

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 :

**RÔLE DE L'ÉTAT**  
**CONFORMITÉ**  
**COMPATIBILITÉ**  
**RÉVISION**  
**PAC**  
**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 2007/39



# Les prérogatives de l'État à l'égard des AOTU devant élaborer un PDU

Le représentant de l'État au niveau local dispose, de par la loi, de deux prérogatives devant contribuer, d'une part à ce que les PDU élaborés le soient dans le respect des textes de loi, d'autre part à ce que tous les PDU obligatoires soient élaborés dans des délais raisonnables.

## Le contrôle de légalité

Dans son porter à connaissance (PAC) adressé aux AOTU élaborant un PDU <sup>(1)</sup>, l'État doit notamment rappeler les obligations juridiques s'imposant aux collectivités dans ce cadre. Toutefois, une AOTU peut être amenée, par omission ou négligence, à approuver un PDU contraire à ces obligations et qui, de ce fait, encourt l'annulation pour cause d'illégalité.

En effet, les actes des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales sont soumis au contrôle de légalité exercé par le préfet en application des dispositions du code général des collectivités territoriales. Ce contrôle de légalité s'exerce *a posteriori*, alors même que l'acte est entré en vigueur et s'applique, et peut aboutir à une saisine du juge

administratif par le préfet si l'illégalité est avérée.

Ce **contrôle de légalité** porte « sur le respect de l'ensemble des règles de droit qui s'imposent à l'acte en cause » <sup>(2)</sup> donc sur **la légalité externe comme sur la légalité interne du PDU et non sur son opportunité**.

À ce titre, le préfet doit notamment vérifier que le PDU est conforme aux lois récentes telles que la loi SRU et la loi 2005-102 en faveur des personnes handicapées <sup>(3)</sup>, et qu'il respecte l'article 28-1 de la LOTI fixant le contenu obligatoire de tout PDU : un PDU ne prévoyant pas explicitement de remplir les objectifs listés par cet article peut donc être déféré par le préfet au tribunal administratif <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Voir fiche n°4.

<sup>(2)</sup> Rapport de la DGCL sur le contrôle des actes des collectivités locales, 1999-2000.

<sup>(3)</sup> Voir fiche n°2.

<sup>(4)</sup> Notons que si le préfet choisit de ne pas saisir le TA alors que les illégalités sont facilement décelables, la responsabilité de l'État peut être engagée et le préfet accusé de faute.

Toutefois, avant de saisir le juge, le préfet peut alerter l'AOTU sur l'illégalité qu'il estime avoir décelée et un dialogue peut s'instaurer entre le préfet et l'AOTU en vue de régulariser l'acte.

Si la collectivité refuse de rectifier son PDU suite au constat d'une illégalité par les services préfectoraux, le représentant de l'État peut saisir le juge administratif dans les deux mois suivant la réception de l'acte par la préfecture (**article L2131-6 du Code général des collectivités territoriales [CGCT]**).

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. Il faut préciser ici que les PDU sont opposables <sup>(5)</sup> à compter de la publication de la délibération de l'organe délibérant de l'AOTU les approuvant.

Ils deviennent donc opposables avant de subir le contrôle de légalité du préfet : cela peut générer des situations complexes si le PDU est jugé illégal par le tribunal administratif, saisi par le préfet, alors qu'il a déjà produit des effets juridiques.

C'est pourquoi le préfet peut assortir son déferé d'une demande de **suspension** qui permet de demander au juge administratif de surseoir à l'exécution de la délibération de l'organe délibérant de l'AOTU (et donc à l'opposabilité du PDU) dans les délais les plus brefs.

## L'essentiel

- La délibération de l'AOTU approuvant le PDU doit être transmise au Préfet (article L2131-2 du CGCT).

- Le préfet contrôle la légalité de ce PDU (**lois des 2 mars et 22 juillet 1982 complétées par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 reprises dans le code général des collectivités territoriales**) :

- Contrôle de la légalité externe = les règles de procédures et de formes sont-elles respectées ?

- Contrôle de la légalité interne = le PDU respecte-t-il l'ensemble des lois et règlements sur le fond ?

- Si une illégalité est décelée, les services préfectoraux informent l'AOTU et lui demandent de supprimer cette illégalité.

- Dans le cas où l'AOTU n'obtempère pas, le préfet doit déférer au TA la délibération approuvant le PDU dans les deux mois suivant la réception de ce document.

Il convient toutefois de préciser que les **services préfectoraux n'ont encore jamais saisi la juridiction administrative** aux fins d'annulation de tout ou partie d'un PDU.

<sup>(5)</sup> Voir fiche n°3.

**L'article 28 al.3 de la LOTI** modifié par la LAURE dispose que « *l'élaboration d'un [PDU] est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants [...] ou recoupant celles-ci* ». La liste est établie par décret d'application de la LAURE (décret 2002-213 modifiant le décret 98-360). Sur 72 AOTU soumises à des « PDU obligatoires » 53 ont été approuvées en juillet 2006.

Les AOTU ont donc globalement respecté leurs obligations en la matière. Mais de quels moyens juridiques dispose l'État pour contraindre les éventuelles AOTU refusant de se soumettre aux dispositions de l'article 28 al.3 de la LOTI ?

**L'alinéa 5 de l'article 28-2 de la LOTI** prévoit que « *si, dans un délai de trois ans et demi à compter de la publication de la [LAURE], le [PDU] n'est pas approuvé, le préfet peut engager ou poursuivre son élaboration selon les modalités prévues par le présent article* ». Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution similaire dans les cas où un « PDU obligatoire » ne serait pas mis en conformité avec les dispositions de la loi SRU avant le 3 juillet 2006 (**al.6 de l'article 28-2 de la LOTI**), ou lorsque l'AOTU n'a pas élaboré un nouveau PDU dans un délai

de trois ans suite à une modification du PTU (**article 28-2-2 de la LOTI**).

La loi organise donc de manière claire et non équivoque les possibilités pour l'État de faire respecter les obligations pesant sur les AOTU en matière de PDU. Toutefois, **la circulaire 2000-68 du 18 septembre 2000** rappelle que le préfet doit user de ce pouvoir de substitution compte tenu des circonstances locales et qu'« *il serait inopportun que des dispositions appliquées de manière trop systématique ne risquent de briser des dynamiques ou des initiatives locales lorsque celles-ci permettent d'escompter la mise au point dans un délai raisonnable d'un [PDU] de qualité* ».

Cette recommandation n'est pas un appel à l'immobilisme mais elle incite fortement les représentants de l'État à user de leur pouvoir de substitution en la matière avec parcimonie et discernement : une AOTU ne respectant pas les délais mais affichant une **volonté indéniable, appuyée par des actions concrètes**, quant à l'élaboration de son « PDU obligatoire », **ne verra pas le préfet intervenir**.

Il n'existe aujourd'hui **aucun exemple d'utilisation de ce pouvoir de substitution** par les services préfectoraux.

### L'essentiel

Concernant les PDU, le pouvoir de substitution du préfet est :

- Fondé sur les articles :
  - **28-2 alinéa 5 de la LOTI** (en cas de non approbation d'un PDU « obligatoire » dans les délais).
  - **28-2 alinéa 6 de la LOTI** (en cas d'absence de mise en conformité avec la loi SRU dans les délais).
  - **28-2-2 de la LOTI** (en cas d'absence d'élaboration d'un nouveau PDU dans les délais suite à une modification du PTU).
- Nuancé par la circulaire 2000-68 du 18 septembre 2000 : ce **pouvoir de substitution** ne doit être utilisé « **qu'en dernier recours** » et envers les AOTU n'ayant engagé **aucune démarche** quant à l'élaboration de leur PDU obligatoire.

**Certu**  
**centre d'Études**  
**sur les réseaux**  
**les transports**  
**l'urbanisme**  
**et les constructions**  
**publiques**  
**9, rue Juliette**  
**Récamière**  
**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 de transport urbain  
**CGCT** Code général des collectivités territoriales  
**LOTI** Loi d'orientation des transports intérieurs  
**PDU** Plans de déplacements urbains  
**PLU** Plan local d'urbanisme

**PTU** Périmètre de transports urbains  
**SRU** Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains  
**TA** Tribunal administratif

## 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