

Cette série de fiches est destinée à apporter des réponses à des questions juridiques concernant la procédure d'élaboration et de révision des PDU. Mise à part la circulaire de 1997, il n'existe aucun texte récent qui tienne compte des évolutions législatives et qui permette de clarifier notamment certaines notions comme :

CONFORMITÉ
COMPATIBILITÉ
RÉVISION
PAC
RÔLE DE L'ÉTAT
PTU

Ces 6 fiches ont été réalisées à partir des premiers éléments peu nombreux de jurisprudence dont on dispose actuellement. Les PDU sont des outils récents même si la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) de 1996 les a rendus obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants depuis plus de 10 ans.

▷ Certu 2007/36



L'obligation de conformité des PDU aux lois récentes

Divers textes réglementaires et législatifs sont récemment venus accroître le champ des obligations s'imposant à l'Autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) devant élaborer un Plan de déplacements urbains (PDU). Les collectivités élaborant, ou ayant élaboré, de tels plans, doivent donc veiller à ce que ces derniers soient conformes à ces nouvelles obligations. Dans le cas contraire, l'État et les particuliers peuvent contraindre les AOTU à respecter cet impératif de mise en conformité.

Obligations actuelles de mise en conformité

Contrairement à la notion de compatibilité ⁽¹⁾ la conformité n'admet pas de marge d'appréciation et d'adaptation : lorsqu'un lien de conformité existe entre un texte de loi et un PDU, le second doit respecter « à la lettre » les dispositions du premier sous peine d'être illégal.

Ainsi, les PDU doivent actuellement prendre en compte et intégrer dans les délais les dispositions de deux textes récents et importants qui nous serviront d'illustration : la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

La loi du 11 février 2005 en faveur des personnes handicapées

L'article 45 de loi 2005-102 impose de nouvelles obligations aux AOTU. Ces dernières doivent :

– Établir un Plan de mise en Accessibilité de la Voirie et des aménagements des espaces publics (PAV). L'article 45 de la loi 2005-102 dispose que ce Plan fait partie intégrante du PDU lorsqu'il existe.

L'article 2 du décret n° 2006-1657 du 21 décembre 2006 relatif à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics précise que « le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics [...] est établi par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale ayant compétence à cet effet, dans les trois ans suivant la date de publica-

(1) Voir fiche n°1.

tion du présent décret. [...] Il tient compte des dispositions de plan de déplacements urbains et du plan local de déplacements, s'ils existent.»

Toutes les communes devront donc posséder un PAV d'ici au 21 décembre 2009. Ce PAV devant être intégré au PDU le cas échéant.

– Mettre en accessibilité les services de TC dans un **déla**i de dix ans.

– Mettre en place, en cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité des réseaux de transports existants, des moyens de transports adaptés (système de substitution) aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

– Réaliser, en articulation avec les communes, des schémas directeurs de mise en accessibilité dans un **déla**i de trois ans.

Dans ce cadre, **la loi 2005-102** est venue **modifier l'article 28 de la LOTI** qui impose désormais une prise en considération accrue des problématiques de l'accessibilité lors de l'élaboration d'un PDU :

« [Le PDU] précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en oeuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine et d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi que le calendrier des décisions et réalisations. Il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. Il comporte également une annexe particulière traitant de l'accessibilité. Cette annexe indique les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en oeuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées et à mobilité réduite, ainsi que le calendrier de réalisation correspondant »

(Extrait de l'article 28 modifié de la LOTI).

Les dispositions techniques permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'article 45 de la loi 2005-102 en termes d'accessibilité accrue des TC ou de mise en place de systèmes de substitution doivent donc figurer dans les PDU, et notamment dans « l'annexe accessibilité ».

Cette annexe accessibilité doit figurer dans tous les PDU élaborés ou révisés après la publication de la loi 2005-102 (cf. p. 9 de la circulaire du 13 avril 2006).

L'ordonnance 2004-489 relative à l'évaluation environnementale

Les PDU sont concernés par la mise en oeuvre de **l'ordonnance 2004-489 du 3 juin 2004** ⁽²⁾ **portant transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

En effet, **l'article L 122-4 du Code de l'environnement** dispose :

« Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État qui, sans autoriser par eux-mêmes la réalisation de travaux ou prescrire des projets d'aménagement, sont applicables à la réalisation de tels travaux ou projets doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par la présente section ».

Et le **décret n° 2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de cette ordonnance**, précisant la composition de la liste mentionnée dans cet article, place les PDU parmi les documents de planification soumis à cette évaluation environnementale.

Cette évaluation environnementale a pour but d'évaluer les incidences environnementales suffisamment en amont

⁽²⁾ Cette ordonnance a été complétée par les décrets 2005-613 et 2005-608 du 27 mai 2005.

c'est-à-dire dès le stade de la planification ou de la programmation des différents documents visés par l'article L122-4 du Code de l'environnement.

Ceci afin que le respect de l'environnement soit pris en compte dans l'ensemble des décisions structurantes de ces documents.

Cependant, certains PDU échappent à cette obligation d'évaluation environnementale :

● Seuls les PDU inclus dans de grandes agglomérations ou les concernant seraient soumis à une évaluation environnementale : cette hypothèse peut être étayée par le fait que le **4^o de l'article L121-10 du Code de l'urbanisme** dispose que seuls les PLU susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement compte tenu, notamment, de la superficie du territoire auxquels ils s'appliquent, sont soumis à une évaluation environnementale. On peut donc supposer, *a contrario*, que les PDU de **faible portée territoriale** ne sont **pas concernés** par l'évaluation environnementale, à la condition supplémentaire que leur application ne soit **pas susceptible d'avoir une incidence notable** sur l'environnement ⁽³⁾.

Mais une telle **dispense d'évaluation environnementale** n'est **possible** que si l'AOTU responsable de l'élaboration du PDU **a consulté l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement** (en l'occurrence le Préfet de département qui saisira la DIREN et/ou la DRIRE selon les cas) : cet avis donné par les services de l'État n'a qu'une valeur consultative mais l'AOTU a tout intérêt à se conformer à cet avis car un PDU qui ne serait pas soumis à évaluation environnementale contrairement à l'avis de l'État présenterait des fragilités juridiques.

● **L'article 5 de l'ordonnance 2004-489** précise qu'un certain nombre de PDU ne sera pas soumis à l'obligation d'évaluation environnementale :

⁽³⁾ Confirmé par le projet de circulaire du 3 novembre 2005, page 9.

« Les dispositions de la présente ordonnance ne s'appliquent pas aux plans, schémas, projets et autres documents visés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement, à l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme et aux articles L. 4424-13 et L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales dont l'élaboration ou la modification a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et qui ont été approuvés avant le 21 juillet 2006.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités selon lesquelles peuvent toutefois être dispensés d'évaluation environnementale, compte tenu de leur état d'avancement, les plans dont l'élaboration a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et qui ont été approuvés avant le 21 juillet 2006 ».

Le décret 2005-613 du 27 mai 2005 vient en effet préciser que *« l'obligation de réaliser une évaluation environnementale dans les conditions prévues par le présent décret ne s'impose pas aux plans et documents dont l'élaboration ou la révision a été prescrite avant le 21 juillet 2004, à condition que les formalités de consultation du public soient accomplies avant le 1^{er} février 2006 ou que leur approbation intervienne avant le 21 juillet 2006 ».*

En résumé de ce point :

– Si l'élaboration ou la modification du PDU a été prescrite **après le 21 juillet 2004**, il y a obligation de réaliser une évaluation environnementale.

– Si cette élaboration ou cette modification a été prescrite **avant le 21 juillet 2004**, il n'y a pas obligation de réaliser d'évaluation environnementale dans deux hypothèses :

- les formalités de consultation du public ont été accomplies avant le 1^{er} février 2006 ;
- le plan est approuvé avant le 21 juillet 2006.

Les PDU adoptés après l'entrée en vigueur des textes de lois leur imposant de nouvelles obligations, doivent naturellement être conformes à ces dispositions sous peine d'être illégaux.

Les PDU adoptés avant leur entrée en vigueur devront intégrer ces nouvelles obligations dans les délais fixés par ces textes si de telles échéances sont définies. Si tel n'est pas le cas, ils devront être mis en conformité avec ces textes au plus tard lors de leur prochaine évaluation quinquennale par le biais d'une **révision** ⁽⁴⁾ ou dès leur prochaine modification.

Diverses mesures, définies par ces lois et règlements récents, incitent les AOTU à respecter cette obligation de mise en conformité. Ainsi, **l'article 45 de la loi 2005-102** prévoit que :

– « dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, les autorités organisatrices de transports publics mettent en place une **procédure de dépôt de plainte en matière d'obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite** ».

Cette disposition a essentiellement pour objet d'imposer aux autorités responsables des transports publics la création d'un dispositif leur permettant de recueillir efficacement et rapidement les doléances des personnes à mobilité réduite afin de rétablir au plus vite le fonctionnement des équipements défaillants. Elle n'a pas en revanche pour effet d'instituer une véritable procédure de nature pénale. Toutefois, le justiciable, s'il estime avoir subi un préjudice causé par l'absence de prise en considération par son AOTU des problématiques liées à l'accessibilité, aura une plus grande facilité à rapporter la preuve des manquements invoqués et à obtenir réparation de son préjudice.

⁽⁴⁾ Voir fiche n°3.

– « **L'octroi des aides publiques** favorisant le développement des systèmes de transport collectif est **subordonné à la prise en compte de l'accessibilité** ». Une AOTU ne respectant pas l'article 45 de la loi 2005-102 pourra donc se voir refuser, le cas échéant, certaines aides financières.

Mais au-delà de ces dispositions particulières mises en place, par exemple, par la loi en faveur des personnes handicapées, la non-conformité d'un PDU avec un texte de droit peut être sanctionnée par des procédures plus classiques.

Le déferé préfectoral

Le Préfet exerce le contrôle de légalité - *a posteriori*- sur les PDU ⁽⁵⁾. Ce contrôle a pour objet de vérifier que :

– l'ensemble des règles de formes et de procédures ont été respectées lors de l'élaboration et de l'adoption du PDU (vérification de la légalité externe du PDU) ;

– le contenu du PDU est compatible avec le SCoT correspondant ⁽⁶⁾ et conforme à l'ensemble des textes de loi (vérification de la légalité interne du PDU).

Dans le cadre de ce contrôle de légalité interne, les services préfectoraux vérifieront donc notamment que le contenu du PDU respecte bien les nouvelles obligations fixées par la loi du 11 février 2005 et par l'ordonnance 2004-489.

Si tel n'est pas le cas, le Préfet pourra saisir le tribunal administratif par le biais d'un déferé préfectoral.

Si l'illégalité est confirmée devant la juridiction administrative, le juge annulera tout ou partie du PDU ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Voir fiche n°5.

⁽⁶⁾ Voir fiche n°1.

⁽⁷⁾ Si les dispositions illégales sont « détachables » du reste du PDU, c'est-à-dire que le PDU reste cohérent et « viable » sans ces dispositions, le juge peut les annuler et laisser les autres mesures du plan en vigueur. Par contre, si l'illégalité de ces dispositions affecte l'ensemble du PDU, le juge se verra dans l'obligation d'annuler tout le document.

Les recours des justiciables

Différentes possibilités sont offertes aux justiciables pour contester un PDU.

● Le recours en plein contentieux

Ce recours a pour objet de réparer le préjudice subi par le justiciable du fait d'une faute de l'administration.

Le justiciable réclame donc ici une indemnité que le juge lui accordera s'il prouve :

- qu'il a subi un préjudice réel ;
- que l'administration a commis une faute ;
- qu'il existe un lien de causalité entre cette faute et son préjudice.

Par exemple, si un PDU n'intègre pas les mesures de la loi du 11 février 2005 lors de son adoption ou de sa révision et qu'une personne à mobilité réduite (PMR) subit un préjudice de ce fait, elle pourra demander réparation devant le juge administratif par le biais d'un recours en plein contentieux :

- **Le préjudice** peut être l'impossibilité pour cette personne de se rendre dans des délais raisonnables sur son lieu de travail du fait des difficultés rencontrées pour accéder au quai d'une ligne de métro.
- **La faute** de la personne publique (l'AOTU dans ce cas) sera de ne pas avoir respecté la loi 2005-102 en n'intégrant pas dans le PDU l'ensemble des mesures permettant de prendre en considération les problématiques liées à l'accessibilité.
- La personne devra prouver qu'elle ne peut se rendre facilement sur son lieu de travail du fait (**lien de causalité**) de la non-conformité du PDU à la loi du 11 février 2005.

● Le recours pour excès de pouvoir (REP)

Ce recours a pour objet d'annuler un acte administratif. Il n'est possible que contre les actes « faisant grief », c'est-à-dire créant des droits et des obligations pour le justiciable l'exercice de ce recours par un administré pose donc la question de la portée du PDU.

Dans sa rédaction antérieure à la loi SRU, l'article 28 de la LOTI disposait que « *les orientations du PDU portent sur...* ». Saisi d'un recours pour excès de pouvoir sur un PDU élaboré sous l'empire de cette ancienne réglementation, le tribunal administratif de Nantes a considéré que les PDU « *...ne sont pas directement opposables aux personnes publiques et privées...* ».

Ainsi, les PDU n'étant pas directement opposables aux tiers, ils ne constituent pas des actes leur faisant grief et, en conséquence, l'annulation d'un PDU à la suite d'un REP formé par un administré a été considéré comme impossible mais des éléments récents, pourraient remettre en cause cette position.

Tout d'abord, la portée normative des PDU devrait être renforcée par la nouvelle rédaction de l'article 28 de la LOTI qui indique depuis la modification introduite par la loi SRU que « *les PDU portent sur...* ».

Ensuite, dans une décision rendue le 6 avril 2006 (n°02LY01682), la Cour administrative d'appel de Lyon à propos du PDU de Grenoble avance que : « *eu égard aux effets qu'il comporte en ce qui concerne les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation intéressant les déplacements dans le périmètre qu'il couvre et en ce qui concerne les plans d'urbanisme, le PDU présente le caractère d'un acte réglementaire* ». De plus, la Cour rajoute que : « *la seule qualité d'habitant de l'agglomération grenobloise est de nature à donner qualité pour demander l'annulation du plan de déplacements urbains de cette agglomération* ».

Cette position, conforme à celle d'une partie de la doctrine (voir thèse de Gaël de Rotalier « plans de déplacements urbains : bilan et perspectives » sur www.gridauh.fr), constitue un revirement de jurisprudence puisque, jusqu'alors, la valeur réglementaire du PDU n'avait pas été reconnue. Il convient toutefois d'attendre que le Conseil d'État confirme ou infirme cette jurisprudence.

● **Le recours contre la délibération approuvant le PDU**

Toute personne physique ou morale lésée par un acte d'une collectivité territoriale peut :

- demander au Préfet, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, de mettre en oeuvre la procédure de contrôle de légalité ⁽⁸⁾ ;
- exercer un recours direct devant le juge administratif pour lui demander d'annuler la délibération de l'organe délibérant ayant adopté le PDU.

L'annulation de cette délibération entraînera systématiquement l'annulation du PDU.

● **L'exception d'illégalité**

Le justiciable peut enfin emprunter **la voie de l'exception d'illégalité** : dans ce cas, il doit attaquer en excès de pouvoir un acte réglementaire devant être compatible avec le PDU. C'est le cas des PLU par exemple ⁽⁹⁾.

À l'occasion de l'examen de la légalité de ce PLU par le juge administratif, le particulier est en droit de contester la légalité du PDU correspondant, par exemple pour non-conformité avec la loi 2005-102.

Si cette non-conformité est confirmée par le tribunal, le juge annulera tout ou partie du PDU.

⁽⁸⁾ Voir fiche n°5.

⁽⁹⁾ Voir fiche n°1.

Certu
centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques
9, rue Juliette
Récamiér
69456 Lyon
Cedex 06
téléphone :
04 72 74 58 00
télécopie :
04 72 74 59 00
www.certu.fr

CETE Nord-Picardie
2 rue de Bruxelles
BP 275
59019 Lille
téléphone :
03 20 49 60 00
télécopie :
03 20 53 15 25

© 2007 Certu
 La reproduction totale
 du document est libre
 de droits.
 En cas
 de reproduction partielle,
 l'accord préalable
 du Certu
 devra être demandé.

Le Certu appartient au
Réseau Scientifique
et Technique
de l'Équipement



Références bibliographiques

Textes de loi relatifs aux PDU

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs modifiée par :

- l'article 14 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- l'article 46 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et de développement durable du territoire ;
- les articles 94 et 110 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- les articles 38 et 39 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ;
- l'ordonnance 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Ouvrages de référence, Dossiers, CD-Rom et Rapports d'étude

- *Élaborer un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics, expérimentation à Valenciennes*, Rapport d'étude, Certu, 2007.
- *Plans de déplacements urbains, sécurité, accessibilité, environnement, quoi de neuf en France et en Europe ?* Colloque du 29 novembre 2005, Certu, 2006 (CD-Rom).
- *Plans de déplacements urbains - Guide*, Certu, 2006 (CD-Rom).
- *La concertation dans les PDU Pourquoi ? Avec qui ? Comment ?*, Certu, 2003.
- *Mieux se déplacer dans les villes moyennes, Pour une approche globale des déplacements dans le Grand Sud-Ouest*, Certu/ADEME, 2003.
- *L'enquête publique des plans de déplacements urbains, Enquête publique et concertation : quelques recommandations*, Rapport d'étude, Certu, 2002.
- *Bilan des PDU de 1996 à 2001, de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, Certu/ADEME, 2002.

Abréviations

AOTU Autorité organisatrice des transports urbains
LOTI Loi d'orientation des transports intérieurs

PDU Plan de déplacements urbains
PLU Plan local d'urbanisme

Contacts

Martine MEUNIER-CHABERT
 Certu
 ☎ 04 72 74 58 37
 martine.meunier-chabert@equipement.gouv.fr

Direction générale
de la Mer
et des Transports
(DGMT)
Arche Sud
92055 La Défense
Cedex
 ☎
33 (0)1 40 81 17 69

Jacques LESNE
 DGMT
 ☎ 01 40 81 16 37
 jacques.lesne@equipement.gouv.fr

Annette GOGNEAU
 DGMT
 ☎ 01 40 81 17 14
 annette.gogneau@equipement.gouv.fr

Auteur

Nicolas JOUVE
 CETE Nord-Picardie
 ☎ 03 20 49 61 54
 nicolas.jouve@equipement.gouv.fr