

**L'organisation du transport des marchandises en ville :  
jusqu'où les politiques municipales peuvent-elles  
juridiquement aller ? Le cas de Vicence (Italie) et les  
leçons à retenir pour les villes européennes**

Laetitia Dablanc, Jesus Gonzalez-Feliu, Sandrine Ville

► **To cite this version:**

Laetitia Dablanc, Jesus Gonzalez-Feliu, Sandrine Ville. L'organisation du transport des marchandises en ville : jusqu'où les politiques municipales peuvent-elles juridiquement aller ? Le cas de Vicence (Italie) et les leçons à retenir pour les villes européennes. *Politiques et Management public*, Institut de management public, 2010, 27 (4), pp. 53-72. <halshs-00589935>

**HAL Id: halshs-00589935**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00589935>**

Submitted on 23 Jul 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **L'organisation du transport des marchandises en ville : jusqu'où les politiques municipales peuvent-elles juridiquement aller ? Le cas de Vicence (Italie) et les leçons à retenir pour les villes européennes**

**Laetitia DABLANC, INRETS**

**Jesús GONZÁLEZ-FELIU, LET - Université de Lyon**

**Sandrine VILLE, LET - Université de Lyon**

## **Résumé**

Depuis plus de quinze ans, la logistique urbaine est un sujet qui préoccupe plusieurs catégories d'acteurs, dont les décideurs publics qui ont imaginé des mesures spécifiques pour améliorer le bilan environnemental et économique de ce secteur important pour le développement urbain. Cet article cherche à identifier les limites juridiques de certaines de ces politiques, notamment les centres de distribution urbaine et les limitations d'accès aux centres-villes pour les véhicules transportant des marchandises qui leur sont généralement attachées. Nous présentons le cas de la commune de Vicence, en Italie, qui a mis en place une réglementation très restrictive et a fait l'objet de plusieurs recours en justice de la part des transporteurs. De cette étude de cas, unique en son genre pour le moment, des enseignements peuvent être énoncés pour d'autres aires urbaines en Europe.

**Mots clé :** logistique urbaine, politiques publiques locales, réglementation, centres de distribution urbaine, concurrence

## **Abstract**

For more than fifteen years, urban logistics is a subject that has involved several categories of stakeholders, including policy makers who have designed specific measures to improve the environmental and economic assessments in this important field of urban development. This paper seeks to identify the legal boundaries of some of these policies, including urban consolidation centers and city center access limitation policies that are usually related to freight transport vehicles. We present the case of the city of Vicenza, Italy, which has implemented a very restrictive regulation, and which has become in consequence the subject of several legal proceedings on the part of carriers. From this case study, unique in its field nowadays, we will present the main lessons that can be drawn for other cities in Europe.

**Key words:** urban logistics, local policy, regulation, urban consolidation centers, competition

## **1. Introduction**

Le transport de marchandises constitue un lien essentiel entre la demande et l'offre de biens de consommation, et est intimement lié à l'approvisionnement des commerces et des ménages. Ce secteur représente une importante source d'emplois, mais est confronté à des problèmes liés à la congestion et au respect de l'environnement, surtout en milieu

urbain. De fait, avec le développement de l'espace urbain et de sa population, le transport de marchandises en ville contribue aux nuisances entraînées par une congestion de plus en plus forte, aux émissions de CO<sub>2</sub> et engendre une proportion importante des polluants atmosphériques locaux. Il est également fort contributeur de bruit urbain (LET et al., 2006). Pour prendre l'exemple de la pollution atmosphérique, les transports de marchandises représentent près de 30% des émissions de NOx et près de la moitié des émissions de particules dues aux transports en ville (LET et al., 2006). Pour ces raisons, les systèmes d'approvisionnements de la ville doivent être restructurés. Cet objectif de réorganisation des flux de marchandises en milieu urbain dans un sens plus favorable à l'environnement est ce que l'on désigne généralement sous le vocable devenu commun de « logistique urbaine » (Patier et al., 2007 ; Dablanc, 2007).

Depuis plus de quinze ans, la logistique urbaine est un sujet qui préoccupe les décideurs publics (élus, techniciens des villes), les professionnels (logisticiens, opérateurs de transports) ainsi que le monde de la recherche. Ce sujet fait l'objet de travaux de plus en plus nombreux (Dablanc, 1998 ; Routhier et al., 2001 ; Taniguchi et al., 2001 ; Boudouin et Morel, 2002 ; Patier, 2002 ; Ambrosini and Routhier, 2004 ; Anderson et al., 2005 ; Muñuzuri et al., 2006 ; Dablanc, 2007 ; Patier et al., 2007 ; Crainic, 2008 ; Patier et Routhier, 2008 ; Quak et De Koster, 2009 ; Dablanc, 2010) et est au cœur de multiples colloques, échanges, initiatives et expériences. Parmi les initiatives les plus populaires de solution de logistique urbaine on trouve le concept de centre de distribution urbaine (CDU), ou plate-forme urbaine de collecte et distribution de marchandises, organisées de façon coordonnée afin de limiter le nombre de véhicules commerciaux nécessaires à l'approvisionnement d'une zone. Un CDU est ainsi « un équipement logistique localisé à proximité de la zone qu'il dessert (centre-ville, ville entière, lieu spécifique comme un centre commercial), auquel de nombreux transporteurs confient leur fret et à partir duquel des livraisons mutualisées sont effectuées, et où des services logistiques divers à valeur ajoutée additionnelle peuvent être également offerts » (Allen et al., 2007). Nous rajoutons à la définition précédente celle d'une implication financière très fréquente de la collectivité publique. En effet, du fait de leur localisation généralement très centrale, les CDU engendrent des dépenses foncières et immobilières importantes qui sont généralement prises en charge par la collectivité.

Nés dans les années 1990, où l'on a compté plus d'une centaine de plates-formes urbaines de ce type notamment en Allemagne et aux Pays-Bas (Dablanc, 1998), les CDU ont rencontré des difficultés liées aux réticences des municipalités à subventionner de façon pérenne les expérimentations. Aujourd'hui, seules une vingtaine de plates-formes de distribution réellement significatives peuvent être répertoriées en Europe, notamment en Italie (BESTUFS, 2009). La typologie de ces plates-formes est difficile à dresser car les CDU sont de nature très diverse. Mais quelle que soit leur forme, les CDU semblent puiser une part importante de leur efficacité dans une réglementation locale appropriée, liée en particulier aux règles d'accès des véhicules dans la zone couverte par un CDU d'une part, et aux bénéfices accordés aux opérateurs du CDU d'autre part. Ceci entraîne la question de savoir jusqu'où les autorités peuvent aller en matière de réglementation sans qu'elles ne prennent des risques juridiques.

Cet article compte répondre à cette question à travers l'exemple de la commune de Vicence (Vicenza) dans le Nord de l'Italie. Le centre de distribution urbaine de Vicence a fait l'objet, à notre connaissance, de la réglementation la plus osée en la matière, et nous permet de nous interroger sur la portée d'une telle décision et les enjeux juridiques

qui peuvent en résulter pour les villes européennes et françaises. Après une description des CDU et de leurs principales composantes, nous allons présenter en détail le cas de Vicence. Nous allons étudier les différentes étapes de la réglementation locale liée à la mise en place du CDU, les motivations des différentes parties et les principales décisions des tribunaux saisis par des transporteurs mécontents de la réglementation locale visant à favoriser le CDU. Enfin, certains des enseignements du cas de Vicence seront généralisés aux agglomérations européennes.

## **2. Les diverses formes prises par les centres de distribution urbaine**

Traditionnellement, chaque transporteur effectue ses livraisons à partir d'une ou plusieurs plates-formes de groupage-dégroupage qui lui sont dédiées, et situées relativement loin des destinataires urbains. Ces dernières années, sous l'effet d'exigences sociétales ou consuméristes, des projets de massification des flux de transport dans les zones denses de la ville pour obtenir un gain en nombre de véhicules circulants ainsi qu'une meilleure productivité et un gain en termes de pollution, ont été imaginés. Ces formes d'organisation sont fondées sur de nouveaux types de plates-formes logistiques, spécifiques à la distribution urbaine, à partir desquelles les flux sont massifiés et leur distribution coordonnée : l'objectif est de distribuer la ville avec des camions mieux chargés, moins nombreux, et des fréquences de livraison auprès de chaque destinataire moins élevées. Souvent, ces camions fonctionnent au gaz naturel ou à l'électricité, afin de renforcer la performance environnementale du nouveau système.

En France, plus de vingt projets de centres de distribution urbaine ont été recensés dans les plans de déplacements urbains (PDU) depuis la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) de 1996, qui la première a rendu obligatoire l'insertion d'une stratégie de politique sur le transport des marchandises dans les PDU. En Europe, plus d'une centaine de CDU ont été mis en place, la plupart avec des résultats en dessous des attentes (Dablanc et Massé, 1996 ; Boudouin, 2006). Des expériences ont également été tentées au Japon (où deux CDU fonctionnent aujourd'hui – Dablanc, 2009). Seules quelques expériences ont évolué en systèmes de distribution véritablement opérationnels et financièrement équilibrés. D'autres types de CDU sont apparus, des CDU spécialisés (les Construction Consolidation Centres, spécialisés sur la gestion des approvisionnements de chantiers de construction), ou bien des CDU mis en place dans des villes au passé patrimonial et historique et à la situation touristique particulières (villes italiennes, La Rochelle, Monaco) (Dablanc, 2007 ; BESTUFS, 2009). Les raisons de ce manque de continuité dans les expériences européennes sont multiples, liées principalement à deux aspects : la faisabilité économique du système de distribution associé à la plate-forme physique, et la fiabilité du service de distribution proposé.

Les premiers CDU naissent dans un souci d'optimisation, sous la forme d'initiatives privées ou semi-privées (Dablanc et Massé, 1996), de la part d'une entreprise individuelle ou bien d'un groupe de transporteurs. Ensuite, des raisons environnementales ont poussé les administrations publiques de plusieurs pays à envisager de tels systèmes pour la distribution de marchandises dans les zones urbaines de taille moyenne. Dans les grandes agglomérations européennes, des projets similaires ont eu plus de mal à se transformer en expériences effectives et n'ont en général pas abouti à des schémas assurant une continuité opérationnelle (Gonzalez-Feliu, 2008). Plusieurs expériences de CDU en Europe ont été étudiées (Dablanc et Massé, 1996 ;

Dablanc, 1998 ; Rosini, 2005 ; Boudouin, 2006 ; Spinedi, 2008 ; BESTUFS, 2009), à partir desquels nous pouvons établir la typologie suivante :

- CDU « privés » ou « semi-privés » (projets d'opérateurs ou chargeurs pour leurs opérations internes sans une influence directe des autorités publiques si ce n'est sous la forme de subventions ou aides financières). Ces CDU ont une vocation essentiellement économique et font partie du développement stratégique des utilisateurs de ladite plate-forme (en général des entreprises de transport ou de services logistiques qui coordonnent leurs livraisons entre elles).
- CDU « multi-utilisateurs » ouverts (projets des collectivités ou d'un groupement d'entreprises avec une vocation de service ouvert à tous les utilisateurs potentiels). Ces plates-formes sont en général associées à un service promu et/ou soutenu par les autorités publiques assimilable dans plusieurs cas à un « service public » de transport de marchandises.
- CDU spécifiques (chantiers et aéroports principalement). Ils peuvent être temporaires (plates-formes liées aux chantiers ou grands déménagements) ou permanents (boutiques d'aéroports ou de centres commerciaux, plates-formes intermodales utilisées par les opérateurs routiers pour une partie de leurs opérations dont parfois des livraisons urbaines). Néanmoins, ils n'ont pas toujours une vocation de plate-forme de distribution urbaine, au contraire des deux catégories précédemment décrites.

Les deux leçons que l'on peut tirer de quinze années d'expériences en Europe, dont la majorité n'a pas abouti, sont les suivantes : (1) Les CDU apportent des gains environnementaux importants pour les flux concernés (réductions de l'ordre de 50 à 70% des émissions de polluants liés à la distribution des marchandises concernées) ; (2) Sauf circonstances exceptionnelles, le seul objectif de massifier les tournées intra-urbaines ne peut suffire à justifier économiquement une nouvelle infrastructure et une modification de l'organisation habituelle des transporteurs, car le coût de la rupture de charge supplémentaire dans la chaîne logistique, notamment lorsque cette rupture de charge se fait dans un terminal situé en milieu urbain, n'est pas compensé par le gain financier lié à la massification (Morana et Gonzalez-Feliu, 2010). Une ville souhaitant voir s'installer un schéma de massification des biens livrés en ville doit donc prendre des mesures supplémentaires, financières et réglementaires pour garantir des avantages comparatifs au CDU. Il est en particulier important, pour une ville souhaitant assumer une telle politique, d'accompagner le système de distribution urbaine associé à chaque CDU par une réglementation qui favorise l'utilisation d'un tel système.

### **3. Le cas de Vicence**

Comme nous venons de le souligner, la création d'un CDU va généralement entraîner la mise en place d'une réglementation de la circulation plus ou moins restrictive. En France, par exemple, le CDU de la Rochelle a donné lieu à des arrêtés municipaux qui sont venus réduire l'accès du centre-ville aux véhicules de transport de marchandises. Ainsi à la Rochelle, les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes de poids total en charge ne peuvent aujourd'hui livrer le centre historique qu'entre six heures et sept heures trente du matin. A Vicence, la restriction est plus importante puisque seuls les véhicules électriques de Veloce (société exploitant le CDU) peuvent circuler dans le centre historique de la ville.

Ces deux communes ont décidé de faire de la livraison de marchandises en ville un service public, qu'elles délèguent à un gestionnaire de CDU. La communauté d'agglomération de la Rochelle, en tant qu'autorité organisatrice des transports publics, a ainsi accordé à la société Veolia, après appel d'offres, la gestion de trois services de transport de la ville y compris le service de distribution des marchandises en centre-ville par véhicules électriques. Seuls les véhicules du CDU ont le droit d'utiliser les couloirs de bus de la ville, ce qui représente un avantage concurrentiel non négligeable. Mais si cette délégation de service public n'a donné lieu à aucun contentieux à la Rochelle<sup>1</sup>, elle a en revanche provoqué une forte opposition à Vicence, où une série « d'ordonnances communales » est venue réduire peu à peu la circulation des véhicules de marchandises sur le territoire de la commune (voir ci-dessous). Cette politique a provoqué l'opposition de certains professionnels, notamment de la messagerie, qui constitués en association, ont tenté d'en attaquer la validité.

### 3.1 Les faits

Le centre historique de la commune de Vicence a été inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO en 1996. C'est pourquoi, afin de sauvegarder ce patrimoine culturel et pour des motifs de protection de la santé publique, la commune de Vicence a adopté l'ordonnance municipale n° 3474 du 20 juin 1996 qui prévoit notamment la création de zones piétonnes et de zones à trafic limité (ZTL).<sup>2</sup> Plus précisément pour les véhicules de livraison de marchandises, l'arrêté organise des créneaux horaires dans lesquels il est permis auxdits véhicules de stationner sur la chaussée mais uniquement pour les opérations de chargement et de déchargement. N'ayant pas obtenu les résultats escomptés, la municipalité a lancé par une décision n°5102 du 28 décembre 1999 un programme ambitieux visant à rationaliser la distribution des marchandises dans les zones urbaines. Pour ce faire, un projet pilote de logistique urbaine a été décidé par la commune prévoyant notamment la mise en place d'une plate-forme logistique, assurant la ramasse et la livraison des colis sur la zone ZTL, grâce à des véhicules électriques propres. Afin de mettre en œuvre le projet et de fournir à tous les intervenants un

---

<sup>1</sup> Cette absence de contentieux peut s'expliquer par le fait que la réglementation visant à limiter la circulation dans le centre historique de la Rochelle est accompagnée de nombreuses dérogations. La liste de ces différentes dérogations est notamment contenue dans le rapport de l'ADEME *Espaces logistiques urbains de Monaco et La Rochelle, Rapport final définitif phase 1*, ADEME-INTERFACE TRANSPORT-Juin 2004, p.52. Ce rapport met en évidence le rôle fondamental joué par le contrôle de la réglementation de la circulation, ou plus précisément de son respect par les différents utilisateurs, et constate l'insuffisance de ce contrôle à la Rochelle.

<sup>2</sup> Pour ce faire, la commune de Vicence a fait usage de son pouvoir de police de la circulation. Les communes italiennes tiennent cette compétence de la loi et plus précisément de l'article 5 (1) du décret-législatif du 30 avril 1992 n°285 portant sur le nouveau code de la route (« Nuovo codice della strada »). Ce dernier prévoit que la compétence en matière de réglementation de la circulation appartient au propriétaire de la voie en question. Or l'article 6.5d précise que les routes communales appartiennent au maire. Le pouvoir de police de la circulation permet notamment au maire italien d'établir des obligations, des interdictions et des restrictions sur une base temporaire ou permanente pour chaque rue, vis-à-vis de certaines catégories d'utilisateurs, en fonction des besoins du service ou des caractéristiques structurelles des routes.

service effectif de livraison de marchandises sur la zone concernée, la société Vicenza City Center Logistics (Veloce) a vu le jour (résolution n°21 du 20 mars 2003). Cette société est chargée de gérer les flux de marchandises à l'arrivée et au départ de la plate-forme logistique grâce aux technologies avancées utilisées pour la gestion des entrepôts. Par ailleurs, la société assure la collecte et la livraison des marchandises en ville par le biais de véhicules électriques propres. Afin de permettre aux intéressés de se familiariser et surtout de s'adapter au système de la plate-forme, la ville a opté pour une mise en place graduelle du système, en édictant en 2005-2006 une série de décrets municipaux limitant progressivement la circulation sur la ZTL. Sont ainsi entrés successivement en vigueur les arrêtés municipaux suivants:

- *Le décret n° 22453 du 28 avril 2005 prévoit une exception à l'interdiction générale de circuler, en faveur des transporteurs « aériens »<sup>3</sup>. Ces derniers peuvent alors circuler avec tout type de véhicule sur la ZTL mais uniquement à certains horaires, et cela jusqu'au 30 juin 2005.*
- *Le décret n° 35219 du 30 juin 2005 autorise les transporteurs « aériens » à accéder à la ZTL pendant certains horaires, mais uniquement s'ils utilisent un véhicule à faible impact environnemental, et cela jusqu'au 30 septembre 2005.*
- *Le décret n° 36780 du 29 juin 2006 met en place la délivrance de permis spéciaux de livraison pour les transporteurs (avec une limite maximale de cinq permis par transporteur) afin d'accéder à la ZTL, mais uniquement à certains horaires et avec un véhicule à faible impact environnemental, et cela jusqu'au 31 août 2006.*
- *Le décret n° 47471 du 30 août 2006 prolonge la nécessité pour les transporteurs qui souhaitent accéder à la ZTL de circuler avec un véhicule à faible impact environnemental et d'obtenir un permis spécial de livraison (avec une limite maximale de cinq permis par transporteur), et limite leur circulation à la tranche horaire de 7h-9h, et cela jusqu'au 31 décembre 2006.*
- *Le décret n° 72012 du 29 décembre 2006 autorise l'accès à la ZTL aux seuls véhicules électriques de Veloce. Aucune exception n'est plus prévue pour les transporteurs « aériens ».*

Ces restrictions importantes au libre exercice du commerce et de l'industrie dans le centre historique de Vicence ont provoqué le mécontentement des transporteurs internationaux spécialisés dans les colis express, comme DHL Express, TNT Global Express, Federal Express Europe, United Parcel Service Italia, spa SDA. Ces derniers ont créé une association appelée A.I.C.A.I (Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali) et ont été en justice afin que soit déclarée la nullité de ces arrêtés municipaux. Selon l'un de leurs représentants que nous avons interrogé, "le cas de Vicence, qui ne mettait pas en tant que tel nos sociétés en danger, était symptomatique pour nous d'une escalade à prévoir de l'ensemble des villes italiennes à l'encontre de la libre circulation de nos véhicules".

### **3.2 La décision de première instance: le jugement du tribunal administratif de Vénétie du 23 janvier 2008**

L'association A.I.C.A.I. a assigné la commune de Vicence et la société Veloce, devant le tribunal administratif régional de la région de Vénétie (TAR Veneto première section), afin que soit prononcé l'annulation de certains des arrêtés municipaux

---

<sup>3</sup> Les transporteurs « aériens » sont les transporteurs de messagerie express de type DHL ou Fedex utilisant pour partie le mode aérien dans l'acheminement des colis.

précédemment énumérés. A l'audience publique du 22 novembre 2007, l'association A.I.C.A.I a présenté plusieurs arguments pour appuyer sa requête:

- **La violation de l'article 6d du Décret-loi n°261/99 transposant la Directive 97/67/CE relative à la libéralisation progressive du secteur postal.** En effet, comme la société Veloce est constituée de fonds publics, lui confier les plis postaux contreviendrait à la libéralisation du secteur.
- **La violation de la réglementation européenne D 2002/2320/CE concernant la sécurité de l'aviation civile.** Pour pouvoir exercer des prestations de service postal rapide, le transporteur doit être qualifié d' « agent habilité ». Pour obtenir cette qualité, le transporteur doit faire suivre à son personnel des cours sur la sécurité, et « la sûreté du fret, du courrier, de l'entreposage et de l'équipement à bord ». Or, si tous les membres de l'Association A.I.C.A.I. sont qualifiés d'agent habilité, la société Veloce ne l'est pas. Par conséquent, elle exerce illégalement son activité.
- **L'abus de droit et violation des articles 82 et 86 du Traité CE.** La plate-forme logistique confiée à un seul exploitant le déplacement des marchandises. Elle élimine ainsi toute concurrence entre les transporteurs. Les transporteurs sont obligés de passer par la plate-forme et de confier leurs marchandises à la société Veloce, s'ils souhaitent livrer sur la zone ZTL (*la même remarque peut être faite à l'égard des expéditeurs qui sont également obligés de passer par Veloce s'ils souhaitent expédier des marchandises depuis la zone ZTL*). Il est vrai que les Etats membres et les entités publiques en général ont la faculté de limiter la concurrence (en se réservant notamment un monopole sur une activité), mais il faut que cette mesure soit la seule manière d'atteindre l'objectif public programmé. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon l'A.I.C.A.I. En effet, selon elle, la solution trouvée par la municipalité est inadéquate et disproportionnée par rapport au but environnemental poursuivi. De plus, l'utilisation de petites camionnettes augmentera le nombre de camions en circulation et l'impact sur la santé sera marginal, car l'incidence de la plate-forme est limitée à une zone de taille réduite.

La ville de Vicence de son côté affirmait que les mesures prises étaient totalement justifiées eu égard à l'objectif de réduction de la pollution dans le centre ville et de protection de la santé. De plus l'activité de transport exercée par Veloce était compatible avec les contrôles de sécurité. Enfin, la commune assurait que cette activité était un service public local, ce qui par conséquent ne violait pas l'article 13 du décret législatif 223/2006 relatif au droit de la concurrence.

Le tribunal a rendu son jugement le 28 janvier 2008. Il a retenu que les mesures litigieuses avaient créé une obligation pour tous les transporteurs de confier leurs marchandises à la société Veloce, afin de réaliser le dernier tronçon du contrat de transport qu'ils ont conclu avec leurs clients (*il y avait donc une substitution obligatoire de transporteur. Or cette obligation viole le droit privé italien*); de plus, la société Veloce ne peut pas fournir de prestation de transport de colis express et plus particulièrement de colis qui ont été ou qui seront ultérieurement transportés par voie aérienne, car cette société n'est pas munie de l'autorisation correspondante (conformément à l'article 6 du Décret-loi n°261 de 1999) et du statut d'agent habilité. Toutefois, le tribunal n'a pas considéré que les mesures édictées par la commune mettaient à mal la libéralisation du secteur postal car l'impact est limité à une zone de la commune et non pas au territoire national.



Le tribunal a donc fait partiellement droit à la demande de l'association A.I.C.A.I., et a annulé les mesures litigieuses. La ville de Vicence et la société Veloce ont alors formé pourvoi devant le Conseil d'Etat italien.

### **3.3 La position du Conseil d'Etat italien sur le cas de Vicence: la décision du 3 février 2009**

#### *3.3.1 Les arguments du pourvoi*

La ville de Vicence et la société Veloce (ci-après les appelantes) ont alors proposé plusieurs moyens à l'appui de leur pourvoi:

- *Sur la prétendue violation par les arrêtés municipaux de la législation nationale (et communautaire) relative à la libéralisation du secteur postal et sur la substitution obligatoire pour le dernier kilomètre de la société Veloce aux transporteurs privés dans l'exécution des contrats de transport.* Les appelantes ont fait savoir que l'intervention de Veloce est très limitée (la zone du centre concernée par la ZTL). Par conséquent, lesdits arrêtés ne peuvent être entendus comme une limitation générale et une atteinte à la libéralisation du secteur postal. Puis, elles précisent que la société Veloce est titulaire des autorisations légales requises pour exercer l'activité de transport de plis postaux et colis express, du fait qu'elle a été justement créée à cet effet. Enfin, elles soulignent que la société Veloce n'a aucunement pour objectif de se substituer aux transporteurs privés. Son seul but est de contribuer à la réduction de la pollution sur ladite zone afin de protéger tant le patrimoine culturel que la santé publique des citoyens.
- *Sur la violation de la législation relative à la sécurité du fret aérien et au défaut de qualité d'agent habilité.* Les appelantes rappellent à nouveau que l'objectif poursuivi par la ville de Vicence n'étant pas de se substituer, ou de concurrencer un transporteur aérien express, mais de préserver la santé, l'environnement et le patrimoine historique, les mesures prises par la commune pourraient s'insérer dans la chaîne de sécurité imposée pour la sécurité du fret aérien.
- *Sur le défaut de motivation et d'abus de pouvoir.* Les appelantes réaffirment que la base juridique du pourvoi est l'article de la loi du 30 avril 1992 n°285 (code de la route) qui permet aux municipalités de limiter la circulation de l'ensemble ou certaines catégories de véhicules afin de prévenir la pollution et la protection du patrimoine historique et artistique (...) par la création de zones piétonnes et de zones à circulation limitée. Ce pouvoir est exercé principalement par les municipalités. Par conséquent, la municipalité n'a fait qu'usage de son pouvoir de réglementation, qu'elle a dûment motivé au regard des exigences de la loi.

#### *3.3.2 Les arguments du Conseil d'Etat*

Avant d'énoncer ses motifs, le Conseil d'Etat italien rappelle brièvement le cadre des principes forgés dans sa jurisprudence sur la légalité des mesures limitant la circulation automobile en centre-ville. Il évoque plusieurs décisions<sup>4</sup> et rappelle que les mesures de restriction à la circulation des véhicules en centre-ville émanent d'un choix totalement

---

<sup>4</sup> Plurimis ex, sect. V, 4 Mars 2008 ; n. 824, sect. V, Décembre 11, 2007 ; 6383, sect. V, 29 Mai 2006 ; n ° 3259, pour. Plen. 6 Février 1993, n. 3.

discrétionnaire des autorités compétentes. Le contrôle de leur légalité ne peut être fait que compte tenu de leur légitimité et de leur justification. Or, la restriction partielle de la liberté de circulation est toujours justifiée lorsque l'initiative découle de la nécessité de renforcer la protection du patrimoine culturel et environnemental.

Puis le Conseil d'Etat revient sur plusieurs points de la décision de première instance:

- *Sur la prétendue violation du principe de libre concurrence et de pratique anticoncurrentielle exercée par Veloce.* Le Conseil d'Etat déclare l'argument sans fondement. En effet, la municipalité de Vicence n'a pas exercé de discrimination entre les différents transporteurs internationaux. L'idée selon laquelle la poste italienne a profité d'une dérogation au détriment des transporteurs aériens internationaux ne peut être retenue car la poste italienne remplissait une mission de service public universel. Par ailleurs, le Conseil d'Etat écarte également l'argument visant à mettre en avant les risques que pourrait constituer pour les autres municipalités l'exemple de Vicence.
- *Sur les prétendues violations par les mesures communales du décret législatif n°261 de 1999 et des articles 82 et 86 du traité CE.* Pour le Conseil d'Etat, la décision de restreindre la circulation dans le centre historique ne peut pas être annulée sur la base de considérations liées à l'atteinte à la libre concurrence. En effet, il convient de rappeler que le principe de libre concurrence intéresse tous les domaines de l'économie et non le seul domaine du transport de marchandises. En outre, de telles restrictions satisfont parfaitement les objectifs communautaires dans le domaine de la santé et de l'environnement et ne semblent aucunement disproportionnées.
- *En ce qui concerne l'interdiction du financement public à toute entreprise, et par conséquent l'irrégularité de l'intervention financière de la commune de Vicence dans le fonctionnement de la société Veloce.* Le Conseil d'Etat rappelle que cette interdiction ne vaut pas à l'égard des entreprises exerçant un service public local<sup>5</sup>. Le Conseil d'Etat souligne alors que la société Veloce propose un service public local de transport express et que ce service profite uniquement à la communauté de Vicence. Par conséquent, le financement public est totalement régulier.
- *Enfin en ce qui concerne le manque de motivation ou de justification des mesures prises par la ville de Vicence.* La proportion entre les mesures prises et les objectifs de protection de l'environnement et du patrimoine culturel dépend d'une appréciation de faits, sur laquelle le Conseil d'Etat ne peut se prononcer.

A la lecture de ces motivations, nous pouvons déduire logiquement la position du Conseil d'Etat. Celui-ci reçoit le pourvoi formé par la société Veloce et la commune de Vicence et casse le jugement rendu par le tribunal administratif régional de Vénétie. Le Conseil d'Etat représentant la plus haute juridiction administrative italienne, la décision du 3 février 2009 est devenue définitive et a reçu autorité de chose jugée.

Remarquons que les juges italiens qui avaient l'occasion de connaître la position de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), sur la proportionnalité des mesures édictées à Vicence, ne l'ont pas saisie<sup>6</sup>, estimant sans doute (le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs exposé dans ses motifs) que les répercussions de l'affaire ne concerneraient qu'un cadre géographique limité et que les risques liés à la « contagion » n'étaient pas caractérisés. D'autre part, l'association A.I.C.A.I n'a pas exercé son droit à saisir la

---

<sup>5</sup> Voir Cons. St., Sec. V, 25 août 2008, n .4080.

<sup>6</sup> La CJUE peut en effet être saisie par les juges nationaux d'une question préjudicielle pour connaître son interprétation des traités et du droit dérivé.

Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). En effet, l'épuisement des voies de recours internes permet à un individu ou groupe de particuliers de saisir ladite Cour dans le délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive, lorsque le plaignant « se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. »<sup>7</sup> Or, l'article 2.1 du protocole n°4 « reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier protocole additionnel à la Convention » garantit la liberté de circulation.<sup>8</sup> Par conséquent, les transporteurs de l'association A.I.C.A.I auraient pu tenter un recours sur ce fondement. Cependant, le même article prévoit que cette liberté peut faire l'objet de restrictions lorsque ces dernières constituent des mesures nécessaires à la protection de la santé.<sup>9</sup> Or, la ville de Vicence justifiait entre autre sa réglementation de la circulation vis à vis de sa mission de protection de la santé publique. C'est pourquoi, les transporteurs de l'association A.I.C.A.I ont semble-t-il jugé trop fragile l'argument de l'atteinte à leur liberté de circulation.

Dans son livre *Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*, la Commission Européenne évoque le cas des restrictions à la circulation comme moyen de réduire les effets nocifs du transport routier en ville. Si elle se montre plutôt favorable à de telles initiatives (*elle cite notamment l'exemple des péages urbains*), elle précise que lesdites mesures ne doivent pas « créer d'obstacles disproportionnés à la mobilité des personnes et des marchandises ». Par conséquent, dans l'hypothèse où la Commission Européenne, gardienne des traités, considérerait disproportionnées certaines restrictions à la circulation (comme celles en vigueur à Vicence), elle serait alors libre de saisir la CJUE.<sup>10</sup> La décision de la Cour serait incertaine et à notre connaissance, elle n'a pas encore eu à connaître d'une telle hypothèse. Dans l'affaire n° C-320-03, - mais qui concerne des trafics trans-nationaux - elle<sup>11</sup> avait été saisie de plusieurs interdictions faites aux camions de circuler sur certains grands axes du Tyrol.<sup>12</sup> Elle avait alors retenu qu'« avant l'adoption d'une mesure aussi radicale qu'une interdiction totale de circuler sur un tronçon d'autoroute constituant une voie de communication vitale entre certains Etats membres, il incombait aux autorités autrichiennes d'examiner attentivement la possibilité de recourir à des mesures moins restrictives de la liberté de circulation et de ne les écarter que si leur caractère inadéquat, au regard de l'objectif poursuivi, était clairement établi » et donc qu'« il y a lieu de conclure que le règlement litigieux, en méconnaissant le principe de proportionnalité, ne peut valablement être justifié par des

---

<sup>7</sup> Article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

<sup>8</sup> « Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence ».

<sup>9</sup> Article 2.3 du Protocole n°4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « L'exercice de ces droits peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

<sup>10</sup> La Commission ou à un Etat membre peuvent saisir la CJUE contre un autre Etat membre qui aurait manqué à l'une de ses obligations en vertu du droit européen. Il s'agit alors d'un recours en manquement.

<sup>11</sup> A l'époque (le 15 novembre 2005) il s'agissait de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE).

<sup>12</sup> Interdiction faite aux camions de plus de 7,5 tonnes, transportant certaines marchandises, de circuler sur un tronçon de l'autoroute A12 à la suite de l'adoption du règlement du ministre-président du Tyrol limitant le transport sur l'autoroute A 12 dans la vallée de l'Inn (interdiction sectorielle de circuler), à partir du 27 mai 2003.

raisons tenant à la protection de la qualité de l'air. » La Cour avait finalement déclaré le règlement incompatible avec le traité de Rome.<sup>13</sup>

Nous venons d'évoquer les conséquences juridiques<sup>14</sup> que pourrait entraîner la généralisation du cas de la ville de Vicence. L'atteinte au droit communautaire de la concurrence existe peut-être mais il est somme toute peu manifeste. Rappelons ici que le droit communautaire ne condamne pas le monopole en tant que tel mais l'abus de ce monopole. Par conséquent, à moins que l'exploitant du CDU n'abuse de sa situation de monopole en pratiquant par exemple des prix inéquitables, en portant atteinte au consommateur ou en appliquant à ses partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes ou enfin en subordonnant la conclusion de contrats à l'acceptation de prestations supplémentaires<sup>15</sup>, il ne violera pas le droit communautaire de la concurrence. Il n'est pas certain non plus que la multiplication de ce type d'interdictions suscite l'intérêt de la Commission Européenne. Les risques juridiques étant limités, il nous faut maintenant nous interroger sur les enseignements que le cas de la commune de Vicence pourrait apporter aux agglomérations européennes. Le cas de Vicence est-il une « exception italienne » s'inscrivant dans le contexte italien très particulier des centres de distribution urbaine ou au contraire s'agit-il d'une future référence pour les agglomérations européennes ?

#### **4. Les enseignements pour les agglomérations européennes**

La « jurisprudence Vicence » que nous venons d'étudier porte sur un sujet d'apparence tout à fait mineure du droit du transport, celui des restrictions d'accès des véhicules de transport de marchandises dans les centres-villes. Et pourtant il est à notre sens porteur d'enseignements significatifs pour les praticiens responsables des questions de

---

<sup>13</sup> Il nous faut toutefois relativiser la décision prise par la Cour dans cette affaire, car en l'espèce l'interdiction portait sur un axe autoroutier reliant deux Etats membres. Or, le cas de Vicence ne vise que la circulation urbaine des marchandises, domaine affectant le territoire d'un seul Etat membre à la fois. De plus dans l'affaire AEPI c/Commission l'Avocat général précisait que « toute entente et toute pratique susceptible de mettre en cause la liberté du commerce entre États membres dans un sens qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs d'un marché unique entre les États membres, notamment en cloisonnant les marchés nationaux ou en modifiant la structure de la concurrence dans le marché commun, relève du domaine du droit communautaire », alors que « les comportements dont les effets sont localisés sur le territoire d'un seul État membre relèvent du domaine de l'ordre juridique national » (point 43 de l'arrêt attaqué). Il est donc possible que la question de savoir si les interdictions de circuler en milieu urbain (comme celles édictées à Vicence), constituent ou non une atteinte à la concurrence, soit de la compétence des juridictions nationales de chaque Etat.

<sup>14</sup> Si nous étudions principalement les questions de droit public, le cas de Vicence peut également avoir des répercussions sur le droit privé. En effet, ne pouvant plus réaliser eux-mêmes le chargement ou la livraison finale des marchandises en centre-ville, les transporteurs sont dans l'incapacité de contrôler la totalité de la chaîne de transport. Bon nombre d'entre eux sous-traitent déjà une partie de leurs prestations de transport à d'autres transporteurs mais, dans ces cas, le transporteur contractuel choisit librement les personnes auxquelles il souhaite sous-traiter la ou les prestations contractuelles. Or, dans le cas de Vicence, ce choix est nul puisque la seule société à laquelle pourra recourir le transporteur pour acheminer des marchandises sur la ZTL de Vicence est Veloce. Cette absence de choix entraîne des conséquences sur le plan du droit de la responsabilité, le transporteur routier répondant des actes commis par ses préposés ou par toute autre personne au service de laquelle il recourt pour l'exécution du transport.

<sup>15</sup> Article 82 a) b) c) et d) du traité de Rome.

transport, d'environnement et d'urbanisme des villes européennes. Le Conseil d'Etat italien a affirmé et consolidé le droit d'une commune à restreindre de façon considérable la liberté de circulation des véhicules de transport de marchandises dans le centre historique. Il l'a fait à partir de la configuration spécifique du droit italien, mais aussi sur la base d'arguments environnementaux, qui sont présents explicitement ou en filigrane dans de nombreux projets de mesures visant la circulation des marchandises dans les grandes villes européennes. En écartant le procès en abus de pouvoir qui était fait à la commune par les grands expressistes internationaux, le Conseil d'Etat a en quelque sorte avalisé la nécessité qu'ont les villes aujourd'hui à agir vigoureusement en faveur de l'environnement.

Le cas de Vicence doit d'abord se comprendre dans le contexte italien très particulier en ce qui concerne les centres de distribution urbaine. Une vingtaine de plates-formes urbaines de consolidation existent aujourd'hui en Italie, plus ou moins avancées, qui partagent toutes la volonté de protéger un centre historique riche d'un patrimoine architectural considérable. Parallèlement, en Italie, il faut noter l'importance du transport pour compte propre pour l'approvisionnement des établissements urbains (80% des véhicules livrant en ville, pour seulement 20% des tonnes-km relèvent du compte propre)<sup>16</sup>, ainsi que, pour l'approvisionnement en compte d'autrui, l'importance des « padroncini », les petits entrepreneurs individuels de transport routier de marchandises (en France ils sont appelés les louageurs ou les artisans transporteurs). Ces deux populations, les transporteurs en compte propre (c'est-à-dire le commerçant ou l'artisan effectuant lui-même ses approvisionnements et ses livraisons), et les petits transporteurs en compte d'autrui, partagent une caractéristique qui est celle de la sous-optimisation : peu de tournées ou des tournées mal organisées, et un faible taux moyen de chargement des véhicules. Ces phénomènes de sous-optimisation de la distribution urbaine des marchandises existent partout en Europe (Dablanc, 2007) mais ils sont portés à l'extrême dans les villes italiennes. On comprend dans ces conditions que l'un des soucis premiers des responsables locaux italiens soit de « forcer » à une rationalisation du transport des marchandises dans les centres urbains. Les villes italiennes le font aussi pour rendre leur centre-ville plus efficace (Di Bugno et al., 2009). Vicence se retrouve ainsi dans un groupe assez large de communes italiennes particulièrement innovantes sur un plan juridique. L'exemple de Parme est intéressant également. L'ordonnance 249 du 29 septembre 2008 de la ville instaure par exemple une « accréditation » que doivent impérativement obtenir les transporteurs s'ils veulent livrer dans le centre historique. Dans le cas contraire, ils doivent utiliser les services de « Ecologistics », le CDU mis en place en parallèle. Les critères d'attribution de l'accréditation sont fondés sur l'usage de véhicules :

- aux normes Euro III<sup>17</sup>,
- chargés à 70% (en volume ou poids) de leur capacité,
- et munis d'un système de géo-localisation permettant leur traçabilité.

Mais le cas de Vicence et de celui d'autres villes italiennes n'est pas, selon nous, seulement italien et prend une signification européenne. Tout d'abord il s'inscrit dans un mouvement structurel plus profond qui oppose nettement deux modes de pensée, deux visions de la logistique urbaine. Certaines villes européennes, dont font partie les

---

<sup>16</sup> Ces données ont été citées lors d'un débat réunissant des experts et des responsables locaux pendant la City Logistics Expo de Padoue en 2007 (<http://www.citylogistics-expo.it>).

<sup>17</sup> Les normes euro sont des normes techniques européennes limitant les émissions de polluants lors de la construction des véhicules. Euro III correspond à des camions sortis des usines en 2001.

villes italiennes mais aussi des villes comme La Rochelle en France, ou Monte Carlo à Monaco, estiment qu'un CDU *subventionné* par des fonds publics, et au besoin favorisé par une réglementation municipale restrictive, est la seule façon d'assurer le succès de la rationalisation de la distribution urbaine des marchandises. Ainsi en Italie, selon des données de 2007, 40 millions d'euros ont été dépensés pour mettre en place des expérimentations de consolidation des livraisons urbaines, dont 33 pour des expériences qui fonctionnent de façon effective, et sept pour des études visant à mettre en place de nouveaux projets (propos tenus lors de la City Logistics Expo de Padoue de 2007). Les financeurs publics sont d'abord les régions (la région Emilie-Romagne a ainsi dépensé plus de 11 millions d'euros pour ce type de projets), le ministère de l'environnement, l'Union Européenne (à travers des projets INTERREG), et les communes. Ces financements servent à louer un entrepôt, acheter des véhicules électriques ou à gaz, et faire fonctionner le CDU au quotidien. La facturation des clients ne suffit pas à assurer l'équilibre financier du projet complet (incluant les investissements initiaux) ni même les opérations d'exploitation. « Tout simplement, le marché, dans ce cas, ne fonctionne pas seul spontanément. Il faut que les acteurs publics aident financièrement et ils doivent l'assumer, c'est ce que nous faisons » (maire de Parme). C'est aussi la position de la ville de la Rochelle, qui a intégré « Elcidis », son système de livraisons mutualisées des marchandises, dans une délégation de service public confiée à Veolia en 2006. Par ce biais, Elcidis bénéficie d'importantes subventions d'exploitation. Les CDU qui avaient eu pour objectif à court ou moyen terme l'autonomie financière n'ont pas pu se maintenir (c'est le cas de nombreux CDU en Allemagne et aux Pays-Bas et en Suisse à la fin des années 1990, c'est le cas plus récemment de celui de Gènes en Italie).

Dans le sens contraire, d'autres villes dans d'autres pays européens estiment que la rationalisation de la distribution des marchandises ne relève pas de la compétence des collectivités territoriales, et qu'elle doit résulter de mécanismes de marché inhérents à chacun des secteurs économiques présents en ville. Les actions publiques locales directement dirigées vers le transport des marchandises relèvent de mesures plus traditionnelles (mais rénovées) comme les restrictions d'accès des camions de livraison fondées sur des considérations de tonnages ou de pollution, ou bien l'organisation de plans de circulation et de stationnement et l'aménagement d'aires de livraison sur la voirie ou dans l'enceinte des établissements. L'introduction de technologies de l'information et de la communication permet de renforcer ces mesures traditionnelles (par exemple, l'installation de caméras capables de lire les plaques d'immatriculation pour contrôler l'accès des camions, ou de balises à proximité des aires de livraison sur voirie contrôlant le temps de livraison maximale, etc.). Toute mise en place de plateforme de mutualisation des livraisons urbaines relève de l'initiative privée, au besoin secondée par certaines mesures publiques, qui restent néanmoins légères et ne sont pas d'ordre financier.

Les décisions judiciaires italiennes relatives à Vicence interpellent ces deux groupes de villes. Pour les villes intéressées par une action volontariste sur la rationalisation des flux urbains de marchandises, le cas de Vicence alerte d'abord sur le positionnement des grands groupes de messagerie en Europe. Ceux-ci ont une double attitude. D'une part une volonté de verdir leurs opérations urbaines, afin d'améliorer leur image. TNT à Paris sous-traite ainsi l'ensemble de ses livraisons dans les quartiers centraux à GreenLogistics, une start-up qui a mis en place un service de livraisons urbaines utilisant exclusivement des tricycles à assistance électrique. De l'autre, ces grands opérateurs restent vigilants et engagent des actions judiciaires lorsqu'ils estiment que les autorités locales outrepassent leurs droits à légiférer et contredisent le droit européen de

la concurrence. L'un des protagonistes de la plainte contre Vicence nous a affirmé que l'échec de l'action de la A.I.C.A.I. auprès du Conseil d'Etat ne clôt pas la détermination des plaignants et que d'autres actions en justice allaient être engagées. D'autres villes en Italie et en Europe peuvent donc s'attendre à une action judiciaire lorsqu'elles développent des CDU qui seraient mis en place de façon trop restrictive vis-à-vis de la circulation des véhicules utilitaires n'appartenant pas au CDU. A l'inverse, l'un des enseignements pour ces villes est que le juge administratif est aujourd'hui bienveillant envers les politiques locales restreignant l'accès des véhicules et favorisant les opérations des plates-formes municipales de distribution des marchandises.

Pour les villes n'ayant pas mis en place un système centralisé de livraison, la décision du Conseil d'Etat italien peut lever certaines craintes sur les obstacles juridiques éventuels aux mesures publiques prises vis-à-vis des opérations de transport et livraison de marchandises. Manifestement, la décision du Conseil d'Etat italien s'inscrit dans un mouvement général, à l'oeuvre depuis plusieurs décennies, de la jurisprudence appuyant les mesures des villes restreignant pour des raisons environnementales la circulation des camions et les opérations logistiques (Dabanc, 2008). Les villes européennes se trouvent donc devant une situation dans laquelle leurs actions dirigées vers la circulation des véhicules de transport des marchandises seront de façon croissante à la fois contestées par les professionnels et acceptées par les juges.

## **Conclusion**

Dans cet article, nous avons commenté une décision de justice italienne et évalué sa signification pour les villes européennes. Cette décision, qui relève de la plus haute juridiction administrative italienne, le Conseil d'Etat, autorise la ville de Vicence à poursuivre la mise en place d'une plate-forme de distribution mutualisée municipale des marchandises, dont l'usage est couplé à des restrictions d'accès importantes pour les véhicules des autres opérateurs de transport livrant dans le centre ville. Ce cas est à la fois très spécifique aux villes italiennes et à leur système juridique national, et également porteur de significations pour d'autres villes européennes. Il montre une nervosité accrue des grands groupes de messagerie nationaux ou internationaux (UPS, TNT, DHL) face aux velléités de restriction d'accès des marchandises dans les centres des villes, accroissant le risque de recours en justice, tout en étant susceptible de rassurer les municipalités quant à la bienveillance des autorités de justice envers les mesures municipales visant la circulation des véhicules de transport de marchandises. Cette bienveillance s'établit essentiellement sur des justifications de protection de l'environnement. En effet, le transport urbain des marchandises, essentiel au fonctionnement économique des villes, est cependant reconnu comme polluant et important émetteur de gaz à effet de serre.

Le cas de Vicence nous a donné l'occasion de décrire une piste tout à fait particulière utilisée par certaines villes européennes, le centre de distribution urbaine (CDU). Un CDU est une plate-forme localisée très près d'un centre ville et qui a vocation à accueillir et dispatcher de façon mutualisée et rationalisée les flux de marchandises provenant de ou partant vers les établissements situés dans la zone centrale, bénéficiant souvent de subventions publiques. La ville de Vicence, comme une dizaine d'autres villes italiennes depuis quelques années, a ainsi choisi par le biais d'un CDU d'agir directement sur l'organisation des flux de marchandises en en assumant les

conséquences financières. Pour autant, il ne nous semble pas judicieux de conseiller aux villes de suivre l'exemple de Vicence ou de la Rochelle.

Paradoxalement, la décision de justice dans le cas étudié conforte notre point de vue. Elle montre en effet que les exigences environnementales et de santé publique suffisent à permettre l'engagement de mesures municipales traditionnelles mais renforcées, comme les restrictions d'accès aux centres des villes pour les véhicules les plus polluants. Il n'est peut-être pas utile, pour la plupart des villes européennes, de songer à s'engager dans des mesures plus volontaristes telles que la mise en place de centres de distribution urbaine. La conclusion principale de notre article est ainsi la suivante : il faudrait prendre le « meilleur » du cas de Vicence (l'affirmation par le juge d'une marge de manœuvre assez large laissée aux municipalités pour organiser la circulation des véhicules utilitaires) et laisser de côté les complications et risques juridiques supplémentaires engendrés par les projets de distribution municipale coordonnée des marchandises. Ceux-ci sont coûteux et risquent de susciter des attitudes de rejet de la part des entreprises de transport et logistique, aboutissant à des recours en justice. Ces CDU ont par ailleurs un excellent bilan environnemental local mais touchent in fine une très faible proportion des flux totaux circulant dans les zones urbaines (Morana et Gonzalez-Feliu, 2010), aboutissant à une amélioration environnementale positive mais d'ordre de grandeur marginale à l'échelle d'une ville.

Un CDU tout seul ne suffit pas à résoudre le problème de la congestion et des principales nuisances du transport de marchandises en ville. Il est donc important d'étudier d'autres alternatives au service « unique » ou préférentiel de distribution urbaine tel qu'il existe à Vicence ou La Rochelle. Evoquons ici les solutions collaboratives (Gonzalez-Feliu et Morana, 2010), le libre usage des plates-formes avec des incitations à la massification (Spinedi, 2008), les aires de livraison dédiées (BESTUFS, 2009) et surtout une mixité de politiques publiques, normes de qualité, solutions technologiques et systèmes organisationnels favorisant la rationalisation des flux de la distribution urbaine de marchandises tout en garantissant davantage le respect de la libre concurrence. L'un des fondements principaux de ces mesures, telles qu'elles pourront être évaluées par le juge, sera la poursuite des objectifs environnementaux et de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

## Références

AMBROSINI C., ROUTHIER J.-L. (2004), « Objectives, Methods and Results of Surveys Carried out in the Field of Urban Freight Transport: An International Comparison », *Transport Reviews*, vol. 24, n.1, p. 57 – 77.

ALLEN J., THORNE G., BROWNE M., (2007), *Good Practice Guide on Urban Freight*, Rijswijk (Pays-Bas), Bestufs.

ANDERSON S., ALLEN J., BROWNE M. (2005), « Urban logistics – how can it meet policy makers' sustainability objectives? », *Journal of Transport Geography*, vol. 13, n. 1, p. 71-81.

BESTUFS (2009), *BESTUFS II Bibliografic Overview*, BESTUFS, DVD-rom, <http://www.bestufs.net/>.

BOUDOUIN D., MOREL C. (2002) *Logistique urbaine : l'optimisation de la circulation des biens et services en ville*, Paris, La Documentation française.



- BOUDOUIN D. (2006), *Guide de mise en œuvre d'espaces logistiques urbains*, Paris, La Documentation française.
- CRAINIC T. G. (2008), « City Logistics ». In CHEN Z. L., RAGHAVAN, S. (eds.), *Tutorials in Operations Research 2008. State-of-the-Art Decision Making Tools in the Information-Intensive Age*, INFORMS, p. 181-212.
- DABLANC L., MASSE F. (1996), « Les centres de distribution urbaine : un tableau comparatif », *Transports Urbains* n. 91, p. 15-21.
- DABLANC L. (1998), *Transport de marchandises en ville. Une gestion publique entre police et services*, Paris, Liaisons.
- DABLANC L. (2007), « Goods transport in large European cities: Difficult to organize, difficult to modernize », *Transportation Research part A*, vol. 41, p. 280-285.
- DABLANC L. (2008) Urban Goods Movement and Air Quality, Policy and Regulation Issues in European Cities, *Journal of Environmental Law*, Volume 20, Number 2, pp. 245-266.
- DABLANC L. (2009) « Le territoire urbain des konbini et des takkyubin au Japon », *Flux*, 78(4), pp. 68-70.
- DABLANC L. (2010), « Freight transport, a key for urban economics. Guidelines for practitioners ». In *Proceedings of the Transportation Research Board 2010 annual meeting*, Washington, TRB.
- DI BUGNO, M., S. GUERRA, A. LIBERATO, G. AMBROSINO (2009) *CEDM, un approccio integrato alla City Logistics*, CEDM Consortium for LIFE/European Commission, 357 p.
- GERARDIN B., PATIER D., ROUTHIER J.-L., SEGALOU E. (2000), *Diagnostic du transport de marchandises dans une agglomération*, DRAST,.
- GONZALEZ-FELIU J. (2008), *Models and methods for the City Logistics - The Two-Echelon Vehicle Routing Problem*, Monographie de Thèse, Turin (Italie), Politecnico di Torino.
- GONZALEZ-FELIU J., MORANA J. (2010), La mutualisation des livraisons en milieu urbain : le cas du groupe NMPP, *Revue Française de Gestion Industrielle*, vol. 29, n. 2, p. 71-92.
- LET, ARIA TECHNOLOGIES, SYSTEMS CONSULT (2006), *Mise en place d'une méthodologie pour un bilan environnemental physique du transport de marchandises en ville*, Paris, ADEME.
- MORANA J., GONZALEZ-FELIU J. (2010), « Sustainable supply chain management in city logistics solutions: lessons learned from the case of Cityporto Padua (Italy) ». In *Proceedings of the 3<sup>rd</sup> International Conference on Information Systems, Logistics and Supply Chain*, Casablanca (Maroc), BPC.
- MUNUZURI J., LARRANETA J., ONIEVA L., CORTES P. (2005), « Solutions Applicable by Local Administrations for Urban Logistics Improvement, *Cities*, vol. 22, n. 1, p. 15-28.
- PATIER D. (2002), *La logistique dans la ville*, Paris, Celse.
- PATIER D., DUFOUR J.-G., ROUTHIER J.-L. (2007), « Du transport de marchandises en ville à la logistique urbaine », *Techniques de l'Ingénieur* n° AG 8 210.

PATIER D., ROUTHIER J.-L. (2008), « How to Improve the Capture of Urban Goods Movements ». In BONNEL P., LEE-GOSSELIN M., ZMUD J., MADRE J.-L. (eds.), *Transport Survey Methods. Keeping Up With a Changing World*, Bingley (Royaume Uni), Emerald.

QUAK H. J., DE KOSTER R. (2009), « Delivering Goods in Urban Areas: How to Deal with Urban Policy Restriction and the Environment », *Transportation Science*, vol. 43, p. 211-227.

ROSINI R., coord. (2005), *City Ports Project Interim Report*, Bologne (Italie) Regione Emilia Romagna (Coll. Quaderni del S.zio Pianificazione dei Trasporti e Logistica n. 7).

ROUTHIER J.-L., SEGALOU E., DURAND S. (2001) *Mesurer l'impact du transport de marchandises en ville - le modèle Freturb (version 1)*, Paris, DRAST-ADEME.

SPINEDI M., ed. (2008), *Logistica urbana: dagli aspetti teorici alle applicazioni pratiche. Esperienze italiane e straniere a confronto*, Bologne (Italie), Pubblicazioni della Regione Emilia Romagna.

TANIGUCHI E., THOMSON R. G., YAMADA T. VAN DUIN R. (2001), *City Logistics - Network modelling and Intelligent Transport Systems*, Amsterdam, Elsevier.

VISSER J., VAN BISBERGEN A., NEMOTO T. (1999), « Urban freight transport policy and planning ». In TANIGUCHI E., THOMSON R.G., *City Logistics I*, Tokyo, Institute for City Logistics.