

>> **PLU ET DÉPLACEMENTS**

Jean-Philippe Brouant

Maître de conférences à l'Université Paris I, Chargé de recherches au GRIDAUH

Fiche 4

LA PRISE EN COMPTE DES DÉPLACEMENTS PAR LE RÈGLEMENT ET SES DOCUMENTS GRAPHIQUES

1. **Les règles mobilisables**

Les différents articles du règlement ayant fait l'objet d'études lors des précédentes sessions du séminaire, nous nous permettons de renvoyer aux fiches correspondant à ses articles. On peut néanmoins apporter un certain nombre de compléments sur la question des déplacements.

L'article 3 du règlement relatif aux conditions de desserte des terrains par les voies peut ainsi être écrit en vue de promouvoir l'accès aux transports collectifs. À titre d'exemple, l'article 3 de la zone UA du PLU de Lille dispose : « *dans les périmètres de valorisation¹ des axes lourds de transport en commun repérés au plan, l'accès à l'unité foncière doit être aménagé de manière à la raccorder au plus près de l'entrée d'une station de métro, de tramway ou d'une gare, sauf impossibilité technique* » ; en zone AU, l'article 3 précise que tout projet d'aménagement de voies nouvelles doit « *garantir le confort des déplacements à pied ou à vélo dans des conditions de sécurité satisfaisantes pour tous les modes de déplacements* ». La notion de « confort » ne fait, hélas, l'objet d'aucune définition.

L'article 3 du règlement du PLU de Grenoble s'intéresse également à la question de la mobilité des personnes handicapées. Il dispose que « *toute opération devra prévoir sur son unité foncière un cheminement accessible aux personnes à mobilité réduite reliant les emprises publiques ou les voies à l'entrée du bâtiment, sauf en cas d'impossibilité technique* ».

L'article 12 relatif au stationnement présente également un intérêt particulier. On peut à cet égard citer les propos de P. Hocreitère : « *la définition des règles de stationnement ne peut plus se satisfaire de normes purement techniques pour répondre aux seuls besoins des opérations nouvelles. Les analyses préalables à la définition des dispositions de l'article 12 relatif au stationnement doivent être intégrées à la réflexion globale menée en matière de déplacements dans la ville, être articulées avec les études relatives aux transports collectifs, à la sécurité des usagers et aux phénomènes de pollution atmosphériques* »².

Une première question se pose : le PLU est-il habilité, en l'absence de plan de déplacements urbains, à fixer un maximum de places de stationnement suscep-

¹ Ces périmètres de valorisation sont repérés cartographiquement dans le PLU ; il s'agit de périmètres de 500 mètres de rayon autour des stations d'axes lourds de transports en commun (métro, tramways et gares TER comptant plus de 10 arrêts par jour et par sens).

² P. Hocreitère, *Le plan local d'urbanisme*, Berger-Levrault 2004, p. 514.

tibles d'être réalisées ? En effet, on pourrait considérer que cette faculté est conditionnée par l'existence préalable d'un PDU. Certes l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme impose aux documents d'urbanisme de maîtriser la circulation automobile, mais cette disposition ne paraît pas pour autant habiliter explicitement les auteurs des PLU à fixer une norme maximale en matière de stationnement. À l'appui de cet argument, on peut souligner que si les dispositions du projet de loi Engagement national pour l'environnement prévoient expressément d'habiliter le règlement des PLU à fixer « *un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser* », c'est bien parce qu'actuellement, en l'absence de PDU, le PLU n'est pas habilité à le faire.

Un certain nombre de PLU modulent les obligations de réalisation des aires de stationnement en fonction de la situation de la parcelle par rapport aux transports collectifs. Le PLU de Nantes applique une réduction de 15 % par rapport au nombre de places normalement exigible lorsque « *le terrain d'assiette du projet est concerné même partiellement par la zone d'influence des stations du TCSP (cercle de 400 mètres de rayon dont le centre est situé au milieu de la station)* ».

L'article 12 du règlement du PLU de Perpignan impose des obligations en matière de stationnement des vélos : « *au moins un espace de stationnement pour les deux roues non motorisés devra être aménagé pour les constructions à usage d'habitat collectif. Il sera exigé 1 m² minimum par logement avec une surface minimum de 5 m² sauf pour les constructions existantes ou en cas d'impossibilité technique ou architecturale. Pour les constructions à usage d'activités (bureaux, services, commerce, artisanat), il sera exigé une place de stationnement de vélo pour 5 salariés* ».

Par ailleurs, les dispositions générales du règlement du PLU de Lyon consacrent une section intitulée « droit à la ville pour les personnes handicapées » qui précisent que « *dans les programmes d'au moins 35 logements, réalisés en une ou plusieurs tranches, un logement et une place de stationnement au moins sur 35 devront être adaptés aux personnes handicapées et être susceptibles de répondre à toutes les pathologies* ».

Enfin, un certain nombre de PLU s'intéressent au traitement paysager ou à la végétalisation des aires de stationnement. L'article 13 du PLU de Montpellier impose ainsi un arbre de haute tige pour deux places de stationnement minimum pour les aires de stationnement en surface.

2. Les documents graphiques

L'article L. 123-1 6° du code de l'urbanisme précise que les PLU peuvent « *préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables, les voies et espaces réservés au transport public* ».

On doit, tout d'abord, souligner l'évolution apportée par la loi SRU vis-à-vis des anciens POS qui ne pouvaient mentionner les « *voies et espaces réservés au transport public* ».

À propos des itinéraires cyclables, l'article L. 228-2 du code de l'environnement prévoit qu'à l'occasion « *des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au*

sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation ». L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe³.

Il semble que la jurisprudence développée à propos des POS sur les voies mentionnées dans les documents graphiques devrait s'appliquer aux PLU. Les dispositions des articles L. 123-1 et R. 123-18 du code de l'urbanisme n'obligent pas les auteurs du plan à prendre, à ce stade, un parti définitif sur le tracé d'une voie à créer, ni à réserver l'emplacement correspondant dès lors que l'état des études à la date où le plan est approuvé ne permet pas de déterminer complètement le tracé et que sa réalisation n'exige l'institution d'aucune servitude particulière. L'imprécision des limites de certaines voies et des accès piétonniers figurant sur le plan a pour effet de rendre inopposables aux demandes d'autorisations d'utilisation du sol les dispositions du règlement du plan prévoyant que les constructions dans la zone dont il s'agit doivent être conformes au schéma d'aménagement de cette zone, mais elle demeure sans incidence sur la légalité desdites dispositions⁴.

Par ailleurs, la simple mention dans les documents graphiques d'un POS des projets de tracé des voies de circulation ne constitue pas une décision susceptible d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir⁵.

Il faut évoquer ensuite l'utilisation du mécanisme de l'emplacement réservé prévu par l'article L. 123-1 8 du code de l'urbanisme. La circulaire du 17 janvier 1978 relative aux emplacements réservés par les POS mentionnait, dans la catégorie des « voies publiques », « *les autoroutes, routes, rues, chemins, places, cheminements piétonniers, passages publics, parcs de stationnements publics...* ». La jurisprudence semble confirmer cette définition assez large ; elle admet ainsi la création d'un emplacement réservé pour créer un chemin piétonnier le long d'une rivière⁶ ou pour permettre l'accès d'un parc municipal par la principale artère de l'agglomération⁷. Du reste, l'emplacement réservé peut être utilisé pour créer des voies nouvelles mais aussi pour élargir les voies existantes. Le Conseil d'État estime qu'il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité du tracé choisi⁸.

Enfin, dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local d'urbanisme peut instituer des servitudes consistant « à *indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics [...] à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements* » (c. urb., art. L. 123-2 c). Cette servitude, soumise au droit de délaissement prévu par l'article L. 230-1 du code, a l'avantage d'être plus souple que l'emplacement réservé. Elle permet à l'autorité locale de repérer des terrains ou des parties de terrains susceptibles d'être affectés par la réalisation d'un équipement dont elle n'est pas en mesure de déterminer avec exactitude l'emprise ou le tracé. Mais, comme le souligne Jean-Pierre Lebreton, cette servitude soulève un certain nombre de questions sur les restrictions à l'utilisation du sol en résultant pour les

³ CAA Douai 30 déc. 2003, Association Droit au vélo, req. n°02DA00204.

⁴ CE 21 oct. 1992, Charlotte X., req. n°109150, *Rec. CE*, tables.

⁵ CE 14 mai 1990, Suzanne Y., req. n°87317, *Rec. CE*, tables.

⁶ CE 3 nov. 1997, Jégou, req. n°161763.

⁷ CE 10 déc. 1997, Commune de Rantigny, req. n°17262 4.

⁸ CE 5 juill. 1995, Chaigne, req. n°155636.

propriétaires et sur le sort de la servitude à l'égard des terrains concernés qui n'ont pas été utilisés à l'occasion de la réalisation effective de la voie publique⁹.

• • •

Pour conclure, il nous faut évoquer les perspectives d'évolution liées à l'adoption prochaine du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, relatif aux objectifs assignés aux documents d'urbanisme locaux, mentionnerait désormais non plus la « maîtrise des besoins de déplacement » mais la « *diminution des obligations de déplacement* ».

Surtout, et pour mettre fin à l'empilement des planifications sectorielles, les plans locaux d'urbanisme comprendront des orientations d'aménagement et de programmation qui « *définissent l'organisation des transports des personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement* » et tiendront lieu de plan de déplacements urbains.

Cette perspective avait également été envisagée lors de la préparation du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ; dans sa thèse sur *Le transport et le droit de l'urbanisme*, Arnaud Izembard fait mention de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi qui prévoyait d'intégrer dans les plans d'occupation des sols un « plan de circulation » : d'après lui, l'avis du 21 mars 1996 du Conseil d'État aurait jugé inopportune une telle référence : « *portant sur des mesures qui relèvent de la police administrative, un tel plan de circulation traiterait en effet de questions étrangères aux règles d'utilisation des sols, que fixent les plans d'occupation des sols. Au surplus, son inclusion dans un plan d'occupation des sols aurait apporté des restrictions injustifiées à l'exercice des pouvoirs normaux de police* ».

La question de l'indépendance des législations et de l'articulation entre la police des sols et celle de la circulation est à nouveau posée...

⁹ Cf. *Juris-Classeur Collectivités locales*, fasc. *Contenu du plan local d'urbanisme*.