

>> **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 4

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

1. Les règles mobilisables

Comme indiqué dans la fiche n° 1, la question de la mobilité est transversale à la plupart des habilitations des auteurs de PLU à limiter ou soumettre à conditions les constructions. Il ne s'agit pas ici de reprendre le contenu de ces fiches, et tout particulièrement celui des fiches relatives au stationnement et à la densification des quartiers autour des équipements de transports publics.

On peut néanmoins apporter un certain nombre de compléments relatifs à la question des déplacements.

- La promotion des transports collectifs

Le 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, le PLU de Lille Métropole dispose : « *Dans les périmètres de bonne qualité de desserte en transport en commun repérés au plan, les voiries réalisées dans le cadre d'une autorisation de lotir ou de construire doivent être aménagées pour permettre une desserte, notamment piétonnière et cyclable, au plus près de l'entrée d'une station de métro, de tramway ou d'une gare, sauf impossibilité technique* ».

- La prise en compte des handicaps

Baucoup de PLU tiennent compte des handicaps des personnes à mobilité réduite. C'est le cas, par exemple, du PLU de Lille Métropole, mais aussi de celui de Grenoble Alpes Métropole et de celui de Bordeaux Métropole.

- Les conditions de dessertes

En vertu de l'article L. 151-39 du code de l'urbanisme, le règlement peut également fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements. C'est là encore une simple faculté pour les auteurs de PLU.

2. Les documents graphiques

Le tracé et les caractéristiques des voies de circulation

Selon l'article L. 151-38 qui reprend le contenu de l'article L. 123-1-5 6° du code de l'urbanisme, « *Le règlement peut 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 que mentionner les « *voies et espaces réservés au transport public* ».

À propos des itinéraires cyclables, l'article L. 228-2 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, prévoit que « *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 prenant la forme de pistes, de bandes cyclables, de voies vertes, de zones de rencontre ou, pour les chaussées à sens unique à une seule file, de marquages au sol, en fonction des besoins et contraintes de la circulation* ». En dehors des agglomérations s'applique l'article L. 228-3 du code de l'environnement. La contrainte est moins forte car selon cette disposition, « *A l'occasion des réalisations ou des réaménagements des voies hors agglomération, hors autoroutes et voies rapides, le gestionnaire de la voirie évalue, en lien avec la ou les autorités organisatrices de la mobilité compétentes, le besoin de réalisation d'un aménagement ou d'un itinéraire cyclable ainsi que sa faisabilité technique et financière. Cette évaluation est rendue publique dès sa finalisation. En cas de besoin avéré, un aménagement ou un itinéraire cyclable est réalisé, sauf impossibilité technique ou financière* ».

Dans les deux cas, l'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de mobilités, lorsqu'il existe¹.

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 antérieurement en vigueur 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 dispositions².

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 déférée au juge de l'excès de pouvoir³.

Les emplacements réservés

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

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

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

Il faut évoquer ensuite l'utilisation du mécanisme de l'emplacement réservé prévu depuis la recodification de 2015, à l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, reprenant, sur ce point, les termes de l'ancien article L. 123-1-5.

Selon cette disposition, « *le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : 1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques [...]* ».

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 parc de stationnement public⁴, un chemin piétonnier le long d'une rivière⁵ ou un cheminement en belvédère⁶, pour permettre l'accès d'un parc municipal par la principale artère de l'agglomération⁷ ou pour la réalisation d'une voie de desserte le long de la voie ferrée⁸. Du reste, l'emplacement réservé peut être utilisé pour créer des voies nouvelles mais aussi pour élargir les voies existantes ou en améliorer l'utilisation et la sécurité, par exemple en aménageant des croisements⁹. Le Conseil d'État estime qu'il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité du tracé choisi¹⁰.

Enfin, toujours en vertu de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme, 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* ». 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 tracé¹¹. Les termes de cette disposition laissent une large marge d'appréciation pour définir l'objet du projet : il peut s'agir de voies ou encore de parcs de stationnement¹², par exemple. 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 propriétaires et sur le sort de

4 CAA Lyon, 28 janv. 2020, n° 19LY00748, X c/ Cne de Publier – CAA Nantes, 21 janv. 2020, n° 19NT00755, X c/ commune de La Gouesnière.

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

6 CAA 19 déc. 2019, n° 19MA02403, X. c/ Montpellier Méditerranée Métropole.

7 CE 10 déc. 1997, Commune de Rantigny, req. n° 172624.

8 CAA Nancy, 23 juill. 2020, n° 19NC00793, SCI Schweighouse.

9 CAA Nancy, 3 déc. 2019, n° 18NC02610, X c/ commune de Raedersheim.

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

11 Par exemple, CAA Marseille, 04 mai 2015, n° 13MA03690, X. c/ commune d'Aix-en-Provence.

12 CAA de VERSAILLES, 24 mai 2018, n° 16VE02141, X c/ commune de Saint-Brice-sous-Forêt.

la servitude à l'égard des terrains concernés qui n'ont pas été utilisés à l'occasion de la réalisation effective de la voie publique¹³.

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