

Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille III
Faculté de Droit et de Science Politique

Le stationnement privé et le droit de l'urbanisme

Mémoire soutenu par

Céline Chabot

En vue de l'obtention du DESS « Droit de l'Urbanisme, de la Construction et de
l'Aménagement »

Sous la direction de Mme Michèle Raunet

Année universitaire 2002-2003

Introduction

« Construire, c'est collaborer avec la terre ¹ ». Lourde mission que cette collaboration qui met en place de nombreux acteurs souvent en situation conflictuelle quant à la détermination et l'application de l'ensemble des règles concernant l'affectation et l'aménagement de l'espace. Mais aujourd'hui, l'ambition de construire ne doit plus se résumer à la pure application des règles relatives au droit des sols. En effet, l'action de construire doit être envisagée sous le spectre environnemental alors que la nécessité de protéger l'environnement a pris une nouvelle dimension dans les années quatre-vingt avec la reconnaissance du concept de développement durable à la conférence de Rio de 1992 et sa consécration législative avec la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. La maîtrise des déplacements urbains s'intègre dans cette perspective de protection de l'environnement car la circulation automobile en milieu urbain est à l'origine de nuisances considérables pour la collectivité. Sur le plan environnemental, elle est la principale source de pollution atmosphérique et sonore au sein des agglomérations. L'accroissement régulier de la circulation en milieu urbain crée des problèmes de saturation qui risquent de paralyser la vie urbaine. Ce qui n'est pas sans conséquence sur la qualité de l'air que nous respirons. Les villes se doivent donc de mettre en place des mesures qui maintiennent la circulation automobile à un niveau acceptable.

Amorcée durant les « Trente Glorieuses », la tendance à l'utilisation généralisée de l'automobile en milieu urbain s'est poursuivie jusqu'à nos jours. Elle tient à plusieurs facteurs. L'urbanisation massive et l'étalement des villes qui en a résulté, ont multiplié les distances à parcourir, si bien que la voiture est apparue comme le mode de transport le mieux adapté aux déplacements au sein des agglomérations. La recherche de terrains à faible coût

¹ M. Yourcenar, Les mémoires d'Hadrien., Edition Gallimard, 1974.

hors des centres-villes a accentué ce phénomène : elle a entraîné l'urbanisation d'espaces jusqu'alors isolés et accessibles uniquement en voiture. L'augmentation du niveau de vie s'est également accompagnée du développement des besoins de mobilité : les déplacements se réduisent de moins en moins au parcours domicile-travail, et deviennent plus divers et nombreux. La représentation sociale de l'automobile s'est également transformée : elle est devenue un produit de consommation de masse. On dénombre ainsi, aujourd'hui, environ 25 millions d'automobiles en France. Elle représente aussi pour beaucoup un instrument essentiel à l'exercice de la liberté individuelle, de par la mobilité et l'indépendance qu'elle assure à son propriétaire. Cette évolution a longtemps été soutenue par les pouvoirs publics; au niveau local comme national, les élus ont agi pour adapter les villes à l'automobile. Favoriser la circulation automobile en milieu urbain était conçu comme la condition indispensable à la survie et au dynamisme des agglomérations.

Les politiques de déplacements sont nées en réaction à cette culture du « tout automobile ». Levier important pour agir sur le niveau de circulation automobile, le stationnement privé est considéré comme l'un des principaux outils des politiques de déplacements.

Reconnu comme élément fondamental dans la vie de la cité et dans la mobilité de ses habitants, le stationnement privé est « un univers passionnel et complexe² ». Passionnel par l'importance que chacun accorde au stationnement dans son quotidien et par le fait que le stationnement cristallise des revendications parfois contradictoires et des points de vue tranchés. Complexe par la diversité des besoins en stationnement qui diffèrent selon les moments de la journée et les activités pratiquées.

Par ailleurs, les 25 millions de voitures dénombrées en France stationnent près de 95% du temps, d'où une consommation d'espace considérable, dans un univers, la ville, marquée par une forte pénurie de place. Le stationnement est une vitrine du fonctionnement de la ville : lorsqu'il fonctionne bien, on ne le remarque pas ; en revanche lorsqu'il y a des dysfonctionnements, les nuisances s'en font très vite ressentir. C'est également un domaine qui évolue lentement en France du point de vue réglementaire, par rapport aux mesures innovantes de pays étrangers, tels que les Pays Bas, la Suisse ou l'Allemagne.

Mais l'importance du stationnement hors voirie comme élément primordial des politiques de déplacements est désormais davantage reconnue. C'est pourquoi il est au cœur

² J. Legaignoux, Le stationnement dans la loi SRU, CERTU, mai 2001.

d'évolutions législatives, dans la perspective d'une « ville postautomobile³ ». Déjà pris en compte dans les plans de déplacement urbains (PDU), tels qu'issus de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle du 30 décembre 1996, la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains conforte la place des PDU comme instrument unique de planification des transports intérieurs. Les PDU et la pénurie d'espace liée à la forte demande des usagers en stationnement rendent nécessaire la mise en place de politiques visant à optimiser l'offre de stationnement et son usage, tout en favorisant le report sur d'autres modes de transports, tels que les transports collectifs. Construire la ville de demain implique nécessairement l'émergence d'une nouvelle culture des déplacements.

A ce titre, le PDU nouvelle génération intervient en matière de stationnement privé dans la mesure où, il renforce le pouvoir prescriptif de ce document supracommunal sur les documents d'urbanisme locaux au niveau de la construction d'aires de stationnement. Les obligations posées par les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) devront être en phase avec les mesures préconisées en matière de stationnement privé par le PDU. Cette démarche globale et prospective vise à harmoniser les normes de stationnement préconisées par les PLU avec les politiques de déplacements établies à un niveau supracommunal. On retrouve ici la logique de la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains qui intègre dans la perspective de la planification urbaine, les politiques de déplacements.

Au niveau communal, le rôle du stationnement est tout aussi important et passe par l'édiction de normes dans le cadre du PLU, unique instrument dont dispose les collectivités locales pour influencer sur l'évolution de l'offre de stationnement privé. Mais à la différence du Plan d'Occupation des Sols (POS), qui a contribué à laisser se développer un urbanisme consommateur d'espaces, fait d'opportunités et d'incohérences, le stationnement privé dans le PLU s'intègre dans une démarche de projet de territoire prenant en compte l'urbanisme, l'habitat, les déplacements et l'environnement. Les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement déterminées au niveau communal devront être respectées par les constructeurs. Ils pourront être tenus quittes de ces obligations en réalisant le nombre d'aires de stationnement prescrit sur le terrain d'assiette, et exceptionnellement en dehors, ou en versant une participation à la commune.

³ Titre de l'article de Pierre Leconte, secrétaire général honoraire de l'Union internationale pour le transport public, dans *Courrier International* n° 517 du 28 septembre au 4 octobre 2000, Supplément.

Reste à savoir si les nouvelles mesures envisagées par le législateur, dans sa volonté de construire dès à présent la ville de demain, seront à la hauteur des ambitions affichées visant à diminuer la prégnance de l'automobile en milieu urbain. Certes, « le service du stationnement est une question d'urbanisme » mais c'est aussi « une affaire collective⁴ ». C'est pourquoi les efforts devront nécessairement être relayés sur le terrain par les automobilistes, qui devront accepter d'abandonner leur comportement individualiste et prendre conscience des enjeux liés à la régression de la circulation automobile. Mais, à l'heure où l'homme est de plus en plus dépendant de la voiture, on peut penser que cette tendance sera longue à inverser. C'est précisément la finalité légitime de toute mesure législative: rendre l'homme apte à vivre en société.

La réforme en matière de stationnement privé inaugurée par la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains est-elle à la mesure de la révolution urbaine qui va se jouer dans le domaine des déplacements urbains? Harmonisera-t-elle les enjeux contradictoires en terme de développement des activités économiques, de valorisation des espaces publics, de maintien de la population en centre-ville et de mise en place d'une politique de déplacements, liés à la vaste question du stationnement privé.

L'appréciation de cette réforme dans le domaine du stationnement privé passera par l'examen, dans un premier temps de la détermination des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement par les autorités publiques (Partie 1) et, dans un second temps de leur application par les constructeurs (Partie 2).

⁴ J.Frenais, L'économie du stationnement résidentiel, Etudes foncières n°90, mars-avril 2001.

Partie 1 La détermination des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement

Une politique de déplacements cohérente et efficace qui se donne comme orientation principale de diminuer le trafic automobile doit être globale et ne peut ignorer les considérations liées à la problématique stationnement. L'offre de stationnement est insuffisante dans les centres-villes pour répondre à toutes les demandes, et sans possibilité de stationner, on utilise moins sa voiture. C'est pourquoi le stationnement hors voirie est considéré comme étant un élément fondamental des politiques de déplacements mises en œuvre par les collectivités. Une politique de stationnement vertueuse doit prendre en compte l'ensemble des enjeux et des contraintes liées à cette question pour influencer sur les usages de la ville que l'on souhaite privilégier et promouvoir une nouvelle culture des déplacements. Les Plans de Déplacements Urbains ont vocation à élaborer une politique globale et prospective des déplacements. Dans cette ambitieuse perspective, ils leur incombent de déterminer au niveau supra-communal une politique de stationnement qui devra s'intégrer dans la réflexion globale sur tous les déplacements. (Chapitre 1)

S'il est clair que le législateur a voulu faire du PDU un document de référence des documents d'urbanisme locaux pour régler toutes les difficultés relatives au stationnement privé, ce sont les élus locaux qui doivent déterminer les politiques de stationnement au niveau communal.(Chapitre 2)

Chapitre 1 La détermination d'une politique de stationnement privé par un document d'urbanisme supra-communal

L'évaluation de l'efficacité du Plan de Déplacements Urbains (PDU) en matière d'organisation des déplacements urbains passe par l'établissement d'un bilan des premiers d'entre eux, au regard des ambitions affichées que la loi sur l'air et l'utilisation de l'énergie du 30 décembre 1996 leur a assignées (Section 1). L'analyse des modifications du PDU opérées par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000 permettra, ensuite de constater dans quelle mesure son rôle a été renforcé (Section 2).

Section 1 Le bilan des Plans de Déplacements Urbains au regard des ambitions affichées par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 dans le domaine de la réglementation du stationnement privé

Si le thème du stationnement privé est doté d'une place de premier choix dans la réflexion globale sur tous les modes de déplacements à travers la mise en œuvre des PDU (§1), l'appréciation de ces derniers en la matière demeure tout de même nuancée (§2).

§1 La prise en compte du stationnement privé par les PDU

La promotion d'objectifs ambitieux permet au PDU, en tant qu'instrument de l'aménagement des transports urbains (A), d'organiser de façon peu contraignante le stationnement privé (C). Si, depuis 1996 les principes d'élaboration des PDU ont été renforcés par la loi sur l'air (B), il n'en demeure pas moins que leur portée juridique reste relative (D).

A) Le PDU, instrument essentiel de l'aménagement des transports urbains

Il s'agit d'une déclaration de principe (1) commandée par d'ambitieux objectifs (2) à la hauteur de l'urgence à résoudre les difficultés liées aux transports et au stationnement.

1) Une déclaration de principe

Amorcée durant les « Trente Glorieuses », la tendance à l'utilisation généralisée de l'automobile en milieu urbain s'est poursuivie jusqu'à nos jours. Les PDU sont nés en réaction à cette culture du « tout automobile ». Leur existence date de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) n° 82-1153 du 31 décembre 1982 (article 28). Ces plans devaient permettre aux collectivités de mettre en place une politique globale de transports et de la circulation en favorisant les modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Ils n'ont toutefois connu que peu de succès jusqu'à ce que la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie n°96-1236 du 30 décembre 1996 ne revienne sur ces plans en remaniant et en complétant la LOTI. En effet, la loi de 1996 conserve à peu près la définition de 1982 et dit que le PDU met en oeuvre les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement dans le périmètre de transports urbains⁵. Nous pouvons remarquer aisément que l'organisation du stationnement fait partie des priorités conférées au PDU, qui détermine de manière sectorielle, sur un espace géographique restreint, un programme d'actions à l'administration. Ses dispositions en matière de stationnement privé doivent en effet, guider les collectivités locales dans leur politique de transports urbains. Ces principes d'organisation répondent à des objectifs ambitieux.

2) La promotion d'objectifs ambitieux

Le PDU ne définit que les principes de l'organisation des transports au regard d'un objectif de premier ordre : « promouvoir un équilibre durable entre les besoins de mobilité et d'accès et la protection de l'environnement »⁶. En réponse à cet objectif, il incombe au PDU de prévoir un usage coordonné de tous les déplacements et de mettre en œuvre une politique de stationnement en adéquation avec cet usage. Alors que la loi de 1982 évoquait seulement que le PDU a comme objectif « une utilisation plus rationnelle de la voiture et assure la bonne insertion des piétons, des véhicules à deux roues et des transports en commun », la loi de 1996 substitue un développement plus détaillé et replace la question des transports dans son contexte global relatif à l'environnement, à l'énergie et à la santé.

⁵ Jean-Yves Faberon, La loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Revue Juridique de l'Environnement (RJE), n° 2 et 3, 1997.

⁶ Le ministre de l'Environnement a insisté sur le fait que « cette notion d'équilibre durable est un objectif important. Je ne crois pas que l'on puisse substituer la notion de protection de l'environnement à la notion d'équilibre durable entre protection de l'environnement et besoins en matière de mobilité et facilités d'accès », J.O., Déb. Parl. Sénat, 24 mai 1996, p.2868.

L'ambition des objectifs, qui président à la naissance des PDU, est à la mesure de la prise de conscience, par les autorités publiques, des inconvénients générés par la place excessive accordée à l'automobile en ville. Ce document doit être l'instrument d'une politique de restriction de l'automobile, par le biais d'une planification globale intégrant toutes les données relatives aux transports urbains. La circulation automobile en milieu urbain est, en effet, à l'origine de nuisances considérables pour la collectivité. La création des PDU est apparue nécessaire en raison de l'inadaptation des instruments juridiques, trop sectoriels, qui existaient auparavant et qui ne pouvaient apporter que des réponses disparates aux multiples problèmes posés par la circulation automobile en milieu urbain. A ce titre, en réponse à cette volonté de promotion du développement durable et de protection de l'environnement, le PDU met en œuvre une réflexion globale sur tous les déplacements. Le stationnement, qui a longtemps été traité dans une logique d'augmentation de l'offre et de gestion au coup par coup, est intégré dans cette réflexion globale dans la mesure où il détermine le choix du mode de déplacement.

Si les objectifs ont été perfectionnés par la loi de 1996, les principes de l'élaboration des PDU ont quant à eux été renforcés.

B) Une élaboration renforcée

Bien que le PDU ait constitué depuis 1985 un outil qui leur aurait permis de gérer de manière cohérente la question des transports, peu de collectivités locales, vraisemblablement peu conscientes à l'époque de la primordialité de cette question, se sont dotées d'un tel plan avant 1996. C'est pourquoi la loi de 1996 confère donc un caractère obligatoire à leur élaboration dans les périmètres urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

En outre, les PDU doivent être compatibles avec les schémas directeurs et les plans régionaux pour la qualité de l'air, tandis que les plans d'occupation des sols (POS) doivent les prendre en considération. Par conséquent au niveau de l'élaboration des PDU, il faut articuler ce document de planification avec les instruments existants, afin de les intégrer dans un dispositif normatif cohérent. La politique du stationnement privé constitue précisément un point d'articulation entre le PDU et les documents d'urbanisme et assure une liaison entre urbanisme et déplacement en faveur d'une organisation cohérente et harmonieuse de l'espace urbain. Dans la pratique, le stationnement constitue une stratégie d'action en terme d'aménagement opérationnel et d'urbanisme dans les POS et les dispositions des PDU relatives à la réglementation du stationnement privé sont en général reprises par les

documents d'urbanisme. Dans la mesure où le règlement du POS contient des dispositions plus précises que les orientations des schémas directeurs, la prise en compte des orientations du PDU se traduit ici par des mesures concrètes. L'exemple significatif de Bordeaux permet justement de mesurer l'imbrication entre urbanisme et transports vu que l'élaboration du PDU fut l'occasion de réviser le POS et le Schéma Directeur (SD), ayant tous trois la même échelle communautaire.

Si les principes d'élaboration de PDU sont renforcés par la loi de 1996, on peut regretter que son contenu reste peu contraignant.

C) Un contenu peu contraignant

Si le contenu du PDU se décompose en six orientations, toutes ne bénéficiant pas de la même valeur (1), l'organisation du stationnement se révèle être une orientation prioritaire (2).

1) Les six orientations du PDU

Le nouvel article 28 de la LOTI, ajouté par la loi de 1996, précise dans le détail les six orientations que doit contenir le PDU :

- 1° la diminution du trafic automobile,
- 2° le développement des modes de transports alternatifs à l'automobile,
- 3° l'aménagement de la voirie,
- 4° l'organisation du stationnement,
- 5° le transport et la livraison des marchandises de façon à réduire les impacts sur la circulation et l'environnement,
- 6° l'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel.

Etant un document de principe, le PDU n'a pas à fixer de règles précises, encore moins quantifiées quant à son contenu (ou ses orientations fixées dans son contenu). Par conséquent, le PDU n'est pas astreint à un grand degré de précision dans ses orientations. C'est un document global, qui fixe des orientations générales et qui peut être rédigé sous n'importe quelle forme. Par exemple, un simple rapport fixant le cadre général des actions à entreprendre est admis. Il en résulte que le contenu du PDU n'est que peu prescriptif.

2) L'organisation du stationnement, une orientation prioritaire

Si le stationnement est un domaine important que les auteurs des PDU ne peuvent ignorer, il n'en demeure pas moins qu'il recouvre des enjeux différents parfois même contradictoires et reste donc une question problématique (a) poursuivant des objectifs multiples (b). Le stationnement se traduit dans le PDU par la préconisation de mesures (c).

a) Une question problématique

La mise en œuvre de ces orientations est inégale, vu que trois seulement demeurent prioritaires. Force est de constater que le stationnement est, dès 1996, une préoccupation primordiale car les collectivités ressentent de façon concrète la nécessité de réglementer ce domaine pour agir sur le trafic automobile et par ricochet, diminuer la pollution atmosphérique et autres nuisances.

Le stationnement est une orientation prioritaire dans la mesure où cette épineuse question est abordée dans tous les PDU. Tous conviennent qu'il est vain de prétendre agir sur la circulation sans réglementer parallèlement les conditions de stationnement au sein d'une agglomération. Au-delà de ce diagnostic, des problèmes sérieux apparaissent quand il s'agit de fixer des objectifs et de préconiser des mesures rigoureuses. L'article 28-1 prévoit que « les orientations du PDU portent sur (...) l'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants ». Il ne s'agit donc pas, selon le législateur de 1996, de réduire le stationnement mais de l'organiser, orientation beaucoup plus vague qui peut donner lieu à des interprétations divergentes. Or le stationnement reflète les intérêts contraires qui sont au cœur des projets de PDU : alors que l'objectif de baisse de la circulation implique la restriction des possibilités de stationnement en ville, la redynamisation des centres urbains (afin d'éviter la fuite des activités économiques vers la périphérie) constitue un autre axe essentiel des politiques urbaines contemporaines et fait de l'accessibilité à ces zones une condition majeure de sa réussite. Jean-Pierre Sueur, Maire d'Orléans et Président de l'Association des Grandes Villes de France, reconnaît ainsi que le PDU conduit à « gérer des contradictions » et que « tout en oeuvrant pour limiter la place de l'auto, il faut parfois construire un parking en centre-ville pour attirer un multiplexe⁷ ».

⁷ La lettre du GART, mai 1999.

b) Objectifs fixés

En raison des difficultés évoquées, les objectifs poursuivis sont multiples. Généralement, les PDU fixent comme but à la politique de stationnement l'amélioration de l'accessibilité aux centres-villes mais également la réduction globale de l'utilisation de l'automobile.

c) Mesures préconisées

Les actions portent en premier lieu sur l'offre de stationnement. Une réduction (non quantifiée en général) est prévue dans un certain nombre de PDU (Grenoble, Lyon, Nice, Rouen, Saint-Etienne), tandis que d'autres (Lille, Strasbourg) prônent une stabilisation, voire une croissance des places de parking proposées sur le domaine public. Il faut noter que le partage de la voirie en faveur des transports en commun ou des « modes de proximité » devrait conduire à une réduction mécanique des espaces dédiés au stationnement, et cette baisse n'est pas toujours compensée par la construction de parkings souterrains ou de parcs relais, dont la construction est prévue dans beaucoup de PDU.

En outre, il revient au PDU de définir une politique de stationnement afin de répondre au plus près aux besoins des populations et de satisfaire aux objectifs préconisés en la matière. Une politique de stationnement consiste à définir et à gérer les droits au stationnement des différentes catégories d'utilisateurs et des différents types de véhicules, en particulier selon les différents secteurs de l'agglomération et de la qualité de la desserte en transports. Force est de constater que le stationnement est un domaine qui oblige à prendre en compte différentes données que ce soient en matière de transports collectifs, de catégories d'utilisateurs (résidents, pendulaires et visiteurs) ou de zones (activités, habitat, bureau). Pour élaborer une politique de stationnement adéquate et cohérente en fonction des objectifs fixés dans le PDU, il est impossible de raisonner en terme d'augmentation ou de réduction de places de stationnement. La question est bien évidemment plus complexe. C'est pourquoi, il incombe au PDU, à travers la politique de stationnement qu'il définit, de limiter les constructions de places de stationnement privé dans les secteurs bien desservis par les transports en commun.

Le caractère peu prescriptif du PDU ternit l'effectivité juridique de ce document supra-communal.

D) L'effectivité juridique des PDU

En raison de sa nature et du peu de contraintes auxquelles il est soumis, le PDU a une portée juridique limitée (1), ceci n'empêche pas que ce document est susceptible de recours pour excès de pouvoir (2).

1) Un document d'orientation à portée juridique limité

Le PDU est un document de planification, prospectif, purement incitatif, peu contraignant puisqu'il se contente d'arrêter de simples « orientations ».

Quant aux relations entre les PDU et les nouveaux documents d'urbanisme, l'article 28 de la LOTI dispose que « le PDU doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et les schémas de secteur » ; l'article 17-1-4° de la loi sur l'air complète l'article L.123-1 du Code de l'Urbanisme en indiquant que le POS « prend en considération les orientations des PDU s'ils existent ». Les relations hiérarchiques sont donc bien plus fortes entre le schéma directeur et le PDU (rapport de compatibilité) qu'entre ce dernier et le POS (simple prise en considération lors de la prochaine révision). Notons que cette dichotomie disparaît avec la loi SRU.

Mais il n'est pas contesté que le PDU constitue une décision susceptible d'être déférée au juge administratif.

2) Un acte susceptible de recours pour excès de pouvoir

La mise en cause de la légalité du PDU par la voie du recours pour excès de pouvoir est-elle possible ? Ce type d'action n'est, en principe, ouverte que contre un acte qui fait grief. Or le document prospectif et purement incitatif qu'est le PDU, semble donc insusceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Toutefois une décision du tribunal administratif de Grenoble de 2002, rendue en sursis à exécution le 18 décembre 2000, puis au fond le 26 juin 2002⁸, vient répondre par l'affirmative. Cette décision, antérieure à l'entrée en vigueur de la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, est une des premières, à notre connaissance, à se pencher sur la nature et la portée juridique du PDU. Cette solution se justifie par trois séries de considérations. D'abord, il y aurait un paradoxe à admettre que la longue procédure d'élaboration du PDU n'aboutit qu'à un rapport dépourvu de toute portée et qui ne serait pas susceptible de recours pour cette raison. De plus, il n'est

⁸ TA Grenoble, 26 juin 2002, n° 0002658, AJDA 21 octobre 2002, p.1030, note Christian Sogno.

pas nécessaire qu'un acte ait un caractère directement normatif ou opérationnel pour qu'il soit susceptible de recours. Enfin et surtout, le PDU n'est pas dépourvu de toute portée juridique, l'article 28-2 de la loi sur l'air disposant que « les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation (...) doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan ».

S'il ne fait plus de doute depuis cette décision que le PDU est susceptible de recours pour excès de pouvoir, la question relative à la recevabilité d'actions émanant de particuliers reste en suspens. Le PDU ne s'impose qu'aux autorités publiques dans leur activités réglementaires et leurs actions concrètes et n'est pas directement opposable aux administrés. Cependant, il est désormais reconnu que l'intérêt pour agir n'est pas limité aux collectivités publiques auxquelles elles s'imposent⁹. Dès lors que l'inopposabilité n'est plus un obstacle de principe, plus rien ne justifie à notre sens, que l'intérêt pour agir soit dénié à de simples particuliers, pourvu que ceux-ci se réclament d'une qualité pertinente. En tout état de cause, la voie de l'exception d'illégalité devrait toujours permettre à un administré de faire valoir l'invalidité d'un PDU à l'occasion de l'examen de la légalité d'un acte réglementaire qui doit lui être compatible.

En revanche, peu de contraintes pèsent sur le PDU, ce qui rend improbable le succès d'une action contentieuse. Est alors manifeste le paradoxe concret d'une décision susceptible d'être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir, mais soumise à si peu de contraintes que son annulation, exception faite des traditionnels vices de forme et de procédure, demeure purement hypothétique. La loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains (SRU) viendra-t-elle corriger l'imperfection originelle des PDU issus de la loi sur l'air de 1996 ?

L'étude des PDU issus de la loi sur l'air permet désormais de les apprécier à la fois d'un point de vue qualitatif et quantitatif.

§2 L'appréciation de la prise en compte du stationnement privé dans les PDU

La prise en compte du stationnement privé dans les PDU s'apprécie tant sur le plan qualitatif (A) que quantitatif (B).

⁹ CE, 6 février 1998, Association Les amis de Saint-Palais-sur-mer, req. n° 154344, requête visant un schéma directeur.

A) Une appréciation qualitative de la prise en compte des enjeux liés au stationnement privé

Si certains aspects relatifs à la problématique du stationnement privé sont bien abordés et pris en compte dans les PDU (1), d'autres, en revanche, demeurent mal intégrés dans cette réflexion (2).

1) Une prise en considération satisfaisante

Globalement, les enjeux du stationnement privé sont bien compris. En effet, l'ensemble des acteurs des déplacements s'accorde maintenant pour souligner le rôle du stationnement comme déterminant majeur du choix modal, dans le sens où l'existence de stationnement influe sur le choix du mode de transport (par exemple, si on dispose d'une place à notre travail, on aura tendance à ne pas utiliser les transports en commun). Ainsi, le thème du stationnement a été développé dans la plupart des PDU pour répondre à leurs objectifs en matière de déplacements. Il est apparu nécessaire de réglementer le stationnement privé dans la mesure où ce thème est complémentaire de toutes les autres problématiques liées aux déplacements (transports collectifs, pratique du vélo ou de la marche à pied, etc.). A travers la promotion du développement durable et de la protection de l'environnement, le PDU a pour mission de réduire la prépondérance de la voiture en favorisant, d'une part des modes de transports alternatifs et en agissant, d'autre part sur le stationnement privé. La notion d'intermodalité consiste, en d'autres termes, à diversifier les modes de transports tout en favorisant leur complémentarité.

La réflexion sur l'article 12 des Plans d'Occupation des Sols (POS) est souvent approfondie dans bon nombre de PDU. La question du stationnement privé et des normes de stationnement est abordée dans la majorité des PDU. Il n'est jamais question de réduire les normes de stationnement pour le stationnement résidentiel. Au contraire, il est parfois prévu de les augmenter afin que les résidents soient incités à laisser stationner leurs véhicules et à utiliser les transports en commun. Nous pouvons mesurer la complémentarité entre le stationnement privé et les transports en commun et l'intermodalité des mesures envisagées pour diminuer le trafic automobile. Par contre, des prescriptions contraignantes sont parfois développées pour les normes de stationnement au lieu de travail, surtout le long des axes de transports collectifs en site propre : «à moins de 400 mètres d'une station de transports collectifs structurants, il sera au plus réalisé une place de stationnement pour 300 mètres carrés de bureau ou d'équipements publics »(Rouen). Ce type de mesures qui définit une norme à respecter se retrouve dans les PDU de Nîmes, Valenciennes, Lyon, etc. Un certain

nombre de PDU préconise la mise en place d'une norme plafond, voire de normes plancher et plafond, sans définir précisément son niveau : Ile-de-France, Orléans, Grenoble, Bordeaux, etc. Quelques PDU suppriment les normes en centre-ville (Reims, par exemple). En revanche, d'autres rédactions sont beaucoup plus floues sur cette question : « les normes de stationnement à destination seront réexaminées... », « la réglementation obligeant la création de places doit être modifiée dans le cadre de la révision du POS », etc. Ainsi, les différents PDU de la loi sur l'air appréhendent les questions relatives au stationnement de manière inégale. C'est donc un domaine à améliorer !

2) Une prise en compte incertaine

Dans bon nombre de PDU, non seulement les actions prévues ne répondent pas aux objectifs fixés (a), mais les mesures peuvent aussi se révéler incohérentes entre elles (b). La recherche d'une certaine cohérence est d'autant plus primordiale que les thèmes du stationnement, des transports collectifs sont complémentaires en faveur d'une politique de déplacements intelligente.

a) La cohérence des objectifs et des mesures

Dans beaucoup de PDU, de nombreuses mesures sont trop imprécises pour qu'il soit possible de déterminer si elles correspondent bien aux objectifs fixés par ailleurs. Les mesures proposées pour répondre aux objectifs restent floues, voire inexistantes, même si les enjeux sont clairement définis dans le diagnostic.

Plus rarement, les mesures peuvent être en contradiction avec les objectifs. Par exemple, une augmentation du nombre de places de stationnement est en contradiction avec des objectifs de stabilisation de la demande en centre-ville

b) La cohérence de mesures entre elles

Même si la plupart des PDU se caractérise par une bonne cohérence globale, certaines mesures sont parfois en contradiction les unes avec les autres. Ainsi, les actions en faveur des transports en commun risquent d'avoir un impact réduit si l'offre de stationnement est plus importante.

Dans les PDU qui traitent cet aspect, l'articulation entre urbanisme et déplacements est parfois source de contradictions. Ainsi, la poursuite de l'étalement urbain n'est pas

compatible avec le développement rationnel des transports collectifs et la maîtrise de la circulation.

Une appréciation quantitative de la prise en considération des enjeux liés au stationnement privé dans les PDU permet de se rendre compte de l'impact et du degré d'utilisation de ce document par les collectivités.

B) Une appréciation quantitative de la prise en considération du stationnement privé

En juin 2002, 43 PDU ont été approuvés. Six autres collectivités ont validé leurs projets de PDU, onze agglomérations sont en cours d'élaboration de leur projet et devraient prochainement l'arrêter par délibération, étape précédant la consultation des personnes publiques.

Le bilan des PDU est mitigé car moins du tiers des PDU développent une approche globale du stationnement. Le stationnement est un domaine aux compétences partagées au niveau de l'agglomération. La multitude des acteurs et la volonté que certains peuvent avoir de conserver leurs prérogatives est un des facteurs explicatifs à la faible prise en compte de ce domaine dans certains PDU. Mais le point le plus important sur ce thème est bien celui de la volonté politique. Or, d'un point de vue strictement quantitatif seuls deux PDU affirment clairement « une politique de stationnement volontariste » : Strasbourg et Grenoble.

Ainsi, plus de sept ans après la promulgation de la loi de 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, de nombreux progrès restent à faire et de nombreuses questions sont à approfondir dans le domaine précis des enjeux liés au stationnement privé tel qu'appréhendé dans les PDU. De manière générale, le thème du stationnement privé est abordé dans les PDU dont certains tentent d'élaborer une politique de stationnement à la fois globale, cohérente et volontariste. Mais même si les collectivités semblent de plus en plus conscientes de la nécessité de réglementer le stationnement privé pour contrôler la circulation automobile en milieu urbain, l'instrument de planification et d'orientation purement incitatif et prospectif qu'est le PDU de la loi de 1996 ne confère pas au stationnement privé un caractère contraignant. Le thème du stationnement est, certes, plus ou moins récurrent dans les PDU, mais en général les mesures préconisées sont peu prescriptives et suivies d'effets. A ce titre, il incombe désormais à la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000 de perfectionner cet instrument juridique en rendant plus contraignant son contenu et en renforçant sa portée juridique, tout en articulant mieux les politiques de déplacements et la planification urbaine.

Section 2 Le renforcement des Plans de Déplacements Urbains opérés par la loi Solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000

En décembre 2000, a été promulguée la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) qui envisage la modification des dispositions relatives au PDU, alors que ceux-ci seront à peine entrés en vigueur ou en cours d'élaboration. Il s'agit de réformer un instrument juridique avant même qu'il n'ait produit ses effets dans les agglomérations qu'il couvre¹⁰. Plutôt que de bouleverser leur contenu et leur statut, l'objectif de la loi est de conforter la place des PDU comme instrument unique de planification des transports urbains.

Les modifications qu'elle prévoit s'expliquent en grande partie par deux facteurs. D'une part, la loi SRU a pour ambition de réformer une grande partie de l'urbanisme dans une optique de meilleure prise en compte des exigences de mixité sociale et de développement durable. La question des déplacements urbains constitue un des maillons de l'ensemble des dispositions prévues dans la loi SRU. D'autre part, la réforme s'explique également par la volonté du gouvernement et du législateur de surmonter les difficultés rencontrées par les autorités organisatrices des transports urbains lors de l'élaboration de ces PDU, en ce qui concerne le stationnement en particulier.

Globalement, la loi SRU a pour objet de renforcer, d'une part le rôle des PDU dans le domaine du stationnement privé (§1) et d'autre part leur portée juridique (§2).

§1) Le renforcement du rôle du PDU dans le domaine du stationnement privé

Si le PDU nouvelle génération répond de manière générale à des objectifs similaires (A), il n'en demeure pas moins que son contenu en terme de réglementation du stationnement privé est plus prescriptif qu'auparavant (B).

A) Des objectifs globalement similaires

Si le législateur de 2000 réaffirme le principe de « l'équilibre durable » entre les besoins en déplacements et la protection de l'environnement (1), il favorise la promotion de nouveaux objectifs liés au développement durable et à la qualité de la vie et ceux liés à la mixité et à la cohésion sociale et urbaine (2).

¹⁰ Au 1^{er} janvier 1999, 75 agglomérations concernées par l'obligation d'élaborer un PDU ne l'avaient pas adopté. L'article 46 de la loi Voynet du 25 juin 1999 a repoussé au 30 juin 2000 (au lieu du 31 décembre 1999) la date à laquelle, à défaut d'approbation du plan, le préfet se substituerait à l'autorité locale afin de procéder à son élaboration.

1) La réaffirmation législative de « l'équilibre durable » entre les besoins en déplacements et la protection de l'environnement

Les trois objectifs principaux du PDU, à savoir « un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part », « un usage coordonné de tous les modes de déplacements » ainsi que « la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie » sont purement et simplement repris tels qu'ils ont été définis par la loi du 30 décembre 1982 et celle du 30 août 1996.

Ainsi, la loi SRU assure une certaine continuité tout en enrichissant les objectifs des PDU de nouvelles perspectives.

2) La promotion législative de nouveaux objectifs : le développement durable, la mixité sociale et urbaine, la cohésion sociale et urbaine

Le titre 3 de la loi SRU traduit la volonté du législateur de mettre en œuvre une politique de déplacements au service du développement durable. L'ambition affichée est de construire la ville de demain, ce qui suppose en particulier une révision des modes et des principes d'organisation des déplacements urbains. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le gouvernement constate que « la révolution urbaine a été celle de l'automobile¹¹ ». Une priorité nouvelle doit être donnée aux modes de déplacements autres que l'automobile, dans une optique de meilleure prise en compte du développement durable. Si ce concept « à la mode » a un contenu protéiforme dans le langage courant, il a une définition juridique très précise conformément au Rapport Bruntland de 1987 selon lequel cette notion se définit comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » et à la Déclaration de Rio de 1992. Transposée en France par la loi du 4 février 1995 dite Barnier, la loi SRU ne pouvait ignorer ce concept de développement durable surtout à l'heure où l'on s'apprête à l'inscrire dans le préambule de la Constitution¹². Désormais, les mesures prises pour réglementer le stationnement privé devront être en adéquation avec cet objectif.

¹¹ V. l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la solidarité au renouvellement urbains présenté au nom de Lionel Jospin, Premier ministre, par Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2000, Doc. AN n° 2131.

¹² Le projet de loi constitutionnel relatif à la Charte de l'environnement modifie le préambule de la Constitution en mettant le droit à un bon environnement au même niveau que les droits civiques, politiques, économiques et sociaux.

En outre, de manière plus explicite que précédemment, il est ajouté que le PDU « précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin de renforcer la cohésion sociale et urbaine ». Cette formule est donc plus pratique, de même que l'on insiste sur la cohésion sociale, ce qui caractérise l'aspect transversal et général de la loi SRU. Ici, on voit mal dans quel sens les mesures relatives au stationnement privé pourront assurer le respect de cet objectif !

Même si les objectifs assignés au PDU nouvelle génération sont enrichis de nouveaux concepts, ils demeurent globalement similaires, en continuité avec la loi de 1996. A ce titre, c'est la volonté de rendre le contenu du PDU plus prescriptif qui a motivé la réintervention du législateur en décembre 2000. Nous allons mesurer les effets envisageables de cette modification en matière de stationnement privé.

B) Un contenu plus prescriptif dans le domaine du stationnement privé

Le législateur de 2000 a délibérément voulu conférer à ce document un caractère contraignant (1) dont il nous appartient d'apprécier le degré de contraintes en matière de stationnement hors voirie (2).

1) La volonté législative de rendre le contenu du PDU plus prescriptif

La loi SRU donne un rôle primordial au thème du stationnement dans la mise en œuvre d'une politique de déplacements urbains. La loi s'intéresse à la construction d'aires de stationnement de manière novatrice et pertinente. En effet, la loi SRU permet aux PDU d'infléchir directement dans la réglementation des futurs PDU de façon à ce qu'ils cessent de privilégier la construction d'aires de stationnement. Cette possibilité, fonction supplémentaire attribuée au PDU, qui peut conduire à une réduction de l'offre en centre-ville, figure à l'article 28-1-2 de LOTI, introduit par la loi SRU. L'objectif de la loi SRU est de faire en sorte que les obligations posées par le POS ou le futur Plan Local d'Urbanisme (PLU) correspondent aux mesures du PDU

La question de l'organisation et de la gestion du stationnement est centrale dans le renforcement du PDU opéré par la loi SRU. Les enjeux de cette question sont simples à exposer, mais complexes à traiter car il s'agit de ne pas compromettre l'attractivité des centres-villes tout en ne les livrant pas à l'envahissement des automobiles et véhicules de livraison. Une enquête réalisée en 1998 sur ce thème rappelle qu'une voiture circule en moyenne une heure par jour et stationne 95% du temps et il faut environ 25 mètres carrés

pour garer un véhicule alors que pour un couple et deux enfants, on compte un logement de 70 mètres carrés¹³.

Le contenu des futurs PDU est dans ce domaine bien plus encadré que ce qu'il était auparavant. Tout d'abord, la formulation a relativement évolué par rapport à celle de la loi sur l'air puisqu'aujourd'hui le PDU porte sur un certain nombre de points, alors qu'il ne s'agissait que de simples « orientations » auparavant. Il s'agit donc d'une formulation plus prescriptive, la précédente étant considérée comme moins normative. Ensuite, s'agissant du contenu proprement dit, la formulation du 4ème paragraphe relatif au stationnement, qui dispose « l'organisation du stationnement sur voirie et dans les parcs publics de stationnement et notamment dans les zones dans lesquelles la durée maximale de stationnement doit être réglementée, les zones de stationnement payant (...) la politique de la tarification à établir en relation avec la politique de l'usage de la voirie, en matière de stationnement sur voirie et de parcs publics, la localisation des parcs de rabattement à proximité des gares ou aux entrées de ville, les modalités particulières de stationnement et d'arrêt des véhicules de transport public, des taxis, et des véhicules de livraison susceptibles d'être prises pour certaines catégories d'usagers et tendant notamment à favoriser le stationnement des résidents en privilégiant les véhicules peu polluants » est entièrement nouvelle. Même s'il ne s'agit pas d'une révolution du droit du stationnement, cette nouvelle formulation souligne l'importance de la politique de stationnement en agglomération, qui constitue un « levier essentiel d'orientation des choix modaux des déplacements urbains » comme le rappelle la circulaire d'application du 18 janvier 2001. Concrètement, le caractère prescriptif du PDU se traduit surtout par le fait que l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains, initiatrice du PDU ne se contente plus de fixer les orientations du PDU mais en définit d'emblée le contenu surtout en matière d'organisation du stationnement privé. En effet dans ce domaine, le futur PDU prescrira des normes précises de stationnement qui devront être transposées dans le PLU. Devant cette éventualité, les maires craignant d'être dépouillés de leurs prérogatives en la matière ont déposé un amendement pour revenir à la rédaction antérieure. Amendement rejeté, le rapporteur de texte et le ministre des Transports ayant fait état de leur volonté de conférer au PDU un caractère prescriptif.

¹³ Nathalie Coulaud, Patrice Drouin et Jacqueline Mc Laurin, Stationnement. Comment se défendre de l'engorgement ?, MTPB 1998, n° 4937, p.28-31.

2) Le degré de contraintes du PDU en matière de stationnement privé

La loi SRU permet d'infléchir dans le règlement des futurs PLU de façon à ce qu'ils cessent de privilégier la construction d'aires de stationnement. Cette faculté du PDU figure à l'article 28-1-2 de la LOTI, introduit par l'article 98 de la loi SRU. Le PDU a, d'une part la possibilité de supprimer ou de réduire les normes minimales en matière de stationnement (a) et d'autre part celle de fixer des normes plafond (b).

a) La possibilité de réduire ou supprimer les normes minimales

D'une manière générale, le POS et le futur PLU prévoient un nombre minimal de places de stationnement à réaliser à l'occasion d'une construction. Cette obligation pourra donc être limitée ou supprimée par le PDU dans les zones bien desservies par les transports en commun. A cet effet, le PDU doit délimiter des périmètres bien desservis par les transports en commun. Une telle possibilité de modulation des normes minimales peut concerner les immeubles de bureaux, mais pas exclusivement (dès lors que le texte vise « notamment » les immeubles de bureaux). La volonté est d'agir sur les zones de bureaux puisque la disposition d'une offre de place de stationnement privé sur le lieu de travail est une incitation à l'utilisation de la voiture dans les quartiers bien équipés de services et de commerces tout en étant desservis par les transports en commun. Ici, constatons la prégnance de l'intermodalité du système dans la mesure où une politique de stationnement si rigoureuse soit-elle ne pourra produire les effets bénéfiques escomptés sur la diminution de la circulation que dans l'hypothèse d'une valorisation des transports collectifs et des autres modes alternatifs à l'automobile (vélo, marche à pied, etc.). Pour les immeubles destinés aux bureaux, l'édiction de normes maximales est plus adaptée mais rien n'empêche de réduire ou de supprimer les normes minimales. Le PLU conformément à l'article R.123-9 du Code de l'Urbanisme doit « respecter » les prescriptions du PDU.

Néanmoins, on peut s'interroger sur l'effectivité d'une telle mesure en matière de logements vu que les promoteurs réalisent souvent plus de places de stationnement qui constituent un véritable argument de vente¹⁴. Par là même, la suppression du nombre minimal de places risque de rester sans effet puisqu'il est d'ores et déjà réalisé un nombre de places excédentaires. Ainsi, si le POS de Grenoble exigeait une place de stationnement minimum pour 40 mètres carrés de SHON réalisée, les promoteurs réalisaient une place pour 25 mètres carrés. Cette illustration n'est pas isolée : alors que le POS de Lyon exigeait une place pour

¹⁴ Jacques Legaignoux, Le stationnement dans la loi SRU, CERTU, mai 2001.

100 mètres carrés en centre-ville, les promoteurs en 2000 ont réalisé en moyenne une place pour 43 mètres carrés de SHON (une place pour 57 mètres carrés de SHON en 1998, une place pour 39 mètres carrés en 1999)¹⁵. L'exemple lyonnais montre également que le nombre de places ne cesse de s'accroître depuis une vingtaine d'années. Ainsi dans ce type de situation, le nombre de voies de circulation destinées aux voitures individuelles diminue, alors que la demande augmente avec la création de nouvelles places de stationnement qui génèrent un nouveau trafic. Il s'agit au demeurant d'une tendance générale puisque, si en 1980 les promoteurs réalisaient une place de stationnement pour 75 mètres carrés, en 1999 ils construisaient une place pour seulement 43 mètres carrés de SHON.

Dans les communes couvertes par un PDU, si la zone qui doit être réglementée en matière de stationnement privé n'est pas incluse dans le périmètre dudit PDU. Soit le PLU peut ne pas imposer d'obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement, soit le PLU peut, dans le silence de la loi, moduler les normes pour un motif d'urbanisme (et plus pour un motif lié aux déplacements urbains). En revanche, si la zone est incluse dans le périmètre du PDU, le PLU doit respecter les limitations conformément aux prescriptions du PDU. Par ailleurs, les textes n'empêchent que le PLU apporte des limitations pour des motifs d'urbanisme.

En outre, réduire ou supprimer les places de stationnement au moyen du PDU est une question particulièrement controversée dans les quartiers hypercentraux. En effet, le maintien des habitants dans les centres-villes est une des priorités pour les collectivités locales, c'est pourquoi elles offrent aux résidents la possibilité d'y stationner d'autant plus que les résidents, n'utilisant pas forcément leur véhicule pour aller travailler, doivent donc pouvoir trouver une place de stationnement permanente. Ainsi, il serait illusoire de vouloir par le biais du PDU diminuer ou supprimer les places de stationnement en centre-ville car cela risquerait soit de le dépeupler, soit de favoriser la concentration de populations défavorisées, dont les modestes revenus et la précarité ne permettent pas d'avoir une voiture dans ces quartiers hypercentraux. Le déficit en stationnement des centres-villes crée donc une ségrégation urbaine et sociale, qui va à l'encontre de l'objectif de mixité cher à la loi SRU. D'une manière générale, une politique de stationnement définie par le PDU doit être favorable aux résidents des centres-villes en valorisant l'offre en stationnement. Le PDU ne doit pas raisonner exclusivement qu'en terme de réduction ou suppression d'aires de stationnement, mais aussi en favorisant la réalisation de places de stationnement notamment en centre-ville (se pose alors le problème de la rareté du foncier pour réaliser ces aires de stationnement en centre-

¹⁵ V. l'étude réalisée par le groupe ISIS et le CERTU, juillet 2000.

ville¹⁶). Par conséquent, à notre sens, le PDU sera toujours décevant s'il se réduit à fixer ou supprimer des places de stationnement. Ce raisonnement purement mathématique ne prend pas en compte les données sociologiques, historiques, démographiques des quartiers centraux. La question du stationnement est nettement plus complexe et ne peut se résumer à l'élaboration de normes à respecter dans des périmètres définis ! (on ne peut pas imaginer que la réduction ou même la disparition de l'offre de stationnement va inciter les habitants à utiliser les transports en commun, le vélo ou la marcher à pied; le problème est beaucoup plus aigu que cela).

b) La possibilité de fixer des normes plafond

Le PDU peut délimiter les périmètres «à l'intérieur desquels les documents d'urbanisme fixent un maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation ». Cette disposition concerne notamment les bureaux ou les commerces. La norme plafond ne peut pas concerner les constructions à destination d'habitation.

Une telle mesure peut s'avérer efficace. En effet, lorsqu'ils disposent d'une place sur leur lieu de travail, 66% des salariés prennent leur voiture, alors qu'ils ne sont que 44% dans le cas contraire¹⁷. Ainsi, l'existence d'une place de stationnement sur le lieu de travail présente un effet incitatif au mouvement des pendulaires, qui empruntent d'autant plus facilement leur véhicule qu'ils disposent à leur arrivée d'une place de stationnement gratuite. Pour inverser ce phénomène et favoriser les transports en commun, les futurs PDU devront fixer des normes maximales d'aires de stationnement à l'intérieur de périmètres définis¹⁸. A cet égard, il a même été envisagé au moment de la rédaction du projet de la loi SRU la possibilité d'interdire la réalisation de toute place de stationnement sur le lieu de travail, mais une telle radicalité présentait un risque important de délocalisation des emplois vers la périphérie, dans le cadre des grandes zones d'activités à proximité de centres autoroutiers, ce qui aurait favorisé excessivement la voiture et n'était pas admissible à long terme.

Dans les communes couvertes par un PDU, si le secteur à réglementer n'est pas compris dans le périmètre du PDU, deux hypothèses sont envisageables. Le PLU peut ne pas réglementer le stationnement privé car l'article 12 du règlement du PLU est facultatif. En outre, il peut fixer des normes maximales pour des motifs d'urbanisme (liés par exemple à la

¹⁶ Richard Trapitzine, Urbanisme et offre foncière : vers une nouvelle voie, études foncières - n° 100, novembre décembre 2002.

¹⁷ V. L'étude la SOFRES citée par le ministre de l'Équipement dans son guide du POS.

configuration de la construction). En revanche, si le secteur est compris dans le périmètre défini par le PDU, le PLU doit fixer un nombre maximum d'aires de stationnement conformément aux prescriptions du PDU. Ces normes sont édictées pour des motifs liés aux déplacements urbains. Mais aucun texte n'empêche expressément que le PLU fixe des normes plafond pour des motifs d'urbanisme, dans le respect des documents qui lui sont supérieurs dans la hiérarchie des normes.

La possibilité d'édicter des normes plafond paraît, avant la loi SRU, une question assez délicate puisqu'elle devait pouvoir se rattacher à un motif d'urbanisme pour être régulière. Ainsi, par exemple, par un arrêt du Conseil d'Etat du 9 juillet 1997 « Commune de Megève »¹⁹, le Conseil d'Etat a-t-il censuré la disposition du POS de la commune fixant une surface minimale de plancher de 25 mètres carrés par logement dès lors que comme l'avait rappelé le Commissaire du Gouvernement, « rien dans le Code de l'Urbanisme ne permet aux auteurs du POS de réglementer la surface intérieure des logements ». Cette norme plancher était illégale car elle ne se rattachait pas à un motif d'urbanisme. Donc, pour autoriser des normes plafond (ou plancher) notamment en matière de stationnement privé, il fallait rechercher un motif d'urbanisme. Or, le seul texte auquel paraissait pouvoir être rattachée la limitation du nombre de places de stationnement sur un terrain était l'article R.123-21 du Code de l'Urbanisme, selon lequel « le règlement peut (...) édicter les prescriptions relatives aux obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement, d'espaces verts et d'aires de jeux et de loisirs ». Par assimilation avec les espaces verts et les aires de jeux et de loisirs, ce texte paraissait principalement avoir été rédigé en vue de la fixation d'un nombre de places minimum. Néanmoins, la détermination d'un nombre de places maximum semblait pouvoir lui être rattachée comme le considérait la doctrine ainsi que la pratique, puisque plusieurs grandes villes avaient adopté, dans certains quartiers et pour certaines constructions de telles normes maximales. Telle paraissait être la conception du Ministère de l'Equipement ainsi qu'il l'exprimait dans son guide du POS.

La loi SRU a donc validé le principe d'une limitation maximale de réalisation de places de stationnement pour la construction de commerces et de bureaux en lui conférant un motif d'urbanisme apprécié de manière particulièrement large, puisque correspondant notamment à l'appréciation de la circulation au niveau de la ville dans son ensemble et à la volonté de limiter les mouvements des pendulaires.

Toutes les difficultés ne sont pas pour autant levées. La première résulte peut-être de l'absence de modification des dispositions de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme. Il

¹⁸ Olivier Dupéron, La réforme du régime des transports et des déplacements urbains, AJDA, 20 janvier 2001, p.69.

s'agit d'un article d'ordre public (qui s'applique même en présence d'un POS) selon lequel la délivrance d'un permis de construire peut être subordonnée à la réalisation de places de stationnement correspondant aux besoins de l'immeuble à construire. On devrait alors osciller en principe entre un nombre de places maximum pour limiter le mouvement des pendulaires et minimum pour assurer la desserte de l'immeuble. Ce qui peut s'avérer assez délicat. Il aurait été préférable de modifier la formulation de l'article R.111-4, soit pour tenir compte de l'existence d'équipements en transports collectifs dans le quartier, soit pour limiter dans certains cas son caractère d'ordre public. En deuxième lieu, on peut s'interroger sur la validité des normes plafond en matière d'habitation. Celle-ci était en principe reconnue auparavant alors que tel ne serait plus le cas aujourd'hui à contrario puisque la loi ne prévoit une telle possibilité que pour les constructions de « bâtiments à usage autre que d'habitation ». En troisième lieu, le décret d'application de la loi SRU en date du 27 mars 2001 prévoit un nouvel article R.123-9 du Code de l'Urbanisme dont le 15^{ème} alinéa dispose que « lorsque le plan de déplacements urbains a délimité, en application de l'article 28-1-2 de la loi du 30 décembre 1982 modifiée, des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière d'aires de stationnement, notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le plan local d'urbanisme respecte ces limitations et, le cas échéant, fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à usage autre que d'habitation ». Une telle formule paraît paradoxale. En effet, dans un premier temps, le texte prévoit que lorsque le PDU a fixé un certain nombre de limitations des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement, le PLU le respecte, ce qui paraît être la moindre des choses puisqu'il doit lui être compatible. Dans un second temps, ce texte précise que lorsque le PDU le prévoit, le PLU peut fixer un nombre maximum d'aires de stationnement, ce qui à contrario semblerait indiquer qu'un PLU ne pourrait prévoir une telle norme plafond en l'absence de PDU (à savoir si d'une part le PDU ne l'a pas prévu et d'autre part s'il n'existe purement et simplement pas de PDU). On peut tout de même admettre que le PLU puisse fixer des normes plafond pour des motifs d'urbanisme en l'absence de PDU.

Ainsi et paradoxalement, la situation est presque plus confuse aujourd'hui qu'elle ne l'était auparavant en matière de normes plafond. En effet la doctrine et la pratique admettaient généralement la possibilité de fixation d'une norme plafond aussi bien pour les bureaux que pour les habitations. Aujourd'hui, une telle possibilité existe sans conteste pour des bureaux ou des commerces quand le PDU le prévoit. Tel ne paraît plus pouvoir être le cas pour les habitations et nous pouvons nous interroger sur une telle possibilité pour des bureaux ou

¹⁹ v. conclusions de Laurent Touvet, BJDU n° 5/1997, p.331.

commerces en l'absence de PDU (cela apparaît apparemment possible pour des motifs autres que ceux relatifs aux déplacements).

On signalera enfin que le PDU précise « les minima et les obligations de stationnement pour les véhicules non motorisés », ce qui tend au contraire à favoriser les modes de déplacements alternatifs à la voiture.

L'article 28-1-2 de la LOTI, que nous venons de commenter abondamment, a vocation à concrétiser l'obligation de compatibilité entre PDU et PLU.

Si, à l'issue de la loi SRU, le contenu du PDU est plus contraignant donnant une réelle force normative aux actions du PDU sur le stationnement privé. Le renforcement de la portée juridique de ce document a également nécessité la réintervention du législateur.

§2 Le renforcement de la portée juridique des PDU dans le domaine du stationnement privé

Le PDU est un document à valeur normative incontestable (A) qui doit s'articuler avec les nouveaux documents d'urbanisme (B). Mais des incertitudes liées à la notion de compatibilité persistent (C).

A) Le PDU, un document à valeur normative

Pour répondre aux critiques qui soulignaient l'absence de valeur normative et le caractère peu impératif de plusieurs des indications du PDU, la loi SRU accentue la rigueur des précisions quant à la définition du contenu du PDU, comme nous venons de le souligner précédemment. Il faut ajouter que désormais les PDU n'auront plus vocation à déterminer des « orientations » mais « portent » sur la liste rénovée et complétée des thèmes des PDU. Le choix d'un style plus clair et plus concis signifie que les marges de manœuvre des autorités locales au moment de l'élaboration de ces plans sont davantage encadrées. La volonté du législateur de 2000 de permettre au PDU de déterminer précisément un certain nombre de normes (minimales ou maximales) qui apparaissent obligatoires est évidente en matière de stationnement privé. Il ne s'agit plus désormais pour le PLU de prendre en considération les « orientations » du PDU qui sont imprécises, aléatoires et laissent par conséquent aux rédacteurs du document d'urbanisme local une large marge de manœuvre en matière de réglementation du stationnement privé, mais de respecter les normes définies par le PDU en

vertu d'un lien de compatibilité. En définitive, le droit du stationnement privé constitue un point d'articulation entre le PDU, document supra-communal et les nouveaux documents d'urbanisme locaux.

B) L'articulation du PDU avec les nouveaux documents d'urbanisme

Conséquence logique de la réforme des documents d'urbanisme (la réforme du PDU s'inscrit dans la révision générale des documents d'urbanisme) l'article 28 de la LOTI dans sa rédaction issue de la loi sur l'air du 30 décembre 1996 est adapté pour que le PDU soit compatible avec les orientations des schémas de cohérence territoriale (SCOT), des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe²⁰.

Mais le SCOT doit lui même être compatible avec le PDU. Les transports sont présents dans les SCOT. Par sa forte intervention dans le domaine des transports, le SCOT sera alors de nature à influencer nettement le PDU, qui doit lui-même être compatible avec le SCOT. On ne sait lequel doit prévaloir en cas d'incompatibilité ! Réciproquement, le nouvel article L.123-1 du Code de l'Urbanisme précise que le PLU doit être compatible avec le PDU.

Désormais, le rapport de compatibilité s'applique non seulement entre le SCOT et le PDU, mais aussi entre le PLU et le PDU. L'ancienne dichotomie, en vertu de laquelle un rapport de compatibilité liait le PDU et le schéma directeur, alors que le POS devait juste « prendre en considération » le PDU, a disparu avec la loi SRU. Réforme bienvenue dans la mesure où cette dichotomie était préjudiciable à l'efficacité du PDU.

Si les relations juridiques entre le PDU et les nouveaux documents d'urbanisme sont éclaircies par la loi SRU, de nombreuses incertitudes demeurent quant à la notion de compatibilité.

C) Les incertitudes liées à la notion de compatibilité

En affirmant que les documents d'urbanisme se trouvent dans un rapport de compatibilité vis à vis du PDU, la loi SRU semble garantir à ce dernier une meilleure effectivité.

Pourtant la notion de compatibilité n'est pas dénuée d'ambiguïté. Ainsi Patrick Rimbart, rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale, précise que celui-ci « n'impose

²⁰ Olivier Duoéron, La réforme du régime des transports et des déplacements urbains, AJDA, 20 janvier 2001, p.69.

qu'une exigence de « compatibilité », notion dont il n'existe aucune définition objective, et dont l'appréciation revient, en définitive, au juge, l'idée générale étant que la compatibilité se distingue de la conformité en ce qu'elle implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre les documents visés²¹ ». La doctrine entend généralement qu'une obligation de compatibilité (définie négativement par rapport à la notion de conformité) s'apparente à une obligation de respect de la norme inférieure des objectifs fondamentaux fixés par la norme supérieure. La conformité exclut toute différence d'une règle par rapport à la norme supérieure, alors que « le principe de compatibilité ou non contrariété représente une exigence infiniment plus modeste que le principe de conformité²². ».

En ce sens, l'obligation de compatibilité permet certains « écarts », à condition que ceux-ci ne soient pas en contradiction formelle avec les exigences ou avec les dispositions de la norme devant être respectée. En droit de l'urbanisme, la doctrine considère que la compatibilité peut être conçue comme l'absence de différences importantes entre les éléments confrontés. Le problème étant de savoir à partir de quel seuil il faudra considérer que l'importance des différences constatées écarte toute compatibilité. Le rapport de compatibilité tiendra à la précision de la norme supérieure : une conception stricte de la compatibilité prévaut en présence de dispositions précises et une conception assouplie s'impose en présence de dispositions plus vagues²³. Ces notions ont aussi été précisées par la doctrine administrative²⁴ qui rappelle que « la compatibilité se distingue de la conformité. Un document est compatible avec une règle d'urbanisme dans la mesure où cette règle ne l'interdit pas. En revanche, la conformité exige le respect d'une disposition de la règle d'urbanisme supérieure ». La souplesse de la notion de compatibilité peut laisser place à une application plus ou moins rigoureuse des préconisations fixées par le PDU. Tout dépendra du caractère plus ou moins détaillé des mesures fixées par ce document supra-communal.

Dans la pratique, la marge de manœuvre des autorités locales variera selon le degré de précision des mesures fixées par le PDU. Si ce dernier contient des dispositions très détaillées à destination des collectivités locales, l'obligation de compatibilité pourra être en effet interprétée quasiment comme une obligation de conformité. Les élus locaux n'auront qu'un pouvoir discrétionnaire très limité. Etant donné que les futurs PDU dans le domaine du stationnement privé devront prescrire, comme nous avons pu le développer précédemment, des normes précises et rigoureuses, un réel rapport de conformité s'instaurera. L'adaptation des documents locaux au PDU pourra ne pas être systématique notamment lorsqu'il s'agira de

²¹ Rapport n° 2229, fait sur le projet de la loi SRU par la Commission de la Production et des Echanges, tome 1, p.69-70.

²² Eisenmann, Le droit administratif et le principe de légalité, EDCE 1975, p.25.

²³ Coulet, La compatibilité en droit de l'urbanisme, AJDA 1976, p. 291 à 299.

dispositions qui, comme l'article 12 du POS et du futur PLU, ne sont pas liées directement à la politique des transports urbains et dont le lien avec les objectifs généraux du PDU pourrait ne pas être clairement établi. La portée de l'obligation de compatibilité reste donc incertaine, particulièrement en ce qui concerne les rapports entre le PDU et les futurs PLU.

§3) Les limites de la politique du stationnement privé dans le PDU

Le stationnement est un domaine complexe, source d'enjeux et de nombreux conflits. Le PDU lui assigne un rôle primordial dans la détermination d'une politique de déplacements urbains. Mais toute politique de stationnement définie par le PDU doit concilier des intérêts parfois contradictoires, ce qui nourrit certaines incohérences et de nombreux paradoxes (A). En outre, parfois les mesures envisagées en matière de stationnement privé se révèlent incohérentes par rapport aux politiques de transport et d'urbanisme (B). Le PDU ayant comme tout document d'urbanisme un temps de réponse relativement long, on peut s'interroger sur la pertinence de ce document à long terme (C).

A) La difficulté du PDU à assurer la conciliation des intérêts contradictoires dans la détermination de sa politique de stationnement

Nous avons pu recenser quatre domaines où les intérêts se chevauchent parfois et sont même en contradiction.

En premier lieu, les autorités locales manifestent la volonté de diminuer la circulation automobile en centre-ville et, de ce fait, réduisent énormément les places de stationnement. Ces mesures sont particulièrement effectives dans les grandes agglomérations (Paris ou Marseille) qui souffrent énormément du trafic automobile et de la pollution atmosphérique et sonore. La ville de demain ne doit pas être invivable. Or ces mesures tendant à réduire le trafic font craindre aux responsables locaux une perte d'attractivité des centres-villes. Une diminution de l'accessibilité automobile aux centres-villes en France (c'est-à-dire une diminution de l'offre en stationnement) pourrait entraîner un report de destination au profit des zones commerciales périphériques d'autant plus que l'urbanisme commercial s'est fortement développé durant ces trente dernières années à la périphérie de nos villes. Ici, se confrontent deux intérêts à savoir le devenir des centres-villes en France et le développement constant de l'urbanisme commercial en périphérie. Le stationnement est un point de

²⁴ Circulaire n° 87-64 du 21 juillet 1987, BO Equip.1987, n° 22.

convergence entre ces deux intérêts contradictoires ! Il s'agit de ne pas favoriser un domaine au détriment de l'autre à travers la réglementation du stationnement privé. Mais cet équilibre est parfois difficile à trouver pour le PDU.

En deuxième lieu, toujours par rapport à la problématique centre-ville, la politique de stationnement que doit définir le PDU devrait être favorable aux résidents des centres-villes dans la mesure où le maintien des populations dans les quartiers centraux est une nécessité. C'est pourquoi, il faut leur offrir la possibilité de pouvoir y stationner. Se pose alors la question du foncier, nécessaire pour réaliser ces aires de stationnement, qui fait souvent défaut dans les quartiers hypercentraux. Ici, deux intérêts semblent inconciliables ! Un certain nombre d'agglomérations ont, quant à elles, choisi de limiter de façon draconienne le stationnement en centre-ville (Paris).

En troisième lieu, le PDU préconise la réalisation de transports en commun, instrument complémentaire d'une politique de stationnement. Or, se pose toujours la question du foncier pour la réalisation de ces équipements. Ce débat a été particulièrement vif dans la commune de Montpellier en ce qui concerne la réalisation du tramway. De plus, le développement des transports en commun, en liaison avec une politique de stationnement aussi cohérente soit-elle, produit un impact limité sur la circulation automobile s'il ne profite pas à un maximum de populations. A Marseille, un des enjeux serait de rallonger le tramway jusqu'aux quartiers nord ! Ainsi, le PDU doit articuler de nombreux enjeux qui, souvent, ne participent pas des mêmes finalités !

Enfin, une politique de stationnement cohérente ne va pas sans la valorisation des espaces publics dans la mesure où il faut libérer des espaces de la présence de la voiture pour les attribuer aux piétons et aux cyclistes, afin de favoriser la qualité de la vie et l'attractivité des centres-villes. Or, la pénurie de foncier est toujours source de difficultés. De plus, la valorisation des espaces publics n'est pas un thème appréhendé par le PDU. La réglementation du stationnement envisagée par le PDU et ses impacts sur la diminution du trafic automobile dépendront de la volonté politique des élus de valoriser des espaces destinés à la marche ou le vélo.

B) La difficulté du PDU à assurer la cohérence des politiques de transports et d'urbanisme

Le PDU peut favoriser le développement des transports collectifs et des modes de déplacements non polluants tandis que le développement de nouvelles zones de bureaux ou d'habitat entraîne l'accroissement de places de stationnement en grand nombre (en dépit des

normes posées par le futur PDU qui ne prévoit pas pour les bureaux la possibilité de réaliser des aires pour le stationnement des véhicules des salariés).

C) Les incertitudes quant à la pertinence du PDU à long terme

Le PDU a un temps de réponse assez long. Un certain délai doit s'écouler afin que les perspectives envisagées et les mesures préconisées par le PDU puissent être mises en œuvre. Ainsi, les mesures sont parfois inadéquates le jour où elles doivent s'appliquer puisqu'elles souffrent d'un temps de retard et ne prennent pas en compte les évolutions les plus récentes. A ce titre, le PDU sera toujours décevant et ne répondra pas toujours aux attentes et aux nécessités les plus immédiates.

En outre, à plus long terme l'objectif du PDU, à savoir la protection de l'environnement sera moins primordial puisque l'industrie automobile, pour conserver sa raison d'être, semble de plus en plus s'orienter vers la production de véhicules non polluants au moyen de nouvelles technologies. Déjà des avantages financiers et fiscaux sont accordés à l'achat de véhicules « propres »(exonération de TIPP) et un mécanisme d'identification de véhicules en fonction de leurs émissions (pastilles vertes) avec avantage de circulation pour les véhicules propres. En outre, la recherche laisse entrevoir des perspectives prometteuses en matière de développement de véhicules non polluants. L'angle écologique, qui est un argument fondamental des PDU, revêtira prochainement une importance moindre. Ainsi d'un point de vue strictement environnemental, à l'heure où la tendance générale des normes européennes amène à édicter des normes draconiennes en la matière, le PDU perd quelque peu son intérêt.

Chapitre 2 La détermination d'une politique de stationnement privé au niveau local

Une politique de stationnement privé est élaborée au niveau local soit par l'intermédiaire du PLU, soit dans l'hypothèse du refus de ce dernier par les autorités locales par le biais de la carte communale (Section 1). Ces documents d'urbanisme sont tout de même encadrés par une norme nationale à savoir le Règlement National d'Urbanisme (Section 2).

Section 1 La détermination d'une politique de stationnement privé par le plan local d'urbanisme

Le stationnement privé est un des éléments pris en compte pour définir une politique de déplacements urbains cohérente (§1) qui se traduit par la mise en œuvre d'une réglementation du stationnement privé dans le plan local d'urbanisme (§2). Mais cette politique de stationnement, aussi cohérente soit-elle, peut se révéler parfois incertaine eu égard aux objectifs fixés par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains (§3).

§1) Le stationnement privé dans le plan local d'urbanisme : un élément incontournable de la politique de déplacements urbains

La nécessité de réglementer le stationnement par les communes répond à de puissants enjeux locaux, que le plan local d'urbanisme (PLU) doit prendre en considération (A). Par conséquent le PLU est le seul document d'urbanisme local élaboré par la commune pouvant agir sur le stationnement privé et constitue, par conséquent, l'unique levier sur l'évolution de l'offre privée en établissant des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement (B). Cette politique, élaborée par le PLU et résultant d'enjeux locaux parfois contradictoires, a des conséquences sur la « morphologie » urbaine des communes (C)

A) La nécessité de réglementer le stationnement privé dans le PLU , comme conséquence de puissants enjeux locaux

La nécessité de réglementer le stationnement est le résultat d'un accroissement durable et continu du trafic automobile de ces dernières années, générateur de nuisances atmosphériques et sonores en milieu urbain (1). Cet accroissement a été longtemps favorisé par les règles d'urbanisme (2). Le stationnement privé, considéré comme un outil fondamental de régulation de la circulation automobile doit être réglementé (3).

1) L'accroissement durable et continu du trafic automobile

La France compte environ 25 millions de véhicules automobiles, qui stationnent plus de 95% du temps, d'où une consommation d'espace considérable, vu qu'une place de stationnement nécessite 25 mètres carrés de surface. La mise en parallèle entre trafic automobile et aires de stationnement illustre particulièrement l'absolu nécessité pour les pouvoirs publics d'adopter des mesures contraignantes visant à équilibrer la circulation par le biais d'une réglementation relative au stationnement privé²⁵.

Pendant longtemps, l'automobile, support d'une activité industrielle et économique importante, a été promue comme une véritable révolution technique pour les ménages. Outil de gain de temps et d'autonomie individuelle, l'automobile a permis à l'individu de dépasser ses propres limites physiques et a libéré son existence des chaînes liées à ses handicaps physiques. L'automobile est devenue un produit de consommation de masse au fur et à mesure que la ville s'étalait, développant de nouveaux besoins en mobilité. Cette tendance s'accompagnait d'une augmentation du niveau de vie qui permettait à de plus en plus de personnes de se doter d'une automobile. A partir des années soixante-dix, la problématique s'est inversée car même si aujourd'hui un pan entier de l'économie nationale de la plupart des pays industrialisés repose toujours sur le secteur automobile, des préoccupations environnementales sont venues tempérer les apparents bienfaits de l'automobile. Aujourd'hui la voiture demeure, certes un outil indispensable, mais elle est également synonyme de nuisances sonores et atmosphériques incompatibles avec l'idée que l'on se fait de la ville de demain. « La voiture en ville, c'est dépassé ». Telle est la surprenante conclusion d'une enquête de la SOFRES menée en novembre 1996 : 52% des personnes interrogées ont en effet manifesté leur accord avec cette affirmation et 65% jugeaient notamment qu'il était nécessaire de limiter le stationnement des véhicules en centre-ville. A l'heure où chaque foyer dispose en

²⁵ Jacques Legaignoux, Le stationnement dans la loi SRU, CERTU, mai 2001.

moyenne d'une voiture au minimum, les pouvoirs publics cherchent à diminuer le trafic automobile, à travers l'objectif de promotion du développement durable et de la préservation de l'environnement pour les générations futures. Diverses études²⁶ ont démontré le lien intrinsèque entre la problématique stationnement et celle liée à la circulation automobile dans la mesure où un usager peut renoncer à utiliser sa voiture dès lors qu'il ne dispose pas de stationnement convenable sur son lieu de destination. La proportion des actifs empruntant leur véhicule personnel, pour se rendre sur leur lieu de travail, est en moyenne de 40% en l'absence de places de stationnement privé et s'élève à 60% lorsque ces mêmes actifs en disposent sur le lieu de travail. Ce phénomène est encore plus accentué en Région Parisienne où la proportion croît de 18% à 48%, alors que la part des actifs utilisant les transports en commun décroît de 66% dans le premier cas, à 35% dans le second. C'est pourquoi, il est apparu intéressant de pouvoir réduire, sinon maîtriser la circulation automobile dans les centres urbains par l'adoption d'une réglementation sur le stationnement privé. Cette réglementation doit bien évidemment s'accompagner d'une politique de transports en commun. L'adoption d'une politique satisfaisante sur le stationnement privé est un moyen juridique adapté pour maîtriser les déplacements urbains et ainsi aller « vers une ville postautomobile²⁷».

Si le lien entre l'offre de stationnement et l'usage de la voiture est bien établi (on sait qu'un usager peut renoncer à l'usage de la voiture du simple fait qu'il n'a pas de solution convenable pour stationner auprès de son point de destination), la prise en considération des politiques de stationnement par les documents d'urbanisme et principalement les plans d'occupation des sols (POS) n'a pas toujours eu pour effet de diminuer la circulation automobile mais aurait eu plutôt tendance à favoriser l'usage de la voiture.

2) L'usage de l'automobile favorisé par les anciennes règles d'urbanisme issues de la loi d'orientation foncière de 1967

Les collectivités locales disposaient, par l'intermédiaire de leurs plans d'occupation des sols (POS), de plusieurs outils pour agir sur l'évolution du stationnement privé : création de parcs publics au moyen de la technique des emplacements réservés ou obligation faite aux constructeurs de réaliser des aires privées de stationnement en vertu de l'article 12 du règlement des anciens POS.

²⁶ V. l'étude du CERTU publiée en 1996 sur l'usage comparé de la voiture individuelle et des transports en commun pour les déplacements domicile/travail)

²⁷ Titre de l'article de Pierre Leconte, secrétaire général honoraire de l'Union internationale pour le transport public, dans Courrier International n°517 du 28 septembre au 4 octobre 2000, Supplément.

A l'origine l'article 12 reposait sur une idée simple et largement répandue, exprimée en ces termes dans l'étude du CETUR : « si la voie publique sert de garage, c'est que l'offre de places de stationnement est insuffisante, les voitures enlaidissent la ville et paralysent la circulation ». Ici, on comptait à l'époque résoudre le problème causé par le trafic automobile en augmentant les places privées de stationnement. Par conséquent, les communes ont pu grâce à cet article favoriser l'offre de stationnement privé en édictant leurs propres règles de stationnement. Dans les communes dotées d'un POS, le règlement peut fixer ou non des obligations en matière de réalisation de stationnement privé. S'il fixe des obligations dans ce domaine, le permis de construire ne peut être délivré que dans l'hypothèse où elles ont été respectées. En revanche, le silence éventuel du POS ne laisse pas une totale liberté aux constructeurs et aux maires dans la mesure où l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme, applicable dans toutes les communes dotées ou non d'un POS, ouvre la possibilité aux maires d'exiger la réalisation de places correspondant aux besoins de l'immeuble à construire. Ainsi si aujourd'hui, à l'issue de la loi du 13 décembre 2000, ces principes d'application des obligations en matière de réalisation de stationnement privé restent inchangés; la manière d'appréhender les normes par les autorités locales est différente. En effet, le lien entre la circulation automobile et l'usage de la voiture est désormais bien établi dans la mesure où de nombreuses études ont démontré que les usagers renonçaient à utiliser leur véhicule personnel s'ils ne disposaient pas sur le lieu de destination de places de stationnement gratuites. Par conséquent, les autorités locales ne désirent plus raisonner en terme d'augmentation de l'offre de stationnement privé comme cela a pu se faire auparavant, puisqu'accroître l'offre revient à favoriser le trafic des voitures.

En vertu de normes préconisées par le Ministère de l'Équipement dans une note technique du 26 mars 1973 qui étaient longtemps restées la seule référence, les collectivités locales avaient défini des normes de stationnement bien souvent élevées dans les anciens POS pour répondre à la demande croissante. Ces normes sont devenues obsolètes car elles ne correspondent plus aux besoins du marché et encore moins aux objectifs afférents aux nouvelles politiques de déplacements.

En définitive, les collectivités ont désormais assimilé le fait que pour réguler la circulation automobile, véritable fléau pour les agglomérations, il leur incombait d'agir sur le stationnement privé en développant des techniques, autres que la simple augmentation de l'offre en stationnement en répondant de manière plus complète aux différents enjeux liés à cette question complexe.

3) Le stationnement privé, outil de régulation de la circulation

L'accroissement du trafic automobile par l'usage immodéré de la voiture durant ces dernières années devait être mieux maîtrisé par les collectivités locales. Le stationnement est alors apparu comme un outil adapté puisqu'un usager de la voiture peut renoncer à l'utiliser s'il ne bénéficie pas d'une place à son lieu de destination.

Réglementer le stationnement est nécessaire car d'une part, il a un rôle prépondérant en centre-ville (a) et d'autre part il constitue un facteur prépondérant dans le choix du mode de transport afin de réduire la circulation en milieu urbain (b).

a) Le stationnement privé : une part prépondérante en centre-ville

Le nombre de places de stationnement privé est très important dans les centres-villes, hormis dans les centres anciens qui connaissent des problèmes aigus de stationnement. Les enquêtes réalisées sur le terrain par certaines villes ainsi que les enquêtes ménages déplacements indiquent que l'offre de stationnement privée peut représenter jusqu'à 50% de l'offre totale. Mais sa connaissance nécessite des recensements complexes dans leur réalisation. C'est pourquoi elle est très mal connue dans les villes françaises. Le stationnement privé lié à l'habitat ou à l'emploi est pourtant une des composantes indispensables des centres-villes. De l'habitat sans stationnement génère une importante occupation de la voirie publique et une offre de stationnement abondante dans les ensembles de bureaux implique une forte circulation, notamment aux heures de pointe.

b) Le stationnement privé : un déterminant majeur du choix modal

Le stationnement privé est un facteur primordial dans le choix du mode de transport. Certaines études²⁸ ont particulièrement mis en avant le rôle prépondérant du stationnement sur la répartition modale pour le motif travail. Selon les travaux menés à partir de l'Enquête Transport, plus de 75% des actifs qui disposent d'une place de stationnement hors voirie utilisent leur voiture pour aller travailler ; sans place de stationnement, ils ne sont plus que 34%. On sait de manière évidente aujourd'hui que la réalisation d'un nombre important de places de stationnement va à l'encontre d'une politique de déplacements visant à rééquilibrer l'usage des modes de transport.

²⁸ Les travaux rédigés à partir de l'Enquête Transport 1994 et l'étude réalisée en 1995 par le CERTU et l'Ecole Polytechnique de Lausanne

Il est fondamental pour une commune de définir une politique de stationnement cohérente vu qu'elle a des répercussions sur la morphologie urbaine.

B) La morphologie urbaine comme conséquence d'une politique de stationnement

Au-delà de l'édiction de simples normes, une politique de stationnement doit avant tout être cohérente avec les besoins des habitants des constructions projetées. Cette cohérence peut être le résultat d'une combinaison harmonieuse entre les attentes en stationnement des habitants, la nature et la destination des constructions, l'importance des transports en commun, la proximité des commerces et des services publics et la situation géographique de la zone de réception des constructions (centre-ville ou périphérie). L'élaboration de cette combinaison n'est pas aisée et doit se mettre en œuvre après une réflexion globale approfondie. Elle se traduit concrètement par l'édiction de normes de stationnement qui doivent refléter ces différents paramètres. Cette tâche incombant aux communes est difficile, à la hauteur des objectifs environnementaux recherchés d'autant plus que cela aura des conséquences non négligeables sur la morphologie urbaine, et sur le devenir de nos centres anciens. Gérer le stationnement revient à maîtriser l'évolution des parties centrales et anciennes des villes.

Les acteurs du stationnement à savoir les promoteurs, les aménageurs et surtout les villes qui ont en charge les politiques de stationnement sont confrontés à un véritable casse-tête. Les difficultés liées au stationnement apparaissent souvent comme un des motifs les plus importants d'insatisfaction de la part des habitants et des usagers. Ces difficultés participent à une baisse d'attractivité des centres-villes au profit des zones situées en périphérie. Il s'agit de mettre en concordance l'urbanisme et la dynamique des déplacements.

Comment gérer le stationnement de façon à ce que le centre-ville conserve son attractivité tout en évitant qu'il ne soit envahi par les véhicules ? Doit-on donner la priorité aux piétons ou aux voitures ? Faut-il envisager dans l'avenir des cœurs de villes piétonniers ? Ce sont les dilemmes auxquels sont confrontées la plupart des municipalités.

Dans les centres anciens, la problématique « stationnement » est particulièrement aigüe vu que le foncier y est rare et cher, les rues sont souvent étroites et les politiques de rénovation urbaines ont pour objet de ne pas laisser l'espace aux voitures mais au contraire de les rendre aux piétons. Ces orientations ne sont guère compatibles avec une offre large de stationnement. Mais une offre restreinte oblige d'une part, les habitants disposant d'une voiture personnelle à renoncer à habiter en centre-ville et d'autre part les commerces à s'exiler en périphérie (une place de stationnement coûte infiniment plus chère en centre-ville

qu'en périphérie). Une politique de stationnement cohérente ne doit pas favoriser la périphérie au détriment du centre-ville. Ainsi, malgré le fait que beaucoup de villes se soient orientées dans cette direction, rendre les centres-villes piétonniers amène à leur infliger une mort certaine sauf si les transports en commun sont bien développés. Le cas de la Ville de Montpellier est à cet égard particulièrement éloquent. Le tramway récemment mis en place permet de desservir le centre-ville qui est devenu piétonnier (peu de places de stationnement), calme, dynamique du point de vue commercial, composé d'une population hétéroclite (ce qui favorise la mixité urbaine). Ce résultat, apprécié à la quasi unanimité, est issu d'un bras de fer entre le maire de Montpellier et les commerçants du centre-ville, qui redoutaient par cette mesure une baisse de l'attractivité de leur lieu de travail. On a pallié au déficit en stationnement par l'émergence d'un nouveau mode de transport non polluant. La population utilise aisément ce mode de transport, ce qui démontre qu'une mesure politique peut modifier le comportement et les habitudes ancrées d'utilisation de la voiture. Force est de constater que le stationnement est un sujet sensible au cœur d'enjeux contradictoires et les maires hésitent souvent à adopter une politique volontariste dont l'échec éventuel est sanctionné dans les urnes. A Montpellier, la réussite de cette politique de déplacements a permis entre autres au maire d'être réélu pour une cinquième fois. Il est à noter que les Villes Nouvelles ne connaissent pas ce genre de problème car elles ont souvent intégré les problématiques stationnement dès leur création : la Ville Nouvelle d'Evry a fait dès la création de son cœur de ville un espace hostile aux voitures, desservi par des transports en commun, contrastant avec la morphologie des centres anciens, telle qu'issue de la reconstruction de l'après-guerre..

A Marseille, la problématique est différente. La cité phocéenne, désireuse de redynamiser certains quartiers centraux largement défavorisés et enclavés, a entamé un large projet de rénovation urbaine qui combine différents instruments à savoir OPAH, PRI voire RHI dans le Panier, Belsunce, et le centre-ville. Or ces projets se heurtent souvent à la difficulté de réaliser des aires de stationnement hors voirie vu qu'ils se traduisent par une augmentation des coûts de construction. C'est pourquoi le futur PDU (en cours d'élaboration) prévoit de ne plus imposer de normes de stationnement pour en faciliter la réalisation. Mais, interdire toute possibilité de stationnement hors voirie n'est pas forcément une solution idéale car cela empêche l'installation des catégories sociales hétéroclites dans ces secteurs puisque les ménages favorisés et motorisés ne pourront s'y installer faute de mise à disposition de places de stationnement privé.

Ainsi, il n'y a pas de méthode unique, transposable d'une ville à une autre, voire même d'un quartier à l'autre. Les enjeux sont à chaque fois différents et doivent être appréhendés de manière innovante par chaque commune. En effet, sociologiquement,

Marseille est un port qui génère et accueille une population dense, hétérogène aux antipodes de celle de Montpellier dont la population en majorité étudiante utilise avec aisance les transports en commun. En règle générale, les municipalités sont à la recherche d'un équilibre afin de garder les habitants en centre-ville et de ne pas défavoriser les activités.

§2) La réglementation du stationnement privé définie par le PLU

Le stationnement privé est pris en compte, dans le PLU, dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) afin de mettre en œuvre un projet urbain (A). Par ailleurs, le règlement permet l'édition d'une normalisation, qui constitue la traduction technique de la réglementation relative au stationnement privé (B).

A) La politique de stationnement privé, composante d'un projet urbain défini dans le rapport de présentation et le projet d'aménagement et de développement durable

Selon Philippe Baffert, « le PLU est l'expression d'un projet, d'une politique communale d'aménagement et de développement²⁹ » Les nouveaux PLU ne se contentent pas de déterminer le droit des sols, ainsi que le souligne Richard Trapitzine, « Avec leurs PADD, les PLU fixent des objectifs d'aménagement et définissent une dynamique. Ils appellent donc à une nouvelle démarche en matière de planification urbaine³⁰ ». Porteur d'un projet urbain, le PLU (à la différence de l'ancien POS) doit assurer la cohérence entre urbanisme, transport et stationnement par ses choix stratégiques. Le PADD et le rapport de présentation sont des éléments complémentaires, incarnant le projet commun du PLU.

Le rapport de présentation, document de référence reprend pour partie la définition du rapport de présentation des anciens POS. Ainsi, il doit contenir un diagnostic, établi au regard des prévisions économiques et démographiques, tout en précisant les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social, de l'habitat. Ce diagnostic doit être complet et révèle la dimension fédératrice du droit de l'urbanisme. A ce titre, les besoins en déplacement et par là même en stationnement doivent être étudiés avec précision. En outre, le rapport de présentation analyse l'état initial de l'environnement et explique les choix retenus pour établir

²⁹ cf Philippe Baffert, Le PADD : un outil au service du développement durable, intervention du 5 décembre 2002, Paris.

³⁰ Cf. Richard Trapitzine, PADD et PLU, une nouvelle démarche d'aménagement, études foncières- n°96 mars-avril 2002.

le PADD. Par conséquent, le rapport de présentation a pour objet d'explicitier et de justifier les choix retenus et affirme les objectifs de la commune et leurs modalités de réalisation. La commune peut avoir pour objectif de réduire le recours à la voiture particulière et diminuer la circulation automobile. Dès lors, le stationnement peut être envisagé dans ce document comme un outil de régulation de la circulation des voitures en milieu urbain. Le rapport de présentation est essentiel car il explicite la notion de besoin et la manière dont le PLU entend y répondre. La notion de besoin étant elle-même à considérer dans l'environnement urbain en fonction de tous les facteurs qui inciteront l'automobiliste à utiliser ou non son véhicule.

Le PADD s'inscrit dans la continuité du rapport de présentation et doit être parfaitement cohérent avec celui-ci. Le PADD, « véritable clé de voûte³¹ » du projet communal, est l'une des pièces obligatoires du dossier de PLU. Il exprime le projet urbain de la commune³². Il a deux fonctions essentielles. Dans un premier temps, il définit les orientations d'urbanisme et d'aménagement qui concernent l'organisation générale du territoire communal (seule cette partie est obligatoire). Il s'agit des intentions, des choix politiques de la municipalité pour les années à venir, édictés dans le respect des objectifs énoncés aux articles L.110 et L.121-1 du Code de l'Urbanisme³³. Dans un second temps, il peut définir des orientations, des mesures, concernant plus spécifiquement des espaces ou des quartiers et des actions publiques (ce second volet est facultatif). Le PADD retenu peut alors caractériser les îlots et quartiers à restructurer ou à réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existante à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, les entrées de ville, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale et le cas échéant le renouvellement urbain. Le stationnement peut être pris en compte dans le domaine de l'environnement. C'est dans ce sens là que la Ville de Paris, dans une logique de l'amélioration de la qualité de l'air, a inscrit l'objectif de diminuer la circulation dans le centre et dans certains quartiers au niveau du PADD de son futur PLU. Par ailleurs, les orientations générales affirmées dans le PADD pourraient être opposées à des projets déstabilisateurs et contraires à ces dernières, même si ceux-ci répondent apparemment aux normes du règlement du PLU. Il s'agit d'une piste qui semble plus pertinente pour traiter les cas particuliers susceptibles de poser problème, que le fait d'introduire des normes de limitation qui seraient fragiles et dont la contestation pourrait conduire à remettre en cause la légalité du règlement que nous allons à présent étudier. Les orientations générales qui ont un caractère obligatoire et les mesures particulières et facultatives sont opposables même si ces

³¹ D. Larralde, Le plan local d'urbanisme, Constr.-Urb. n° 5, mai 2001, p.19.

³² Qu'il doit faire apparaître « en positif » et pas seulement en négatif comme les POS.

deux fonctions n'ont pas la même consistance juridique. Or la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat clarifie ceci en précisant que les orientations générales ne sont plus opposables tandis les prescriptions particulières le restent.

B) La réglementation applicable en matière de stationnement privé, composante du règlement du PLU

Le règlement du PLU doit contenir les règles relatives au stationnement (1) qui se traduit techniquement par une normalisation (2).

1) Les règles relatives au stationnement contenues dans le règlement du PLU

Le décret 2001-260 du 27 mars 2001 précise le contenu des PLU institués par la loi du 13 décembre 2001 Solidarité et renouvellement urbains. Le dispositif concernant les règles relatives au stationnement privé est prévu aux articles R.123-9 et R.123-11 du Code de l'Urbanisme.

L'article R.123-9 dudit code dispose que « le règlement peut comprendre tout ou partie des règles : (...)

12° les obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement (...).

Lorsque le plan de déplacements urbains a délimité, en application de l'article L.28-1-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 82 modifié, des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le plan local d'urbanisme respecte ces limitations et, le cas échéant, fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à un usage autre que d'habitation ». Cet article est très proche de l'ancien article R.123-21 du Code de l'Urbanisme. Il est relatif au règlement et fixe tous les éléments que celui-ci peut contenir, notamment les obligations en matière de stationnement hors voirie imposées aux constructeurs. Il intègre le PDU.

L'article R.123-11 du Code de l'Urbanisme prévoit que les documents graphiques font, apparaître « s'il y a :

g) Les périmètres, tel que délimités par le plan de déplacements urbains en application de l'article L.28-1-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 82 modifié, des périmètres à l'intérieur desquels les conditions de desserte par les transports publics réguliers

³³ P. Hocréteire, L'urbanisme et les collectivités locales, SOFIAC édit., mise à jour permanente, T.2, F.3-1.

permettent de réduire ou de supprimer les obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement notamment lors de la construction d'immeubles de bureaux, le plan local d'urbanisme respecte ces limitations et, le cas échéant, fixe un nombre maximum d'aires de stationnement à réaliser lors de la construction de bâtiments à un usage autre que d'habitation (...) ». Cet article est également très proche de certaines dispositions de l'ancien article R.123-18 et de l'ancien article R.123-19 du Code de l'Urbanisme. Il est le premier des articles relatifs aux documents graphiques, dont il convient de rappeler qu'ils sont opposables.

A la lecture attentive de ces deux articles tels qu'issus de la partie réglementaire du Code de l'Urbanisme, on peut remarquer qu'ils évoquent le PDU et la loi dont est issu cet instrument. Cela paraît étonnant dans la mesure où le Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 est pris pour permettre l'application de la loi du 13 décembre 2001 Solidarité et renouvellement urbains. En effet, grâce aux décrets, le législateur peut se borner à n'inclure dans les lois que des dispositions de premier rang et ayant vocation à la permanence. Les autres dispositions seront prises par décret³⁴. Or, dans le cas présent, le Décret n° 2001-260 du 27 mars 2001 explicite certes les dispositions de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains mais insère, en outre, une disposition législative dans un article réglementaire pour articuler le PDU avec le PLU !

Si le contenu du règlement peut contenir des dispositions relatives aux obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement, la traduction technique de cette réglementation passe par la mise en œuvre d'une normalisation.

2) La normalisation comme traduction technique de la réglementation relative au stationnement privé

Les normes de stationnement contenues dans l'article 12 du règlement de zone du PLU sont rédigées (a) de manière à être qualifiées de normes minimales, maximales ou fourchette (b) afin d'être adaptées aux besoins en stationnement de la zone en question. Malgré toutes les précautions prises par les communes au moment de la rédaction de cette réglementation, ces normes se révèlent parfois inadaptées (c).

³⁴ René Chapus, Droit Administratif Général, Edition Montchrétien, p.628.

a) La rédaction des normes de stationnement

Les normes de stationnement doivent être rédigées dans le strict respect des normes supérieures (I) à l'issue d'une réflexion globale (II) par la mise en œuvre de critères d'élaboration (III). Cette rédaction incombe aux communes (IV).

I) La rédaction dans la hiérarchie des documents

La loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains a subordonné les restrictions portées à l'article 12 du PLU à l'existence ou non d'un PDU. Envisageons ces hypothèses.

Eu égard à l'article R.123-9 du Code de l'Urbanisme tel qu'issu de la loi SRU, le PLU ne peut pas ignorer les prescriptions du PDU si le secteur à réglementer se situe dans le périmètre défini par le PDU. Pour des motifs liés aux déplacements, le PLU respecte les réductions ou les suppressions d'obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement privé, en ce qui concerne les bureaux, mais pas seulement puisque l'article R.123-9 dudit code dispose que cette possibilité est ouverte « *notamment* lors de la construction d'immeubles de bureaux ». En outre, le PLU fixe un nombre maximal d'aires de stationnement lors de la construction d'immeuble à usage autre que l'habitation : hôtellerie, équipements collectifs, commerce ou artisanat, bureaux ou service, locaux industriels, entrepôts commerciaux, zones agricole (huit destinations).

Le PLU dispose des mêmes possibilités par rapport à des motifs autres que ceux liés aux déplacements : pour des motifs d'urbanisme par exemple.

En revanche, s'il s'agit d'élaborer la réglementation relative au stationnement hors de la voirie publique dans un secteur non délimité par le périmètre du PDU ou en l'absence de PDU, le PLU peut tout à fait choisir de ne pas réglementer ce domaine (l'article 12 du règlement du PLU étant facultatif conformément aux articles L.123-1 et R.123-9 du Code de l'Urbanisme) ou bien fixer des normes maximales pour des motifs d'urbanisme puisque l'article R.123-9 du Code de l'Urbanisme ne parle que d' « obligations imposées aux constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement » et dans le silence de la loi on peut supputer que ces obligations peuvent être des normes maximales !

Toutes les possibilités conférées au PLU par le PDU ne sont envisageables que dans la mesure où ce dernier a délimité des périmètres bien desservis par les transports en commun.

II) La rédaction à l'issue d'une réflexion globale

L'édiction des normes doit résulter d'une réflexion globale en matière de déplacements, intégrant les études relatives à la circulation et aux transports collectifs. Les normes sont considérées comme l'un des supports de l'expression d'une politique urbaine et elles requièrent la réalisation d'études préalables afin que la formulation de la norme n'ait pas un caractère arbitraire sans relation avec des besoins ou une politique. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que les normes étant appliquées dans la pratique sur une longue période sans être révisées, doivent être en adéquation avec les besoins en stationnement. Une réflexion satisfaisante devrait éviter les deux écueils classiques à savoir l'hypothèse de l'offre excédentaire ou déficitaire. Cette réflexion est, par conséquent, un préalable nécessaire pour mieux connaître l'offre et la demande à prendre en compte, déterminer des mesures pour mieux gérer l'offre existante (que ce soit l'offre en stationnement public ou privé) et estimer les besoins en stationnement. Par ailleurs, ce diagnostic permet aussi de prendre en considération les normes qui s'imposent au PLU.

En parallèle, une bonne connaissance de la réalité de la commune est nécessaire. C'est pourquoi, un certain nombre de données sociologiques doivent être étudiées en liaison avec la qualité de la desserte en transports en commun, à savoir la densité de population ; la motorisation, taille et âge des ménages ; nombre d'emplois ; âge du bâti ; le maillage du réseau de voirie ; l'attractivité de l'hypercentre ; le taux d'utilisation de la voirie pour aller travailler ; etc. Les enquêtes sur la mobilité quotidienne (EGT, DREIF 1997/1998) permettent aussi de fixer les idées sur les comportements sociologiques.

La finalité de ces études préalables à l'édiction de normes de stationnement est d'assurer un équilibre entre offre et demande de stationnement afin de formuler la norme la mieux adaptée aux besoins.

Même s'il n'y a pas de méthode unique, plusieurs critères peuvent être retenus pour déterminer des normes de stationnement.

III) La rédaction au moyen de critères d'élaboration de normes de stationnement

Le choix d'une politique de stationnement cohérente dépend d'un arbitrage entre des solutions concurrentes. L'organisation du stationnement implique des arbitrages de ce type à différents niveaux : en fonction des modes de transports, des catégories de populations, du type de construction envisagée, du secteur de réception de la construction projetée.

- arbitrage entre les modes de transports

Ce critère est d'autant plus pertinent que les pouvoirs publics veulent promouvoir de plus en plus les transports en commun. Ce critère ne peut plus ne pas être pris en compte dans la réflexion sur le stationnement, il devient même par le biais du PDU, un critère de premier choix. Il s'agit de répondre à la question : quelle doit être la place de la voiture en liaison avec les autres modes de transports, tels que les transports en commun, les deux roues, la marche à pied, le vélo, etc. La réponse à cette question implique une approche cohérente avec l'ensemble des composantes de la matière, ce qui permet d'affirmer qu'une politique de stationnement est une partie intégrante d'une politique de déplacements urbains. Par exemple, lors de la création de la Ville Nouvelle d'Evry, le parti d'urbanisme était de créer un univers dense à l'échelle du piéton, ce qui impliquait de minimiser les espaces consacrés aux voies de circulation, aux parkings et au stationnement, peu favorables à la création de cheminements piétonniers de bonne qualité. Il a donc été décidé, dès le départ, de créer un réseau de transports de bus en site propre et de retenir des normes de stationnement peu élevées (une place pour quatre emplois). Une norme de stationnement cohérente doit être élaborée en fonction du réseau de transports applicable au secteur à régler. De façon générale, cette règle de cohérence entre urbanisme et transports se traduit par des politiques favorables à la voiture dans des univers peu denses et par des efforts particuliers vers les transports collectifs dans les tissus urbains denses, où ils sont plus performants (c'est pourquoi, les villes ayant un centre urbain dense se dotent de nouveaux moyens de transport non polluants tel que le tramway : les villes de Montpellier et de Marseille) Mais il est important de souligner que ce n'est pas une règle absolue. L'arbitrage peut mettre en évidence une politique volontariste différente : la Ville de Washington s'est dotée d'un RER desservant un univers d'habitation pavillonnaire peu dense.

- arbitrage entre les différentes catégories de populations

Pour les résidents, la disposition d'une offre privative est plutôt une incitation à la moindre utilisation de la voiture dans les quartiers équipés de services et de commerces et bien desservis en transports en commun. Cependant, il est nécessaire de tenir compte de la localisation géographique. Les besoins en motorisation sont plus faibles dans les quartiers centraux du fait de l'âge des ménages (les étudiants et les personnes âgées y étant fortement représentés), de la faible taille des ménages (en liaison avec l'âge) ou de la démarche volontaire de certaines catégories de population qui choisissent d'habiter en centre-ville sans voiture. Pour diminuer la circulation en centre urbain, il ne faut pas interdire le stationnement et rendre le centre piétonnier comme certaines communes ont pu le faire. L'excès inverse

consistant à augmenter les possibilités de stationner au-delà des besoins des résidents conduit à favoriser le trafic, générateur de nuisances pour les résidents précisément. Les communes doivent adopter une politique visant un équilibre rationnel. En outre, le stationnement peut être un excellent moyen pour maîtriser l'afflux de population et la composition sociale des quartiers dans la mesure où les populations favorisées sont en général motorisées. Ce point de vue est particulièrement illustré à Marseille où les quartiers centraux sont peuplés en majorité de personnes isolées, défavorisées avec un faible pouvoir d'achat, souvent immigrées (Marseille est une ville portuaire). Ces populations habitent en centre-ville et ne sont pas motorisées. La cité phocéenne, désireuse de modifier la composition sociale de ces quartiers urbains centraux à travers la promotion de la mixité urbaine et sociale, notion chère à la loi SRU, promeut une politique de réhabilitation de ces secteurs et de renouvellement urbain pour attirer de nouvelles populations plus aisées (il ne s'agit pas de « déporter » les populations défavorisées du centre vers les quartiers périphériques dits sensibles mais au contraire d'inviter de nouvelles catégories sociales à adopter les quartiers centraux comme lieu de résidence). Or cette volonté bute souvent contre des difficultés d'ordre purement techniques, notamment en ce qui concerne la réalisation du stationnement privé. Il faut doter ces quartiers de places de stationnement pour attirer des populations plus aisées et par conséquent motorisées. Le coût particulièrement élevé de ces réalisations peut ralentir les programmes de réhabilitation. En revanche, en raison d'un taux de motorisation moins élevé, les normes de stationnement peuvent être plus faibles. Mais la gestion du stationnement privé peut aussi accompagner une politique de l'habitat familial en centre-ville. En outre, les résidents constituent une catégorie que l'on cherche de plus en plus à favoriser depuis quelques années, le but recherché étant d'éviter une désertification des centres car l'impossibilité de pouvoir stationner correctement peut être une cause de déménagement.

Pour les migrants et pendulaires, la cohérence entre politique de déplacements et urbanisme passe par des normes réduites qui tiennent compte de la possibilité d'utiliser des modes de transports alternatifs à l'automobile. Les personnes qui se rendent sur leur lieu de travail renoncent volontiers à la voiture s'ils ne disposent pas à leur arrivée d'un stationnement gratuit assez proche de leur travail. Or les normes actuelles en Ile de France par exemple sont, sauf exception, le plus souvent surélevées. Elles ont rarement été déterminées en lien avec une politique de déplacements et avec des besoins estimés en cohérence avec cette norme. Ces normes ne tiennent pas compte des conditions de desserte du territoire où elle s'apprécie. Elles correspondent souvent à des utilisations de la voiture supérieures aux pratiques actuelles, favorisant ainsi un usage accru de l'automobile plutôt que le contraire.

Dans les quartiers bien desservis, il est préférable d'adopter des normes réduites à l'image de Marseille (une place pour 120 mètres carrés) ou Nancy (une place pour 100 mètres carrés). S'agissant des activités à destination commerciale ou pour des équipements publics ou privés, il peut être préférable de prévoir l'adaptation de la règle aux besoins de la construction. Le nombre de places à réaliser devra permettre d'assurer leurs besoins propres. Les besoins sont variables en fonction du type de commerces envisagés ou de la nature de l'équipement.

- en fonction du type de construction envisagée

- Les constructions neuves de bureaux ou de commerces

Les nouvelles opérations de bureaux ou de commerces sont un enjeu essentiel dans la détermination des normes de stationnement par le PLU. Elles constituent un levier efficace et légitime pour réduire le trafic automobile dans les secteurs bien desservis en transports en commun car la disponibilité d'un stationnement gratuit à destination constitue un argument déterminant du choix d'utiliser ou non sa voiture particulière. En contrepartie, l'existence d'une alternative en transports collectifs est indispensable pour faire jouer ce levier. Dans les zones mal desservies en transports collectifs, la limitation du nombre de bureaux est préconisée. Parallèlement, la définition des coefficients d'occupation des sols (COS) concernant les bureaux et commerces doit favoriser l'implantation de ces derniers à proximité d'axes lourds. L'objectif est de parvenir à une bonne cohérence entre le COS qui permet le choix d'implantation des entreprises, la desserte en transports collectifs et les normes de stationnement. La norme de stationnement pourra être exprimée en nombre de places par emploi ou en pourcentage de la surface hors oeuvre nette (SHON). La difficulté de l'exercice se situe dans la détermination du taux objectif d'utilisation de l'automobile. Il est exclu de préconiser un taux unique au niveau de l'agglomération, ni même un jeu unique de taux différents selon les secteurs géographiques en raison de la complexité des liens entre pratique de la mobilité et contexte local. Il faut s'appuyer sur les pratiques actuelles des actifs tout en tenant compte des prescriptions des PDU et délimiter les secteurs bien desservis. La question consistant à prévoir ou non des aires de stationnement pour les visiteurs conduit souvent à augmenter le nombre de places pour les actifs. Il est préférable de permettre aux visiteurs de stationner dans les parcs publics s'il en existe ou sur la voie en adoptant une réglementation du stationnement adéquate. En ce qui concerne les grands commerces (commerces de détail d'une surface de plus de 300 mètres carrés), la loi SRU fixe des règles, qu'il s'agisse d'une création ou d'une réfection. L'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées aux aires de stationnement de ces commerces, ne peut excéder une fois et demi la SHON des bâtiments

affectés au commerce. Les équipements cinématographiques (non rattachés à des commerces de détail) doivent au maximum créer une place de stationnement pour trois fauteuils).

- Les normes dans les constructions neuves de logements

L'objectif de base des normes de stationnement dans les logements neufs est d'assurer un équipement minimum en garage privé pour garantir le bon fonctionnement de la voirie et éviter son encombrement par les véhicules en stationnement. La circulation générée par une place de stationnement en matière de logement est également plus faible que celle qui se situe dans un immeuble de bureaux. Dans le cas du logement, le principe est de répondre à la demande sur la base des taux de motorisation observés des ménages. Afin de dégager la voirie, la commune peut être amenée à demander la réalisation d'un nombre de places moins élevé que les besoins des habitants de l'opération pour des motifs d'environnement, dans les opérations de logements réalisées avec des aides de l'Etat ou lors de la mise en œuvre d'une desserte en transports collectifs nouvelle.

L'estimation des besoins attendus des habitants peut constituer le niveau de base de la norme. Ces besoins peuvent être estimés à partir de taux de motorisation des ménages dans les logements récents. Une adaptation de la norme en fonction de la nature du programme doit également être envisagée (par exemple, en fonction de la taille des logements : la norme de stationnement varie selon le nombre de pièces du logement ou exprimée en pourcentage de la SHON).

- en fonction de la zone de réception de la construction envisagée

Il ne faut pas imposer des normes identiques en centre-ville et en périphérie car les populations sont différentes et que le prix du foncier est plus élevé en centre-ville. Les normes doivent être modulées selon les quartiers centraux ou périphériques. Imposer la même norme aux commerces des centres-villes et à ceux situés en périphérie conduit à favoriser le second au détriment du premier puisque une place de stationnement coûte infiniment plus chère en centre-ville qu'en périphérie. On comprend que les normes de stationnement ont des incidences sur la stratégie de localisation des activités tertiaires ou commerciales.

Toutefois, on peut remarquer en pratique qu'il est parfois préconisé de définir des normes plus élevées que les besoins précédemment répertoriés, pour pallier le déficit en stationnement résidentiel d'un quartier ou pour anticiper l'évolution de la motorisation des ménages. Le relèvement du niveau des normes de stationnement comporte les risques de

saturer le réseau de voirie avec un trafic nouveau et imposer des coûts supplémentaires aux constructeurs.

IV) La rédaction incombe aux communes

En l'absence de PDU ou si la zone à réglementer se situe en dehors d'un périmètre fixé par le PDU, la commune retrouve une compétence discrétionnaire puisqu'en égard aux articles L.123-1 et R.123-9 du Code de l'Urbanisme, une commune « peut ne pas imposer d'obligations » en matière de stationnement. En effet, l'article 12 du règlement de zone du PLU est facultatif et dépend de la volonté de la commune de réglementer le stationnement dans son PLU (de toute façon en cas de carence du PLU en la matière, le RNU intervient pour réglementer le stationnement privé).

En revanche, si le secteur est situé dans un périmètre délimité par le PDU, il ne fait aucun doute conformément à l'article R.123-9 du Code de l'Urbanisme que la commune est en situation de compétence liée et doit, soit respecter les limites fixées par le PDU, soit imposer un nombre maximal d'aires de stationnement privé pour des motifs liés aux déplacements urbains. De plus, aucune disposition ne semble interdire que cette hypothèse puisse se concrétiser pour des motifs différents (motifs d'urbanisme par exemple).

La compétence communale sera encadrée lors de l'élaboration de normes par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui a par son article 46 modifié l'article L.123-2-1 du Code de l'Urbanisme. La loi SRU a, par son article 34 transféré ces dispositions de l'article L.123-2-1 à l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme.

Au terme de cet article, la commune ne peut imposer plus d'une place de stationnement lors de la construction de logements locatifs financés par une aide de l'Etat, elle est en situation de compétence liée. Elle retrouve une compétence discrétionnaire car elle peut à son gré décider de ne pas imposer la réalisation de places de stationnement pour ce type de logements.

La rédaction de l'article 12 du règlement de zone du PLU doit in fine permettre de fixer le niveau des normes et de déterminer la formulation la plus adaptée : norme minimale, maximale ou fourchette.

b) La qualification des normes de stationnement

Les normes de stationnement sont soit minimales (pour les logements notamment), soit maximales (pour les bureaux) soit fourchette (à la fois minimales et maximales).

Les normes minimales ou plancher (on doit réaliser un minimum de places de stationnement demandé par la collectivité, mais rien n'interdit d'en réaliser davantage) ont pour effet d'accroître l'offre privée de stationnement dans une zone concernée, sans aucune garantie de leur utilisation effective, en particulier pour les habitants ou les usagers des futures constructions. En outre, le plancher doit permettre d'éviter la réalisation de programme sans place de stationnement qui se traduit par un encombrement de la voirie surtout si elle n'est pas réglementée. Comme toute norme, elle peut se révéler pertinente dans certains cas, comme inutile dans d'autres. A Strasbourg, l'exemple d'une résidence étudiante en ville, qui en application d'une norme minimale du POS, dispose d'un grand parking alors que les étudiants sont peu motorisés est particulièrement éloquent. Ce qui prouve qu'une norme en soi n'est jamais satisfaisante. C'est l'adaptation de celle-ci aux caractéristiques locales qui importent (d'où l'intérêt d'une réflexion préalable soignée). Les normes minimales sont en général plus utilisées pour les immeubles à destination de l'habitation. Variables géographiquement, elles permettent aux résidents de bénéficier du confort de leur véhicule par l'octroi d'une place de stationnement permanente. En outre, si le secteur est bien desservi par les transports en commun, cela peut inciter les résidents à renoncer à leur véhicule pour aller travailler si leur lieu de travail est dépourvu de places de stationnement (d'où l'intérêt de restreindre l'offre pour les immeubles de bureaux ou les commerces).

C'est pourquoi, pour les constructions de bureaux ou de commerces, des normes maximales sont imposées (au-delà desquelles la réalisation de places de stationnement n'est pas autorisée). Le plafond permet d'éviter notamment dans les secteurs denses et bien desservis, de réaliser un nombre de places plus élevé sans relation avec la qualité de la desserte en transports collectifs. Surtout que les promoteurs ont jusqu'alors réalisé plus de places que le document d'urbanisme ne le préconisait, la réalisation d'une place ayant une valeur commerciale évidente. L'instauration de normes plafond pour les activités était recommandée dès 1973 et on ne peut que déplorer qu'en Ile De France, par exemple aucune commune n'ait employé de normes plafond même si certaines d'entre elles, dans des secteurs centraux limités, n'ont pas imposé de normes plancher. Le document relatif au POS publié par la DGHUC en juillet 1999 confirme la possibilité d'exprimer la norme de l'article 12 du POS en maxima « si l'objectif poursuivi est de réduire les flux de circulation (...) sachant que les moyens de transports collectifs répondent de manière satisfaisante aux besoins de

déplacements ». La norme fourchette est à la fois une norme minimale et maximale. Par exemple, conformément aux prescriptions d'un PDU, le PLU devra fixer un nombre maximal de trois place par tranche entamée de 40 mètre carrés supplémentaires de SHON pour un immeuble de bureaux. Le PLU peut prévoir un nombre minimum de places de stationnement pour le même immeuble, par exemple il faudra obligatoirement prévoir une place de stationnement par tranche entamée de 40 mètres carrés supplémentaires de SHON.

Malgré une réflexion préalable à leur rédaction, à la charge de la commune qui met en œuvre différents critères pour connaître la norme la mieux adaptée aux besoins en stationnement, tout en respectant les prescriptions des documents d'urbanisme qui sont supérieurs au PLU, ces normes peuvent se révéler inadaptées voire absurdes.

c) Des normes parfois inadaptées

L'édiction d'une norme est, aujourd'hui un choix par défaut (I) d'autant que bien souvent certains aspects, pourtant fondamentaux dans l'élaboration d'une politique de stationnement cohérente, sont peu pris en compte (II). Reste que le PLU peut toujours envisager de réglementer le stationnement privé par le biais d'autres articles que l'article 12 du règlement du PLU pour pallier à l'inadaptation de ce dernier à certaines situations (III).

I) L'édiction d'une norme : un choix par défaut

Créées à une époque où les tissus urbains étaient déficitaires en places de stationnement, où la doctrine en vigueur tendait à adapter la ville à l'automobile et à offrir à tout actif travaillant dans un immeuble récent la possibilité de stationner sur son lieu d'emploi, les actuelles normes des POS sont souvent surévaluées et favorisent un usage accru de l'automobile. Les futurs PLU ont en charge de limiter ce phénomène et de développer des normes plus cohérentes. Dans les POS, elles sont rarement déterminées en lien avec la politique de la commune et à partir des besoins induits par cette politique. Concrètement, il existe souvent dans les communes et pour une catégorie d'immeubles donnée une norme unique sur l'ensemble du territoire communal, exprimée sous la forme d'un minimum de places de stationnement à réaliser.

Aujourd'hui, seules certaines zones de la Ville de Paris sont concernées sous la forme d'un maximum et d'un minimum. Pour le reste de la capitale, la norme concernant les bureaux varie de 10 à 20% de la SHON. Par contre, dans les communes de petite couronne, on trouve une norme minimum variant par exemple de 40 à 60% de la SHON. Cette norme ne

tient pas compte des conditions de desserte en transports en commun du secteur où elle s'applique, ni à l'intérieur de la commune, ni d'une commune à l'autre. La réflexion entamée sur la rédaction du futur PLU de la Ville de Paris envisage une réflexion sur le stationnement visant à renouveler les approches en la matière. La réflexion devra nécessairement porter sur les transports en commun, le choix de normes adaptées aux besoins, le développement de modes alternatifs de locomotion à savoir la marche à pied, le vélo (il faudra prévoir des emplacements à cet effet), etc.

Les politiques de stationnement ont jusqu'alors été peu satisfaisantes puisque certains aspects de la question, pourtant importants, ont été peu pris en compte.

II) Les aspects peu pris en compte par la réglementation en vigueur

Les documents d'urbanisme ne permettent pas de contrôler la gestion des places de stationnement une fois qu'elles ont été réalisées. Il existe peu de réglementation sur des composantes de gestion de stationnement. Aucun texte n'interdit l'usage par un migrant d'une place construite pour des logements. Ce phénomène est constaté aujourd'hui dans certains quartiers de Paris. Cependant, c'est aussi parfois une solution palliative efficace dans des secteurs où le déficit de places sur voirie est important. En outre, souvent aucune directive n'est envisagée pour les visiteurs qui sont la plupart du temps rejetés sur la voirie publique et les places, qui leur ont été destinées hors voirie par le biais des normes sont utilisées par les migrants (actif qui se déplace quotidiennement) ou les résidents. Les deux roues sont aussi peu pris en compte dans les POS (la création de locaux pour les deux roues n'est pour ainsi dire jamais évoquée par l'article 12 des POS) alors qu'ils constituent un mode de transport alternatif à la voiture non polluant et peu onéreux. Dans le cadre de la réflexion sur le PLU de la Ville de Paris, on cherche à favoriser ce mode de transport en mettant en place des aires de stationnement (par exemple : un local clos de 10 mètres carrés minimum en rez-de-chaussée des bâtiments).

Le règlement du PLU permet l'application de solutions alternatives à l'article 12 ou combinées avec ce dernier pour pallier à l'inadaptation éventuelle de la normalisation prévue par l'article 12 du PLU.

III) L'application de solutions alternatives ou combinées à l'article 12 du règlement du PLU

Le PLU peut aborder les thèmes suivants traitant du stationnement qui s'envisagent comme des solutions alternatives à l'article 12 du PLU :

- L'article 1 du PLU intitulé « occupation du sol interdite » permet de proscrire tout ou seulement certains types de stationnement.
- L'article 3 du PLU intitulé « accès et voirie » peut non seulement dimensionner les accès mais aussi imposer des accès uniques, mesure utile dans les quartiers piétonniers ou aux abords des secteurs dont la circulation est saturée.
- L'article 9 du PLU intitulé « emprise des constructions » peut limiter tout stationnement en superstructure ou de surface quand les parcelles de superficie réduite bénéficient d'une forte emprise.
- L'article 13 du PLU intitulé « espaces verts » peut demander un paysagement des aires de stationnement ou de limiter les emprises en sous-sol en exigeant des espaces verts en pleine terre.
- L'articles 6 à 8 du PLU intitulé « implantation des constructions par rapport aux voies ou par rapport aux limites séparatives » joue un rôle quant au stationnement dans la marge de reculement ou aux accès au fond des parcelles.

Selon les travaux issus de la réflexion du Groupe Technique associant la Direction de l'Urbanisme, la Direction de la Voirie et des Déplacements et l'Atelier Parisien de l'Urbanisme (APUR) qui réfléchissent sur la rédaction de l'article 12 du futur PLU de la Ville de Paris, il est envisagé en ce qui concerne les constructions à usage autre que l'habitation, qu'aucune norme ne soit imposée mais des limites seraient apportées en combinant l'article 12 et l'article 3 du PLU. En effet, en vertu de l'article 3 du PLU relatif aux conditions de desserte et de voirie, l'accès et la desserte de l'immeuble doivent être proportionnés à la nature et destination de l'immeuble, afin de sécuriser davantage les usagers de la voirie et les habitants.

L'article 12 du règlement de zone du PLU, élaboré à l'issue d'une réflexion globale de la commune intégrant les prescriptions du PDU met en exergue la normalisation comme traduction technique de la réglementation du stationnement privé. Cette normalisation, qui induit des obligations que les constructeurs devront respecter, a pu s'avérer parfois inadaptée, incohérente par rapport aux besoins en stationnement dans les anciens POS. Les futurs PLU, désireux de rompre avec ces pratiques s'orientent désormais vers l'élaboration d'un véritable projet urbain. Ils intègrent les paramètres relatifs à l'urbanisme, l'aménagement, l'environnement à travers lesquels le stationnement a un rôle fondamental. Encore faut-il que les politiques de stationnement répondent aux objectifs fixés par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains.

§3 Une politique de stationnement incertaine au regard des objectifs fixés par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains

La loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) constitue comme l'affirme Yves Jégouzo « une refonte profonde du droit de l'urbanisme³⁵ » et une des plus importantes réalisées depuis 1983. Les 209 articles sont regroupés autour de trois objectifs majeurs : le renouvellement urbain, la solidarité sociale et la cohérence à l'échelle de l'agglomération entre la planification urbaine et les politiques du logement social, des transports collectifs et de l'équipement commercial. Cette réforme a des incidences majeures sur la pratique du stationnement privé, domaine réglementaire qui doit satisfaire à deux objectifs de la loi SRU notamment au renouvellement urbain (A) et à la solidarité (B), le troisième objectif semble éloigné de la problématique en question.

A) La difficile prise en compte du renouvellement urbain par le stationnement privé

Le renouvellement urbain est l'objectif le plus nouveau de la loi SRU. On peut même dire que les auteurs du projet de loi ont voulu qu'il englobe toutes les autres cibles de la réforme : le renouvellement urbain doit permettre de lutter contre la ségrégation urbaine en évitant de rejeter certaines catégories sociales à la périphérie des villes et en « régénérant » (on remarque le goût du législateur pour de nouvelles notions au contenu flou et aléatoire, source d'insécurité juridique³⁶) les parties dégradées de la ville. Cet objectif constitue la voie du développement durable, principe relativement récent, apparu et défini en 1987 au niveau international (dans le Rapport élaboré par Gro Harlem Brundtland de 1987), mais qui n'est plus aujourd'hui considéré comme une simple profession de foi, sans portée juridique, non seulement au niveau international³⁷ mais aussi sur le plan interne avec la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La nécessité de prendre des mesures répondant à l'objectif du renouvellement urbain est issue d'un triple constat. Le premier réside dans la dégradation croissante de certaines parties du territoire urbain (friches industrielles, grands ensembles, copropriétés en difficulté). « Reconstruire la ville sur la ville » est ainsi devenu depuis plus d'une décennie l'un des objectifs majeurs des politiques urbaines françaises. Or le droit de l'urbanisme, tel qu'issu de

³⁵ Yves Jégouzo, La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, AJDA 20 janvier 2001, p.9.

³⁶ Patrick Hocrétaire, Sécurité et insécurité juridiques après la loi SRU, RFDA janvier-février 2003, p.141.

³⁷ Conférence de Rio sur l'environnement et le développement » tenue du 3 au 14 janvier 1992, Traité de Maastricht de 1992.

la loi de 1967 ne peut pas répondre à ces exigences, ainsi que l'ont démontré Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton³⁸. Le deuxième constat a trait à l'étalement croissant de la ville qui fragilise les espaces agricoles et naturels périurbains et dégrade l'environnement. Le troisième et dernier constat, qui concerne en priorité notre sujet porte sur la forte croissance des déplacements individuels qui représentent des trajets parcourus de plus en plus longs, mais dont la durée reste remarquablement stable (55 minutes en moyenne par personnes et par jour) en raison des investissements lourds réalisés sur les infrastructures routières. Ce modèle de fonctionnement de la ville est inséparable du modèle de la ville éclatée, les transports collectifs impliquant au contraire une ville compacte, modèle correspondant à l'objectif de développement durable en réduisant la pollution atmosphérique. Dans cette perspective, la pratique du stationnement privé revêt une importance de premier ordre.

La planification urbaine est reconfigurée en vue de lutter contre l'étalement urbain. Les mesures contraignantes en matière de stationnement privé doivent répondre à cette volonté. Or concilier une politique de stationnement privé, avec la recherche de renouvellement urbain, qui passe entre autres par des actions sur l'habitat existant, notamment du centre-ville n'est pas aisé. Cette revalorisation de l'habitat est opérée par la mise en œuvre de divers instruments juridiques tels que les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), les périmètres de restauration immobilière (PRI), les résorption de l'habitat (RHI). Or ces programmes déjà fortement coûteux non seulement pour les collectivités mais aussi pour les propriétaires butent souvent sur la question du stationnement privé. En effet, ces programmes ne sont pas soustraits au respect du PLU (ce document doit répondre à l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme qui prend en compte ces objectifs) et doivent prendre des mesures en matière de réalisation d'aires de stationnement privé. Mesures onéreuses qui augmentent de manière considérable le coût de création desdites places. D'une part, ces dernières sont créées sur le terrain d'assiette et vu le prix du foncier en centre-ville, ces travaux sont financièrement handicapants et d'autre part, dans l'hypothèse d'une impossibilité technique de les réaliser sur le terrain d'assiette, fait fréquent dans les centres anciens en raison de la rareté du foncier et de l'étroitesse des rues, les constructeurs ne peuvent se soustraire à cette obligation que par le biais de solutions de substitution, toutes aussi onéreuses. Les mesures posées par le document d'urbanisme en vigueur ne prennent parfois pas assez en compte les données économiques et elles s'opposent à la loi du marché. Certains auteurs de documents locaux d'urbanisme, conscients de ces difficultés, préfèrent ne

³⁸ Etienne Fatôme et Jean-Pierre Lebreton, Opération d'Aménagement et tissu urbain existant, Annuaire Français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000, Dalloz, p.129 ; v. également Gilles Godfrin, Aménagement urbain et bâti existant, préface de Jean-Bernard Auby, LGDJ, 1999.

pas réglementer le stationnement privé pour les opérations de renouvellement, afin d'en faciliter l'accomplissement.

Si la prise en compte de l'objectif de renouvellement urbain par la réglementation du stationnement privé est difficile, elle est plus satisfaisante en ce qui concerne l'objectif de solidarité.

B) La prise en compte satisfaisante de l'objectif de solidarité par la réglementation du stationnement

La loi SRU place au premier plan des objectifs recherchés l'exigence de solidarité ainsi définie par l'exposé des motifs : « Assurer le développement cohérent des territoires urbains, périurbains et ruraux qui forment ensemble un même bassin de vie, d'habitat et d'emploi, pour engager, dans les quartiers anciens et dégradés, des actions fortes de renouvellement urbain, pour assurer la mixité sociale dans des villes plus équilibrées, grâce à une plus grande diversité de l'habitat à l'échelle des quartiers, communes et agglomérations, dont l'Etat devra être le garant³⁹ ». La solidarité vise à lutter contre l'éclatement urbain et plus précisément contre la ségrégation sociale par l'habitat. Cet objectif est celui qui concerne le moins le droit de l'urbanisme.

Cet objectif n'est pas nouveau et avait été mis en évidence dans diverses lois⁴⁰. Le fait que le législateur réintervienne sur cet objectif met en évidence le fait qu'il n'a pas été atteint. Il est vrai que la solidarité n'est pas un objectif facile à atteindre, d'autant que la loi SRU n'apporte guère de remèdes novateurs à ce mal ancien. Cet objectif a pour finalité entre autres de lutter contre les ségrégations urbaines et d'assurer la mixité urbaine et sociale. Or imposer des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement privé revient à promouvoir la ségrégation urbaine. En théorie, on désire lutter contre le fonctionnalisme tel qu'issu de la charte d'Athènes⁴¹ selon laquelle « on ne peut remédier au « chaos entre les villes » du fait du machinisme et de la circulation automobile (...) qu'en imposant un zonage strict interdisant tout mélange de fonctions »⁴². Cette conception mécanique séparant les fonctions urbaines (domicile, activité, loisirs), loin de diminuer le trafic automobile comme le préconisait Le Corbusier accroît les déplacements individuels. La mixité urbaine rompt avec cette conception de l'aménagement et promeut le mélange des fonctions urbaines pour « faire

³⁹ Projet de loi, Doc. AN n° 2131, 2 février 2000, p.5.

⁴⁰ Loi 31 mai 1990 sur le droit au logement, Loi 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine, Loi d'orientation pour la ville 13 mai 1991, Loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville et loi 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion.

⁴¹ Le Corbusier, La charte d'Athènes, Editions de Minuit, 1957.

vivre l'ambition d'une ville solidaire dans une société solidaire et dans une France solidaire » (JOAN CR 9 mars 2000, p.1629). Cette mixité urbaine s'accompagne en toute logique d'une certaine mixité sociale dans la mesure où mélanger les fonctions urbaines revient à mélanger les catégories sociales. Or la pratique du stationnement privé, telle qu'elle résulte du PLU permet plus ou moins d'y répondre. En effet, certaines communes désirent remédier à la paupérisation de certains centres urbains (Marseille) et attirer de nouvelles populations plus aisées avec un pouvoir d'achat plus important à travers la promotion d'un objectif de mixité urbaine et sociale. Le stationnement y joue un rôle essentiel dans la mesure où il serait illusoire de vouloir attirer des populations favorisées largement motorisées, sans mettre à leur disposition des moyens de stationnement. Ainsi, notamment en centres urbains, il serait dangereux de ne pas imposer d'obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement privé.

En définitive, ne pas imposer de réglementation en matière de stationnement privé facilite les opérations sur le bâti existant dans un objectif de renouvellement urbain. En revanche, adopter la même stratégie ne permet pas de satisfaire l'objectif de mixité urbaine et sociale. La tâche qui incombe aux auteurs des documents d'urbanisme locaux est ingrate car ils ne pourront satisfaire à l'un des deux objectifs qu'au détriment de l'autre, d'autant que si le PLU ou la carte communale ne satisfait pas ces objectifs, ces documents seront susceptibles d'être censurés par le juge administratif sur le fondement de l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme.

Le stationnement est au cœur d'enjeux locaux puissants et contradictoires puisqu'il influe à la fois sur la composition sociale des quartiers, sur la localisations des activités tertiaires et commerciales, la circulation automobile, l'utilisation des transports en commun et des modes alternatifs à l'automobile. Une politique de stationnement privé doit être cohérente et doit de ce fait prendre en compte différents paramètres, véritables satellites du stationnement privé à savoir la qualité de la desserte en transports collectifs, la possibilité de se déplacer en vélo ou à pied, la proximité des commerces et des services, la destination et localisation urbaine des constructions. Cette cohérence passe par l'édiction de normes, modulables et adaptées aux besoins en stationnement. Si la normalisation prévue à l'article 12 du règlement de zone du PLU représente la traduction technique de la réglementation du stationnement, elle est l'apanage de ce document d'urbanisme local vu que la carte communale, instrument adapté aux petites communes réfractaires à s'engager dans la

⁴² Brigitte Phémolant et Philippe Baffert, Une nouvelle approche de l'aménagement et des questions de densité urbaine, BJDU 6/2000, p.374.

procédure longue, fastidieuse et onéreuse du PLU, ne contient aucune disposition relative au stationnement privé.

Section 2 La détermination d'une politique de stationnement privé dans la carte communale

Si le principe d'une réglementation adaptée aux cartes communales existait déjà avant la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, celle-ci érige les anciennes cartes communales (les MARNU) au rang de document d'urbanisme à part entière. Il s'agit d'un document réglementaire (§1), ce qui ne soustrait pas pour autant les constructeurs au respect d'obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement (§2).

§1) Un document d'urbanisme rudimentaire

Selon l'article L.124-1 du Code de l'Urbanisme tel qu'issu de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, la carte communale précise les modalités d'application de l'article L.111-1 dudit code, sur la base de la délimitation des secteurs constructibles opérée par la carte communale. En effet, au terme de l'article L.124-2 du Code de l'Urbanisme, la carte communale « délimite les secteurs dans lesquels les constructions sont autorisées et les secteurs où les constructions ne sont pas admises ». La carte communale est donc un plan de zones constructibles et de zones inconstructibles sauf exceptions. Ces zones sont définies par un ou plusieurs documents graphiques (C.urb. R.124-1 et R.124-3 nouveaux) ; eux-mêmes éclairés par un rapport de présentation dont le contenu est détaillé par le code (art. R. 124-2 nouveau). Son contenu est des plus rudimentaires et c'est le but même de ce document d'urbanisme. Le stationnement privé n'est pas réglementé dans le contenu de la carte communale, ce qui ne soustrait pas les pétitionnaires aux obligations en la matière.

§2) Le respect de la réglementation relative au stationnement privé

Dans les secteurs constructibles, l'application du Règlement National d'Urbanisme (RNU) permettra de délivrer les permis de construire sans qu'il soit besoin d'élaborer un règlement spécifique. Ainsi, la carte communale ne peut pas définir, comme le fait le PLU, des règles locales, par exemple la fixation d'un COS ou les obligations en matière de stationnement privé. La carte communale constitue le cadre juridique d'application des règles

générales d'urbanisme dites RNU, les modalités d'application ayant été précisées de manière conjointe entre l'Etat et la commune pour permettre l'instruction et la délivrance des autorisations d'utilisation des sols. Ainsi, comme le souligne une réponse ministérielle de 1995, « cette règle du jeu permet aux communes rurales de traduire les principes nécessaires à un aménagement équilibré de leur territoire et évite l'instruction au coup par coup des demandes de permis de construire, sans ligne directrice préalablement établie⁴³». Les dispositions du RNU relatives aux obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement deviennent par conséquent la règle applicable localement, celles-ci s'imposent à l'administration qui ne peut les ignorer sans commettre une erreur de droit pour l'instruction et la délivrance des autorisations de construire. En ce sens, la carte communale a pour effet de transformer les règles permissives initiales du RNU en règles normatives locales, substituant du même coup au pouvoir discrétionnaire de l'administration, dans le cadre des dispositions du RNU, une compétence liée dans le cadre des cartes communales.

A ce titre, le RNU est une norme d'encadrement des documents d'urbanisme locaux à savoir le PLU et la carte communale. Dans le cadre d'un PLU, le RNU est une réglementation complémentaire et s'applique avec ou sans PLU. En revanche, le RNU est une réglementation de substitution de la carte communale qui s'applique pour pallier à l'aspect rudimentaire de la carte communale et ne pas laisser les constructeurs agir au gré de leur fantaisie.

Section 3 Le Règlement National d'Urbanisme, une norme d'encadrement des documents d'urbanisme locaux

La réglementation en matière d'affectation et d'utilisation de l'espace, qui a été progressivement mise en place en France à partir de 1919, a d'abord été une réglementation locale. Elle avait, et a encore sa source dans les documents d'urbanisme réglementaires élaborés dans le cadre communal et intercommunal. Principalement pour pallier les lacunes que ce système de réglementation locale pouvait faire naître, le législateur a décidé, à l'article 91 de l'ancien code de l'urbanisme et de l'habitation, que des règles générales pourraient être édictées par décret en Conseil d'Etat. En application de cet article, un premier décret du 29 août 1955 est intervenu.

Dans l'édition des normes relatives au stationnement hors voirie, le champ d'application du RNU est étendu dans la mesure où il s'applique au PLU et à la carte

⁴³ Rép. Min., JO AN Q. 2 mai 1995, p.2307.

communale (§1). Sa portée juridique est renforcée en matière de stationnement privé (§2). Le contentieux en la matière illustre les incidences importantes du RNU sur la délivrance du permis de construire (§3).

§1) Un champ d'application étendu en matière de stationnement privé

Le principe commande que les dispositions du RNU relatives à la desserte par la voirie et du stationnement (il s'agit de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme) s'applique cumulativement avec un PLU en matière de stationnement privé, et en complément de la carte communale (A). Mais ce principe peut être assoupli dans le domaine des logements locatifs aidés en vue d'en faciliter la réalisation (B).

A) Le respect du principe

L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme sera une norme cumulative de la réglementation du PLU (1) et une norme complémentaire de la carte communale -le RNU complète ce document qui, de par la volonté du législateur n'a pas la possibilité d'intervenir en matière de stationnement- (2).

1) Le RNU, une norme cumulative au PLU

L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme donne la possibilité à l'autorité compétente, pour délivrer le permis de construire, la possibilité d'exiger du constructeur la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement des véhicules correspondant aux besoins des immeubles, en dehors des voies publiques.

L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme permet toujours un contrôle par le maire de la quantité suffisante des places de stationnement. Cet article est d'ordre public puisqu'il s'applique dans toutes les communes dotées ou non d'un PLU. Ce texte traitant de la desserte par les voies publiques et privées et des stationnements qui dispose que : « la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire » est d'application cumulable avec un PLU : le Conseil d'Etat reconnaît au préfet un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, à défaut de précision dans le PLU pour la catégorie de constructions envisagées, c'est en effet le RNU qui s'applique dans

ce cas ⁴⁴. L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme ouvre la possibilité aux maires d'exiger la réalisation de places correspondant aux besoins de l'immeuble à construire. A l'occasion de la délivrance d'un permis de construire, le maire peut exiger plus de places de stationnement que le pétitionnaire n'en prévoit, si les besoins des futurs habitants ou usagers le justifient. Le RNU s'applique notamment à défaut de règles d'urbanisme locales. Le silence éventuel d'un PLU en matière de stationnement hors voirie ne laisse donc pas une totale liberté aux maires et aux constructeurs !

La réalisation de places nouvelles n'est pas systématiquement exigée par le RNU si des aires de stationnement existent déjà sur le domaine public. Si ce n'est pas le cas, l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme prévoit donc la possibilité de subordonner la délivrance du permis de construire à la réalisation d'installations propres à assurer celui correspondant aux besoins de l'immeuble à construire.

2) Le RNU, une norme complémentaire de la carte communale

Eu égard à l'article L.124-2 alinéa 2 nouveau du Code de l'Urbanisme, la carte communale a seulement vocation à délimiter les zones où les constructions sont autorisées et celles où elles ne le sont pas. En d'autres termes, ce document correspond à un plan de zones constructibles et inconstructibles. Ces zones sont définies par un ou plusieurs documents graphiques, eux mêmes éclairés par un rapport de présentation. En l'absence de règlement, tel qu'énoncé dans le PLU pour élaborer les règles d'urbanisme locales, les autorisations individuelles ultérieures sont régies par le RNU⁴⁵.

B) Un principe assoupli

Depuis 1999, le maire se prévalant de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme peut exiger plus de places de stationnement que le constructeur n'en prévoit, dans la limite d'une place par logement neuf, s'il s'agit de logements aidés par l'Etat en vue d'en faciliter la réalisation pour les personnes défavorisées. En outre, cette obligation de réaliser au maximum une aire de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs également financés par un prêt de l'Etat. (Décret n°99-266 du 1^{er} avril 1999 (JO 9 avril 1999)).

⁴⁴ CE,23 juillet 1974, Chambre des métiers interdépartementale.

⁴⁵ C. urb.art.R.124-3, dernier alinéa.

§2) Une portée juridique renforcée en matière de stationnement privé

L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme est d'ordre public (A) et s'oppose à la fois aux permis de construire et de lotir (B), tout en conservant un caractère permissif (C).

A) Une règle d'ordre public

Jusqu'à la loi du 31 décembre 1976 les règles nationales d'urbanisme avaient vocation à s'appliquer dans toutes les communes. Dans un souci de clarification la loi du 31 décembre 1976 a posé le principe inverse : aux termes de l'article L.111-1 du Code de l'Urbanisme issu de ses dispositions, les règles nationales d'urbanisme s'appliquent dans toutes les communes à l'exception des territoires dotés d'un POS approuvé. Désormais, ces règles ont un caractère supplétif : elles ne s'appliquent qu'en l'absence de réglementation locale.

Toutefois, le législateur a prévu des exceptions à cette règle. Il a donné au gouvernement la possibilité de déterminer par décret en Conseil d'Etat celles de ces règles qui continueront à s'appliquer dans les territoires couverts par des documents d'urbanisme locaux. Il est conféré entre autres à l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme en quelque sorte un caractère d'ordre public car il est applicable dans les commune dotée d'un PLU ou d'un document en tenant lieu⁴⁶. Cet article s'applique concurremment avec la réglementation locale ayant le même objet. La règle la plus restrictive s'applique.

B).L'opposabilité de la règle

En raison de sa formulation, le RNU n'est pas opposable aux auteurs des SCOT et des PLU. Le problème se pose évidemment différemment pour les cartes communales qui ont pour objet de préciser les modalités d'application du RNU dans la commune. En matière de stationnement le RNU n'est opposable qu'aux seuls permis de construire.

C).Le caractère permissif de la règle

L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme qui a trait au stationnement privé a un caractère permissif car il dispose que le permis ne peut être refusé ou accordé que sous

⁴⁶ CE, 11 avril 1986, Louis Seigneurie, req. n° 51580.

réserve de l'observation des prescriptions spéciales contenues dans l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme. Cela laisse à l'autorité compétente une large marge d'appréciation.

§3) Le contrôle administratif applicable

L'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme permet toujours un contrôle par le juge, de la quantité suffisante de places de stationnement. Les tribunaux administratifs contrôlent le caractère nécessaire ou non des aires de stationnement exigées⁴⁷. Ainsi sont écartés des prétendus besoins nouveaux en stationnement, alors que les travaux avaient pour fin d'utiliser l'immeuble comme magasin de vente de détail⁴⁸. Un projet d'aménagement d'une discothèque est entaché d'erreur manifeste d'appréciation si le nombre d'aires de stationnement est insuffisant⁴⁹. En revanche, est considéré comme répondant aux exigences de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme la réalisation de 24 places de stationnement avec un accès assuré par un passage, sous un porche intérieur d'une largeur de 2,40 à 2,80 mètres et débouchant sur une rue ne supportant pas un trafic important⁵⁰. Le RNU s'applique, en principe cumulativement, avec un PLU (ainsi le silence éventuel de ce document en matière de stationnement privé n'exclut pas la possibilité d'obligations en la matière) en ce qui concerne la réglementation du stationnement. A ce titre, le juge administratif contrôle l'application de cette réglementation en fonction soit de prescriptions prévues par l'article 12 du règlement de zone du PLU soit de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme. La Cour Administrative d'Appel de Paris a dans un arrêt Association « Protection Thibault » de 2002 décidé que le maire de la commune de Lagny-sur-Marne, en estimant que le projet de construction d'un restaurant induisant des besoins en stationnement importants à proximité d'une zone d'activités ne pouvait être autorisé en réalisant les quarante places prévues par l'article 12 du POS, a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article R.111-4 dudit code. Ainsi, le juge administratif considère que si l'article 12 du PLU ne correspond pas aux besoins en stationnement pour la construction envisagée (les obligations prescrites peuvent être inférieures ou supérieures aux besoins) il peut censurer la délivrance

⁴⁷ CE, 23 mai 1969, Ministre de l'Équipement.

⁴⁸ CE, 8 juillet 1983, Gérard Babalian.

⁴⁹ CE, 13 mars 1989, Epoux Capelle.

⁵⁰ CAA Nantes, 18 décembre 1996, M. Santos).

du permis de construire sur la base de l'article R.111-4 dudit code. En règle générale, le juge s'appuie sur les dispositions de l'article 12 du PLU pour calculer le nombre de places à réaliser et pas sur les circonstances locales lesquelles ont déjà été prises en compte lors de l'élaboration de cette article par la commune. Mais, le juge peut s'appuyer également sur le RNU pour calculer le nombre de places nécessaires aux besoins de l'immeubles à construire, si ces dernières sont conformément au PLU estimées insuffisantes. Par conséquent, le RNU s'applique dans l'hypothèse où l'article 12 du PLU n'est pas adéquat à la situation à réglementer. Le champ d'application du RNU est très large et s'applique aussi en présence de règles d'urbanisme locales ! On peut alors légitimement douter de la pertinence de rédiger l'article 12 du PLU pour les autorités communales. N'est-ce pas une recentralisation des compétences notamment en matière de réglementation du stationnement privé ? Reste à savoir si le Conseil d'Etat confirmera une telle position, d'autant que celle-ci permet dans certains cas où la réglementation relative au stationnement est obsolète d'adapter davantage la règle aux circonstances locales (celles-ci évoluent plus rapidement que la règle).

Partie 2 L'application des obligations en matière de réalisations d'aires de stationnement

Le champ d'application des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement par la collectivité publique est étendu car même si le permis de construire est en principe le fait générateur de ces dernières, elles s'imposent également en l'absence de permis de construire. Par ailleurs, ces obligations sont à apprécier compte tenu de la nature, de l'importance ou de la situation du projet et s'appliquent peu importe la catégorie de construction envisagée ou la nature juridique de l'opération d'aménagement envisagée (Chapitre 1).

Les obligations en matière d'aires de stationnement figurent à l'article 12 du règlement de zone du PLU et à l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme applicable par ailleurs dans les communes disposant d'un PLU opposable aux tiers. Le constructeur doit satisfaire lui-même à ces exigences, sous peine de se voir refuser le permis de construire. Mais le contenu de ces obligations apparaissait excessivement rigoureux et d'application difficile pour les constructeurs. A ce titre, il a été instauré un mécanisme juridique permettant au constructeur, dans l'impossibilité technique de satisfaire aux obligations en matière d'aires de stationnement, d'être tenu quitte de ses obligations en recourant à des solutions de substitution. L'assouplissement du contenu des obligations en matière de stationnement hors voirie, initié par la doctrine administrative et confirmé par le législateur a permis à bon nombre de projets de voir le jour (Chapitre 2).

Chapitre 1 Un champ d'application étendu

Le champ d'application des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement est relativement étendu vu que peu importe l'existence ou non d'un permis de construire (Section 1), peu importe la catégorie de construction projetée (Section 2) et peu importe la nature juridique de l'opération d'aménagement envisagée (Section 3).

Section 1 Une application indépendante de la présence ou de l'absence d'un permis de construire

Si un constructeur doit respecter les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement pour que le permis de construire qu'il a demandé à l'administration lui soit octroyé (§1), les travaux sur bâtiments existants ou les aménagements intérieurs, qui ne nécessitent pas de permis de construire pour être autorisés, ne sont pas pour autant exclus du champ d'application de ces obligations (§2)

§1 L'existence d'un permis de construire, comme fait générateur des obligations en matière de stationnement privé

Un permis de construire ne sera octroyé au pétitionnaire que dans la mesure où les règles d'urbanisme nationales et locales seront respectées. Les normes relatives au stationnement prescrites dans l'article 12 du règlement de zone du PLU ou en cas de silence de ce dernier dans l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme devront être respectées pour permettre la délivrance de l'autorisation. A défaut de respect de la part du constructeur, le permis peut être refusé. En revanche, le permis peut être accordé en étant assorti de prescriptions spéciales dont le respect s'impose au bénéficiaire de l'autorisation de construire. Ces prescriptions trouvent leur fondement dans le règlement du PLU de la zone considérée ou dans les dispositions du RNU. Toutefois, un permis accordé assorti de prescriptions (en l'espèce, liées à l'installation de places de stationnement) dont la réalisation s'avère impossible (eu égard notamment à l'espace disponible sur le terrain d'assiette) est illégal ⁵¹.

⁵¹ CE, 12 décembre 1992, Epoux Léger, req. n° 106-685.

Les prescriptions ne doivent pas dénaturer le projet initial et nécessiter sa refonte, ce qui reviendrait à une modification du projet par l'autorité administrative.

§2 Le respect des obligations en matière de stationnement privé en l'absence de permis de construire

En règle générale, les travaux sur constructions existantes ne sont pas soumis à permis de construire mais les constructeurs ne sont pas pour autant soustraits au respect de la réglementation posées par le PLU.

Le principe commande que le constructeur doit respecter les obligations imposées par le PLU en ce qui concerne la réalisation d'aires de stationnement d'une part lors de travaux sur constructions existantes conformes à la réglementation d'urbanisme (A) et d'autre part, lors de travaux sur constructions existantes non conformes à la réglementation d'urbanisme (B).

A) Les travaux sur des constructions existantes conformes à la réglementation d'urbanisme

Les hypothèses de réhabilitation, d'extension, de changement d'affectation ou d'amélioration intérieure d'une construction constituent un problème particulièrement aigu pour le traitement des quartiers anciens. Contrairement à une idée reçue, en cas de permis de construire, les constructions existantes ne bénéficient pas systématiquement d'un droit acquis et le règlement doit explicitement prévoir les règles à appliquer. En cas de silence du PLU à ce sujet, une construction dont la réhabilitation demande un permis de construire doit respecter l'ensemble des règles édictées, dont les normes de stationnement. Les règlements prévoient donc toujours ces cas, mais les solutions sont variées. En général, seules les extensions doivent respecter les normes lorsqu'elles conduisent à une augmentation de la SHON supérieure à 100 mètres carrés ou à 20% de la SHON existante. Ces normes ne s'appliquant qu'à des tranches de SHON complètes, les calculs ne concernent pas les constructions de faible superficie, notamment les commerces et les entreprises artisanales très présents dans les centres urbains.

En revanche, les travaux sur constructions existantes ne seront pas soumis à permis de construire s'ils n'ont pas pour objet d'en changer la destination, d'en modifier l'aspect extérieur ou le volume ou de créer des niveaux supplémentaires. Et ce n'est pas parce que ces travaux échappent à une autorisation d'urbanisme, qu'ils ne doivent pas pour autant respecter

les règles d'urbanisme éventuellement applicables, notamment celles relatives au stationnement privé. Le juge administratif estime qu'il y aura changement de destination, facteur de la nécessité de demander un permis de construire, si les travaux en question ont des incidences sur les règles d'urbanisme en vigueur, le plus souvent par rapport aux règles de densité et de stationnement. En ce sens, le tribunal administratif de Lille a estimé qu'un permis de construire était nécessaire pour l'aménagement de sept studios dans un immeuble en raison de l'augmentation de la fréquentation de l'immeuble et les incidences des travaux en matière de stationnement⁵². Mais l'incertitude demeure sur la notion de changement de destination malgré une jurisprudence et des réponses ministérielles abondantes, d'autant que le juge judiciaire ne privilégie pas ce critère pour qualifier un changement de destination (il utilise la destination fonctionnelle de l'immeuble). Si le permis de construire ne doit pas être octroyé pour autoriser les travaux sur la construction existante, le constructeur doit tout de même respecter les normes relatives au stationnement.

En l'absence de permis de construire, le contrôle de la conformité des travaux sera dès lors impossible ! Mais les infractions constatées seront poursuivies sur le fondement de l'article L.160-1 du Code de l'Urbanisme.

De la même façon, les obligations de réalisation d'aires de stationnement imposées par les PLU doivent être également respectées dans les cas d'aménagement intérieur de locaux existants ne nécessitant pas d'autorisation d'urbanisme. Un amendement parlementaire, intervenu dans le cadre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) l'a effectivement précisé pour mettre fin à des incertitudes jurisprudentielles. En revanche, le texte de loi, qui dans des cas particuliers permet à l'autorité qui délivre l'autorisation d'urbanisme de dispenser le constructeur de réaliser une partie des aires de stationnement, n'a pas été modifié. Ce n'est qu'à l'occasion d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux que cette dispense peut être décidée. Dans ce cas, le constructeur peut acquitter la participation pour non réalisation d'aires de stationnement. Il en résulte une situation paradoxale : les personnes qui réalisent des travaux non soumis à autorisation ne bénéficient pas de la même souplesse que celles qui bénéficient d'un permis de construire. La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction a engagé une concertation avec les représentants des organisations professionnelles en vue de préparer une réforme d'ensemble des autorisations d'urbanisme⁵³.

⁵² TA Lille, 16 janvier 1992, M. Mathis, req. n° 16179. CE, 25 juin 1986, ministre de l'Urbanisme contre Commune de Digne, req. n°89278 :les travaux de transformation d'un garage en agence bancaire nécessite davantage de stationnement.

⁵³ JO AN Q, 30 décembre 2002, p.5260.

L'obligation pour le constructeur de respecter les normes relatives au stationnement hors voirie même en l'absence d'autorisation, existait avant la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains, mais n'étant pas clairement posée cette obligation était source de confusion. C'est pourquoi le législateur est intervenu pour mettre fin à ces incertitudes : « si les travaux ou constructions ne sont pas soumis à l'obtention d'une autorisation prévue à l'article L.421-1, les dispositions contenues dans le plan local d'urbanisme relatives à la réalisation d'aires de stationnement s'appliquent ». Au premier abord, la réforme introduite par la loi SRU paraît superflue. Selon le commentaire proposé par la circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001, l'alinéa précité de l'article 34 « confirme (...) que les obligations imposées par les documents d'urbanisme en matière de places de stationnement s'imposent aux travaux non soumis à autorisation de construire ». L'origine de cet alinéa « stationnement » est significative. Le projet de loi déposé par le gouvernement était muet sur ce point. Le texte définitif est issu d'un amendement présenté à l'Assemblée Nationale par M. Rimbart, rapporteur du projet de loi, et M. Cacheux, député⁵⁴. Ce dernier a évoqué le cas des maisons bourgeoises transformées en plusieurs studios. La transformation n'exige ni permis de construire ni déclaration préalable ; mais les règles de stationnement sont violées. Ce qui a suffi pour que l'amendement soit qualifié « d'excellent » et accepté par la commission et le gouvernement. Cette disposition vient valider une situation confuse⁵⁵

B) Les travaux sur des constructions existantes non conformes à la réglementation d'urbanisme

La question du devenir du bâti existant non conforme à la réglementation d'urbanisme est cruciale en matière de renouvellement urbain, qui implique une intervention sur le bâti existant. Cette intervention est d'autant plus problématique pour les constructeurs lorsque la construction sur laquelle ils veulent faire des travaux est rendue non conforme du fait d'une évolution de la réglementation d'urbanisme. Comme le soulignait M. de la Verpillière dans ses conclusions sur l'arrêt Mme Sekler⁵⁶ « les plans d'urbanisme sont révisés de plus en plus fréquemment dans le sens d'une sévérité accrue des prescriptions applicables aux centres-villes : densité, hauteur de constructions, espaces verts, places de stationnement. ». La non-conformité des constructions existantes est indépendante de la volonté des constructeurs. C'est pourquoi, il est exclu de les empêcher d'intervenir sur leur

⁵⁴ 3eme Séance du 14 mars 2000 : JO déb. P.1964.

⁵⁵ Georges Liet-Vaux, Une disposition inopportune concernant les aires de stationnement aménagées en violation des règles d'urbanisme, RDI mars/avril 2002, p.123.

⁵⁶ CE, 27 mai 1988, Mme Seckler, Rec. CE 223 ; RFDA 1989. 321, concl. De La Verpillière.

construction en gelant cette dernière du fait de sa non-conformité avec les règles d'urbanisme en vigueur, d'autant que le gel des constructions existantes rendues non conformes à la réglementation d'urbanisme irait à l'encontre de la philosophie de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains qui donne une priorité au renouvellement urbain, induisant une intervention sur le bâti existant et une maîtrise du foncier. A cet effet, l'arrêt de principe en la matière est l'arrêt Mme Sekler du 27 mai 1988 précité autorise des travaux sur ce type de constructions : « la circonstance qu'une construction existante n'est pas conforme à une ou plusieurs dispositions d'un plan d'occupation des sols régulièrement approuvé ne s'oppose pas, en l'absence de dispositions de ce plan spécialement applicables à la modification des immeubles existants, à la délivrance ultérieure d'un permis de construire s'il s'agit de travaux qui, ou bien doivent rendre l'immeuble plus conforme aux dispositions réglementaires méconnues, ou bien sont étrangers à ces dispositions ».

La mise en œuvre de ces conditions peut être problématique du fait des concepts de « plus grande conformité » et de « travaux étrangers » qui se révèlent flous. En l'occurrence, la notion de « plus grande conformité » est d'application délicate en matière de réalisation d'aires de stationnement. En effet, dès lors que les travaux ne sont pas étrangers à la règle du PLU relative au stationnement privé (ce qui est le cas lorsque le PLU fixe ce nombre en fonction de la destination et/ou de la surface de plancher des immeubles et que les travaux sur un immeuble qui ne possède pas toutes les places de stationnement ont pour objet soit d'en changer la destination soit d'augmenter la surface de plancher, soit les deux à la fois), il faut distinguer les travaux qui emportent seulement une augmentation de la surface de plancher et ceux qui entraînent un changement de destination de la construction. S'il y a changement de destination, le constructeur devra prévoir toutes les places de stationnement correspondant à la nouvelle destination de l'immeuble⁵⁷. L'immeuble sera conforme à la réglementation relative au stationnement privé, ce qui ne répond à la notion de « plus grande conformité » préconisée par l'arrêt Mme Sekler précité. En matière de stationnement privé, il s'agit d'une obligation de conformité qui va au-delà de la simple règle de « plus grande conformité » dans la mesure où on n'exige pas que les immeubles deviennent plus conformes mais soient conformes à la réglementation d'urbanisme, qui est souvent exclusivement adaptée aux constructions nouvelles. Par ailleurs, s'agissant des travaux qui emportent seulement création de SHON supplémentaire, seules sont exigibles les places de stationnement supplémentaires qui correspondent à l'augmentation de la surface de plancher de la construction⁵⁸. En d'autres termes, l'immeuble ne doit pas être rendu moins conforme à la réglementation applicable et

⁵⁷ CE, 29 juin 1990, SCI Société de gestion d'investissement, req. n° 82 278.

⁵⁸ CE, 13 octobre 1993, Société Buffalo Grill.

non pas plus conforme comme le préconisait l'arrêt Mme Sekler précité. On peut donc constater que ces deux hypothèses ne respectent le principe établi par la jurisprudence Mme Sekler précitée⁵⁹. Le Conseil d'Etat s'éloigne des principes qu'il avait lui-même posés dans la mesure le concept de « plus grande conformité » n'a en lui-même pas de sens, l'immeuble étant soit purement et simplement conforme à la réglementation, soit n'aggravant pas la situation existante par la réalisation du nombre de places supplémentaires correspondants aux besoins supplémentaires. La jurisprudence Sekler est par conséquent vidée de son contenu ! A tout le moins, l'immeuble ne doit pas être moins conforme à la réglementation.

De ces incertitudes jurisprudentielles, résulte une grande insécurité juridique pour les constructeurs, d'autant que ni la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, ni celle du 3 juillet 2003 Urbanisme et Habitat ne sont intervenues en la matière pour clarifier cette situation.

Si la jurisprudence Sekler est d'application problématique en ce qui concerne le stationnement privé, le Conseil d'Etat autorise, comme il le précise dans l'arrêt Sekler, que les collectivités locales n'appliquent pas cette jurisprudence, qui souffre de confusions notamment dans le domaine du stationnement privé, en édictant dans leur PLU des règles spéciales pour le bâti existant dont elles connaissent la non-conformité avec la nouvelle réglementation. Le bâti existant doit être traité de façon différente. Il est exclu d'imposer les mêmes obligations en matière de travaux sur des bâtiments existants qu'en matière de constructions nouvelles. Ce qui paraît assez logique vu qu'intervenir sur l'existant entraîne la délicate confrontation de la réglementation ancienne à celle en vigueur. Le contenu du PLU doit prévoir l'évolution du bâti existant afin de permettre la réalisation concrète de l'objectif de renouvellement urbain. A titre d'exemple, il est possible de souligner que, dès 1994, la Ville de Paris a adopté, lors de la révision de son POS, une disposition exemptant du respect des normes relatives au stationnement privé pour les bâtiments existants dont les planchers sont conservés qu'ils fassent ou non l'objet d'un changement de destination.

En outre, d'autres solutions, permettant de contourner l'application de la jurisprudence Sekler peuvent être envisagées. Les collectivités locales peuvent dans leur PLU décider de ne pas imposer de normes de stationnement pour les travaux sur constructions existantes non conformes à la réglementation d'urbanisme. Si le secteur est composé de bâti existant et que des constructions nouvelles peuvent être envisagées, les auteurs du PLU peuvent décider de faire supporter le déficit en places de stationnement (induit par l'absence d'obligations pour les constructions existantes non conformes à la réglementation d'urbanisme) par les constructeurs d'immeubles nouveaux. Rappelons que le Droit de

⁵⁹ E. Fatôme, Les règles de fond, RDI, octobre-décembre 2000.

l'Urbanisme reste un droit fortement discriminatoire ! Cette solution est inapplicable dans les quartiers anciens dans la mesure où la rareté du foncier ne permet pas la réalisation de nouveaux projets de constructions (sauf les cas de démolition-reconstruction).

Section 2 Une application indépendante de la catégorie de la construction projetée

Les dispositions des documents d'urbanisme réglementant le stationnement des automobiles ont pour objet d'assurer une adéquation entre le développement urbain et la présence de véhicules qu'une telle croissance induit. Ces règles ne sont pas toujours opérantes parce que le législateur a prévu des dispositions spécifiques pour dispenser certaines opérations de leur respect. Tout d'abord, le pouvoir discrétionnaire des auteurs des PLU est limité par les lois des 21 juillet 1994 et 29 juillet 1998, modifiant l'article L.123-2-1 du Code de l'Urbanisme ancien (devenu l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme) qui ont accordé des faveurs aux logements locatifs aidés (§1). En outre, la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains dans son article 34-3 (article L.421-3 nouveau) fixe des plafonds au nombre d'aires de stationnement exigibles pour les grandes surfaces commerciales et les équipements cinématographiques soumis à autorisation (§2).

§1 Les logements locatifs financés par un prêt aidé de l'Etat

Il ne peut, nonobstant toute disposition des documents d'urbanisme, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement, lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat. Les PLU peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements.

L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs aidés, y compris dans les cas où ces travaux s'accompagnent de la création de SHON, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat⁶⁰.

En effet, l'aménagement d'espaces spécifiques destinés au stationnement des véhicules revient cher. Aussi, pour encourager le logement des personnes défavorisées, le

⁶⁰ C.urb., art. L.421-3, al. 9 et 10 mod. par L. n° 2000-1208, 13 déc. 2000, art.34-2.

législateur a introduit dès 1990, dans le Code de l'Urbanisme, une mesure particulière, réformée depuis par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, selon laquelle une telle disposition, louable dans son principe, peut avoir des effets pervers. Elle tend à favoriser la réalisation d'ensemble sociaux et donc une mixité sociale. Mais comment contrôler si les occupants de l'immeuble ayant bénéficié de cette mesure rempliront les conditions prévues par la loi ? Que se passe-t-il si l'occupant théoriquement démuni change de statut. Convenons que le contrôle des flux de circulation et de stationnement n'est nullement favorisé par ce type de politique mélangeant des objectifs contradictoires.

Par ailleurs, des dispositions spécifiques relatives aux surfaces commerciales et aux équipements cinématographiques viennent encadrer le pouvoir discrétionnaire des auteurs des PLU.

§2 Les surfaces commerciales et les équipements cinématographiques

En modifiant l'article L. 421-3 du Code de l'Urbanisme, l'article 34 de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains apporte un certain nombre de limitations relatives à la surface des aires de stationnement des commerces soumis à autorisation d'exploitation commerciale et des équipements cinématographiques soumis à cette même autorisation. Désormais, nonobstant toutes dispositions contraires de documents d'urbanisme, l'emprise au sol des surfaces, bâties ou non bâties, affectées aux aires de stationnement annexes à des constructions ne peut excéder : une fois et demi la SHON des bâtiments affectés aux commerces, s'agissant des constructions à destination commerciale et une place de stationnement pour trois fauteuil, s'agissant des équipements cinématographique.

Ces dispositions qui mettent en œuvre une discrimination positive en faveur des transports collectifs concernent des équipements qui drainent énormément de clientèle. Le but étant non pas de la limiter mais de la faire renoncer à l'utilisation de la voiture personnelle pour se déplacer en transports en commun. Mais à notre sens la limite d'un tel système réside dans le fait qu'à l'inverse des normes plafond fixées par le PDU en raison de la présence d'une desserte satisfaisante en transports en commun, les normes en la matière sont des impératifs indépendants de considérations tirées de la présence des transports collectifs.

Si, les obligations en matière de réalisation d'aires privé de stationnement s'appliquent à des constructions ou à des travaux soumis ou non à permis de construire et à toutes les catégories de constructions projetées, leur champ d'application s'étend aussi aux opérations d'urbanisme.

Section 3 Une application indépendante de la nature de l'opération d'aménagement envisagée

Le lotisseur n'est pas exempté du respect des obligations en matière de réalisation d'aires privées de stationnement, il doit viabiliser les terrains parce qu'il accomplit une opération d'urbanisme et pour permettre la commercialisation des lots. En effet, l'arrêté d'autorisation impose en tant que de besoin « l'exécution par le lotisseur, le cas échéant par tranche, compte tenu notamment du programme de travaux présenté par lui (...) de tous travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement du lotissement, notamment en ce qui concerne (...) les aires de stationnement » (C.urb., art. R.315-29, a). Le lotisseur doit assumer les travaux d'aménagement des terrains. L'administration dispose de pouvoirs quasi discrétionnaires, sauf erreur manifeste d'appréciation, pour imposer ces travaux dans l'autorisation de lotir, bien qu'en pratique leur nature et leur importance soient négociées au cours d'une concertation préalable à l'issue de laquelle le lotisseur les prévoit lui-même dans son dossier de demande d'autorisation. En revanche, l'administration ne peut plus imposer de travaux supplémentaires après l'autorisation de lotir, qui est créatrice de droits acquis, si ce n'est à l'occasion d'une modification de l'autorisation initiale ⁶¹ et lorsque, du fait de la caducité de l'autorisation initiale, une autre autorisation est nécessaire. Dans un lotissement, les normes relatives au stationnement peuvent être issues soit du PLU lui-même soit du règlement du lotissement. En effet, le règlement existe s'il apporte « des compléments aux règles d'urbanisme en vigueur » (C.urb.,art.315-5). Le règlement du lotissement est donc purement facultatif. Autrement dit, si la réglementation sur le stationnement privé du PLU est suffisante et assez précise (les normes sont quantifiées), le règlement du lotissement est inutile. En revanche, si la réglementation est absente (la rédaction de l'article 12 du PLU relatif aux obligations des constructeurs en matière de réalisation d'aires de stationnement est facultative dans le PLU) ou insuffisante et imprécise dans le PLU, le règlement du lotissement fixe « les règles d'urbanisme applicables dans le lotissement » (C.urb., art. R.315-29, d). Le règlement du lotissement peut donc comporter des règles relatives aux modalités d'implantation des bâtiments, à l'aspect extérieur des constructions, aux clôtures, aux obligations relatives aux aires de stationnement, etc.

La loi SRU dans ses articles 7, 8, et 9 introduit dans le régime des zones d'aménagement concerté (ZAC) d'importantes réformes, inspirées pour l'essentiel, par le souci de faire en sorte que la ZAC s'articule parfaitement avec l'environnement urbain dans

lequel elle s'inscrit. On relèvera d'ores et déjà que les règles d'urbanisme propres à la ZAC ne feront pas l'objet d'un PAZ autonome qui est désormais exclu au profit d'une insertion immédiate dans le PLU. La portée de la disparition du PAZ sera différente selon que la commune sur le territoire de laquelle la ZAC est créée, est ou non dotée d'un PLU. Dans les communes dotées d'un PLU, en vertu des dispositions du nouvel article L.123-3 du Code de l'Urbanisme, le document d'urbanisme applicable à l'intérieur de ces ZAC est le PLU de la commune. Il faudra donc appliquer dans la ZAC la réglementation relative au stationnement privé du PLU (l'aménagement et l'équipement de la zone sont réalisés dans le respect des règles d'urbanisme en vigueur). Mais, à l'intérieur de la ZAC, le PLU a un contenu spécifique puisque l'article L.123-3 du Code de l'Urbanisme prévoit d'une part que « dans les zones d'aménagement concerté, le plan local d'urbanisme précise [il s'agit d'une obligation] a) la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer ; b) la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts ». Il peut également déterminer la SHON « dont la construction est autorisée dans chaque îlot, en fonction le cas échéant, de la nature et de la destination des bâtiments ». On remarquera que cette disposition est facultative. Dans les communes non dotées d'un PLU, la réglementation applicable à l'intérieur de la zone est soit le RNU, soit une carte communale. Mais la loi ne prévoit aucun contenu spécifique pour ces documents. Donc, il n'y aura pas de localisation des équipements publics et de détermination d'une SHON par îlot⁶².

Chapitre 2 Un contenu assoupli

La réglementation applicable en matière de réalisation d'aires de stationnement, hors voirie revêt un contenu précis, qui doit être respecté par les constructeurs. Ce contenu résulte de la stricte application de l'article 12 du PLU ou du RNU, mais pour tempérer la rigueur de ce dispositif qui peut parfois handicaper les constructeurs, le législateur a imaginé des solutions de substitution qui en permettent la réalisation hors du terrain d'assiette, en cas d'impossibilité matérielle de réaliser ces aires de stationnement sur le terrain d'assiette. Ainsi, la mise en œuvre de ces obligations répond à la volonté claire et manifeste du législateur d'assouplir le système afin de faciliter le respect de ces obligations (Section 1). Par ailleurs, le

⁶¹ CE, 9 décembre 1959, Sauvageot, req. n°42.866.

⁶² Etienne Fatôme, Le nouveau régime juridique des ZAC, BJDU 6/2000, p.394.

contenu de ces obligations recouvre la réalisation matérielle des aires de stationnement par le constructeur (Section 2).

Section 1 La mise en oeuvre des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement

En principe, le PLU ou le RNU impose des obligations en matière de stationnement hors des voies publiques aux constructions envisagées. Ces aires de stationnement doivent être réalisées sur le terrain d'assiette de la construction (§1). Mais ces obligations se heurtent parfois à des impératifs techniques empêchant la réalisation de ces aires sur le terrain d'assiette, c'est pourquoi le législateur a imaginé des solutions de remplacement afin d'assouplir ce système (§2).

§1 L'application des normes de stationnement

Les obligations en matière de stationnement privé, figurant à l'article 12 du PLU et en cas de silence de ce dernier ou en son absence à l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme, sont à apprécier compte tenu de la nature, de l'importance et de la situation de la construction. En d'autres termes, la norme varie en fonction de la catégorie de la construction projetée (A).

Mais ces obligations se révèlent parfois trop restrictives, augmentant pour les constructeurs le coût de réalisation de manière non négligeable (B).

A) Le choix de la norme en fonction de la construction projetée

Les normes sont modulées en fonction de la nature, de l'importance et de la situation géographique du projet de construction de façon à donner une réponse adaptée aux besoins en stationnement liés à la construction. Les exigences du PLU en matière de stationnement des véhicules doivent être respectées, même s'il existe des capacités excédentaires de stationnement ⁶³.

Dans l'article 12 du règlement de zone du POS ou du PLU, les normes sont en premier lieu modulées en fonction de la zone de réception de la construction. Par exemple, la zone urbaine (dite zone U) du règlement du POS de Marseille de décembre 2000 est divisée en plusieurs parties en fonction du secteur que la commune désire réglementer. A titre

⁶³ CAA Nantes, 26 juin 1996, District de l'agglomération nantaise : BJDU n°5/1996, p.355, concl. Isaïa.

purement indicatif, la zone UA correspond à la caractérisation de noyaux villageois ayant pour objectif la conservation des structures urbaines traditionnelles (alignement, continuité et hauteur limitée). La zone UC se différencie, dans la mesure où elle traite des zones périphériques, d'extension urbaine dont l'urbanisation est à dominante d'immeubles collectifs (autorisation de hauteur et COS plus élevé). La zone UD, quant à elle, est une zone périphérique de transition sous forme de maisons de ville (hauteur limitée et conditions d'implantation souples)⁶⁴. L'article 12 relatif aux obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement incombant aux constructeurs est décliné à l'intérieur de ces divers zonages, dont nous avons fait une liste non exhaustive. Nous pouvons remarquer aisément que les obligations sont différentes d'une zone à une autre. Cette constatation prouve que les obligations relatives au stationnement hors voirie publique varient en fonction de la situation de la zone, ceci afin de s'adapter avec davantage de précision aux circonstances locales (comme nous l'avons déjà évoqué, il serait absurde d'imposer les mêmes obligations en centre-ville qu'en périphérie !). Pour illustrer ce propos, remarquons que si chaque article des zones UA, UC et UD, pour ne citer qu'elles, débute de façon similaire par cette phrase introductive : « le stationnement des véhicules correspondant aux fonction des constructions est assuré hors des voies publiques », les normes sont modulées ensuite. En effet, il est exigé pour les constructions à vocation d'habitat en premier lieu une place de stationnement par tranche entamée de 70 mètres carrés avec un minimum de une place et un maximum de trois places par logement dans la zone UA, en deuxième lieu une place minimum par tranche entamée de 70 mètres carrés de SHON avec un minimum de une place par logement collectif et deux places par logement en maison individuelle pour les zones UC et UD. Il est à noter que pour les zones UC et UD qui correspondent à des secteurs périphériques, il n'y a pas de distinction entre les constructions neuves et celles déjà existantes (les normes sont assimilées dans ces zones car la réhabilitation et l'extension ne posent pas de problème, elles ne souffrent ni de la rareté et de l'aspect onéreux du foncier), alors que la zone UA évoque explicitement les opérations d'extension et de réhabilitation qui revêtent une importance accrue dans ce secteur compte tenu qu'il correspond à des noyaux villageois conservant des structures urbaines traditionnelles à aérer et à moderniser⁶⁵.

Force est de constater que les normes sont modulées en fonction des constructions et de leur secteur géographique. Ainsi, le permis de construire doit contenir la catégorie de la construction pour permettre de choisir la norme qui doit s'appliquer. L'article R.123-9 du Code de l'Urbanisme prévoit que les règles et notamment celles relatives au stationnement

⁶⁴ POS Marseille DCM du 22 décembre 2000.

⁶⁵ V. Annexes.

privé pour ce qui nous concerne « peuvent être différentes, dans une même zone, selon que les constructions sont destinées à l'habitation, l'hébergement hôtelier, aux bureaux, au commerce, à l'artisanat, à l'industrie, à l'exploitation agricole ou forestière, à la fonction d'entrepôt (...) ». Les normes sont modulées compte tenu des neuf destinations dudit article. Il incombe au pétitionnaire et, le cas échéant au service instructeur du permis de construire de choisir la catégorie correspondant à la construction et d'appliquer la norme afférente.

La question est plus délicate si la construction ne correspond à aucune catégorie. La technique de l'assimilation permet de pallier cette difficulté. En effet, les neuf destinations (précitées) contenues dans le règlement de zones du PLU, ne recouvrent pas toutes les catégories de constructions. Par exemple, une discothèque n'est pas en tant que telle énumérée. Or il faut lui appliquer une réglementation en matière de stationnement privé ! De ce fait, le principe de l'assimilation permet de pallier cette carence. Les décisions jurisprudentielles validant le principe de l'assimilation sont particulièrement claires et évidentes et permettent de ce fait d'appliquer des normes de stationnement à toutes les catégories de constructions sans exception aucune. Une officine de pharmacie d'une superficie de 83 mètres carrés est assimilée à un local commercial pour lequel aucune norme n'est fixée par le règlement de zones du POS⁶⁶. En revanche, un ensemble composé d'un centre de loisir, de deux restaurants scolaires, de salles de garderie et de classes, de bureaux ne rentrent pas dans la catégorie des services et activités au sens de l'article 12 du POS dès lors que cet ensemble est destiné à être utilisé par les enfants de l'école et non par le public⁶⁷.

Les règles d'urbanisme relatives au stationnement privé sont placées depuis longtemps au cœur d'enjeux puissants. Les constructeurs soumis au respect de ces obligations sont confrontés à des contraintes financières et commerciales, non prises en compte par les auteurs du PLU ou par l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme qui est d'ordre public. La loi ignore souvent la loi du marché alors qu'une compréhension complète et rigoureuse de l'Urbanisme n'est pas viable sans une prise en considération de données économiques, ces deux domaines étant intrinsèquement liés.

B) Les enjeux d'obligations excessivement restrictives

Nous pouvons remarquer qu'imposer des obligations en matière de stationnement privé, peut induire une augmentation des coûts de réalisation des projets de constructions importants pouvant faire douter de la viabilité d'un projet à long terme, notamment en ce qui

⁶⁶ CE, 22 février 1995, Société civile immobilière du Colonel Fabien, consorts Ravachol.

⁶⁷ CE, 3 juin 1994, Commune de Crosne c / MM. Dechaux-Blanc et Glotin, Req. n°109.409.

concerne les projets immobiliers de logements collectifs en général plutôt ambitieux. En effet, la réalisation d'une place est relativement onéreuse. En surface, elle revient plus ou moins cher en fonction de la rareté et du prix du foncier (c'est pourquoi en centre-ville où le foncier est plus cher et plus rare qu'en périphérie, il est moins aisé de satisfaire aux exigences en matière de stationnement hors de la voirie publique). La réalisation d'une aire de stationnement en sous-sol est encore plus onéreuse. Le stationnement peut amener les promoteurs soit à réduire leur programme soit à l'abandonner complètement.

En outre, la finalité première de l'article 12 du PLU est de désengorger les voies publiques et de diminuer le stationnement sauvage. Or, souvent, la mesure envisagée produit l'effet inverse car les autorités locales ont parfois tendance, surtout en ce qui concerne le logement, à imposer aux promoteurs en matière de construction d'immeubles collectifs des normes élevées, créant des places excédentaires par rapport aux besoins des constructions (en matière de constructions de bureaux, elles fixent des normes maximales). Les autorités espéraient par ce biais désengorger les voies publiques. Or, la pratique a révélé que les prix demandés à l'occasion de la vente des appartements par les promoteurs sont tels que de nombreux acquéreurs répugnent à investir dans une place de stationnement, préférant stationner sur la voie publique. Il pourrait être envisagé d'imposer la mise à disposition d'un emplacement de stationnement à l'acquéreur sans paiement d'un prix, dans la mesure où le prix du mètre carré semble intégrer le coût de réalisation des places de stationnement. Mais en l'état actuel des choses, les opérations de vente sont libres ! Les promoteurs préfèrent souvent utiliser une place de stationnement qui revêt une valeur commerciale évidente pour augmenter les prix de vente.

Enfin, les promoteurs font supporter le coût supplémentaire de la réalisation de cette place de stationnement aux éventuels acquéreurs plutôt que de l'imputer sur leur propre bénéfice. La promotion immobilière n'a pas un but philanthropique. Les prix de vente augmentent, la règle est in fine supportée, non par le promoteur à qui elle est expressément imposée, mais par les futurs acquéreurs.

Ainsi, la réglementation imaginée par les auteurs du stationnement privé part d'une bonne intention mais elle n'est pas souvent en adéquation avec les données économiques et financières du projet de construction. La promotion immobilière étant dénuée de finalité philanthropique, la réglementation du stationnement, ne prenant pas suffisamment en compte la loi du marché et la dimension économique des enjeux paraît inadaptée au marché. La rigueur des règles concernant le stationnement privé se concilie difficilement avec la souplesse exigée par le marché.

Conscient de ces difficultés, le législateur dès 1976 a prévu des solutions alternatives si réaliser une place de stationnement sur le terrain d'assiette se révéler être une exigence impossible.

§2) L'impossibilité de réaliser des aires de stationnement, comme condition de la mise en œuvre de solutions de substitution

L'impossibilité de réaliser les aires de stationnement sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat doit être objective, résultant de motifs d'ordre technique, urbanistique ou architectural (A). Il faut en apprécier l'existence, ce qui le cas échéant incombe au juge administratif (B).

A) La nature juridique de l'impossibilité

Si l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme qui dispose « lorsque le pétitionnaire ne peut satisfaire lui-même aux obligations imposées par un document d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement, il peut être tenu quitte de ces obligations en, justifiant pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation, soit de l'acquisition de places dans un parc privé de stationnement existant ou en cours de réalisation. » semble laisser une large marge de manœuvre au pétitionnaire, il convient de ne pas se méprendre. Cet article évoque effectivement une impossibilité de réaliser lesdites places de stationnement : il ne peut s'agir d'un choix délibéré soit du pétitionnaire soit de la collectivité elle-même. L'obligation qui existe est bien celle de réaliser les places sur le lieu même de la construction et le nombre doit apparaître clairement dans le permis de construire.

En pratique, il est apparu des difficultés d'ordre technique pour réaliser ces aires sur le terrain d'assiette, le législateur a, par conséquent introduit en 1976 dans le Code de l'Urbanisme, une disposition permettant à tout pétitionnaire se trouvant dans l'impossibilité de réaliser les places de stationnement de se prévaloir de solutions alternatives pour être tenu quitte de ses obligations en matière de stationnement. La circulaire n° 78163 du 29 décembre 1978 ⁶⁸ est venue préciser les cas d'impossibilité de réaliser des places de stationnement. Selon cette circulaire, il doit s'agir d'une impossibilité objective résultant de contraintes

⁶⁸ Circ. n° 78163 du 29 décembre 1978 relative à la participation pour non réalisation d'aires de stationnement, BOME n° 79-3.

techniques, architecturales ou urbanistiques que le constructeur ne peut surmonter « sauf à déroger aux règlements en ne réalisant pas les aires de stationnement prévues (...) ». Ces contraintes ne doivent en aucun cas être imputables au constructeur. Sur ce point, la circulaire est claire et ne souffre d'aucune contestation, car elle respecte la lettre de l'article qui lui sert de fondement.

Tout d'abord, les solutions de substitution ne peuvent se mettre en œuvre que si le constructeur, ne pouvant réaliser les places de stationnement sur le terrain d'assiette se trouve dans une impossibilité objective. A ce titre, l'impossibilité doit résulter de contraintes extérieures à la personnalité du constructeur. Les contraintes ne doivent pas lui incomber et sa situation financière, par exemple, ne constitue pas un motif valable pour entraîner la qualification d'impossibilité.

Le caractère objectif de l'impossibilité peut se traduire par l'impossibilité matérielle ou technique de satisfaire aux exigences du document d'urbanisme en vigueur. En conséquence, le juge administratif a estimé dans un arrêt rendu par le Conseil d'Etat, le 6 novembre 1998, Commune de Martigues⁶⁹: qu'un constructeur ne peut être admis à se soustraire aux obligations imposées par le POS en matière de réalisation d'aires de stationnement que lorsqu'il existe une impossibilité technique de réaliser lesdites aires correspondant aux prescriptions du POS. Le juge administratif a considéré que devait être annulé le permis de construire qui met à la charge du pétitionnaire une participation financière à raison de l'absence d'aires de stationnement alors que cette réalisation en sous-sol n'était pas techniquement impossible. En d'autres termes, le constructeur ne peut être admis à se soustraire aux obligations imposées par le document d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement que lorsqu'il existe une impossibilité technique de les réaliser conformément aux prescriptions de ce document⁷⁰. Ces prescriptions correspondent par exemple à la nature du terrain, l'exiguïté du terrain d'assiette, la pente excessive, etc. Certains arrêts (notamment Ville de Rennes) semblent assimiler la notion d'impossibilité technique à celle d'impossibilité juridique, dans la mesure où cette dernière résulte de l'impossibilité matérielle et technique pour le constructeur de satisfaire aux dispositions juridiques du PLU. Ces deux impossibilités sont liées.

En outre, le caractère objectif de l'impossibilité peut également être issu de contraintes liées à l'urbanisme (par exemple, la nécessité de conserver l'implantation des constructions en limite des voies publiques ou du bâti existant autour d'une église⁷¹.) ou liées à l'architecture (par exemple, le maintien d'une certaine continuité du bâti ou la présence de

⁶⁹ req. n° 117668.

⁷⁰ CE, 29 décembre 1999 Ville de Rennes, req. n°194188.

vestiges archéologiques : Ville de Rennes en l'espèce, l'existence en sous-sol de vestiges archéologiques empêche la création matérielle des places de stationnement).

L'impossibilité économique n'est toujours pas admise après la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, alors que dans un premier temps le Conseil d'Etat l'avait retenue⁷². Il fut bienvenu que cette décision ne « fasse pas jurisprudence » selon l'expression consacrée des journalistes, lorsqu'ils se hasardent à parler de droit. En effet, l'impossibilité économique est difficile à apprécier par rapport à celle liée à la déclivité d'une pente, l'existence de vestiges archéologiques, la nature du sous-sol qui sont des données purement matérielles et donc objectives, soumises en général à l'avis d'un expert. L'impossibilité technique est donc aisée à démontrer. A l'inverse, des contraintes économiques sont plus difficiles à démontrer. D'une part, ce type de contraintes ne peut se mesurer qu'en fonction de la situation financière du constructeur : une contrainte économique sera plus embarrassante pour un particulier construisant sa maison individuelle que pour une société de promotion ayant de bonnes assises financières. L'impossibilité économique conduit donc à prendre en considération des éléments subjectifs, tenant à la situation du pétitionnaire, ce qui va à l'encontre du caractère objectif de l'impossibilité. D'autre part, retenir ce moyen aurait permis aux constructeurs de ne pas réaliser des aires de stationnement en sous-sol ou en surélévation qui sont des travaux fortement onéreux. Ils auraient pu éviter de réaliser ces travaux importants pour un motif économique et se replier sur les solutions de substitution induisant des travaux financièrement moins exorbitants. Ce motif leur donnait la possibilité de contourner en toute légalité les obligations prescrites par le document d'urbanisme en vigueur ou le RNU et des réalisations en sous-sol ou en surélévation n'auraient jamais pu voir le jour. En revanche, cette impossibilité économique aurait pu constituer un garde fou dans la mesure où techniquement rien n'est impossible...au prix d'augmentation du coût de réalisation ! Ainsi, certains travaux onéreux et parfois disproportionnés par rapport aux buts recherchés auraient pu être censurés par le biais de la notion d'impossibilité économique, alors qu'ils ne le seraient pas, eu égard à l'impossibilité technique qui peut conduire à de nombreuses dérives, préjudiciables au pétitionnaire.

Une fois la nature juridique de l'impossibilité permettant de se soustraire aux obligations en matière de stationnement hors voirie, comment apprécier son existence juridique ?

⁷¹ CAA Nantes, 8 novembre 2000, M.David, Mme Cansot, req. n° 97NT02210 et n° 98NT00379.

⁷² CE, 27 juillet 1988 Comité de Défense du Quartier de l'Observatoire, req.88 787.

B) L'appréciation juridique de l'impossibilité

Dans une décision du 29 décembre 1999, le Conseil d'Etat a considéré que l'impossibilité technique s'apprécie au regard des dispositions du document d'urbanisme applicable et pas seulement au regard des dispositions relatives aux aires de stationnement. En l'espèce, la Cour Administrative d'Appel de Nantes dans un arrêt en date du 3 décembre 1997 a jugé illégal le permis de construire un bâtiment universitaire, délivré à la commune de Rennes par le maire de celle-ci, car la réalisation de places manquantes était techniquement possible, la Ville ne pouvant en être exemptée en contrepartie du versement d'une participation financière. A l'appui de son recours en cassation, la Ville de Rennes reproche à la cour de ne pas avoir répondu à l'ensemble de l'argumentation dont elle était saisie. Le Conseil d'Etat estime que pour apprécier l'impossibilité technique ou juridique de réaliser des aires privées de stationnement, il faut combiner l'ensemble des dispositions du POS (ou du futur PLU). En l'espèce, le juge doit combiner la règle posée à l'article 12 du POS avec celle posée à l'article 13, relatif aux espaces verts. Et même si ce dernier est rédigé de façon indicative (« les plantations existantes seront conservées dans la mesure du possible »), ces dispositions ne peuvent être écartées : mieux vaut autoriser le pétitionnaire à ne pas réaliser toutes les aires de stationnement, le contraignant ainsi à verser une participation financière et à conserver les arbres existants, que de diminuer cette participation et abattre tous les arbres. Comme le souligne à juste titre le commissaire du gouvernement Didier Chauvaux dans ses conclusions, admettre la solution inverse « reviendrait à faire systématiquement prévaloir les dispositions du plan d'occupation des sols fixant le nombre de stationnements sur celles qui recommandent de conserver les espaces verts existants ⁷³»

Par ailleurs, le Conseil d'Etat laisse à l'appréciation souveraine des juges du fond la question de savoir si la réalisation de places de stationnement, telle qu'exigée par le règlement du PLU est ou non techniquement impossible. Les juges de cassation ne doivent pas effectuer un contrôle de qualification juridique des faits. Selon le commissaire du gouvernement Stéphane Austry dans ses conclusions rendues sous l'arrêt du Conseil d'Etat, le 22 novembre 2002, Communes des Allues⁷⁴, le juge de cassation se limitera à « un contrôle de dénaturation » de la notion d'impossibilité technique car il s'agit d'une question de pur fait.

⁷³ CE, 29 décembre 1999, Ville de Rennes, req n° 194188 :BJDU n° 6/1999, p.453, concl. Chauvaux.

⁷⁴ req. n°233.606 et 233.611 BJDU n°6/2002 p.469, concl. Austry.

Lorsqu'un document d'urbanisme impose l'obligation de réaliser des places de stationnement, le constructeur ne peut se soustraire à cette obligation en l'absence d'impossibilité objective d'ordre technique, urbanistique ou architectural ne lui étant pas imputable. En cas d'impossibilité de réaliser ces aires sur le terrain d'assiette, il peut recourir à des solutions de substitution.

§3) Le recours à des solutions de substitution

Lorsque le pétitionnaire justifie cette impossibilité, il peut être réputé y satisfaire par le recours à des solutions de substitution prévues par le Code de l'Urbanisme qui existaient avant la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et Renouvellement Urbain (A) dont le contenu a été modifié par ladite loi (B).

A) Le contenu des solutions de substitution antérieur à la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains

Les solutions de substitution ont d'une part été élaborées par le législateur (1) et d'autre part, améliorées par une circulaire ministérielle (2).

1) Les solutions de substitution envisagées par la loi

Lorsqu'une personne physique ou morale demandant un permis de construire ou réalisant des travaux exemptés de cette autorisation, ne pouvait satisfaire elle-même aux obligations imposées par un POS (ou un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur), elle pouvait conformément à l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme, dans sa rédaction antérieure à la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, être tenue quitte de ses obligations par la mise en œuvre d'exigences légales.

En premier lieu, elle peut justifier, pour les places qu'elle ne peut pas réaliser elle-même sur le terrain d'assiette de la construction, de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation. Le pétitionnaire doit alors justifier, avant la délivrance du permis de construire, que la concession lui a bien été consentie⁷⁵. En revanche, cela paraît peu probable en ce qui concerne les travaux non soumis à permis de construire. Une sous-concession dans un parc public peut tenir lieu de concession. Une sous-concession est admise mais le juge se montre vigilant quant à la durée de cette

⁷⁵ CAA Paris, 19 mars 1998, Ville de Paris, Cie Générale d'Hôtellerie et Services.

dernière pour pouvoir la qualifier de concession à long terme. Une sous-concession d'une durée de dix ans ne peut pas être regardée comme étant à long terme ⁷⁶. En revanche, une sous-concession dans un parc de stationnement dont la durée restant à courir est de seize ans constitue une concession car une telle durée suffit pour qualifier cet acte de concession à long terme au sens des dispositions de l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme ⁷⁷. La souplesse de ces solutions préserve un équilibre entre le droit à construire, les contraintes de stationnement dans une grande métropole comme Paris et les prescriptions de l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme. Aucune condition de proximité n'est exigée en ce qui concerne les concessions à long terme.

En second, le pétitionnaire peut verser une participation à la commune ou à l'établissement public en vue de réaliser des parcs publics de stationnement ou des travaux nécessaires à la desserte des constructions par les transports collectifs urbains. La valeur d'une place de stationnement est fixée par délibération du Conseil Municipal, conformément à l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme.

Par ailleurs, deux autres solutions ont été envisagées par la doctrine administrative.

2) Les solutions de substitution envisagées par la doctrine administrative

Pour assouplir le système mis en œuvre par le législateur, la circulaire du Ministre chargé de l'Urbanisme en date du 29 Décembre 1978 a imaginé deux autres solutions de substitution.

Le pétitionnaire peut, d'une part réaliser des aires de stationnement dans un rayon de trois cents mètres du terrain d'implantation du projet de construction. En effet, le maire ne commet pas d'erreur manifeste d'appréciation en délivrant un permis de construire un bâtiment à usage d'habitation, à un pétitionnaire qui, en cours d'instruction du permis, fournit une promesse de vente d'un terrain, situé à trois cents mètres de la parcelle d'implantation du projet pour y réaliser des places supplémentaires de stationnement des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire ⁷⁸. Ce dispositif devait être clarifié par le législateur car le juge administratif montrait quelques réticences à appliquer lesdites solutions telles qu'issues de la doctrine administrative. C'est pourquoi il est réintervenue en 2000 à l'occasion de l'adoption de la loi Solidarité et renouvellement urbains.

⁷⁶ CE, 30 juin 1993, SCI du 21-23 rue du Bouquet-de-Longchamp, req. n° 130-172.

⁷⁷ CE, 8 décembre 2000 Ville de Paris c/ Mme Malfato et autres, req. n° 202.766

⁷⁸ CAA Paris 19 juin 1996, M. Bansard, req. n° 94.1439.

B) Les modifications apportées par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains

La démarche du législateur est innovante dans la mesure où, même s'il conserve les quatre solutions de substitution antérieures à la loi SRU (1), elles seront désormais hiérarchisées (2). Ce qui lie le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans le choix de la solution de substitution conforme à la situation (3).

1) Des solutions de substitution conservées

L'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme tel qu'issu de la loi du 13 décembre 2000 dite Solidarité et renouvellement urbains dispose que « lorsque le pétitionnaire ne peut satisfaire lui-même aux obligations imposées par un document d'urbanisme en matière de réalisation d'aires de stationnement, il peut être tenu quitte de ces obligations en, justifiant pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat, soit de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation, soit de l'acquisition de places dans un parc privé de stationnement existant ou en cours de réalisation ».

L'article 34 I de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains confirme d'une part les dispositions antérieures relatives à la possibilité d'obtenir une concession à long terme (a) légalise les préconisations qui figuraient dans la circulaire de 1978 à savoir l'hypothèse de l'acquisition de places de stationnement dans un parc privé (b) ou leur réalisation dans le voisinage de la construction (c) et maintient la participation pour non-réalisation d'aires privées de stationnement (d).

a) La confirmation de la possibilité de recourir à la concession à long terme

L'article 34 de la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et Renouvellement Urbain confirme les dispositions antérieures de l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme relatives à l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation. L'obtention d'une concession à long terme avait donné lieu avant la loi SRU à une jurisprudence (précitée) relativement importante et abondante qu'il convient de garder en mémoire et le cas échéant d'utiliser dans l'hypothèse de contentieux en cours ou à venir.

b) La légalisation de l'acquisition de places de stationnement dans un parc privé

L'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme dans sa nouvelle rédaction permet l'acquisition de places de stationnement dans un parc privé existant ou en cours de réalisation. Le recours à cette possibilité avait été envisagé par la circulaire de 1978, afin d'assouplir la réglementation en matière de stationnement qui était source de difficultés pour les constructeurs dans la réalisation matérielle des aires de stationnement conformément aux obligations prescrites en la matière. La loi du 13 décembre Solidarité et renouvellement urbains est venue clarifier une situation juridique obscure eu égard aux divergences qui avaient considéré que ladite circulaire avait ajouté à la loi une solution de remplacement qui n'était pas envisagée par elle et qu'en conséquence une telle solution était illégale⁷⁹. La question ainsi posée n'était pas évidente puisque la cour administrative d'appel de Nantes avait statué en sens inverse⁸⁰. Le Conseil d'Etat avait admis que le principe de l'acquisition d'aires de stationnement dans un parc privé n'était pas exclu dès lors que le POS le permettait expressément. Cependant dans un arrêt de Section du 26 mars 1999 M. Vincent⁸¹, il semblait revenir sur cette position. En effet, selon cet arrêt « l'acquisition par le pétitionnaire de places de stationnement dans un immeuble voisin ne saurait être assimilée à la réalisation de places de stationnement ». A la lecture des conclusions du commissaire du gouvernement M. Jean-Claude Bonichot sous cet arrêt, il est néanmoins permis de s'interroger sur le fait de savoir s'il s'agit là d'une décision de principe. En effet, « dans le cas d'espèce », le raisonnement fait par le bénéficiaire du permis de construire ne pouvait être suivi : les places de stationnement qu'il avait acquises dans la résidence voisine étaient affectées à cette résidence dans l'autorisation de construire qui avait permis son édification. Or, il n'est pas possible de se soustraire à l'obligation de réalisation de places de stationnement en prétendant acquérir des places de stationnement qui sont comptées par ailleurs. Si ce raisonnement paraît fondé s'agissant de constructions qui viennent d'être autorisées, on peut s'interroger en cas de constructions plus anciennes, ayant éventuellement changé de destination, et dans lesquelles un certain nombre de places de stationnement ne serait plus utilisé.

La loi SRU a également légalisé la possibilité de recourir à la réalisation d'aires de stationnement dans le voisinage de la construction, possibilité préconisée par la circulaire de 1978.

⁷⁹ CAA Bordeaux, 16 décembre 1993, Commune d'Hendaye, req. n° 92BX1114.

⁸⁰ CAA Nantes, 22 décembre 1994, Communauté urbaine de Brest.

c) La légalisation de la réalisation d'aires de stationnement dans le voisinage de la construction projetée

En cas d'impossibilité de réaliser les aires de stationnement sur le terrain d'assiette de la construction projetée, le constructeur peut être tenu quitte de ses obligations par la réalisation d'aires de stationnement dans le voisinage, « l'environnement immédiat » conformément à l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme dans sa nouvelle rédaction. La circulaire du 29 décembre 1978, relative à la participation pour non réalisation d'aires de stationnement considère que le constructeur satisfait aux obligations en la matière s'il réalise ou fait réaliser les aires de stationnement dans un rayon de trois cents mètres de l'opération envisagée. Le législateur de 2000 confirme donc cette possibilité ouverte par ladite circulaire exactement dans les mêmes termes. En effet, le constructeur doit toujours être vu comme ayant rempli les obligations du POS s'il apporte « la preuve qu'il a acquis, réalisé ou fait réaliser sur un autre terrain les places de stationnement manquantes ⁸² ». La seule restriction posée en la matière étant que la distance de tels emplacements par rapport au projet ressorte clairement des pièces du dossier. Il faut toutefois noter que dans certains cas, le juge considère que le code ne formule aucune exigence de proximité ⁸³.

En outre, une quatrième possibilité est toujours ouverte à l'issue de la loi SRU notamment la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement.

d) Le maintien de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement

L'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme dispose que le pétitionnaire qui ne peut pas réaliser l'obligation prévue au quatrième alinéa peut être tenu, comme par le passé, de verser à la commune une participation financière fixée par le Conseil Municipal. Cet article dispose : « A défaut de pouvoir réaliser l'obligation prévue au quatrième alinéa, le pétitionnaire peut être tenu de verser à la commune une participation fixée par le conseil municipal en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement. Le montant de cette participation ne peut excéder 12 195 euros par place de stationnement. Cette valeur, fixée à la date de la promulgation de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, est modifiée au 1^{er} novembre de chaque année en fonction de l'indice du coût de construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques. » Il avait été envisagé de supprimer cette participation qui engendrait de faibles

⁸¹ req ; n°189805 : BJDU n°2/1999, p.135, concl. Bonichot.

⁸² CE, 27 juillet 1988, Comité de défense du quartier de l'Observatoire, req. n° 88.787.

recettes et pouvait être une entrave aux opérations de renouvellement urbain mais cela n'a pas été retenu lors de l'adoption de la loi. Cette participation est toujours prévue par l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme et son régime est précisé par les articles R.332-17 à R.332-24 du Code de l'Urbanisme. Elle est exigée des constructeurs, le cas échéant des lotisseurs, qui ne sont pas en mesure d'assortir leurs opérations de la mise en place du nombre d'aires de stationnement prescrits. En revanche, elle n'est pas exigible si le document d'urbanisme n'impose pas la création d'aires de stationnement. Avant la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, le fait générateur de la participation était le permis de construire, le cas échéant le permis de lotir. Ladite loi clarifie la situation en précisant que l'exigibilité de la participation n'est plus à l'obtention d'un permis de construire car le caractère incertain de l'exigence d'une autorisation suscite un abondant contentieux⁸⁴. En revanche, en cas de permis tacite ou d'absence de permis de construire, la participation ne pourra pas être perçue, c'est en tout cas l'opinion exprimée par la circulaire de 1978. Si le permis initial fait l'objet de plusieurs permis modificatifs, il convient de réévaluer lors de la délivrance de chacun le montant de cette participation « en fonction de la variation du nombre de logement par le taux en vigueur à la date de la délivrance⁸⁵ ». De plus, l'administration a tout à fait la faculté de ne pas imposer de participation financière si elle le désire⁸⁶. L'autorisation habilitant à instituer la participation appartient au Conseil Municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public regroupant plusieurs communes. Tant que la délibération n'a pas eu lieu, aucune participation ne peut être exigée. Le défaut de délibération de l'organe compétent ne permet pas la délivrance du permis de construire. La délibération doit fixer le montant de la participation par places de stationnement manquantes dans les opérations soit de manière unique pour l'ensemble du territoire communal, soit de manière différenciée par quartier afin de tenir compte du coût approximatif de réalisation, mais cette fixation ne saurait être fixée au coup par coup. Le nombre de places manquantes s'apprécie par rapport à la norme fixée par le PLU. Le montant par places ne doit pas dépasser un plafond réactualisé chaque année au 1^{er} novembre en fonction de l'indice du coût de la construction. Le produit de la participation doit être affecté à la réalisation de parcs publics de stationnement en vertu de l'article R.332-22 du Code de l'Urbanisme. Dès lors la participation doit être imputée à un compte budgétaire spécifique affecté à la réalisation de

⁸³ CAA Lyon, 2 février 1999 M. et Mme Bizot, req.n° 95LYO1764.

⁸⁴ CE, 19 mars 2001, Commune du Grau-du-Roi contre Pâlanque, req. n° 194-861, BJDU 6/2000, concl. Courtial, p.455.

⁸⁵ CE, 9 décembre 1991, SCI L'Océan, req. n° 95.090.

⁸⁶ TA Nice, 27 janvier 1984, SCI La Font de l'Ange, req. n° 53684.

parcs publics de stationnement. Ce parc en cours de réalisation doit avoir l'objet d'études avancées⁸⁷.

Quant à la nature fiscale ou non fiscale de cette participation, le Conseil d'Etat, conformément à ce que lui proposait son commissaire du gouvernement, a estimé que la participation n'avait pas un caractère fiscal. La participation n'est pas une imposition, mais une simple participation, dont le montant est fonction des équipements publics dont la réalisation est rendue nécessaire par la construction. Par conséquent, cette participation est fixée par les textes notamment de façon détaillée aux articles R.332-17 et suivants du Code de l'Urbanisme. A défaut, la participation peut être contestée soit par recours pour excès de pouvoir, soit par recours de plein contentieux. Un requérant ne peut donc pas se prévaloir de la circulaire de 1978, sur le fondement de l'article L80-A du Livre des Procédures Fiscales en raison du caractère non fiscal de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement.

Si la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains clarifie la situation juridique relative aux solutions de substitution applicables lorsque le constructeur est dans l'impossibilité technique de satisfaire aux obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement. Désormais, quatre solutions sont, légalement à sa disposition, le législateur a établi une hiérarchie dans leur mise en œuvre.

2) Des solutions hiérarchisées

Comme dans le régime antérieur à la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains, ces solutions ne peuvent être mises en œuvre qu'en cas d'impossibilité technique de réaliser les aires de stationnement sur le terrain d'assiette de la construction projetée. Or l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme dans sa nouvelle rédaction définit de nouvelles règles en ce qui concerne les solutions de substitution qui seront désormais hiérarchisées. A ce titre, si le pétitionnaire se trouve dans l'impossibilité de réaliser les aires de stationnement, il doit d'abord rechercher s'il peut obtenir une concession à long terme dans un parc public ou acquérir des places dans parc privé, ce n'est que s'il ne peut obtenir une telle concession ou acquérir de tels emplacements qu'il devra verser la participation financière.

Par conséquent, le pouvoir discrétionnaire de l'administration est encadré par la loi.

⁸⁷ TA Poitiers, 4 novembre 1992, Calvez contre Commune de Saint –Martin de Ré, rec. CE T.1388.

3) Le choix de la solution de substitution par l'administration

Il appartient au constructeur de proposer à l'autorité administrative la solution qui paraît la meilleure. L'autorité administrative apprécie la réalité de l'impossibilité invoquée par le constructeur et la pertinence de la solution de substitution, lors de l'examen du permis de construire. L'administration fait connaître sa décision dans l'arrêté accordant ou refusant le permis de construire, en vertu du principe de hiérarchisation des solutions. Sa décision est de ce fait, strictement encadrée.

Le respect des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement par les constructeurs doit se concrétiser matériellement sur le terrain d'assiette conformément aux prescriptions du PLU ou en dehors, en application des solutions de substitution prévues par le code de l'urbanisme.

Section 2 La réalisation matérielle des aires de stationnement

Si le constructeur est tenu de respecter les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement dans le permis de construire, pour que cette autorisation puisse lui être valablement délivrée, le respect de la réglementation applicable passe inévitablement par une réalisation matérielle conforme aux obligations. Le constructeur ne doit pas en profiter pour contourner la loi. Il doit respecter les exigences quant au calcul du nombre d'aires de stationnement (§1), à leur localisation (§2) et leur aménagement physique (§3).

§1) Le calcul du nombre d'aires de stationnement

Combien d'aires de stationnement à réaliser sur le terrain ? La jurisprudence est relativement abondante sur cette question, ce qui illustre l'acuité de cette difficulté quant à la réalisation concrète des aires de stationnement. Nous n'en citerons que quelques unes parmi les plus éloquentes afin de montrer que le juge administratif n'est pas dupe des manœuvres frauduleuses des constructeurs qui se donnent la possibilité de créer moins de places de stationnement tout en feignant de respecter les obligations en la matière.

Nous savons que l'article 12 du règlement de zone du PLU peut fixer les normes de stationnement d'une double façon : soit en fonction du nombre de logements ou d'emplois, soit en fonction de la SHON. En ce qui concerne le calcul du nombre d'aires de stationnement

en fonction de la SHON, il faut prendre en compte toutes les surfaces, quand le règlement du POS détermine le nombre de places de stationnement en fonction des surfaces bâties. Même si les surfaces affectées aux réserves de magasins ne sont explicitement énumérées dans l'article U 12.3, particulièrement détaillé, le Conseil d'Etat a estimé que les surfaces annexes des magasins, telles que les réserves devaient être prises en compte au titre de la « surface autre que celle affectée à la vente au détail » visée par le deuxième alinéa du 3 de l'article U 12.⁸⁸. Le juge administratif est très rigoureux quant à l'interprétation de l'article 12 du règlement du POS ou du PLU. Cette rigueur est souvent nécessaire lorsque que la rédaction de cet article est peu soignée, aléatoire, comportant des failles conférant au constructeur de multiples possibilités de contourner les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement.

En revanche, pour un établissement d'enseignement supérieur, le nombre de places se calculent, non d'après l'effectif global des inscrits, mais d'après l'effectif réel des personnes amenées à fréquenter les bâtiments⁸⁹. En outre, de nombreux litiges sont nés à propos de la possibilité de tenir compte des capacités de stationnement existantes. Il faut distinguer deux situations : l'une où les normes de stationnement ne sont pas fixées et l'autre où elles sont précisées par le PLU. Il est tout à fait possible de déterminer le nombre d'aires de stationnement en fonction des capacités de stationnement existantes si ce nombre n'est pas fixé pas avec précision par le règlement de zone du POS ou du PLU ou en vertu de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme⁹⁰. En revanche, lorsque les normes sont fixées de façon précise par le PLU, la construction projetée doit satisfaire par elle-même aux normes de stationnement prévues⁹¹.

Le projet de construction autorisé par le permis de construire doit répondre par lui-même aux exigences du PLU relatives aux places de stationnement, sans que l'on puisse tenir compte des capacités de stationnement existantes, le cas échéant excédentaires⁹². Le juge administratif se montre vigilant quant à l'application des règles relatives à la réalisation d'aires de stationnement. En effet, les constructeurs peuvent tout à fait vouloir respecter ces dernières, mais comme elles induisent en général des charges financières non négligeables

⁸⁸ CE, 8 novembre 2000, SCI La Rèpe, req. n°198.500.

⁸⁹ CE, 29 décembre 1999, Ville de Rennes, req.n° 194.188.

⁹⁰ CE, 17 juin 1987, Ville de Boulogne-Billancourt, req.n° 39.073 : en l'espèce le préfet pouvait délivrer le permis de construire « compte tenu des possibilités de stationnement existantes » et CE, 13 mars 1989, Capelle : cet arrêt, rendu sur le fondement de l'article R.111-4 du Code de l'Urbanisme, estime que dès lors que les besoins nouveaux en stationnement ne pouvaient être satisfaits par les places existantes, le maire a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que cet aménagement pouvait être autorisé sans être subordonné à la réalisation d'installations propres à en assurer le stationnement, ce qui impliquerait une solution contraire si les emplacements existants avaient été suffisants.

⁹¹ Ricard, La pratique du permis de construire, p.254.

(réaliser une place de stationnement revient particulièrement cher pour un constructeur), les constructeurs font souvent preuve d'une imagination surdimensionnée pour réduire la charge des obligations en la matière, tout en voulant rester dans la légalité. Ceci est illustré lors du calcul du nombre d'aires de stationnement mais aussi lors de leur localisation.

§2) La localisation des aires de stationnement

En vertu du principe selon lequel le permis de construire constitue le fait générateur de l'obligation de réaliser des aires de stationnement, lesdites aires doivent en règle générale être implantées sur le terrain d'assiette du projet qui est l'unité foncière de référence. Mais aucune disposition du Code de l'Urbanisme, ni du POS ou du PLU n'imposait la réalisation des aires de stationnement sur le même terrain d'implantation que l'immeuble. La réalisation d'aires de stationnement d'un cinéma a légalement pu être prévue sur une autre unité foncière séparée de la construction par une voie⁹³. La souplesse de cette interprétation est destinée à préserver un équilibre entre les obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement et les marges de manœuvre des constructeurs.

Par ailleurs, dans le même esprit, le législateur, avec la loi SRU a renforcé la souplesse déjà préconisée par des textes antérieurs, dans la mesure où l'article L.421-3 du Code de l'Urbanisme (nouvelle rédaction) précise que lorsque le pétitionnaire est dans l'impossibilité objective de satisfaire aux obligations en matière de stationnement hors voirie, il peut en être tenu quitte en les réalisant dans le « voisinage immédiat⁹⁴ », dans un parc privé voisin (l'acquisition de places de stationnement) ou dans un parc public (à travers l'obtention d'une concession à long terme). Les aires de stationnement seront in fine situées sur des terrains autres que celui d'implantation de la construction, sans être illégales.

§3 L'aménagement matériel des aires de stationnement

Les constructeurs peuvent tout à fait respecter les obligations en matière de stationnement privé mais les aménager de telle façon que ces aires ne constituent pas à proprement parler des stationnements. Les contrôles relatifs à la réalisation des aires de stationnement est rigoureux dans la mesure où une aire ne doit pas être par exemple, partagée

⁹² CAA Nantes 26 juin 1996, District de l'agglomération nantaise, req n° 96.565 et 96.614, BJDU 5/1996, concl. Isaïa, p.355.

⁹³ CAA Marseille, 17 juin 1999, Préfet du Gard, req. n° 98-1115.

⁹⁴ CE, 8 décembre 2000, Société HLM Tradition et Progrès AOTEP, req. n°193-533 : en l'espèce, la construction des aires de stationnement peut être située dans le voisinage immédiat. Le document d'urbanisme

en deux espaces de façon à constituer deux places ou être située de façon à gêner un accès. Or, contre toute attente, le juge a accepté d'inclure, dans le calcul du nombre minimal de places de stationnement fixé par l'article 12 du POS, 3 places présentant un léger inconvénient pour les utilisateurs : placées en situation enclavée ou en cul-de-sac, elles ne sont accessibles qu'à partir d'autres places de stationnement. Ils suffit que d'autres véhicules se garent sur les emplacements qui en commandent l'accès pour qu'elles deviennent inutilisables⁹⁵. Ce raisonnement paraît quelques peu spécieux dans la mesure où il ne peut être tenu compte, dans le décompte des aires des stationnement, que celles ne comportant pas de difficulté d'accès. On ne peut que s'étonner de la décision inverse du Conseil d'Etat et souhaiter qu'elle ne fasse pas jurisprudence.

Par ailleurs, le juge administratif n'est pas dupe de ces manœuvres. A titre d'exemple, il n'a pas accepté de considérer que la superposition sur un même emplacement dans un système dit park-lift puisse être équivalent à deux places répondant aux règles fixées par un POS qui imposent que chaque emplacement dispose de sa propre emprise au sol ainsi que de sa propre surface de dégagement⁹⁶.

pourra apprécier la distance séparant la construction de ses emplacements de stationnement, distance devant s'apprécier en ligne droite.

⁹⁵ CE, 26 février 2001, Mme Dorwling-Carter, req. n° 211318.

⁹⁶ TA Versailles, 25 janvier 1994, Préfet de Seine et Marne et M. de Brosse contre Commune de Ville parisien, req. n°928117.

Conclusion Générale

Dans le cadre général de l'amélioration de la qualité de l'air et de la réduction de la circulation automobile, la maîtrise du stationnement constitue un outil majeur au service des déplacements urbains. A ce titre, réglementer le stationnement est apparu nécessaire, c'est pourquoi les anciens POS devaient édicter des normes de stationnement. Ces normes, purement techniques ne reflétaient pas tous les enjeux liés à la problématique beaucoup plus ambitieuse, relative aux déplacements urbains. Mais à partir de la loi sur l'air et sur l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996, à l'heure où la protection de l'environnement constitue une exigence de plus en plus marquée, incontestée et incontestable, le stationnement s'intègre dans une perspective plus large et doit être étudié comme l'élément complémentaire d'une politique cohérente de déplacements urbains et respecter les orientations du PDU.

Le stationnement demeure un domaine complexe, source des nombreux conflits. Le nouveau rôle que l'on souhaite lui voir remplir ne correspondait plus aux textes en vigueur et nécessitait quelques éclaircissements. Des évolutions législatives étaient donc nécessaires afin de mettre un peu d'ordre dans cette matière, en clarifiant des notions trop vagues et en fixant des règles précises permettant la conciliation difficile entre une politique de stationnement cohérente et efficace et le respect du droit à construire des constructeurs.

La loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains a essayé de répondre à cette tâche ambitieuse. Le législateur a renforcé le lien existant entre le PDU et le PLU afin que la pratique du stationnement, telle qu'elle résulte du document d'urbanisme local, s'intègre dans une large démarche sur les déplacements urbains. On retrouve ici la logique de la loi du 13 décembre 2000 SRU, qui intègre dans la perspective de la planification urbaine, les politiques de déplacements. En outre, les normes de stationnement telles qu'élaborées par les nouveaux documents d'urbanisme locaux, demeurent techniques mais doivent désormais refléter un véritable projet urbain à travers une démarche globale sur les déplacements urbains et l'aménagement de la ville.

Le jugement que l'on peut porter sur cette loi doit être infiniment plus nuancé que les éloges dithyrambiques de certains ou les expressions de mépris des autres. En effet, c'est incontestablement une grande loi qui marque un tournant important dans la pratique de

l'urbanisme, dans la mesure où elle met un terme à un droit de l'urbanisme strict, purement réglementaire, limité à l'usage des sols. Le stationnement n'échappe pas à cette réforme et en constitue même une remarquable illustration. Le bilan en la matière est plutôt satisfaisant. Certes, le stationnement est passé tout prêt d'une révolution, mais la loi accroît son rôle dans les politiques de déplacements.

Il n'en demeure pas moins que la loi aurait pu aller plus loin en ce qui concerne le devenir des aires de stationnement. En effet, le contrôle postérieur à leur réalisation demeure impossible car leur cession éventuelle en propriété ou en jouissance relève du droit privé et ne saurait être contrôlée au titre d'une réglementation de droit public. Même si le législateur conscient des manœuvres frauduleuses des constructeurs, a tenté de mettre fin à la pratique qui consistait pour un promoteur à revendre ses places de stationnement, en précisant qu'une aire de stationnement réservée dans un parc public ou privé « ne peut plus être prise en compte en tout ou partie, à l'occasion d'une nouvelle autorisation » (C. urb. Art.L.421-3). Il n'est pas allé plus loin en imaginant un dispositif juridique permettant de contrôler le sort des aires de stationnement. Le constructeur pourra toujours ménager un nombre réglementaire de places de stationnement pour en disposer autrement à des fins non conformes au permis de construire. L'administration sera toujours impuissante face à cette fraude.

La loi du 3 juillet 2003 Urbanisme, Habitat, Construction ne comble pas cette lacune et la problématique du stationnement privé, si elle est aujourd'hui mieux appréhendée par les pouvoirs publics, reste à perfectionner. En la matière, le processus législatif n'est pas arrivé à son terme.

BIBLIOGRAPHIE

Lois, Circulaires, Décrets et Réponses ministérielles

- Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI).
- Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE).
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU).
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, Urbanisme et habitat.
- Circulaire n° 78-163 du 29 décembre 1978 relative à la participation pour non réalisation des aires de stationnement.
- Réponse ministérielle, n° 57747, JO AN Q, 3 août 1992, p.3559.
- Réponse ministérielle, n°12347, JO AN Q, 13 juin 1994, p.3030.
- Réponse ministérielle, n° 1669, JO Sénat Q, 4 décembre 1997, p.3398.
- Réponse ministérielle à Marie-Jo Zimmermann, JO AN, 16 juillet 2001, p.4138.
- Réponse ministérielle à Denis Jacquat, JO AN, 30 décembre 2002, p. 5260.

Manuels

- J.B. AUBY, et H. PERINET-MARQUET, Droit de l'Urbanisme et de la Construction, Montchrétien, Précis Domat.

-H. JACQUOT et F. PRIET, Droit de l'Urbanisme, Précis Dalloz, 4° éd., 2000.

-J. MORAND-DEVILLER, Droit de l'Urbanisme, Mémento Dalloz, 5° éd., 2001.

-P. SOLER-COUTEAUX, Droit de l'Urbanisme, Cours, Dalloz, 3° éd. ;2000.

-P. HOCREITERE, L'urbanisme et les Collectivités locales, Sofiac éd., mise à jour permanente.

-DICTIONNAIRE PERMANENT CONSTRUCTION ET URBANISME

Ouvrages

-CERTU-DTT-GART, Etat d'avancement des PDU, Mai 2000.

-CERTU, Les PDU – guide, 1996.

-CERTU, Observatoire des plans de déplacements urbains, Octobre 2001.

-CERTU, Une politique de stationnement – Pourquoi ? Comment ?, Novembre 1999.

-CERTU, Le stationnement des résidents en centre-ville, Novembre 2001.

-CERTU, Les enquêtes de stationnement, guide méthodologique, Novembre 1997

Articles

-P. BAFFERT, PADD : un outil au service du développement durable, Intervention à Paris, le 5 décembre 2002.

-F. BOUYSSOU, La réforme des procédures et du financement de l'aménagement, Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA), janvier 2001, p.41.

- N. COULAUD, P. DROUIN et J. Mc LAURIN, Comment se défendre de l'engorgement, le Moniteur des travaux publics (MNTP), 10 juillet 1998, p.28.

- O. DUPERON, La réforme du régime des transports et des déplacements urbains, Actualité juridique de Droit Administratif (AJDA), janvier 2001, p.69.

- J-Y. FABERON, La Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, Revue juridique de l'Environnement (RJE), n° 2 et 3, 1997.

- E. FATOME, Les règles de fond, Revue de Droit Immobilier (RDI), octobre-décembre 2000.

- J. FRESNAIS, L'économie du stationnement résidentiel, Etudes foncières n° 90, mars-avril 2001, p.16.

- Y. JEGOUZO, La loi Solidarité e renouvellement urbain : présentation générale, Actualité juridique de Droit Administratif (AJDA), janvier 2001, p.9.

- D. LARRALDE, Stationnement et règles d'urbanisme, Construction et Urbanisme, mars 1999, p.5.

- J-P. LEBRETON, Les projets d'aménagement et de développement durable (PADD), GRIDAUH, éd. 2002.

- J. LEGAIGNOUX, Le stationnement dans la loi SRU, CERTU, janvier 2001.

- G. LIET-VAUX, Une disposition inopportune concernant les aires de stationnement aménagées en violation des règles d'urbanisme, Revue de Droit Immobilier (RDI), mars-avril 2002, p.123.

- P. MARTIN-GRENIER, Permis de construire et places de stationnement, Les Cahiers Juridiques, novembre 1998, p.25.

- J-P. MAUBLANC, La fiscalité de l'urbanisme entre clarification jurisprudentielles et turbulences législatives, Actualité juridique de Droit Immobilier (AJDI), janvier 2000, p.26.

-J-M. PETIT, Le nouveau casse-tête du stationnement, le Moniteur des travaux publics (MTPB), 7 janvier 2000, p.58.

-M. SAUVEZ, Les coûts cachés de l'étalement urbain, Etudes foncières n° 95, janvier-février 2002.

-B. SCHMIT, POS et réglementation du stationnement, Diagonal 124, avril 1997, p.51.

-C. SOGNO, Une première approche des plans de déplacements urbains par le tribunal administratif de Grenoble, Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA), octobre 2002, p.1030.

-P. SOLER-COUTEAUX, L'élaboration et la gestion des schémas de cohérence territoriale, des plans locaux d'urbanisme et des cartes communales, Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme(BJDU), 6/2000, p.388.

-R. TRAPITZINE, PADD et PLU, une nouvelle démarche d'aménagement, Etudes foncières n° 96, mars-avril 2002, p.22.

-R. TRAPITZINE, La non opposabilité du PADD : comment devancer les risques ?, Etudes foncières n° 102, mars-avril 2003, p.16.

- R. TRAPITZINE, Urbanisme et offre foncière : vers une nouvelle voie, Etudes foncières n° 100, novembre-décembre 2002, p.27.

Documents pratiques

-POS de la Ville de Marseille, DCM du 22 décembre 2000.

-PDU de la Ville de Marseille, novembre 2000.

-PDUIF, Les normes de stationnement dans des plans locaux d'urbanisme.

-Travaux de la Direction de l'Urbanisme, Direction de la Voirie et des Déplacements et l'Atelier Parisien d'Urbanisme de mars 2003 sur la rédaction du futur de la Ville de Paris.

-Travaux de la Direction de l'aménagement Urbain et de la Construction de mars 2002 sur les perspectives de modification des règles en matière de stationnement dans le PLU.

Sites Internet

-www.certu.fr

-www.gart.org

-www.legifrance.gouv.fr

-www.pduif.org

Articles de presse

-Le Monde, Le « droit à l'environnement » va être inscrit dans la Constitution, édition du jeudi 26 juin 2003.

Colloques

-SARECO, CERTU, Contre les idées reçues sur le stationnement : les nouvelles démarches, Paris octobre 2001

TABLES DES MATIERES

Introduction

Partie 1 La détermination des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement.....p.07

Chapitre 1 La détermination d'une politique de stationnement privé par un document supra-communal.....p 08

Section 1 Le bilan des PDU au regard des ambitions affichées par la loi sur l'air de 1996 dans le domaine de la réglementation du stationnement privé.....p 08

§ 1 La prise en compte du stationnement privé par les PDU..... p 08

A) Le PDU, instrument essentiel de l'aménagement des transports urbains.....p 08

1) Une déclaration de principes.....p 09

2) La promotion d'objectifs ambitieux.....p 09

B) Une élaboration renforcée.....p 10

C) Un contenu peu contraignant.....p 11

1) Les six orientations du PDU.....p 11

2) L'organisation du stationnement, une orientation prioritaire.....p 11

a) Une question problématique.....p 12

b) Des objectifs fixés.....p 13

c) Des mesures préconisées.....p 13

D) L'effectivité juridique des PDU.....p 14

1) Un document d'orientation à portée juridique limitée.....p 14

2) Un acte susceptible de recours pour excès de pouvoir.....p 14

§2 L'appréciation de la prise en compte de stationnement privé dans les PDU.....p 15

A) Une appréciation qualitative.....p 16

1) Une prise en compte satisfaisante.....	p 16
2) Une prise en compte incertaine.....	p 16
a) La cohérence des objectifs et des mesures.....	p 17
b) La cohérence des mesures entre elles.....	p 17

<u>B) Une appréciation quantitative.....</u>	p 18
--	------

<u>Section 2 Le renforcement des PDU opéré par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains.....</u>	p 19
---	------

<u>§1 Le renforcement du rôle du PDU dans le domaine du stationnement privé.....</u>	p 19
--	------

<u>A) Des objectifs globalement similaires.....</u>	p 19
---	------

1) La réaffirmation législative de « l'équilibre durable » entre les besoins en déplacements et la protection de l'environnement.....	p 20
---	------

2) La promotion législative de nouveaux objectifs.....	p 20
--	------

<u>B) Un contenu plus prescriptif.....</u>	p 21
--	------

1) La volonté législative de rendre le contenu du PDU plus prescriptif.....	p 21
---	------

2) Le degré de contraintes en matière de stationnement privé.....	p 23
---	------

a)La possibilité de réduire ou de supprimer les normes minimales.....	p 23
---	------

b)La possibilité de fixer des normes plafond.....	p 25
---	------

<u>§2 Le renforcement de la portée juridique du PDU dans le domaine du stationnement privé.....</u>	p 28
---	------

<u>A) Le PDU, un document à valeur normative.....</u>	p 28
---	------

<u>B) L'articulation du PDU avec les nouveaux documents d'urbanisme.....</u>	p 29
--	------

<u>C) Les incertitudes liées à la notion de compatibilité.....</u>	p 29
--	------

<u>§3 Les limites de la politique du stationnement privé dans le PDU.....</u>	p 31
---	------

<u>A) La difficulté du PDU à assurer la conciliation des intérêts contradictoires dans la détermination de sa politique de stationnement.....</u>	p 31
---	------

<u>B) La difficulté du PDU à assurer la cohérence des politiques de transports et d'urbanisme.....</u>	p 33
--	------

<u>C) Les incertitudes quant à la pertinence du PDU à long terme.....</u>	p 33
---	------

Chapitre 2 La détermination d'une politique de stationnement privé au niveau local.....p 34

Section 1 La détermination d'une politique de stationnement privé par le PLU..... p 34

§1 Le stationnement privé dans le PLU : un élément incontournable de la politique de déplacements urbains.....p 34

A) La nécessité de réglementer le stationnement privé dans le PLU, comme conséquence de puissants enjeux locaux..... p 35

1) L'accroissement durable et continu du trafic automobile..... p 35

2) L'usage de l'automobile favorisé par les anciennes règles d'urbanisme issues de la loi d'orientation foncière de 1967..... p 36

3) Le stationnement privé, outil de régulation de la circulation..... p 38

a) Le stationnement privé : une part prépondérante en centre-ville..... p 38

b) Le stationnement privé : un déterminant majeur du choix modal..... p 38

B) La morphologie urbaine, comme conséquence d'une politique de stationnement..... p 39

§2 La réglementation du stationnement privé définie par le PLU..... p 41

A) La politique de stationnement privé, composante d'un projet urbain défini dans le rapport de présentation et dans le projet d'aménagement et de développement durable du PLU..... p 41

B) La réglementation applicable en matière de stationnement privé, composante du règlement du PLU..... p 43

1) Les règles relatives au stationnement contenues dans le règlement du PLU..... p 43

2) La normalisation comme traduction technique de la réglementation relative au stationnement privé..... p 44

a) La rédaction des normes de stationnement..... p 45

I) La rédaction dans la hiérarchie des normes..... p 45

II) La rédaction à l'issue d'une réflexion globale..... p 46

III) La rédaction au moyen de critères..... p 46

IV) La rédaction incombe aux communes..... p 51

b) La qualification des normes de stationnement..... p 52

c) Des normes parfois inadaptées.....	p 53
I) L'édiction d'une norme : un choix par défaut.....	p 53
II) Les aspects peu pris en compte par la réglementation en vigueur.....	p 54
III) L'application de solutions alternatives ou combinées à l'article 12 du PLU....	p 54
<u>§3 Une politique de stationnement incertaine au regard des objectifs fixés par la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains.....</u>	p 56
A) La difficile prise en compte du renouvellement urbain par le stationnement privé.....	p 56
B) La prise en compte satisfaisante de l'objectif de solidarité par le stationnement privé...	p 58
<u>Section 2 La détermination d'une politique de stationnement privé par la carte communale.....</u>	p 60
<u>§1 Un document d'urbanisme rudimentaire.....</u>	p 60
<u>§2 Le respect de la réglementation relatif au stationnement privé.....</u>	p 60
<u>Section 3 Le Règlement National d'Urbanisme, une norme d'encadrement des documents d'urbanisme locaux.....</u>	p 61
<u>§1 Un champ d'application étendu.....</u>	p 62
A) <u>Le respect du principe.....</u>	p 62
1) Le RNU, une norme cumulative au PLU.....	p 62
2) Le RNU, une norme complémentaire au PLU.....	p 63
B) <u>Un principe assoupli.....</u>	p 63
<u>§2 Une portée juridique renforcée.....</u>	p 63
A) Une règle d'ordre public.....	p 64
B) L'opposabilité de la règle.....	p 64
C) Le caractère permissif de la règle.....	p 64
<u>§3 Le contrôle administratif applicable.....</u>	p 65

Partie 2 L'application des obligations en matière de réalisation d'aires de stationnement.....p 67

Chapitre 1 Un champ d'application étendu.....p 68

Section 1 Une application indifférente de la présence ou de l'absence de permis de construire.....p 68

§1 L'existence d'un permis de construire, comme fait générateur des obligations en matière de stationnement privé.....p 68

§2 Le respect des obligations en matière de stationnement privé en l'absence de permis de construire.....p 69

A) Les travaux sur des constructions existantes conformes à la réglementation d'urbanisme.....p 69

B) Les travaux sur des constructions existantes non conformes à la réglementation d'urbanisme.....p 71

Section 2 Une application indifférente de catégorie de la construction projetée.....p 74

§1 Les logements locatifs aidés.....p 74

§2 Les surfaces commerciales et les équipements cinématographiques.....p 75

Section 3 Une application indifférente de la nature de l'opération d'aménagement projetée.....p 76

Chapitre 2 Un contenu assoupli.....p 77

Section 1 La mise en œuvre des obligations en matière de stationnement privé.....p 78

§1 L'application des normes de stationnement.....p 78

A) Le choix de la norme en fonction de la construction projetée.....p 78

B) Les enjeux d'obligations trop restrictives.....p 80

§2 L'impossibilité de réaliser des aires de stationnement sur le terrain d'assiette.....p 82

A) <u>La nature juridique de l'impossibilité</u>	p 82
B) <u>L'appréciation juridique de l'existence de l'impossibilité</u>	p 85
§3 <u>Le recours à des solutions de substitution</u>	p 86
A) <u>Le contenu des solutions de substitution antérieur à la loi du 13 décembre 2000 Solidarité et renouvellement urbains</u>	p 86
1) Les solutions de substitution envisagées par la loi.....	p 86
2) Les solutions de substitution envisagées par la doctrine administrative.....	p 87
B) <u>Les modifications apportées par la loi SRU</u>	p 88
1) Des solutions de substitution conservées.....	p 88
a) La confirmation de la possibilité de recourir à la concession à long terme.....	p 88
b) La légalisation de l'acquisition de places de stationnement dans un parc privé...p	89
c) La légalisation de la réalisation de places de stationnement dans le voisinage...p	90
d) Le maintien de la participation pour non réalisation d'aires de stationnement...p	90
2) Des solutions hiérarchisées.....	p 92
3) Le choix de la solution de substitution par l'administration.....	p 93
<u>Section 2 La réalisation matérielle des obligations en matière de stationnement privé</u>	p 93
§1 <u>Le calcul du nombre d'aires de stationnement à réaliser</u>	p 93
§2 <u>La localisation des aires de stationnement</u>	p 95
§3 <u>L'aménagement des aires de stationnement</u>	p 95
Conclusion générale	p 97
Annexes	p 99
Bibliographie	p 117
Table des matières	p 122.

