

>> **PLU ET DÉPLACEMENTS**

Jean-Philippe Brouant

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

Fiche 2

LES RÈGLES RELATIVES AUX DÉPLACEMENTS QUI S'IMPOSENT AUX PLU

1. Les principes généraux du droit de l'urbanisme

D'une manière générale, l'article L. 110 impose aux collectivités publiques d'assurer aux populations des conditions de transport répondant à la diversité des besoins et, depuis la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996, de « *rationaliser la demande de déplacements* ». D'après l'exposé des motifs du projet de loi, cette expression désigne un principe « *d'optimisation de la demande de déplacements, notamment entre résidences et zones d'activités* ».

La jurisprudence relative à l'article L. 110 ne donne hélas aucune illustration sur ce thème.

L'article L. 121-1 fixe un objectif un peu plus précis. Afin de mieux tenir compte des enjeux environnementaux liés aux transports urbains, la loi Solidarité et renouvellement urbains précise que « *la maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile* » compte parmi les objectifs généraux que doivent poursuivre les SCOT et les PLU ; avant cette loi, il ne s'agissait que d'évoquer « *la maîtrise de la demande de déplacement* ».

On peut noter également que l'article L. 121-4 prévoit l'association des autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains à l'élaboration des SCOT et des PLU.

2. Les documents d'urbanisme supérieurs

Les directives territoriales d'aménagement tout d'abord ont un impact dans le domaine des déplacements dans la mesure où elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport (art. L. 111-1-1). Au-delà de la question des infrastructures, les DTA peuvent déterminer un certain nombre de principes qui vont s'imposer aux documents d'urbanisme. Ainsi la DTA de l'estuaire de la Loire de juillet 2006 fixe le principe d'une « *maîtrise plus avérée des déplacements internes tant à l'estuaire que dans chacune des deux aires urbaines en coordonnant les politiques de développement urbain et de déplacements* ». Pour l'aménagement du bipôle urbain Nantes-Saint-Nazaire, elle impose la densification de la construction « *le long des axes importants de transports collectifs urbains et autour des points d'échanges multimodaux existants ou programmés selon un échéancier compatible avec le développement de l'urbanisation* ».

D'autres documents mixtes d'aménagement du territoire et d'urbanisme traitent pareillement de l'urbanisme et des déplacements. Le SDRIF a ainsi, parmi ses missions, celle de « *coordonner l'offre de déplacement* » (c. urb., art. L. 141-1).

De manière un peu plus directe, les SCOT intègrent cet objectif.

Outre le fait que le périmètre du SCOT doit tenir compte des périmètres des plans de déplacements urbains (PDU), l'article L. 122-3 du code se fait plus précis sur ce point : « *Il prend également en compte les déplacements urbains, notamment les déplacements entre le domicile et le lieu de travail et de la zone de chalandise des commerces, ainsi que les déplacements vers les équipements culturels, sportifs, sociaux et de loisirs* ».

Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques en matière « *de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile* ».

Et le document d'orientations générales doit préciser les objectifs relatifs « *à la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs* » ainsi que « *les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs* » (c. urb., art. R. 122-3). Innovation majeure de la loi SRU, les SCOT ont désormais la capacité de subordonner « *l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles ou agricoles et les extensions urbaines à la création de dessertes en transports collectifs* ».

Enfin les textes prévoient qu'ils définissent les grands projets d'équipements et de services, « *en particulier de transport* » et qu'ils s'imposent, dans un rapport de compatibilité, aux plans de déplacements urbains.

Il ressort d'une étude récente réalisée par le GRIDAUH sur l'évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale que, bien que traitée par tous les SCOT étudiés, la question des déplacements ne donne pas lieu à des développements abondants et contraignants dans plusieurs schémas¹. Les possibilités de subordonner l'ouverture à l'urbanisation à la création de dessertes en transports collectifs sont diversement et imparfaitement exploitées. En général, les SCOT recommandent à l'adresse des communes plutôt qu'ils n'interdisent.

3. Le plan de déplacements urbains

Prévus par l'article 28 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), les PDU sont obligatoirement adoptés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants. La liste des agglomérations concernées est fixée par décret et la compétence d'élaboration et d'adoption de ces documents relève essentiellement des EPCI à fiscalité propre. La loi SRU favorise la cohérence des politiques d'aménagement et de déplacements urbains en permettant à l'établissement public ou au syndicat mixte chargé de l'élaboration du SCOT d'étendre sa compétence à l'élaboration d'un PDU couvrant l'ensemble du périmètre en question.

Cet instrument n'est pas dénué d'effets normatifs.

¹ Cf. J.-F. Joye, *Projet territorial et ville durable*, in J.-P. Lebreton (dir.), *Évaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Les Cahiers du Gridauh n° 19, La Documentation française, 2009, p. 125.

D'une part, l'article 28-1-1 de la LOTI prévoit que les actes pris au titre du pouvoir de police du stationnement ainsi que les actes relatifs à la gestion du domaine public routier doivent être compatibles avec les dispositions prévues au 4° de l'article 28-1 de la LOTI concernant l'organisation du stationnement². De même l'article 28-2 de cette même loi précise 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* ».

D'autre part, les PDU s'imposent dans un rapport de compatibilité avec les PLU ; même si leur objet principal est la définition des principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, cet objet peut avoir des conséquences en termes d'organisation de l'espace et de police des sols. Par leur contenu même, les PDU vont influencer sur le contenu de certaines règles du PLU. Ainsi, d'après l'article 28-1 de la LOTI, les PDU doivent définir « *un partage modal équilibré de la voirie pour chacune des différentes catégories d'utilisateurs* », ce que doivent respecter les auteurs du PLU lorsqu'ils définissent les « *caractéristiques des voies publiques* ». De même, le PDU doit définir « *la localisation des parcs de rabattement³ à proximité des gares ou aux entrées de villes* », ce qui, là aussi, peut avoir un impact sur les règles du PLU.

Selon la CAA de Lyon (6 avr. 2006 Comparat), le PDU « *qui n'a pas pour objet de déterminer des règles d'affectation et d'utilisation du sol, n'est pas un document d'urbanisme au sens de l'article R. 600-1 du code de l'urbanisme* » : pour autant, il faut signaler le fait qu'il a été admis que les PDU peuvent contenir des dispositions qui relèvent davantage des documents d'urbanisme. En effet, dans son arrêt du 9 février 2004, « *Automobile Club de l'Île-de-France* » (req. n°230309), le Conseil d'État a admis la légalité de dispositions d'un PDU portant « *sur la densification de l'urbanisation autour des gares* ». Une telle prescription d'un PDU devrait donc obliger le plan local d'urbanisme à ne pas contredire ou empêcher la réalisation de cet objectif.

L'article 98 de la loi SRU prévoit une articulation directe et précise entre le PDU et le PLU en matière d'aires de stationnement. En effet le PDU doit indiquer « *les limites des obligations imposées par les plans locaux d'urbanisme et les plans de sauvegarde et de mise en valeur en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et les minima des obligations de stationnement* ».

² Ce qui concerne la police du stationnement au sens strict (zones de stationnement payant, emplacements réservés aux personnes handicapées, politique de tarification...) mais aussi, en partie, la police des sols puisque le 4° de l'article 28-1 mentionne « *la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de villes* ». Il a été jugé que les plans de déplacements urbains ne contiennent pas de prescriptions s'imposant aux autorités administratives sauf en matière de police de stationnement et de gestion du domaine public routier ; ainsi les dispositions d'un PDU ne sont pas invocables à l'encontre d'une DUP de travaux de construction d'une section d'autoroute (CE 27 févr. 2006, Association Alcaly, req. n°257688). Mais l'on peut se demander si un acte de gestion du domaine, comme la délivrance d'une permission de voirie en vue de réaliser certains travaux, ne pourrait se fonder sur les dispositions d'un PDU.

³ Le parc de rabattement est défini, par la Commission de terminologie des transports du ministère de l'équipement, comme un « *lieu aménagé à proximité d'un arrêt de transport public destiné à inciter un automobiliste à garer son véhicule pour emprunter ensuite un moyen de transport en commun* ».

ment pour les véhicules non motorisés » : le PDU fixe donc un plafond pour les véhicules motorisés et un plancher pour les véhicules non motorisés.

Plusieurs remarques peuvent être faites sur cette articulation.

D'une part, il ne s'agit pas d'une simple opportunité pour les auteurs du PDU mais d'une obligation. Un jugement du TA de Marseille en date du 15 mai 2008 annule le PDU d'Aix en considérant que celui-ci ne délimite pas des périmètres ainsi que l'exigent les dispositions de l'article 28-1-2 de la LOTI : « *Considérant que ces énonciations succinctes, peu précises et renvoyant à une étude ultérieure, ne sont assorties d'aucune précision géographique permettant de localiser les espaces où elles s'appliqueront, et notamment les périmètres que les plans locaux d'urbanisme des communes devront respecter pour y prévoir des obligations de stationnement moindres que dans d'autres secteurs moins bien desservis par les transports publics réguliers* »⁴. Même si cette interprétation stricte de la LOTI par le juge administratif ne fera pas forcément jurisprudence, elle retient l'attention en ce qu'elle raffermit l'autorité du PDU. En effet, dans la mesure où les PDU devront se montrer relativement précis dans la délimitation des périmètres – sous peine d'encourir l'illégalité –, l'obligation de compatibilité des PLU sur ce point ne laissera que peu de marge de manœuvre.

D'autre part, la traduction réglementaire de cette obligation dans le code de l'urbanisme montre quelques insuffisances. L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme dispose en effet que lorsque le PDU a délimité « *des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le plan local d'urbanisme respecte ces limitations et le cas échéant fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation* ». Or, la disposition de l'article 28-1-2 de la loi LOTI va plus loin puisqu'elle impose également de fixer un plancher pour les aires de stationnement des véhicules non motorisés. Les auteurs des PLU devront donc se montrer vigilants sur ce point.

Enfin, on peut préciser que l'article R. 123-11 du code de l'urbanisme indique que les périmètres délimités par le PDU doivent apparaître sur les documents graphiques.

⁴ TA Marseille 15 mai 2008, Association ECASE, req. n°00 505311.