

>> PLU ET MOBILITES

Norbert Foulquier

Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Directeur du GRIDAUH

Fiche initialement rédigée par Jean-Philippe Brouant, Maître de conférence à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, ancien directeur scientifique du GRIDAUH

Fiche 2

LES RÈGLES RELATIVES AUX DÉPLACEMENTS QUI S'IMPOSENT AUX PLU

1. Les principes généraux du droit de l'urbanisme

Sur le fond, d'une manière générale, l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme impose aux collectivités publiques que leurs actions en matière d'urbanisme aient pour objectif, entre autres, l'équilibre entre « *les besoins en matière de mobilité* » et la répartition de la population résidant dans les zones urbaines et rurales, les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain, une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ainsi que la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel.

De plus, toujours selon l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, les collectivités publiques doivent avoir pour objectif « *la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat* », tout en œuvrant à la « *diminution des obligations de déplacements motorisés et [au] développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile* ».

En revanche, l'objectif de « *rationaliser la demande de déplacements* » datant de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996, qui avait remplacé l'objectif de « *la maîtrise des besoins de déplacements et de la circulation automobile* », a été abrogé lors de la recodification du code de l'urbanisme en 2015.

Concernant le PLU, la jurisprudence relative à l'article L. 101-2 donne hélas très peu d'illustrations sur ce thème. Le juge administratif a eu l'occasion de préciser à propos du SCoT que cet objectif ne peut emporter l'annulation d'un tel document que si celui-ci est entaché, sur ce point, d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts¹. La même logique prévaut lorsque l'article L. 101-2 est invoqué dans des litiges relatifs à des PLU².

1 CAA Douai, 18 mai 2017, 15DA02043, Union des Syndicats Agricoles de l'Aisne.

2 Tout au plus, prenant acte qu'un PLU prend en compte cet objectif : CAA Nantes, 2 février 2015, n° 13NT01736, *SCI Grand Large et l'Union Touristique des Amis de la Nature*. Toutefois, quelques arrêts tirent argument de la qualité de la desserte des secteurs à urbaniser : CAA

Procéduralement, la prise en compte des besoins de mobilités a aussi des conséquences sur l'élaboration du PLU. En effet, l'article L. 132-7 prévoit l'association des autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains ainsi que – en application de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités – du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire ayant au moins un passage à niveau ouvert au public dans l'emprise du plan local d'urbanisme, à l'élaboration des SCoT et des PLU.

2. Les documents d'urbanisme supérieurs

Parmi les documents se saisissant de la question des mobilités opposables au PLU, on peut commencer par ceux qui bientôt relèveront du passé : les directives territoriales d'aménagement.

Longtemps, les directives territoriales d'aménagement ont eu 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 (C. urb., ancien 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 échancier compatible avec le développement de l'urbanisation* ». Mais d'une part, le nouveau régime des DTADD, issu de la loi Grenelle II, a privé cet instrument d'une quelconque opposabilité aux documents d'urbanisme et pour les DTA adoptées avant la loi Grenelle II, l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 prévoit de supprimer leur opposabilité aux SCoT, aux PLU(i), aux documents en tenant lieu et les cartes communales dont l'élaboration ou la révision est engagée à compter du 1^{er} avril 2021.

Si les DTA ne pourront plus juridiquement peser sur les PLU, d'autres documents mixtes d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui intéressent les mobilités sont opposables aux PLU.

Le SDRIF, qui n'est opposable au PLU qu'en l'absence de SCoT, a ainsi, parmi ses missions, celle de « *coordonner l'offre de déplacement* » et de « *déterminer... la localisation des grandes infrastructures de transport* » (C. urb., art. L. 123-1).

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

Bordeaux, 6 février 2014, n°12BX01165, *Association les Amis des Causses des gorges de l'Aveyron*. Pour justifier un emplacement réservé pour y réaliser une voie publique dans une zone agricole : CAA Bordeaux, 23 avril 2013, n° 11BX00640, *X c/ cne Saint Sauveur de Puynormand*.

En effet, selon l'article L. 143-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020³, le « *périmètre du schéma de cohérence territoriale prend en compte les déplacements et modes de vie quotidiens au sein du bassin d'emploi...* ». Il prend également en compte « *les périmètres des groupements de communes, des pays et des parcs naturels, ainsi que les périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des bassins de mobilité au sens de l'article L. 1215-1 du code des transports, des plans de mobilité, etc.* » et, comme dans la rédaction antérieure à l'ordonnance précitée, 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 projet d'aménagement stratégique du SCoT, qui en vertu de l'ordonnance n°2020-745 du 17 juin 2020, remplace son PADD, définit « *les objectifs de développement et d'aménagement du territoire à un horizon de vingt ans [...] en favorisant un équilibre et une complémentarité des polarités urbaines et rurales, [...] une offre [...] de mobilités adaptés aux nouveaux modes de vie [...]* » (C. urb., art. L. 141-3). Rappelons que le PADD des SCoT adoptés sous le régime antérieur à cette ordonnance, « *fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, [...] et qu'en matière de déplacements, ces objectifs intègrent une approche qualitative prenant en compte les temps de déplacement* » (C. urb., ancien art. L. 141-4).

Quant au document d'orientation et d'objectifs du SCoT, il doit définir « *les orientations générales d'organisation de l'espace, de coordination des politiques publiques et de valorisation des territoires* », en reposant « *sur la complémentarité entre [notamment] : 1° Les activités économiques, artisanales, commerciales, agricoles et forestières [et] 2° Une offre de logement et d'habitat [...], l'implantation des grands équipements et services qui structurent le territoire, ainsi que l'organisation des mobilités assurant le lien et la desserte de celui-ci* » (C. urb., art. L. 141-4).

De plus, le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du DOO du SCoT comporte des dispositions qui intéressent très fortement les déplacements. En effet, la distribution spatiale des commerces a des conséquences immédiates sur les déplacements de leurs clients et des marchandises. C'est pourquoi l'article L. 141-6⁴ du code de l'urbanisme relatif au DAAC accorde une telle importance à cette question. Pour preuve, selon cet article, les conditions d'implantation des commerces posées par le DAAC doivent « *privilégier [...] l'utilisation prioritaire des surfaces commerciales vacantes et l'optimisation des surfaces dédiées au stationnement. Elles portent également sur la desserte de ces équipements par les transports collectifs et leur accessibilité aux piétons et aux cyclistes [...]. Le*

3 Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, dont les dispositions entreront en vigueur le 1^{er} avril 2021 dans les conditions prévues à l'article 7 de l'ordonnance.

4 Dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020, qui reprend les dispositions qui figuraient jusqu'alors à l'article L. 141-17.

document d'aménagement artisanal et commercial localise les secteurs d'implantation périphérique ainsi que les centralités urbaines [...]. Il peut également : 1° Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques ; 2° Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines ; 3° Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ; 4° Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale à l'existence d'une desserte par les transports collectifs et à son accessibilité aux piétons et aux cyclistes ; 5° Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises ».

En revanche, le nouveau Code de l'urbanisme, résultant de l'ordonnance n°2020-744, ne prévoit plus expressément que les futurs SCoT pourront contenir des obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et des obligations minimales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules non motorisés, que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer : obligations qui ne pouvaient s'imposer que sur les territoires non couverts par un PLU comprenant un plan de déplacements urbains. Dans ce domaine, les SCoT ancienne mouture ont donc la faculté de fixer directement des seuils aux PLU.

Ceci dit, il ressortait d'une étude 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 n'a pas donné lieu à des développements abondants et contraignants dans plusieurs schémas⁵. Les possibilités de subordonner l'ouverture à l'urbanisation à la création de dessertes en transports collectifs étaient diversement et imparfaitement exploitées. En général, les SCoT recommandaient à l'adresse des communes plutôt qu'ils n'interdisaient. Une nouvelle étude permettrait de vérifier ce qu'il en est aujourd'hui.

3. Le plan de mobilité

Le plan de mobilité remplace, en vertu de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, le plan de déplacements urbains. Ceux-ci avaient été institués par l'article 28 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

Les plans de mobilité sont obligatoirement adoptés dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (cf. art L. 1214-3 Code des transports). La liste des

⁵ 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.

agglomérations concernées est fixée par décret et la compétence d'élaboration et d'adoption de ces documents relève essentiellement des EPCI à fiscalité propre. Toutefois, les régions peuvent aussi s'emparer de cette compétence.

Pèsent sur ces plans diverses obligations de compatibilité. Selon l'article L. 1214-7 – dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021⁶ – du code des transports, le plan de mobilité doit être compatible avec la planification régionale de l'intermodalité, avec les orientations des schémas de cohérence territoriale, et avec les orientations des DTA et des schémas de secteur, avec les objectifs pour chaque polluant du plan de protection de l'atmosphère, dans les territoires ultramarins avec le schéma d'aménagement régional (SAR), avec le plan climat-air-énergie territorial, lorsque le plan climat-air-énergie territorial recouvre un périmètre égal ou supérieur au ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Le plan de mobilité doit aussi prendre en compte le plan climat-air-énergie territorial lorsqu'il ne recouvre qu'une partie du périmètre du ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité, ainsi que les objectifs du SRADDET et être compatible avec les règles générales du fascicule de ce schéma.

En la matière, l'Ile-de-France connaît des spécificités. En effet, en vertu de l'article L. 1214-10 du Code des transports, non seulement les prescriptions du plan de mobilité doivent être compatibles avec les orientations du SDRIF, avec le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et avec le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris, mais c'est aux SCoT et aux schémas de secteur d'être compatibles avec le plan de mobilité.

Le plan de mobilité n'est pas dénué d'effets normatifs.

D'une part, l'article L. 1214-5 du code des transports 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 sont rendus compatibles avec les dispositions du plan de mobilité concernant l'organisation du stationnement, dans le délai qu'il fixe⁷. De même l'article L. 1214-6 du même code 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, comme les PDU, les plans de mobilité s'imposent dans un rapport de compatibilité avec les PLU (C. urb., art. L. 131-4). Comme l'a rappelé la Cour

6 Date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au plan de mobilité de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Les dispositions du code des transports également mentionnées ci-après sont celles en vigueur à compter de cette date.

7 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.

administrative d'appel de Nantes en 2020, « pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un plan de déplacements urbains, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le plan de déplacements urbains, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier »⁸. Ceci dit, 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 sur l'organisation de l'espace et la police des sols. Par leur contenu même, les plans de mobilité vont influencer sur le contenu de certaines règles du PLU. Ainsi, d'après l'article L. 1214-2, les plans de mobilité doivent définir « un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport », ce que doivent respecter les auteurs du PLU lorsqu'ils définissent les « caractéristiques des voies publiques », sachant qu'il revient aux auteurs du plan de mobilité de définir cet équilibre. De même, le plan de mobilité doit définir « la localisation des parcs de rabattement⁹ 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 plan de mobilité (à l'époque, 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, désormais d'un plan de mobilité, devrait donc obliger le plan local d'urbanisme à ne pas contredire ou empêcher la réalisation de cet objectif.

Depuis la loi SRU (art. 98), le législateur a organisé l'articulation directe et précise entre le PDU/plan de mobilité et le PLU¹⁰ en matière d'aires de stationnement. En effet, le plan de mobilité doit indiquer les « périmètres à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation ». De plus, « en fonction, notamment, de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments », le plan de mobilité 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

8 CAA Nantes, 24 janv. 2020, n° 19NT00683.

9 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 ».

10 Ainsi que les plans de sauvegarde et de mise en valeur.

obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés » (C. des transports, art. L. 1214-4) : le plan de mobilité fixe donc un plafond pour les véhicules motorisés et un plancher pour les véhicules non motorisés.

Il ne s'agit pas d'une simple opportunité pour les auteurs du plan de mobilité mais d'une obligation. Un jugement du TA de Marseille en date du 15 mai 2008 a annulé le PDU d'Aix-en-Provence au motif que celui-ci ne délimitait pas des périmètres ainsi que l'exigent les dispositions de la loi : « *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* »¹¹. A notre connaissance, cette interprétation stricte de la loi par le juge administratif n'a jusqu'à présent ni été confirmée ni infirmée. Elle doit donc retenir l'attention en ce qu'elle raffermi l'autorité du plan de mobilité... s'il est catégorique. En effet, dans la mesure où les plans de mobilité 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. Mais comme l'illustre l'affaire jugée par la Cour administrative d'appel de Nantes en 2020 (v. supra), si le plan de mobilité énonce des objectifs de façon souple, cela laisse une marge d'appréciation aux auteurs du PLU.

Mais les auteurs des PLU ne doivent pas oublier que le plan de mobilité peut aussi neutraliser les dispositions de leur plan relatives aux places de stationnement. En effet, en vertu de l'article L. 1214-4 du Code des transports, « le plan de mobilité délimite les périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de *réduire ou de supprimer les 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, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux ».

Précisons toutefois qu'alors que l'ancien article R. 123-11 du code de l'urbanisme exigeait que les périmètres délimités par le PDU devaient apparaître sur les documents graphiques du PLU, cette disposition n'a pas été reprise dans la codification de 2015.

11 TA Marseille 15 mai 2008, *Association ECASE*, req. n° 00505311.