

>> LE STATIONNEMENT DANS LE RÈGLEMENT DU PLU

SOUS-FICHE 3

LES MODALITÉS DE FIXATION DE LA NORME

Yves Pittard, avocat honoraire

Révisé par Norbert Foulquier, Professeur de droit public à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, Directeur adjoint du GRIDAUH, codirecteur du SERDEAUT

1. Observations générales

a) Degré de précision des règles en matière de stationnement Lors de l'écriture du paragraphe 4 de la sous-section 4, les auteurs du règlement doivent prendre parti quant au degré de précision des règles qu'ils se proposent d'édicter.

Deux options s'offrent en effet à eux. Ils peuvent d'abord imposer des obligations strictement définies, en fonction du nombre de logements, de la surface de plancher... Ils peuvent aussi, reprenant la formulation du RNU ou s'en inspirant, prévoir que le nombre des emplacements de stationnement devra répondre aux besoins de l'opération¹.

Il apparaît tout de suite que, dans la première hypothèse, il suffira, le plus souvent, pour les services instructeurs, d'effectuer un simple calcul mathématique. Dans la seconde, en revanche, il leur faudra procéder, au coup par coup, à une appréciation qui pourra s'avérer extrêmement délicate et donner largement prise à des contestations contentieuses.

Dès lors qu'il est légalement possible (voir ci-après) de fixer, dans une même zone, des règles différentes pour tenir compte de la destination des constructions, il peut parfaitement être envisagé de retenir une rédaction qui, pour certaines destinations, privera l'autorité administrative de toute possibilité d'appréciation et qui, pour d'autres, lui laissera une certaine latitude.

Par ailleurs, au-delà de la détermination d'exigences purement quantitatives, les rédacteurs du paragraphe 4 de la sous-section 4 peuvent aussi souhaiter imposer des obligations qualitatives. Cette seconde préoccupation se traduira par des exigences relatives à la plantation des aires de stationnement. Elle peut aussi se manifester, dans le cadre même du paragraphe 4 de la sous-section 4, par l'édiction d'une règle imposant la réalisation de la totalité (ou d'un certain pourcentage) des emplacements de stationnement dans le volume construit.

b) Portée des dispositions des articles R. 151-2 et R. 151-33 du code de l'urbanisme Comme d'une part, le rapport de présentation comporte les justifications de ...

¹ L'article R. 111-25 du code de l'urbanisme prévoit que « Le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable peut imposer la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux caractéristiques du projet. ».

« La nécessité des dispositions édictées par le règlement pour la mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durables et des différences qu'elles comportent, notamment selon qu'elles s'appliquent à des constructions existantes ou nouvelles ou selon la dimension des constructions ou selon les destinations et les sous-destinations de constructions dans une même zone » (C. urb., R. 151-2) et que, d'autre part, « Le règlement peut, en fonction des situations locales, soumettre à conditions particulières : 1° Les types d'activités qu'il définit ; 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations » (C. urb., art. R. 151-33). Ces dispositions permettent aux rédacteurs du paragraphe 4 de la sous-section 4 d'imposer, en matière d'emplacements de stationnement, des obligations qui ne sont pas définies de façon uniforme pour toutes les constructions.

Toutefois, leur attention doit être attirée sur le fait qu'il leur est interdit, à l'intérieur d'une sous-destination déterminée, d'introduire une quelconque différenciation. Ainsi, pour les constructions destinées au logement, il serait illégal d'édicter des prescriptions différentes, selon qu'il s'agit d'une construction individuelle ou d'un programme de logements collectifs², en dehors de celles prévues par la loi. De la même façon, s'agissant des constructions à usage commercial, jusqu'à présent, il n'était pas légalement possible de faire varier les exigences en fonction de la nature du commerce (alimentation, ameublement...).

Outre une réglementation des places de stationnement en fonction des destinations et sous-destinations, l'article R. 151-33 du code de l'urbanisme paraît offrir la possibilité de les aires de stationnement en fonction du « type d'activités que [le règlement] définit ».

Si l'on s'en tient à l'article R. 151-33, le PLU pourrait fixer un nombre d'aires de stationnement et leurs caractéristiques différents selon les activités exercées dans les constructions. Cela permettrait au PLU d'être encore plus précis en affinant les dispositions relatives au stationnement en allant au-delà des distinctions entre les sous-destinations. Par exemple, le PLU pourrait prévoir des réglementations des aires de stationnement différentes selon les types de commerce.

Une telle interprétation ne serait pas sans risque car son fondement législatif ne paraît pas évident : il est difficile d'indiquer avec précision et certitude quelle disposition législative fonde la compétence des auteurs du PLU à réglementer les types d'activités au sein des constructions, c'est-à-dire à limiter très fortement la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté d'entreprendre. Certes, l'article L. 112-4 du Code de l'urbanisme prévoit que le PLU est opposable aux ICPE. Certes aussi l'article 152-1 dispose que « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques ».

Mais d'une part, ces dispositions ne règlent la question de la possibilité du PLU de réglementer les activités susceptibles d'être exercées dans une construction que pour les ICPE et d'autre part, ceci seulement quand il en va de protection contre le bruit. Prévoir des obligations en matière d'aires de stationnement en fonction des types d'activités paraît donc risqué au regard du principe de liberté du commerce et de l'industrie.

² Pour les constructions à usage d'habitation, la seule différenciation possible est celle voulue par le législateur pour les logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'État (voir fiche 2-1).

2. Fixation d'une norme chiffrée

S'ils souhaitent simplifier la tâche des services instructeurs et limiter les risques de contestations contentieuses, les rédacteurs du paragraphe 4 de la sous-section 4 du PLU privilégieront la solution permettant une application quasi mathématique des obligations imposées en matière d'aires de stationnement.

Cette solution n'implique d'ailleurs nullement une définition uniforme de celles-ci, qui ne tiendrait pas compte de la destination des constructions.

Ainsi, pour les constructions destinées à l'habitation, la norme peut être déterminée par référence soit à la surface de plancher, soit au nombre des logements.

La mise en application du nouveau régime d'instruction et de délivrance des autorisations d'occupation du sol n'est d'ailleurs pas dépourvue d'incidences à cet égard.

En effet, le nombre des logements créés ne figure désormais dans le dossier de demande de permis de construire qu'en vue de la collecte d'informations statistiques (art. R. 431-34) et l'omission de cette information ne met pas obstacle à ce que le dossier soit réputé complet (art. R. 431-4). Il en résulte que les services instructeurs risquent fort de ne pas pouvoir vérifier si est bien respectée la norme qui lierait le nombre des emplacements de stationnement à celui des logements.

Il paraît donc préférable de retenir la surface de plancher, et ce, d'autant plus que les besoins en emplacements de stationnement ne se trouveront alors pas modifiés, dans l'hypothèse d'une division ultérieure de la construction qui entraînerait une augmentation du nombre des logements.

Les plans intérieurs ne figurant pas dans le dossier de demande de permis, il conviendra pour les services instructeurs de s'en tenir à la surface de plancher déclarée, quitte à procéder aux vérifications nécessaires au moyen d'un récolement effectué suite à l'achèvement des travaux.

Pour les constructions destinées à l'hébergement hôtelier, outre la surface de plancher, peut également être retenu, pour la fixation de la norme, le nombre des chambres.

Pour les constructions ayant une autre destination, la surface de plancher constitue, le plus souvent, le critère utilisé pour déterminer le nombre des emplacements de stationnement requis par la réalisation de l'opération.

Toutefois, pour les constructions destinées à l'exploitation agricole, la référence à l'emprise, telle que définie par le nouvel article R. 420-1 (issu du décret n° 2011-2054 du 29 décembre 2011), plutôt qu'à la surface de plancher, permet de mieux appréhender les besoins en matière de stationnement des véhicules.

De la même façon, pour les cinémas, la référence au nombre de fauteuils est vraisemblablement plus opérante que celle à la surface de plancher. C'est ce que la nouvelle codification de 2015 a pris en compte.

3. Absence de norme chiffrée

Le règlement peut, le cas échéant pour certaines des destinations seulement, ne pas fixer de norme chiffrée et prévoir, par exemple, que « le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des constructions et installations doit être assuré en dehors des voies publiques ».

Comme précédemment indiqué, il appartiendra alors, dans un premier temps, au pétitionnaire de déterminer le nombre des emplacements de stationnement nécessaire pour satisfaire cette exigence. Pour ce faire, il lui faudra prendre en compte la destination de la construction, sa situation géographique, les possibilités de fréquentation simultanées (foisonnement des emplacements)... Dans un second temps, c'est à l'autorité administrative qu'incombera la vérification de l'adéquation entre les besoins à satisfaire et le nombre des emplacements prévus. Enfin, c'est au juge administratif que reviendra, le cas échéant, le soin de porter une ultime appréciation³.

³ CAA Nantes 27 juin 2007, SNC LIDL, req. n° 06NT02017