importantes. Le fret urbain correspond en outre, pour une grande part, à des déplacements de proximité, souvent internes à une agglomération (pour les trafics bordelais, un tiers des mouvements ont pour origine et destination le territoire de la communauté urbaine). Enfin les opérations annexes à la conduite proprement dite (chargement et déchargement, auxquels il faut souvent ajouter les temps d'attente, la manutention chez le réceptionnaire, les opérations administratives à effectuer) constituent en moyenne plus de 40% du temps total passé par les conducteurs/livreurs à leurs activités urbaines (BERNADET, 1997)². Ces opérations annexes représenteraient par exemple à Paris 50% des coûts totaux du transport de fret en ville (HUSSON, 1989)³.

Or, déjà mal prises en compte par les instruments statistiques existants⁴, et composant une réalité mal connue des gestionnaires des villes, ces caractéristiques du fret en milieu urbain échappent de fait largement aux règles multiples du droit du transport⁵. Nous nous proposons ici d'évoquer trois facettes de "l'invisibilité juridique" du transport urbain des marchandises. Tout d'abord son faible taux d'encadrement par le dispositif législatif national ; ensuite l'insuffisance du traitement juridique des opérations annexes au transport ; enfin l'inadéquation des réglementations locales de circulation et d'urbanisme en la matière.

² Citant deux enquêtes effectuées en 1983 et 1993 par P. Hamelin (HAMELIN, 1995).

³ A partir d'une enquête réalisée d'août à septembre 1988 auprès de 2800 entreprises industrielles et commerciales établies à Paris.

⁴ A titre d'exemple, la base de données SITRAM (Système d'information sur les transports de marchandises) du ministère de l'Équipement, principale source française d'information sur les trafics de marchandises, ignore les mouvements des véhicules de moins de trois tonnes de charge utile et présente les résultats par département ou région, et non par unité urbaine. La France n'est pas la seule, les spécialistes américains du "*Urban Goods Movement*" se plaignent encore régulièrement du manque de données statistiques en la matière. Certains en ont fait un thème de recherche : parmi les travaux les plus diffusés ces deux dernières années dans ce champ figure l'élaboration d'une méthode spécifique d'estimation des flux de poids lourds en agglomération "lorsque les sources statistiques sont hétérogènes et insuffisantes" (LIST, TURNQUIST, 1994).

⁵ Le droit français du transport de marchandises relève de sources disparates : codes (code du commerce, de la route, de la voirie...), accords paritaires comme la convention collective des transports routiers, pratiques anciennes formalisées par une jurisprudence abondante, que n'a pas réussi à entièrement unifier et rénover la Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 (RÉMOND-GOUILLOUD, 1993). Nous reviendrons sur ces différentes sources juridiques au long de la discussion.

1. UN ACCES FACILE AU MARCHE COMME AUX PROFESSIONS

Le fret est *a priori* une activité éminemment "privée", mais le transport des marchandises a été et reste une cible importante de l'intervention publique (TESKE et *al.*, 1995). Cette intervention, aujourd'hui, évolue. Le transport de marchandises relevait traditionnellement d'une réglementation économique, celle de l'accès au marché des transports et de la fixation de ses prix, née historiquement de la volonté de protéger le transport ferroviaire sur ses marchés naturels (la zone longue, les envois lourds)⁶. Depuis quelques années, les politiques de "déréglementation" des transports⁷ ont progressivement réduit l'importance de la réglementation de l'accès au marché au profit d'une réglementation plus indirecte de l'accès aux professions (SALINI, 1996). En juillet 1998, ce processus s'achèvera avec la mise en place des licences communautaires qui serviront de document unique à l'exercice des activités de transport routier public (TILCHE, 1997).

Comment s'insère, dans cette évolution réglementaire générale, le transport se déroulant en zone urbaine ? Pour l'accès au marché comme aux professions, force est de constater que la régulation des activités urbaines du fret se trouve encore à un stade embryonnaire.

1.1. UN ACCES LARGE AU MARCHE

Les éléments restants de réglementation de l'accès au marché du transport routier de marchandises relèvent aujourd'hui en France d'un système "d'autorisations de transport". Ces autorisations, attachées à l'usage d'un véhicule, ne sont plus contingentées puisque délivrées par le préfet aux entreprises "qui en font la demande"⁸ pourvu qu'elles répondent à un certain nombre de conditions : elles peuvent être refusées sur des critères qualitatifs (tels que le respect des réglementations ou la productivité de l'entreprise)

⁶ La réglementation du marché des transports est née en France avec le décret-loi du 19 avril 1934 qui a établi un contingentement des activités de transport routier de petite et surtout grande distance. Le décret du 14 novembre 1949, chargé d'aménager la "coordination" des différents modes de transport de façon plus souple qu'en 1934, perpétuait le contingentement des licences nécessaires au transport de longue distance.

⁷ L'année 1986 marque en France la fin du contingentement des licences, remplacées par un système d'autorisations par un décret du 14 mars 1986.

⁸ Art. 16 du décret du 14 mars 1986.

mais aussi en fonction de besoins régionaux en capacité de transport, même si dans les faits ce dernier critère n'est plus utilisé⁹.

Or ces autorisations, qui permettent, dans un contexte global de surcapacité (BERNADET, 1997), une certaine régulation du marché des transports, ne concernent pas la majorité des activités urbaines du fret. Sont en effet exemptées les entreprises effectuant du transport pour compte propre, les entreprises travaillant en zone courte (la réforme de 1986 n'a pas supprimé la distinction entre transport en zone courte et transport en zone longue¹⁰), et surtout les entreprises utilisant des véhicules de poids total autorisé en charge (PTAC) inférieur ou égal à 3,5 tonnes. De plus, le système actuel étend de fait les dérogations à l'usage de véhicules dont le PTAC n'excède pas 7,5 tonnes, usage pour lequel le certificat d'inscription au registre des transporteurs (voir plus loin) fait office de titre d'exploitation.

1.2. UN ACCES LARGE A LA PROFESSION

Bien qu'affichant des objectifs, tels que la sécurité, communs à l'ensemble des activités du transport, la réglementation des professions (c'est-à-dire au sens large des conditions sociales, financières ou techniques de l'exercice d'une activité de transport) tarde à se traduire par une redéfinition des frontières traditionnelles du transport routier des marchandises (SALINI, 1996). La zone courte, les véhicules légers ou le transport pour compte propre demeurent encore peu concernés.

Soulignons d'abord que le fret urbain ne constitue pas une catégorie spécifique d'activité ou de métier, ce que montre par exemple la nomenclature d'activités française, sur laquelle est fondée en particulier la Convention collective des transports routiers. Cette nomenclature a abandonné depuis 1992¹¹ la distinction réglementaire entre transport de zone courte et transport de zone longue au profit de catégories fonctionnelles.

⁹ « Depuis le début des années quatre-vingt dix, il n'existe plus de recommandations quantitatives et les seuls critères pris en compte sont donc de nature qualitative, l'accent étant mis, selon les années, sur tel ou tel critère mis en avant par des circulaires ministérielles. L'augmentation des autorisations a donc été très rapide" (BERNADET, 1997:97).

¹⁰ Dans un transport de zone courte, la marchandise est chargée et déchargée dans la même zone. Il existe une zone courte par département, représentant un cercle de 150 à 200 km de rayon autour du chef-lieu du département (les zones courtes sont déterminées par l'arrêté ministériel du 28 mai 1986 modifié le 30 décembre 1993). La zone longue couvre l'ensemble du territoire métropolitain.

¹¹ à l'occasion du remplacement de la nomenclature des activités et des produits (NAP) par la nomenclature des activités françaises (NAF), par référence à la nomenclature des activités européennes.

Mais la détermination d'une activité de "transport routier de marchandises de proximité", qui inclut le "transport routier à caractère urbain ou de proximité, consistant à enlever ou à livrer des marchandises emballées ou non lors de déplacements de courte durée", si elle fait dorénavant apparaître le mot "urbain", exclut la "messagerie"¹² et le fret express, qui forment des classes spécifiques.

Surtout, la réglementation professionnelle ne concerne qu'une partie restreinte du fret urbain en excluant encore largement le transport pour compte propre et le transport effectué par des véhicules utilitaires légers.

La première des réglementations professionnelles relève du registre des transporteurs auquel doivent s'inscrire les entreprises de transport. Les dérogations en la matière sont nombreuses. Tout d'abord, les entreprises effectuant du transport pour compte propre échappent, par définition, au registre. Profitant des imprécisions qui continuent de caractériser la définition juridique du compte propre¹³, des situations de "faux compte propre" se sont développées dans lesquelles des transporteurs privés assurent de fait un service pour compte d'autrui¹⁴.

Les dispositions de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) sur les conditions d'exercice de la profession¹⁵ permettent à d'autres catégories du transport d'échapper au registre. Ces dispositions répondent à des directives européennes datant de 1974 et imposant trois conditions d'entrée (honorabilité, capacité financière, capacité professionnelle) dont chaque pays

¹² La messagerie est définie comme "la collecte d'envois multiples (groupage) de moins de trois tonnes groupés sur des quais pour constituer des chargements complets aptes à remplir des véhicules de transport pour dégroupage au quai du centre réceptionnaire et livraison au domicile du destinataire". Elle relève désormais, dans la NAF, de "l'organisation du transport de fret" et non du transport lui-même.

¹³ Il n'existe plus (depuis l'abrogation du décret de 1949) de définition légale du compte propre, mais les trois conditions sur lesquelles était fondée l'ancienne définition restent souvent utilisées par les juges en cas de litige : le véhicule doit appartenir à l'entreprise ou avoir été pris en location régulière, la marchandise transportée doit entrer directement dans les activités propres de l'entreprise, et l'activité ne doit constituer que le complément d'une activité principale. Mais en pratique la notion de compte propre se révèle difficile à cerner. La définition européenne diffère de la définition française traditionnelle en ce sens qu'elle exclut la location de véhicule avec conducteur.

¹⁴ ce qui est illégal : si une société peut transporter, avec ses propres véhicules, pour le compte d'une succursale (sans personnalité juridique propre), elle ne peut le faire pour celui d'une entreprise extérieure, ni d'une filiale. Elle effectuerait dans ce cas un transport pour compte d'autrui sans les autorisations nécessaires, ce qui constitue un délit.

¹⁵ Article 8-I de la LOTI.

détermine les modalités précises. Les États membres sont autorisés à en dispenser les transporteurs utilisant des véhicules légers, définis comme de poids total en charge n'excédant pas 6 tonnes ou de charge utile n'excédant pas 3,5 tonnes. Les autorités nationales ont en outre la possibilité d'abaisser ces seuils, ce qu'a fait la France : le décret d'application de la LOTI du 14 mars 1986 prévoit une inscription au registre des transporteurs et des loueurs dès lors que l'entreprise utilise des véhicules excédant "3,5 tonnes de poids maximal autorisé et 14 m³ de volume utile".

Initialement, le volume utile minimal conditionnant l'inscription au registre était fixé à 19 m³, laissant hors registre de nombreux petits transporteurs, en particulier en milieu urbain. Sous la pression des professionnels du transport, le seuil a été abaissé¹⁶ à 14 m³, obligeant (et ce avant le 1er septembre 1997) les utilisateurs de véhicules légers de volume utile compris entre 14 et 19 m³ à s'inscrire au registre sous peine de devoir transformer leur flotte. Devant les difficultés rencontrées par les transporteurs pour se conformer aux nouvelles exigences, une circulaire récente¹⁷ assouplit les règles en proposant sous certaines conditions un stage spécifique de 40 heures à l'issue duquel la capacité professionnelle serait accordée.

Le seuil actuel reste cependant suffisamment élevé pour qu'une majorité d'entreprises continuent d'échapper au registre, malgré quelques tentatives de réforme¹⁸.

Le problème cependant pourrait être à terme résolu puisqu'un projet de directive européenne¹⁹ durcit les conditions d'accès à la profession de transport routier, en soumettant en particulier l'ensemble des utilisateurs professionnels de véhicules utilitaires, *quel que soit le type de véhicule*, à l'obligation d'obtention d'une attestation de capacité professionnelle : "les nouvelles exigences incluront aussi les transporteurs routiers qui effectuent des transports pour le compte d'autrui à l'aide de véhicules à moteur dont la charge utile autorisée est inférieure à 3,5 tonnes ou dont le poids total en

¹⁶ Décret du 3 juillet 1992.

¹⁷ Circulaire DTT du 7 mai 1997.

¹⁸ La création d'un registre spécial pour les véhicules de plus de 1,8 tonnes de PTAC est restée à l'étude pendant des années au ministère des Transports sans aboutir.

¹⁹ Projet de directive européenne 97/0029.

charge est inférieur à 6 tonnes pour tenir compte de l'expansion des services de courrier"²⁰.

1.3. L'OUBLI DES CONDUCTEURS URBAINS DANS LES REGLEMENTATIONS SOCIALES

Des protections particulières ont été instaurées au bénéfice de ces opérateurs directs du transport que sont les conducteurs, mais dans leur majorité elles concernent uniquement les salariés du transport public routier et en particulier les "grands routiers". Les autres (salariés du compte propre ou sur courte distance, ainsi que non salariés), majoritaires en ville, ont un statut qui reste défavorable.

Un statut défavorable

On peut schématiser la situation du travail de conduite en constatant que plus il est susceptible d'être urbain, moins il est payé, qualifié ou contrôlé.

Tout d'abord, le métier de conducteur urbain du transport de marchandises ne s'est pas imposé juridiquement. La Convention collective²¹ définit dans les mêmes termes depuis les années 1950 les différents emplois ouvriers des transports routiers de marchandises et activités auxiliaires. Ainsi le "livreur" est "l'ouvrier qui accompagne le conducteur à bord d'un véhicule, reconnaît les colis ou les marchandises transportés, en effectue le classement et les livre à domicile, participe au chargement et au déchargement, aide le conducteur à l'arrimage des marchandises". Mais dans la pratique, le conducteur est maintenant le plus souvent son propre livreur. L'emploi de "conducteur"²² est divisé en cinq catégories en fonction du PTAC du véhicule²³, que suit la hiérarchie des rémunérations. Ainsi le conducteur de

²⁰ *Ibid.*, exposé des motifs. Le texte souligne à cet égard une forte "volonté d'action" de la part des organisations professionnelles en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application de la directive à *tout* le transport routier professionnel, indépendamment de la taille des véhicules.

²¹ Ministère du travail, "Convention collective nationale - transports routiers", *Journal Officiel*, N° 3085, 9e ed., décembre 1992.

²² défini comme un "ouvrier chargé de la conduite d'un véhicule (qui) charge sa voiture, assure l'arrimage et la préservation des marchandises transportées, est responsable de la garde de son véhicule, de ses agrès et de sa cargaison, décharge la marchandise à la porte du destinataire", chargé également des services annexes (petit entretien, petites réparations du véhicule, comptes-rendus d'accidents). Convention collective, pp. 95 et suiv..

²³ La première catégorie correspond aux véhicules de 3,5 tonnes de PTAC ou moins, les autres classes correspondent à +3,5, 11, 19 et 40 tonnes.

véhicule léger est payé en moyenne 10% de moins que le chauffeur grand routier²⁴.

Le conducteur de véhicule léger, majoritaire en ville et qui exerce dans des conditions souvent pénibles, présente un statut aujourd'hui moins réglementé que celui des "grands routiers". Rappelons en premier lieu que la conduite d'un véhicule utilitaire léger ne nécessite que le permis B. De plus, la possession du certificat d'aptitude professionnelle ou d'un autre diplôme spécifique ne peut être exigée que pour les conducteurs des poids lourds, ce qui entraîne *ipso facto* une "sous-qualification" des personnels affectés aux véhicules légers. Un accord-cadre signé par les partenaires sociaux le 20 janvier 1995 a institué une formation obligatoire pour les chauffeurs salariés des entreprises de transport. Mais cet accord "oublie" les formations spécifiques à la conduite des véhicules légers et à la livraison en milieu urbain²⁵.

Les salariés du compte propre, ainsi que les "chauffeurs chefs d'entreprises" (entreprises unipersonnelles) échappent eux aussi aux obligations de qualification, en particulier à la formation professionnelle instaurée par l'accord du 20 janvier 1995, ce qui ne peut que renforcer le recours, déjà important en ville, à la sous-traitance auprès de "tractionnaires" non salariés²⁶. Des réformes sont en cours cependant, puisqu'à terme est prévue "l'extension de la formation obligatoire aux chefs d'entreprises unipersonnelles", ainsi qu'aux salariés du compte propre (MINISTERE DES TRANSPORTS, 1996).

Enfin, le contrôle des conducteurs de véhicules légers (ces derniers n'étant pas soumis, par ailleurs, à l'installation d'un chronotachygraphe) échappe à la

²⁴ Convention collective, chiffres 1991.

²⁵ En ce qui concerne la conduite de véhicules poids lourd, des négociations paritaires sont à l'œuvre depuis dix ans, mais n'ont pas encore abouti à la reconnaissance d'un statut particulier du chauffeur-livreur ou à la mise en place d'une formation spécifique aux opérations urbaines.

²⁶ La LOTI avait posé le principe de la limitation de l'activité du transport pouvant être sous-traitée (art. 33). S'il n'est pas *commissionnaire*, c'est-à-dire un professionnel qui "organise et fait exécuter, sous sa responsabilité et en son nom propre, un transport de marchandises selon les modes de son choix pour le compte d'un commettant" (décret du 5 mars 1990 régissant l'exercice de la profession de commissionnaire), un transporteur ne peut affecter plus de 15% de son chiffre d'affaires annuel à la sous-traitance (art. 38 du décret du 14 mars 1986). Mais aucun arrêté d'application n'a été pris et la pratique courante d'une inscription sur le registre des commissionnaires (plus facile que pour le registre des transporteurs et des loueurs, et qui est même de plein droit pour tout transporteur ayant exercé au moins trois ans sans interruption) permet aux transporteurs de régulariser par avance l'ensemble de leurs recours à la sous-traitance.

compétence spécifique des inspecteurs internes du ministère des Transports, mieux au fait des pratiques illégales ou dangereuses du secteur des transports que les inspecteurs généraux du Travail.

Les temps de service

Les "temps de service", c'est-à-dire le temps total passé aux opérations liées à la mission de transport, prennent en compte le temps de conduite mais aussi celui que nécessitent les opérations annexes à la conduite ainsi que le repos obligatoire.

La réglementation qui s'applique est en partie européenne²⁷. Mais cette réglementation, dont l'objectif est la "sécurité collective" (elle s'applique donc à tous les conducteurs de poids lourds, en transport pour compte propre ou d'autrui, qu'ils soient indépendants ou salariés), ne concerne pas les conducteurs de véhicules de PTAC n'excédant pas 3,5 tonnes, et ne traite pas des temps de travail annexes à la conduite des véhicules, en particulier lors des opérations de chargement et déchargement.

A l'inverse, la réglementation française du temps de travail dans le transport routier²⁸, qui a un objectif social (la protection des salariés), s'applique à tous les salariés des entreprises de transport pour compte d'autrui mais pas au compte propre (pour lequel ce sont les dispositions en vigueur dans

²⁷ Deux règlements communautaires de 1985 ont uniformisé les temps de conduite et de repos des conducteurs. Ils fixent les valeurs suivantes : durée maximale de conduite continue, 4h30 (suivies d'au moins 45 minutes de repos) ; durée de conduite journalière maximale, 9 heures ; après six périodes de conduite journalière, un repos hebdomadaire est obligatoire ; enfin un conducteur ne peut conduire plus de 90 heures par période de deux semaines consécutives.

²⁸ Décret 83/40 du 26 janvier 1983 (et ses modifications ultérieures) relatif au temps de service total des salariés du transport routier de marchandises. Sur une journée : 11 heures ; sur une semaine isolée : 52 heures ; sur une période de 2 semaines : 50 heures en moyenne par semaine ; sur une période de 12 semaines : 48 heures par semaine en moyenne. L'accord du 23 novembre 1994 est un engagement des partenaires sociaux à limiter dans les faits le temps de service total des "grands routiers" à 60 heures par semaine. La jurisprudence a enfin clarifié certains points et élargi la protection du conducteur : par exemple, il a été rappelé que l'utilisation d'un véhicule de l'entreprise pour les trajets de et vers le domicile (pratique de plus en plus courante) fait partie du temps de travail (Cour d'appel de Paris, 30 novembre 1994).

l'entreprise ou l'établissement qui s'appliquent²⁹), et surtout, elle ne s'applique pas aux chauffeurs non salariés, nombreux en ville. Or ceux-ci travaillent "trop" : ils forment la catégorie des conducteurs présentant les durées les plus longues de service effectif (pour ceux qui rentrent chaque jour)³⁰, et la dégradation la plus forte en la matière en dix ans³¹.

Dernier exemple "d'oubli social" du fret urbain, l'accord paritaire du 23 novembre 1994 limitant à 60 heures par semaine le temps de service total des salariés du transport ne concerne que les conducteurs "grands routiers". Des négociations sont cependant en cours pour appliquer ces dispositions aux conducteurs à courte distance (MINISTERE DES TRANSPORTS, 1996).

En dehors des règles sociales ou professionnelles internes, comment s'inscrit le fret urbain dans le dispositif juridique réglant les rapports entre les transporteurs et leurs partenaires commerciaux, chargeurs et destinataires ?

2. L'OPERATION DE LIVRAISON ET LES OPERATIONS ANNEXES QU'ELLE MET EN ŒUVRE

La livraison constitue le but même du service de transport et met fin formellement au contrat de transport public. Son déroulement apparaît symptomatique des difficultés principales rencontrées ou engendrées par les opérations du transport de marchandises en ville parce qu'il met à l'œuvre directement les rapports entre le transporteur et ses partenaires³². Le traitement juridique de ces rapports est un bon exemple des difficultés du droit à prendre en compte les enjeux urbains du transport de fret.

²⁹ La réglementation qui s'applique aux conducteurs du compte propre, relevant du code du travail, est donc théoriquement plus favorable en matière de durée du travail. La durée de travail s'est effectivement améliorée depuis 1983 en ce qui concerne les conducteurs en compte propre rentrant chez eux tous les soirs (ce qui inclut *a priori* les conducteurs urbains). Cela n'empêche pas ces conducteurs d'avoir souvent des durées de travail encore en moyenne supérieures à 43 heures par semaine (BERNADET, 1997, exposant les résultats des enquêtes Hamelin 1983/1993 précitées).

³⁰ Moyenne de plus de 51 heures par semaine (dont environ 20 heures consacrées aux opérations annexes) pour ceux qui rentrent chaque jour à leur domicile (*Ibid.*).

³¹ Avec une moyenne de service qui est passée de 49 heures en 1983 à 51 en 1993 (*Ibid.*).

³² Les opérations de livraison sont couramment rendues plus difficiles et plus longues par le fait des destinataires, qui ouvrent les magasins de plus en plus tard, exigent des prestations complémentaires de manutention ou utilisent les espaces de livraison comme zones de stockage ou de stationnement pour leur propre compte (HUSSON, 1989), (BERNADET, 1994).

2.1. LE CODE DU COMMERCE ET LA LIVRAISON

D'une façon générale, le droit commercial est plutôt ignorant des opérations urbaines de transport³³. Quelques règles ont cependant un impact important dans la pratique de l'opération de livraison. L'article 105 du code du commerce, en particulier, établit une forclusion en matière de responsabilité du transporteur : au-delà d'un délai de trois jours après la livraison, le destinataire ne peut plus protester sur l'état de la marchandise remise³⁴. Cet article est relativement favorable au transporteur, du fait de la brièveté des délais (en Europe, seule l'Espagne impose un délai plus court) et du formalisme de la procédure de réclamation que doit suivre le réceptionnaire (qui doit notamment établir la preuve de l'existence du dommage au moment de la livraison). Cependant l'article 105 est aujourd'hui remis en cause dans le cadre plus large de la révision du droit du transport sur le modèle de la convention internationale sur le transport routier (CMR), moins favorable aux transporteurs en la matière.

2.2. LES PRESTATIONS ANNEXES

On a vu en introduction que les prestations annexes à l'opération de livraison constituaient, en ville, une fraction importante des activités de transport de marchandises. Ces opérations annexes posent le problème, récurrent, de la coopération entre transporteurs et destinataires. L'exposé des motifs de la loi "de sécurité et modernisation des transports"³⁵ du 1er février 1995 résume bien ces enjeux : *"l'exécution d'un contrat de transport routier fait intervenir souvent directement plusieurs acteurs : le transporteur, le chargeur, le commissionnaire de transport ainsi que l'expéditeur et le destinataire de la marchandise. Les conditions actuelles de la réglementation permettent rarement au transporteur routier de se faire rémunérer lorsque l'expéditeur ou le destinataire de la marchandise lui imposent des temps d'attente anormaux. De même, l'absence de document préalable et obligatoire, précisant la nature exacte de la prestation demandée et les délais convenus,*

³³ Les articles 96 à 108 du code du commerce, appartenant au titre relatif au "gage et aux commissionnaires", sont peu spécifiques à la livraison ou bien reprennent la LOTI et la loi de 1992 sur la sous-traitance.

³⁴ Article 105 du code du commerce : "La réception des objets transportés éteint toute action contre le voiturier pour avarie ou perte partielle si dans les trois jours non compris les jours fériés qui suivent celui de la réception, le destinataire n'a pas notifié par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée sa protestation motivée".

³⁵ Plus exactement le titre VI de la loi 96-95 du 1er février 1995 "concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial".

met le transporteur dans une situation délicate lorsqu'il s'agit de montrer que les conditions d'application du contrat de transport ne sont pas conformes aux règles de sécurité. Enfin le destinataire comme l'expéditeur de la marchandise demandent fréquemment sur les lieux de chargement et de déchargement des prestations complémentaires au transporteur qui ne font l'objet ni d'un écrit, ni d'une rémunération".

Si le cadre juridique du transport a de mieux en mieux pris en compte et organisé le déroulement et la rémunération des prestations annexes, il reste insuffisant en la matière.

Les contrats-types de la LOTI

A l'origine, la LOTI intervient déjà assez largement sur le contrat de transport. Son article 8-II prévoit ainsi formellement que les opérations de livraison/enlèvement doivent entrer dans le calcul des temps passés et de la rémunération de l'opération de transport³⁶. La LOTI propose ensuite des "contrats-types"³⁷, s'appliquant à défaut de convention écrite, qui offrent un modèle de bonne conduite dans les relations entre chargeurs, transporteurs et destinataires. Dans le contrat-type "messagerie" (qui nous intéresse particulièrement dans le cadre du transport en ville), l'organisation de l'accueil des marchandises figure en bonne place. La livraison par exemple doit s'effectuer "au lieu désigné par le donneur d'ordre sous réserve qu'il soit accessible sans contraintes ni risques particuliers à un véhicule de livraison de caractéristiques usuelles". Pour les commerces sur rue, la livraison doit se faire au seuil du magasin³⁸ et "toute manutention supplémentaire de l'envoi par le transporteur au-delà de l'endroit indiqué est réputée exécutée pour le compte du destinataire et sous sa responsabilité". En outre, les "prestations supplémentaires ou accessoires sont rémunérées en sus et font l'objet d'une facturation distincte". Enfin, le délai d'attente maximal du véhicule est

³⁶ Le contrat de transport doit "comporter des clauses précisant la nature et l'objet du transport, les modalités d'exécution du service en ce qui concerne le transport proprement dit, et les conditions d'enlèvement et de livraison des objets transportés, les obligations respectives de l'expéditeur, du commissionnaire, du transporteur et du destinataire et le prix du transport ainsi que celui des prestations accessoires prévues" (art. 8-II de la LOTI).

³⁷ Deux décrets organisent les contrats-types, l'un (décret du 7 avril 1988) pour les envois de trois tonnes et plus, l'autre (décret du 4 mai 1988) pour les envois de moins de trois tonnes (messagerie). Le contrat-type messagerie se distingue par la responsabilité donnée au transporteur sur les opérations de chargement et de déchargement.

³⁸ Selon une jurisprudence de 1991, le "seuil du magasin" doit s'entendre comme le seuil de l'appartement s'il s'agit d'un magasin à l'étage. Le livreur est donc tenu de monter les étages (Tribunal de commerce de Paris, 2 décembre 1991).

déterminé : "le transporteur doit être mis en mesure d'entreprendre le chargement ou le déchargement de l'envoi dès l'arrivée du véhicule notifiée par le conducteur à l'expéditeur ou au destinataire et au plus tard dans un délai maximum de trente minutes".

Certaines de ces dispositions sont maintenant rendues obligatoires depuis l'introduction de la loi "sécurité et modernisation".

La loi "sécurité et modernisation"

Le contrat-type, pour ceux qui l'adoptaient, engageait clairement la responsabilité du destinataire lors de l'opération de livraison/enlèvement³⁹. Cette notion a été renforcée par la loi "sécurité et modernisation"⁴⁰ issue du "Contrat de progrès"⁴¹ qui, pour rééquilibrer les relations entre le transporteur et ses partenaires, confère à certaines dispositions un caractère d'ordre public (elles s'appliquent obligatoirement et dans tous les cas). Dorénavant, la rémunération de l'opération de transport porte sur la durée totale des opérations (y compris les temps d'attente) et les prestations effectivement fournies⁴². Lors de la formation du contrat, les parties doivent s'être mises d'accord dans une sorte de cahier des charges⁴³ sur les

³⁹ Il ne faut d'ailleurs pas oublier que le destinataire a toujours été partie prenante au contrat de transport, ne serait-ce que du fait de la "stipulation pour autrui" (le contrat de transport visant essentiellement à livrer un destinataire, celui-ci par nature ne peut lui être extérieur).

⁴⁰ Cf. note 35.

⁴¹ Le Contrat de progrès est le nom donné à l'ensemble des travaux et propositions des groupes de travail du Commissariat au Plan, présidés par G. Dobias, mis en place après les mouvements sociaux dans le transport routier de 1992. Le Contrat de progrès, qui date formellement de mars 1994, est constitué de 46 "fiches" d'action, dont beaucoup ont déjà abouti à des réformes législatives ou des accords conventionnels (loi "sécurité et modernisation", réforme des temps de service, de la formation des chauffeurs, etc.) (BERNADET, 1997). Le Contrat de progrès a enclenché une dynamique qui, si elle vise essentiellement le transport interurbain des marchandises et les salariés du compte d'autrui, a des répercussions sur l'ensemble des activités du fret, en particulier urbain.

⁴² Une ambiguïté a cependant été introduite par la loi. Celle-ci donne la définition suivante des prestations annexes : tout ce qui ne concerne pas la conduite du véhicule, la préparation au chargement/déchargement et la mise en œuvre des appareils spécialisés. Notons que cette définition inclut les opérations de chargement/déchargement alors que traditionnellement, pour ce qui concerne la messagerie, elles sont à la charge des transporteurs (voir contrats-types de la LOTI).

⁴³ Celui-ci peut être un document écrit ou "tout autre procédé permettant la mémorisation" (art. 25).

prestations demandées et un "document de suivi"⁴⁴ enregistre au fur et à mesure les conditions d'exécution du contrat et les temps requis. Tout bénéficiaire de la livraison (c'est-à-dire tout destinataire) demandant une prestation externe non prévue doit non seulement la rémunérer mais engage également sa responsabilité si cette prestation cause un dommage, matériel ou corporel.

Cette loi peut améliorer les conditions de travail des transporteurs lors des opérations de livraisons/enlèvements, et permettre également d'accélérer les recherches de productivité, notamment dans le secteur de la grande distribution, marquée par une organisation particulièrement inefficace de l'accueil des livraisons⁴⁵. Mais elle est assortie de peu de sanctions (De FOS, 1995) et a nécessité des renforcements récents⁴⁶. Il est encore difficile de mesurer l'impact de ces dispositions législatives, dont l'inadaptation ou la mauvaise application sont très fortement apparues lors des mouvements sociaux de novembre-décembre 1996⁴⁷.

Après celle du cadre commercial, professionnel et social du fret urbain, l'étude d'une dimension plus "spatiale" et locale du cadre juridique des opérations du fret en milieu urbain apporte un éclairage supplémentaire.

3. L'INVISIBILITE DU FRET DANS L'EXERCICE DES COMPETENCES LOCALES DE CIRCULATION ET URBANISME

Les textes nationaux et locaux régissant l'organisation spatiale du transport de marchandises apparaissent mal adaptés aux enjeux urbains du fret.

⁴⁴ Pour les opérations de messagerie, qui impliquent des livraisons ou enlèvements multiples, les opérations à inscrire (et donc à rémunérer) dans le document de suivi ont été limitées à celles effectuées au-delà de 30 minutes de mise à disposition du véhicule chez le destinataire.

⁴⁵ Un accord de janvier 1996 entre le distributeur Casino et le groupe de transport Barbe en matière de "partage des gains de productivité nés de la réduction des temps improductifs du personnel de conduite" en a constitué un premier exemple concret. Voir aussi les négociations entre le Getra, un club des grandes entreprises de transport, et le "Groupement national des Hypermarchés" (Carrefour, Auchan, Cora...) (FARHI, 1995).

⁴⁶ Deux articles de la loi du 5 juillet 1996 contre les "prix trop bas" ont réformé par exemple l'article 23-1 de la loi "sécurité-modernisation" et l'article 3 de la loi sur la sous-traitance de 1992. Ils renforcent l'engagement de la responsabilité des donneurs d'ordre quant au déroulement et aux conséquences des opérations de transport.

⁴⁷ La crise de 1996 dans le transport routier a déclenché, à l'envers du caractère partenarial des accords précédents, des décisions réglementaires rapides (décrets des 12 et 19 décembre 1996) modifiant en particulier certaines dispositions du Contrat de progrès (réorganisation des durées journalières non rémunérées par exemple). Ce renforcement réglementaire ne concerne pas directement les opérations urbaines.

3.1. LA NOTION DE VEHICULE URBAIN DU TRANSPORT DE MARCHANDISES

Existe-t-il sur le plan juridique une définition d'un "véhicule de transport de marchandises en ville" ?

Dans le code de la route, les véhicules ne sont pas définis de façon fonctionnelle mais technique, en fonction du nombre d'essieux et du poids total autorisé en charge. La *fonction* du transport des marchandises apparaît de façon intermittente⁴⁸. Il n'existe pas par ailleurs de distinction entre les opérations urbaines et les opérations non urbaines. Un titulaire de permis de conduire de la catégorie C est autorisé à conduire "tous les véhicules affectés au transport de marchandises". De même, les dimensions des véhicules urbains ne sont pas spécifiques. Ne s'appliquent que des limites maximales valables sur l'ensemble du territoire⁴⁹. L'absence de normes urbaines nationales a engendré sur le plan local (chaque municipalité étant libre de fixer des réglementations de circulation fondées sur des gabarits plus restrictifs) une grande hétérogénéité : plus de 30 définitions différentes de véhicules utilitaires, dont certaines se succédant sur des voies continues, ont été répertoriées dans les réglementations des communes de la proche banlieue parisienne (DABLANC, 1995). Pour faciliter la coordination intercommunale, certains transporteurs proposent des modèles nationaux de véhicules dimensionnés pour les villes (PROST, 1992)⁵⁰.

Les flottes des transporteurs présentent en milieu urbain une grande diversité mais quelques dominantes, nous l'avons noté en introduction, peuvent être dégagées, en particulier l'usage de véhicules légers. Cet usage est favorisé par les dispositifs national et locaux, au détriment parfois de l'optimum environnemental ou économique.

⁴⁸ Par exemple dans l'article R. 98 qui oblige tous les véhicules qui "transportent des marchandises" à présenter sur la carrosserie des indications techniques (poids à vide, poids autorisé en charge, poids roulant), ou bien dans l'annexe II de la circulaire du 24 décembre 1984 relative à l'immatriculation des véhicules, où la liste des catégories de "véhicules affectés au transport des marchandises" distingue les "camionnettes" de 3,5 tonnes ou moins de PTAC des "camions", semi-remorques et remorques.

⁴⁹ La longueur des véhicules utilitaires est limitée à 18,75 mètres (hors chargement), la largeur, donnée importante dans le cas des véhicules urbains, est limitée pour tous types de poids lourds à 2,55 m (2,60 m pour les camions frigorifiques). Le code de la route français est le seul en Europe qui ne détermine pas de hauteur limite (dans la plupart des pays européens, celle-ci est fixée à 4 m).

⁵⁰ Selon M. Prost, le véhicule urbain banalisé idéal devrait être limité à 10 tonnes de PTAC, 6,20 mètres de long, 2,30 m de large, avec des dérogations à 2,60 m pour le fret palettisé.

Le seuil des 3,5 tonnes de poids total autorisé en charge fonde une multitude de distinctions d'ordre social, technique ou commercial dans la pratique du transport de marchandises : si les utilitaires légers relèvent des principales dispositions du code du commerce et du code du travail, et depuis 1991 de la taxe parafiscale sur les véhicules utilitaires, on a vu que leurs utilisateurs étaient dispensés d'un certain nombre d'obligations (inscription au registre, formation professionnelle, chronotachygraphe, inspection interne au ministère des Transports, etc.). L'étude des réglementations locales de circulation et de stationnement montre également que dans la pratique, les arrêtés municipaux sont largement fondés sur ce seuil pour définir les catégories commerciales et utilitaires autorisées à circuler sur la voirie. Or ce seuil technique ne correspond plus vraiment à des réalités physiques ou économiques et peut même se révéler contre productif. Ainsi, les entreprises de livraison hésiteront à s'équiper de véhicules munis d'équipements spéciaux de manutention (hayons élévateurs), qui dépassent la limite des 3,5 tonnes (correspondant au poids total et non à la seule charge utile du véhicule)⁵¹. Ce seuil incite aussi à la multiplication du nombre de véhicules utilitaires circulant en ville (plusieurs camionnettes étant nécessaires pour remplacer un poids lourd de taille moyenne), détériorant le bilan environnemental global du transport de marchandises (MORCHEOINE, 1994).

Les responsables publics ne sont cependant nullement tenus d'utiliser cette limite et certaines villes s'en sont complètement détachées (la ville de Paris par exemple utilise la notion de surface occupée au sol pour réglementer les livraisons).

3.2. LES POLITIQUES LOCALES DE CIRCULATION ET D'URBANISME

En zone urbaine, l'intervention publique sur le fret relève de deux domaines principaux : la réglementation (ou "police" au sens juridique) de la circulation, incluant stationnement et organisation des livraisons, et l'urbanisme, qui agit sur la localisation des activités et des infrastructures de transport, et fixe les règles d'aménagement des aires de manœuvre des véhicules utilitaires dans les bâtiments neufs. L'organisation de ces compétences reste mal adaptée à la gestion du fret urbain.

⁵¹ La présence d'un hayon élévateur suppose un poids total en charge de l'ordre de 10 tonnes.

La circulation

Le code de la route

Les mouvements des véhicules utilitaires relèvent de la réglementation générale de la circulation qui organise les déplacements des différents usagers, piétons, deux roues ou automobiles, sur une partie importante de l'espace urbain, le domaine routier. Le code de la route et le code des collectivités territoriales⁵², qui convergent sur la personne du maire pour lui donner l'essentiel du pouvoir réglementaire de circulation sur le territoire communal⁵³, démontrent une certaine ignorance des attributs principaux du fret en milieu urbain.

Le code de la route, c'est-à-dire l'ensemble des textes régissant "l'usage des voies ouvertes à la circulation publique", définit des règles générales de circulation et stationnement qui sont rarement spécifiques au transport des marchandises en ville, en dehors de mesures essentiellement restrictives (comme les limitations de vitesse des poids lourds en agglomération ou plus récemment l'aggravation dans les zones touristiques des sanctions applicables aux véhicules de plus de 20m² de surface au sol mal stationnés⁵⁴).

Le code de la route présente cependant sur certains points une importance particulière. L'article R. 1 rappelle quelques définitions entrant directement dans "l'arsenal réglementaire" du transport de marchandises en ville, comme celle de l'arrêt⁵⁵. On y trouve aussi des éléments de l'organisation municipale des compétences sur la circulation. D'abord la définition de

⁵² Le "code général des collectivités territoriales" remplace depuis la loi du 21 février 1996 (partie législative) le code des communes.

⁵³ Les articles L. 2212-1, L. 2212-2, L. 2213-1 et L. 2213-2 du code des collectivités territoriales donnent au maire, sous forme de "pouvoir propre", une large compétence en matière de réglementation de la circulation sur l'ensemble des voies d'agglomération - à l'exception des autoroutes - d'une commune.

⁵⁴ Articles R. 37 et R. 233-1 du code de la route (issus du décret n° 95-717 du 9 mai 1995). Pour ces véhicules, un stationnement "gênant" qui se prolonge devient un stationnement "abusif". Initialement destinées aux autocars de tourisme, ces dispositions s'appliquent aussi aux gros poids lourds.

⁵⁵ L'arrêt représente "l'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route durant le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente de personnes, le chargement ou le déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer". La livraison correspond donc juridiquement à un arrêt.

l'agglomération⁵⁶, qui détermine l'espace décisionnel du maire en matière de police de la circulation : au sein d'une agglomération, dont il fixe librement les limites⁵⁷, le maire réglemente quel que soit le statut juridique de la voie (voies départementales et nationales incluses). On trouve aussi dans l'article R. 1 une définition de l'aire piétonne, "à l'intérieur du périmètre de laquelle la circulation des véhicules est soumise à des prescriptions particulières", déterminées par le maire (article R. 225). Enfin l'article R. 1 donne la définition des routes à grande circulation⁵⁸ pour lesquelles le partage des compétences entre maire et préfet est complexe mais reste là aussi globalement favorable au maire⁵⁹.

L'organisation essentiellement municipale des compétences de gestion de la circulation a, dans le cas du fret dont le territoire d'action est forcément supra-communal et bien souvent régional, des répercussions importantes (DABLANC, 1997)⁶⁰. Peu d'activités urbaines expriment plus clairement que ne le fait le transport des marchandises le décalage si souvent dénoncé (LEFÈVRE, 1993) entre territoires fonctionnels des activités et territoires institutionnels des régulations publiques.

Les emplacements réservés sur voirie

Le traitement juridique des emplacements réservés sur voirie pour livraisons est également symptomatique de l'absence de reconnaissance du fret comme fonction urbaine. Aucune loi n'a encore garanti l'existence des "emplacements livraisons", sur le modèle des emplacements réservés aux

⁵⁶ "Le terme *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". A ne pas confondre avec l'agglomération au sens de l'INSEE, représentant la totalité d'un espace urbain, souvent multicommunal.

⁵⁷ Article R. 44 du code de la route. Cette compétence a été encore élargie par le décret du 14 mars 1986 : les décisions que le maire est amené à prendre à l'effet de fixer ou modifier les limites de l'agglomération ne sont plus soumises à l'approbation préalable du préfet.

⁵⁸ qui, "quelle que soit leur appartenance domaniale, assurent la continuité d'un itinéraire à fort trafic, justifiant des règles particulières en matière de police de la circulation". La liste de ces routes est dressée par décret.

⁵⁹ Le principe est celui de la concertation préalable entre préfet et maire, ce dernier gardant ses compétences traditionnelles sauf pour la réglementation de la vitesse, la priorité de passage aux intersections et l'emprunt des ponts.

⁶⁰ Voir (DABLANC, 1997) pour une présentation des principaux problèmes posés à l'exécution du transport des marchandises par cette distribution particulière des compétences de police de la circulation, qui engendre en particulier une importante fragmentation des règles à un niveau supra-communal.

véhicules affectés à un service public (autobus, véhicules EDF/GDF, etc.)⁶¹, aux taxis⁶² ou aux véhicules des personnes invalides⁶³. Un conflit opposant les deux ordres juridictionnels judiciaire et administratif à propos des "emplacements livraisons" n'a en outre été réglé (momentanément) que récemment. La Cour de Cassation, traditionnellement, s'est toujours opposée à de tels emplacements au motif qu'en favorisant les véhicules utilitaires au détriment des voitures particulières ils rompaient le principe d'égalité entre les différents usagers de la voirie publique. Le Conseil d'État estimait à l'inverse que l'organisation des livraisons devait profiter d'un autre principe de l'occupation du domaine public, celui du droit d'accès des riverains à leur immeuble, qui garantit notamment "la possibilité d'immobiliser momentanément un véhicule pendant le temps nécessaire (...) au chargement et au déchargement des marchandises, étant précisé que ce droit peut bénéficier à d'autres personnes que le riverain lorsqu'il doit permettre la réalisation d'opérations inhérentes à la jouissance de l'immeuble"⁶⁴. Ce n'est qu'en 1991⁶⁵ que la Cour de Cassation s'est alignée sur le Conseil d'État en reconnaissant une légalité aux "emplacements livraisons" dès lors que leur usage est réservé non pas à une certaine catégorie de véhicules (comme les utilitaires) mais à une certaine catégorie d'activités (comme les livraisons).

Les plans de circulation

Diverses procédures facultatives, relatives à la gestion du trafic et à l'organisation de la circulation en milieu urbain, bien souvent de simples circulaires administratives, ont été proposées aux gestionnaires locaux et ont eu dans la pratique un impact important, mais dans le cas du fret d'une façon essentiellement restrictive.

Les "plans de circulation" issus d'une circulaire de 1971 ont été présentés aux communes comme instruments de gestion à court terme de la circulation, dans l'attente des grands investissements en infrastructures promis dans les années 1960 (FAIVRE D'ARCIER et *al.*, 1979). En tant que tel, le transport des marchandises ne faisait partie d'aucune des grandes catégories d'objectifs définies dans la circulaire (carrefours, signalisation et feux, stationnement,

⁶¹ Loi du 18 juin 1966.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Loi du 27 janvier 1993. Les dispositions de ces deux lois ont été intégrées dans le code général des collectivités territoriales à l'art. L. 2213-2 relatif au pouvoir de police de la circulation des maires.

⁶⁴ Conseil d'État, 2 mars 1966, *Lyon Marée*, Rec. p. 155.

⁶⁵ Cour de Cassation, 27 novembre 1991.

transports en commun, piétons). Les plans de circulation n'en ont pas moins largement contribué aux réglementations restrictives touchant les poids lourds. La circulation de transit, en particulier, a été tout particulièrement visée par ces plans, dont l'un des objectifs explicites consistait en la sauvegarde des centres villes et la revitalisation des fonctions commerciales et artisanales.

Les dossiers de voirie d'agglomération (DVA) ont été proposés aux agglomérations de plus de 20 000 habitants par une circulaire de 1991. L'objectif des DVA, dont l'horizon est le moyen et surtout le long terme, est de permettre la conciliation des politiques de développement de la ville et de ses infrastructures et des politiques de déplacements. Mais comme les plans de circulation, les DVA ne proposent formellement aux communes aucune action ou norme relative à la circulation des marchandises.

Enfin, en définissant des "plans de déplacements urbains" (PDU) dans la Loi d'orientation des transports intérieurs, le législateur a cherché à élargir les plans de circulation afin que les collectivités locales puissent les intégrer dans une politique globale de transport et de mobilité. Bien qu'incluant théoriquement la circulation des véhicules utilitaires⁶⁶, les PDU ont en pratique rarement mentionné le fret. De plus, les décrets d'application prévus par la LOTI n'étant jamais parus, la mise en place d'un PDU est restée facultative jusqu'à l'adoption récente de la loi sur l'air⁶⁷, qui l'a rendue obligatoire dans les grandes agglomérations⁶⁸.

Dans les dispositions issues de la loi sur l'air, le fret est dorénavant "identifié" en tant que l'un des éléments du système de transport urbain, puisque le "transport et la livraison des marchandises" constituent l'objet de l'une des six grandes orientations devant nécessairement être traitées dans un PDU. On remarque cependant la tonalité restrictive du nouvel article 28-1 de la LOTI selon lequel un PDU doit fixer les principes d'organisation du "transport et [de] la livraison des marchandises *de façon à en réduire les*

⁶⁶ Dans l'ancien article 28 de la LOTI, un PDU était chargé d'établir les "principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement".

⁶⁷ Loi 96/1236 du 30 décembre 1996, qui a réformé en particulier l'article 28 de la LOTI relatif aux plans de déplacements urbains.

⁶⁸ Toutes les autorités organisatrices des transports situées dans un périmètre de transports urbains contenant plus de 100 000 habitants (ce qui concerne plus de 80 agglomérations urbaines en France) devront avoir élaboré un PDU dans les deux ans à compter du 1er janvier 1997. Les PDU seront presque nécessairement intercommunaux, leur territoire devant correspondre au minimum à celui de la compétence des autorités organisatrices du transport collectif (pour la région parisienne, le territoire administratif de l'Île-de-France).

impacts sur la circulation et l'environnement" , formulation qui écarte la notion de gestion globale et "positive" de l'activité du fret et de la logistique.

Les compétences d'urbanisme

L'exercice des compétences générales d'urbanisme, qui permettant d'établir les règles d'occupation de l'espace pour les activités "fixes" (industrielles, commerciales ou résidentielles), se répercute à plusieurs niveaux sur le transport des marchandises⁶⁹, mais peu de dispositions sont spécifiquement dirigées vers le transport des marchandises en ville ou bien ne sont pas exercées comme telles. Nous illustrons ce point de deux façons.

L'article 12 des POS

Selon l'article R. 111-4 du code de l'urbanisme, un plan d'occupation des sols peut conditionner la délivrance des permis de construire à la réalisation de voies d'accès (article 3 du règlement du POS) et d'aires de stationnement appropriées (article 12). Cette dernière prescription peut en particulier s'appliquer aux véhicules utilitaires. Le POS joue à ce titre un rôle direct dans l'organisation des opérations de livraisons/enlèvements en zone urbaine.

En pratique cependant, les normes de l'article 12 des POS relatives à l'accueil des véhicules utilitaires sont beaucoup moins précises et quantifiées que pour le stationnement des voitures particulières : par exemple, la formulation de l'article 12 est la suivante dans certaines communes de Seine - Saint-Denis : "*outre le stationnement des véhicules lourds et les aires de manœuvre, il devra être prévu 1 place de stationnement pour 80m² de SHON (...)*" (DABLANC, 1995). Peu de communes jusqu'à présent ont en France utilisé l'instrument du POS pour inciter au développement des livraisons hors voirie, dans l'enceinte privée des entreprises réceptionnaires⁷⁰.

L'urbanisme commercial

Le droit de l'urbanisme a rarement pris en compte les activités commerciales et leur spécificité (BOUYSSOU, 1989). Le principe de la liberté du

⁶⁹ La localisation des activités industrielles et commerciales conditionne la configuration des flux de marchandises qu'elles génèrent. Les municipalités ont de façon plus directe le pouvoir de localisation des équipements spécifiques du fret comme les plates-formes logistiques.

⁷⁰ On peut noter à l'inverse que les normes de stationnement hors voirie pour les activités de distribution et enlèvement constituent un chapitre entier (sur huit) du plan d'occupation des sols de la ville de New York aux Etats-Unis (DABLANC, 1997).

commerce a souvent interdit au législateur de réglementer ce domaine⁷¹. S'il existe, depuis la loi Royer⁷², des règles spéciales pour l'implantation des grandes surfaces, l'impact sur les flux induits de marchandises ou les capacités d'accueil des poids lourds ne figure pas au nombre des critères d'attribution de l'autorisation d'urbanisme commercial. Le durcissement récent des conditions d'obtention d'une autorisation⁷³ (qui aura indirectement des répercussions sur la structure des activités commerciales et donc des flux), ne prévoit rien de plus que les textes précédents en ce qui concerne le transport et les livraisons.

4. CONCLUSION

Dans le bloc juridique français, la gestion publique du fret en zone urbaine bénéficie *a priori* d'éléments favorables. Il existe d'une part de grands principes du droit assurant la circulation des marchandises (libre usage de la voirie, liberté du commerce...) et de nombreux instruments publics d'intervention dans l'organisation des rapports entre les acteurs de la chaîne logistique afin de protéger les activités de chargement/déchargement ; il existe d'autre part une grande variété d'outils réglementaires décentralisés (police de la circulation, droit de l'urbanisme) permettant *a priori* de réguler le mouvement des véhicules de façon optimale pour la collectivité, et de l'adapter aux nécessités locales : de l'article 12 des POS aux nouveaux PDU, le fret peut juridiquement s'insérer dans des procédures variées de gestion de la mobilité urbaine.

Cependant, l'application locale fragmentée des règles, l'abondance de la jurisprudence et la récurrence des réformes législatives révèlent l'existence de dysfonctionnements juridiques. S'il est vrai que les causes des dérèglements du transport des marchandises en ville sont d'abord à rechercher dans les dysfonctionnements du fret en général, secteur économique en difficulté du fait d'une offre surabondante et d'une profession peu organisée, le cadre juridique et réglementaire des transports n'est pas neutre, en particulier parce qu'il a conservé une structure traditionnelle

⁷¹ Même si la jurisprudence a établi que les POS pouvaient interdire l'exercice de certaines activités commerciales (définies par leur taille) dans une zone sans porter atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie. Conseil d'État, *Société Guyenne et Gascogne*, 7 mai 1986.

⁷² Loi 73-1193 du 27 décembre 1973 (loi Royer).

⁷³ Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (loi Raffarin). Le seuil est dorénavant fixé à 300 m² de surface de vente (au lieu de 1500). L'ouverture d'un hypermarché de plus de 6000 m² nécessite dorénavant une enquête publique.

ournée autour de la notion de poids lourd et de transport pour compte d'autrui, ignorant de ce fait une grande partie des activités urbaines de fret.

Cette ignorance du fret urbain par le droit, qui conditionne en partie le peu de cas que font les politiques de la ville du transport des marchandises (DABLANC et *al.*, 1996), n'incite ni à la professionnalisation de l'activité de transport routier en ville ni à la construction d'une identité commune (RIBEILL, 1992) d'un éventuel métier du fret urbain. Ces deux évolutions sont pourtant nécessaires à l'amélioration du transport de fret en ville en permettant aux transporteurs de devenir plus conscients des impacts urbains de leurs activités tout en diminuant leur dépendance vis-à-vis de leurs partenaires dans la chaîne logistique. Les villes ont aussi tout à gagner d'une mise en scène juridique du transport de marchandises, leur permettant d'identifier des interlocuteurs professionnels avec lesquels elles pourront traiter des enjeux environnementaux et économiques croissants posés aux espaces urbains. La nouvelle donne juridique des plans de déplacements urbains, qui combine à leur caractère désormais obligatoire dans les grandes agglomérations une concertation élargie ainsi qu'une coordination spatiale⁷⁴, modale⁷⁵ et réglementaire⁷⁶ lors de leur élaboration, offrira peut-être l'occasion d'une reformulation de l'action publique sur le transport de marchandises en ville.

BIBLIOGRAPHIE

BERNADET M. (*Prés.*) (1994) **Distribution des marchandises en zone urbaine**. Paris, Conseil National des Transports, 20 p.

BERNADET M. (1997) **Le transport routier de marchandises, fonctionnement et dysfonctionnements**. Paris, Economica, 323 p.

BOUYSSOU F. (1989) Les documents d'urbanisme et les activités commerciales. **Droit et ville**, n°28.

⁷⁴ Les PDU, intercommunaux, doivent en outre être compatibles avec les schémas directeurs d'aménagement.

⁷⁵ Les PDU doivent traiter de l'ensemble des modes de transport, pour le fret comme pour les voyageurs.

⁷⁶ L'article 28 de la LOTI stipule dorénavant que "les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains *doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan*".

DABLANC L. (1995) Réglementation de la circulation et du stationnement. In INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION ILE-DE-FRANCE, **Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France**. Paris, IAURIF, ch. 6 (pp. 150-161).

DABLANC L. (1997) **Entre police et service : l'action publique sur le transport des marchandises en ville. Les cas des métropoles de Paris et New York**. Marne-la-Vallée, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Thèse Transport, 500 p.

DABLANC L. , ROUTHIER J.-L. (1996) Mouvements des marchandises en ville. **Urbanisme**, n° 289, p. 78.

FAIVRE D'ARCIER B., OFFNER J.-M. , BIEBER A. (1979) **Les plans de circulation : évolution d'une procédure technique**. Arcueil, IRT, Rapport de recherche IRT n°45.

FARHI S. (1995) Distribution : le dialogue reprend. **Transports Actualités**.

DE FOS G. (1995) Sécurité-modernisation, la "loi Bosson" devient "loi Alphanbéry". **Bulletin des transports et de la logistique**, n°2596, pp. 23-24.

HAMELIN P. (1995) **Situations et conditions de travail des conducteurs routiers**. Arcueil, INRETS.

HUSSON J.-L. (1989) **Étude pour l'amélioration des livraisons dans Paris**. Rapport à la Mairie de Paris.

LABORATOIRE D'ÉCONOMIE DES TRANSPORTS (L.E.T.) (1996) Transports des marchandises en ville, enquête réalisée à Bordeaux, premiers enseignements. In Ministère de l'Équipement, CERTU, Ademe, Communauté urbaine de Bordeaux, **Transports de marchandises en ville, "mallette" des résultats de la première phase**. Lyon, CERTU.

LEFÈVRE C. (1993) Les institutions d'agglomération. In J.-C. NEMERY, S. WACHTER (dir.) **Entre l'Europe et la décentralisation : les institutions territoriales françaises**. Paris, DATAR/Éditions de l'Aube.

LIST G., TURNQUIST M. (1994) Estimating Multi-Class Truck Flow Matrices in Urban Areas. **Conférence annuelle du Transportation Research Board**.

MERLET Y. (1995) **Sécurité et prévention des accidents du travail dans le secteur routier de marchandises**. Paris, CGPC, Rapport au Conseil Général des Ponts et Chaussées n°94-167.

MINISTÈRE DES TRANSPORTS (1996) **Travaux d'approfondissement du contrat de progrès**. Documents de travail.

MORCHEOINE A. (1994) Energie, nuisances et transports de marchandises en ville, quelques points de repère. **Communication au Conseil national des transports.**

PROST M. (1992) Les transports de marchandises en zone urbaine, source de richesses, de bien-être, et non un mal nécessaire. Actes de la **6e Conférence Mondiale sur la Recherche dans les Transports**, Lyon, 1992.

RIBEILL G. (1992) Genèse et consolidation des statuts corporatifs. In HAMELIN P., RIBEILL G., VAUCLARE C. (sous la dir. de) **Transports 93, professions en devenir. Enjeux et réglementations.** Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées, 245 p.

RÈMOND-GOUILLOUD M. (1993) **Le contrat de transport.** Paris, Dalloz, 100 p.

SALINI P. (1996) Transport routier, questions sur la régulation. **Bulletin des Transports et de la Logistique**, n°2654, pp. 249-250.

TESKE P., BEST S., MINTROM M. (1995) **Deregulating Freight Transportation - Delivering the Goods.** Washington DC, The American Enterprise Institute Press, 236 p.

TILCHE M. (1997) Future coordination, pas une réforme, une révolution ! **Bulletin des Transports et de la Logistique**, n°2692, pp. 95-96.