

Requête en annulation

Pour :

- L'association Place au vélo sur Marne, association loi 1901, 14 rue du Capitaine Carton à Saint-Maur-des-Fossés (94210 La Varenne), représentée par son co-président Simon CORDONNIER,
- Denis LAURENT, 12 rue d'Arromanches, à Saint-Maur-des-Fossés (94100),
- Philippe VERGEZ, 19 avenue Guynemer, à Champigny-sur-Marne (94500),

ci-après dénommés ensemble « nous » ou « les requérants ».

Contre :

L'établissement public territorial Paris Est Marne et Bois (PEMB), 1-3 place Uranie à Joinville-le-Pont (94340), ci-après dénommé « l'EPT ».

Par la présente requête, nous demandons à votre Tribunal de bien vouloir annuler la délibération de l'établissement public PEMB en date du 12 décembre 2023 (décision attaquée, pièce n°1). Cette décision est illégale, pour les motifs exposés ci-après.

Résumé des faits

Par délibération en date du 8 décembre 2020, le conseil territorial de PEMB a engagé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

Le débat sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a eu lieu en conseil territorial le 7 décembre 2021.

Le projet de PLUi a été arrêté par délibération en date du 13 décembre 2022.

Les personnes publiques associées ont été invitées à émettre des avis sur ce projet arrêté, le recueil de ces avis étant versé à l'enquête publique (pièce n°2).

L'enquête publique s'est déroulée du mardi 30 mai 2023 au samedi 1^{er} juillet 2023, en mairie(s) et par voie électronique.

Dans ce cadre, l'association PVSM a produit un avis, versé le 26 juin 2023 à l'enquête publique via le registre électronique <https://www.registredemat.fr/plui-pemb>, demandant la reprise du projet pour proposer des ambitions réelles en termes d'objectif de part modale des modes actifs, pour respecter les minima applicables en droit, notamment par la mise en compatibilité avec les documents de rang supérieur et l'intégration des évolutions réglementaires, pour renforcer la place des modes actifs dans les OAP sectorielles, et pour écrire une OPA thématique spécifique amorçant un plan vélo territorial (pièce n°3).

Par délibération du 12 décembre 2023, le conseil territorial de PEMB a approuvé le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Le PLUi approuvé étant illégal, c'est la décision attaquée (pièce n°1).

Discussion

1. La requête est recevable

1.1. La requête est déposée dans le délai de recours

Le Conseil de territoire de l'EPT a approuvé le projet de PLU par délibération du 12 décembre 2023, reçue en préfecture le 14 décembre 2023 (décision attaquée, pièce n°1).

Le délai de recours contre cette décision, mentionné dans la délibération à son article 7, est de deux mois, pour un recours gracieux ou contentieux, à compter de sa publication ou affichage.

Sans qu'il soit nécessaire de préciser si la réalisation des formalités d'affichage de cette décision dans les différentes communes concernées a bien été réalisée, la requête étant déposée avant le 13 février 2024, soit moins de deux mois après l'adoption de la délibération, elle est recevable.

1.2. Les requérants ont intérêt à agir

1.2.1. Les personnes physiques habitant l'EPT PEMB ont intérêt à agir

La jurisprudence considère que tous les habitants du territoire concerné, ainsi que tous les propriétaires d'un bien sur le territoire concerné, peuvent contester un plan local d'urbanisme.

Le Conseil d'État a notamment précisé, dans sa décision n°[384795](#) du 4 mars 2016 : « 6. M. et Mme B...étaient, à la date d'introduction de leur demande, propriétaires d'une maison à usage d'habitation et de diverses parcelles de terrain dans la commune de Martigues. Par suite, la commune de Martigues n'est pas fondée à soutenir qu'ils n'ont pas d'intérêt à agir pour demander l'annulation de la délibération approuvant son PLU. »

Les requérants habitant Joinville-le-Pont et Saint-Maur-des-Fossés ont donc intérêt à agir.

1.2.2. L'association PVSM a intérêt à agir

L'article 2 des statuts de l'association Place au vélo sur Marne (PVSM) précisent son objet et son ressort géographique en ces termes (pièce n°4) :

« Dans le cadre d'un meilleur partage de la voirie, l'association a pour objet de promouvoir l'utilisation du vélo dans les communes de Saint-Maur-des-Fossés et de Joinville-le-Pont, ainsi que dans leurs communes limitrophes, dans un objectif de sécurité maximale des cyclistes, enfants et adultes, pour des déplacements de tout type, notamment scolaire, de trajet ou de loisirs.

À cette fin, l'association se propose d'agir pour permettre aux cyclistes :

- de se déplacer facilement et en toute sécurité,*
- d'avoir accès aux espaces administratifs, d'activité, d'enseignement, de commerce et de loisirs, de relier les pistes cyclables des différentes communes, en recherchant la continuité d'itinéraires longs, lisibles et utiles,*

➤ *de garer facilement et en sécurité les vélos.* »

L'association considère que le PLUi adopté contrevient à ses objectifs, en ce qu'il ne propose pas de diagnostic suffisant des mobilités, qu'il ne répond pas aux attentes en la matière formulées dès l'étape de la concertation, qu'il ne définit aucun projet concernant les mobilités actives dans le PADD, et que les normes de stationnement fixées pour les constructions neuves sont insuffisantes, notamment au regard des réglementations connexes (code de la construction et de l'habitation) qui ne sont même pas citées.

C'est pourquoi le Conseil d'Administration de l'association a décidé, lors de sa réunion du 21 janvier 2024, d'introduire le présent recours (pièce n°5).

Son objet et le champ géographique d'action de l'association justifient donc de son intérêt à agir (voir notamment Conseil d'État n°[354596](#) du 17 mars 2014).

Les personnes physiques comme l'association PVSM ayant intérêt à agir, la requête est recevable.

2. Le PLUi approuvé est illégal et doit être annulé

Sur la forme, la délibération du 12 décembre 2023 (pièce n°1) présente une incohérence sur le recueil des votes : le nombre de suffrages exprimés (74) n'est pas cohérent avec la somme du nombre des votes pour (74), des votes contre (5) et des abstentions (4).

Sur le fond et à titre introductif, il est essentiel de souligner comment le code de l'urbanisme définit l'action des collectivités en matière d'aménagement du territoire. À l'article [L.101-2](#), dans les principes généraux déterminés par le code de l'urbanisme, il est notamment exposé : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ; e) Les besoins en matière de mobilité [...] »*

Les besoins en mobilité et la réponse apportée par la collectivité sont donc bien un des enjeux à prendre en compte par les documents d'urbanisme. De nombreux documents pédagogiques sont édités pour permettre aux collectivités compétentes pour l'élaboration de documents d'urbanisme d'utiliser à bon escient les différentes parties du PLUi pour intégrer les enjeux liés aux mobilités actives, sans se tromper sur les impératifs. À titre d'exemple est joint le document édité par l'Agence d'urbanisme Rhône-Avignon-Vaucluse (ARAV) qui précise, dans ses pages 10 à 12 (pièce n°19), comment réglementer le stationnement, mobiliser les emplacements réservés et écrire des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) adaptées.

2.1. Le rapport de présentation présente un contenu insuffisant

L'article [L.151-4](#) du code de l'urbanisme dispose que le rapport de présentation : « *s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité,*

d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements notamment sportifs, et de services. »

La synthèse du diagnostic (pièce n°6) ne présente que trois occurrences du mot « transport », à chaque fois pour décrire les projets de transports en commun présents ou à venir. Aucune occurrence du terme « mobilité », « vélo » ni « bicyclette ». Le diagnostic du PLUi a donc complètement omis de réaliser un état des lieux des mobilités actives, et en particulier des mobilités à vélo. Par ailleurs, il ne décrit pas le potentiel cyclable du territoire. Enfin, il ne réalise pas l'inventaire des stationnements prévu par le code de l'urbanisme.

2.1.1. Le diagnostic ne décrit pas suffisamment les infrastructures cyclables

Dans le diagnostic détaillé (pièce n°7), la 7^e partie constitue le diagnostic des mobilités (pages 118 à 147). La page 127 s'intitule « *l'aménagement du territoire pour les modes actifs* », et prétend que le territoire compterait 3 500 aménagements cyclables, dont 600 en site propre, sans citer exactement la source de données utilisée.

Les aménagements cyclables en site propre sont les seuls à être considérés comme sécurisés par les services de l'État¹, par ailleurs, compter le nombre d'aménagements cyclables n'a aucun sens. En revanche, il serait pertinent de préciser le linéaire d'aménagements cyclables sécurisés, ou encore mieux : la part du linéaire des voies aménagées de façon sécurisée, afin d'avoir une vue de la cyclabilité réelle du territoire.

La base de données des aménagements cyclables, disponible en ligne², donne les chiffres suivants pour le territoire : 70,7 km de pistes cyclables et 21,7 km de voies vertes, soit au total 92,4 km d'aménagements sécurisés, sur les 265 km d'aménagements cyclables recensés (soit 35% seulement sécurisés).

La commune de Saint-Maur-des-Fossés est notamment citée comme la première commune cyclable du territoire, en comptant « 31,5% des infrastructures cyclables du territoire ». Or, d'après la base de données des aménagements cyclables, le linéaire d'aménagements de cette commune est de 11,1 km de pistes cyclables sécurisées et 0,9 km de voies vertes, soit 12 km d'aménagements sécurisés (13% des aménagements cyclables sécurisés du territoire). Ce linéaire, correspondant à moins de 7 % de la longueur des voies communales, semble par ailleurs surévalué, faute de mise à jour des données par la commune. Par exemple, une piste cyclable sécurisée de 2,3 km, entre le pont du Petit Parc et le Pont de Champigny est présente dans la base de données :



Extrait de https://carto-velo.iledefrance-mobilites.fr/fr/saint-maur-des-foss%C3%A9s_94068/facilities, consulté le 24/01/2024

¹ Les aménagements sécurisés décrits dans les indicateurs de suivi <https://www.gouvernement.fr/politiques-prioritaires/planifier-et-acceler-la-transition-ecologique/amplifier-le-plan-velo#widget-viz-ind-263> sont uniquement les pistes cyclables et les voies vertes.

² Les données évoquées sont consultables sur plusieurs sites, notamment : https://carto-velo.iledefrance-mobilites.fr/fr/paris-est-marne%2Bet%2Bbois_200057941/facilities et https://www.amenagements-cyclables.fr/fr/paris-est-marne-et-bois_200057941/stats qui donnent des chiffres légèrement différents, du fait de mises à jour décalées.

En réalité, le quai du petit parc est uniquement équipé d'un trottoir, qui ne peut donc être circulé par les vélos, en application de l'article [R.412-34](#) du code de la route :



Extrait de <https://www.google.com/maps>, consulté le 24/01/2024

Il n'existe aucun aménagement cyclable sur cette voie, et les données sur le territoire sont probablement globalement surestimées.

Par ailleurs, le diagnostic détaillé, toujours page 127, propose : « *La répartition de ces infrastructures cyclables est très inégale entre les communes de Paris Est Marne&Bois. Toujours selon la source précitée et comme l'illustre la carte-ci-contre [...]* » alors qu'aucune carte n'est présente sur cette page, seule une photo de cycliste sur une bande cyclable temporaire (non sécurisée) est présentée à titre d'illustration.

L'association PVSM mentionnait déjà, dans son avis rendu sur le PLUi arrêté (pièce n°3) au point 3.1.1 pages 12 et 13, une description très lacunaire des réseaux cyclables existants et de l'articulation avec les schémas cyclables de rang supérieur, avec une carte déjà annoncée et déjà manquante.

La seule page 127 du diagnostic détaillé ne peut suffire à décrire les réseaux cyclables existants et futurs, le rapport de présentation est donc insuffisant sur ce point et le PLUi doit être annulé.

2.1.2. Le diagnostic ne décrit pas suffisamment le potentiel cyclable

En ce qui concerne les flux domicile-travail, les pages 142 et 143 montrent que 29% des actifs de l'EPT habitent le territoire, et 20% des habitants travaillent dans le territoire. Ces flux internes à l'EPT ne sont pas analysés en matière de potentiel de report modal, alors que l'échelle est cyclable.

À une échelle encore plus fine, la page 141 liste les communes pour lesquelles les flux domicile-travail internes à la commune sont les plus importants, en mentionnant : « *Les actifs de ses communes peuvent avoir plus facilement recours aux modes actifs ou aux transports en commun pour se rendre au travail.* » sans étudier ni la pratique réelle de ces modes dans les trajets domicile-travail, ni la présence de l'offre qui permettrait la réalisation de la potentialité, en particulier la présence d'un réseau cyclable sécurisé desservant les lieux d'emploi. La page 140 présente uniquement les parts modales de la voiture et des transports en commun.

Pourtant, comme l'association PVSM le soulignait dans le point 1.2 (pages 4 et 5) de son avis rendu lors de l'enquête publique sur le PLUi arrêté (pièce n°3), l'échelle du territoire est cyclable, et la progression de la pratique du vélo dans le département montre à la fois une attente sociétale et un potentiel de report modal depuis la voiture individuelle. PVSM soulignait aussi au point 3.1.2 de cet avis que le diagnostic des mobilités était basé sur des données anciennes (datant de 2010), ne reflétant pas la

réalité des pratiques, notamment post-covid. Il est notable que l'utilisation de données trop anciennes pour élaborer le diagnostic d'un PLU a déjà été sanctionnée récemment par le juge administratif (TA de Toulouse du 30 mars 2021, n°[1902329](#)).

Sur le fond, dans le point 3.1.3 de son avis sur PLUi arrêté, l'association PVSM soulignait déjà que « *l'étude des flux domicile-travail aurait pu être menée plus en profondeur, notamment quant à la part modale des déplacements* ».

En se limitant, dans le diagnostic des transports, à la seule mention des transports en commun, et en utilisant des données trop anciennes, l'EPT ne répond pas aux exigences fixées à l'article L.151-4 du code de l'urbanisme et le PLUi doit être annulé.

2.1.3. Aucun inventaire des stationnements vélo n'est réalisé

L'article [L.151-4](#) du code de l'urbanisme dispose, à son dernier alinéa, que le rapport de présentation « *établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités.* »

Le diagnostic détaillé ne propose que deux occurrences du terme « stationnement », en page 144 pour décrire les quartiers de gare comme des hubs de mobilité, et en page 147 pour décrire les mesures prises par les communes en faveur de la logistique urbaine et de la fluidité du dernier kilomètre, avec des places de stationnement sur voirie dédiées aux livraisons.

Aucune annexe spécifique du rapport de présentation ne comporte d'inventaire des capacités de stationnement, ni sous forme de liste ni sous forme cartographique. Il apparaît donc encore une fois que le rapport de présentation ne répond pas aux exigences fixées par la loi et que le PLUi doit être annulé.

2.2. La procédure d'enquête publique n'a pas été satisfaisante

Le projet de PLUi a été soumis à enquête publique, qui en application de l'article [L.153-19](#) du code de l'urbanisme et par renvois successifs doit respecter les dispositions de l'article [L.123-1](#) du code de l'environnement, qui dispose : « *L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L.123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.* »

2.2.1. L'information et la participation du public n'ont pas été facilitées

L'article [R.153-8](#) du code de l'urbanisme prévoit que : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure.* »

L'enquête publique s'est déroulée pendant le mois de juin, pendant lequel tous les habitants du territoire sont occupés à boucler les dossiers avant les congés d'été, que ce soit à titre professionnel ou à titre personnel. La période n'est donc pas favorable à une participation sereine.

Par ailleurs, comme prévu à l'avis d'enquête publique ([pièce n°8](#)), seules deux demi-journées de permanence étaient organisées par commune, ce qui laissait objectivement très peu de temps aux

citoyens non informatisés pour consulter les documents, les comprendre et échanger avec les membres de la commission d'enquête pour apporter leur contribution.

Enfin, les documents du PLUi sont illisibles, ne serait-ce que du fait de leur volume et de leur mode de rédaction, ce qui rend encore plus démesurément court le temps de l'enquête publique. En ce qui concerne le règlement notamment, chaque article comprend plusieurs dizaines de pages, et après avoir exposé quelques principes généraux à l'échelle du territoire, détaille ensuite les règles applicables pour chaque commune, sans cohérence aucune entre les différentes parties du territoire (cf. § 2.6).

Les différents avis des personnes publiques associées ne sont pas facilement accessibles. En effet, ils sont rassemblés en un seul document sans sommaire, avec uniquement des signets non lisibles dans les anciennes versions des lecteurs pdf (pièce n°2). Il a été ainsi très difficile au public et associations de prendre connaissance des différents avis des personnes publiques associées, noyés parmi des avis de qualité très variable. L'avis d'Île-de-France Mobilités (IdFM) est par ailleurs fourni séparément (pièce n°9) sans raison particulière.

2.2.2. Les observations et propositions émises n'ont pas été prises en considération

Comme nous allons le montrer plus en détail ci-après, les avis de l'Autorité environnementale et d'IdFM n'ont pas été pris en considération (cf. § 2.3), alors qu'ils pointaient des manquements importants à l'article R.151-3 du code de l'urbanisme, relatif au contenu du rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale.

Si nous prenons acte que les propositions constructives faites par PVSM dans son avis rendu sur le projet de PLUi arrêté n'ont pas été accueillies favorablement, les alertes quant à la légalité de certaines dispositions du PLUi n'ont pas été prises en considération (cf. § 2.5).

En ne prenant pas en considération ces avis soulignant des points importants de fragilité du PLUi, l'EPT PEMB n'a pas respecté les dispositions de l'article L.123-1 du code de l'environnement relatives à l'enquête publique.

2.3. Le PLUi adopté ne respecte pas les documents de rang supérieur

En particulier, nous souhaitons souligner que le PLUi ne respecte pas les documents de rang supérieur traitant du nécessaire développement des mobilités actives, pour des questions de qualité de l'air pour ce qui concerne le plan climat air énergie territorial (PCAET) et pour des questions d'efficacité des déplacements pour ce qui concerne le plan de déplacements urbains d'Île-de-France (PDUiF).

Ces insuffisances ont déjà été relevées par PVSM au chapitre 2.1 de son avis sur le PLUi arrêté (pièce n°3), qui soulignait aussi dans le chapitre suivant 2.2 toutes les opportunités non saisies en matière d'intégration des démarches, plans et schémas cyclables établis à des échelles supérieure ou inférieure au territoire.

2.3.1. Le PLUi n'est pas compatible avec le PCAET

Depuis le 1^{er} janvier 2022, le code de l'urbanisme prévoit à son article L.131-5 que les PLU(i) doivent être compatibles avec les PCAET. Il ne s'agit plus d'une simple prise en compte, mais bien d'une plus forte intégration, souhaitée par le législateur.

Le PCAET de l'EPT PEMB a été approuvé en application de l'article L.229-26 du code de l'Environnement, et doit notamment définir une stratégie de réduction d'émissions de polluants, à laquelle le

développement des mobilités actives participe. L'autorité compétente étant la même que pour l'élaboration du PLUi, aucun avis de personne publique associée n'est pertinent sur la qualité de cette compatibilité.

Le PLUi ne démontre aucunement sa compatibilité avec un document qui n'était pas disponible en téléchargement au moment de l'enquête publique³. Toutefois, les éléments déjà disponibles permettaient déjà de conclure que la compatibilité du PLUi avec le PCAET était insuffisante.

Le PCAET (pièce n°10) propose 6 axes stratégiques et 22 objectifs opérationnels donnant lieu à 36 fiches actions. Le second axe est relatif aux mobilités :



Réussir la transition écologique et améliorer la qualité de l'air en favorisant les mobilités durables

Objectifs opérationnels

1. **Encourager** l'utilisation de véhicules propres et de nouveaux services de mobilités
2. **Promouvoir** les modes actifs
3. **Faciliter** l'intermodalité et lutter contre les coupures urbaines
4. **Organiser** les mobilités sur le territoire

Extrait des axes stratégiques et objectifs opérationnels du PCAET (page 214/420).

Les actions définies en application de ces objectifs stratégiques sont les suivantes :

<p style="font-weight: bold; font-size: small;">Réussir la transition écologique et améliorer la qualité de l'air en favorisant les mobilités durables</p> 	1- Encourager l'utilisation de véhicules propres et de nouveaux services de mobilités	2.1.1 Développer des services innovants pour favoriser la mutualisation des déplacements et des véhicules
	2- Promouvoir les modes actifs	2.1.2 Faciliter l'accès aux véhicules propres et développer leur utilisation
	3- Faciliter l'intermodalité et lutter contre les coupures urbaines	2.2.1 Favoriser les déplacements à pied et à vélo
	4- Organiser les mobilités sur le territoire	2.3.1 Améliorer l'articulation entre les différents modes de transport
		2.3.2 Intégrer la Marne à l'intermodalité sur le territoire
		2.4.1 Accompagner les acteurs économiques vers une logistique urbaine plus durable
		2.4.2 Mettre en place une cellule mobilité sur le territoire
		2.4.3 Réaliser un Plan local de déplacements
	2.4.4 Favoriser activement la requalification de l'A4	

Extrait des actions du PCAET (page 216/420).

Sans argumenter plus en détail sur la compatibilité du PLUi avec le PCAET, que nous n'avons pas pu étudier en détail faute de disponibilité du document en téléchargement en amont, il est à noter que :

- la mutualisation du stationnement automobile n'est pas prise en compte dans les normes de stationnement, ce qui contrevient a priori à l'action 2.1.1 « développer les services innovants pour favoriser la mutualisation des déplacements et des véhicules » ;
- aucune OAP spécifique au développement des modes doux ne décline l'objectif opérationnel « promouvoir les modes actifs » et l'action 2.2.1 « Favoriser les déplacements à pied et à vélo ».

À partir de ces seuls exemples, il est déjà évident que le PLUi n'est pas compatible avec le PCAET, qu'il est donc illégal et doit être annulé.

³ Le PCAET est à présent consultable à cette adresse : <https://www.parisestmarnebois.fr/fr/le-pcaet-de-pemb>

2.3.2. Le PLUi n'est pas compatible avec le PDUiF

Le même article [L.131-5](#) du code de l'urbanisme prévoit que les PLU(i) doivent être compatibles avec le plan de mobilité d'Île-de-France (PDUiF).

Le plan de déplacements urbains d'Île-de-France⁴ (PDUiF) en vigueur a pour ambition de faire évoluer les pratiques de déplacements vers une mobilité plus durable. Le PDUiF vise une croissance de 10 % des déplacements en modes actifs (marche et vélo) sur la période 2010-2020. Son premier défi « *Construire une ville plus favorable aux déplacements à pied, à vélo et en transports collectifs* » comporte une action unique « *Agir à l'échelle locale pour une ville plus favorable à l'usage des modes alternatifs à la voiture* ».

Le PLUi de l'EPT PEMB n'est pas compatible avec le PDUiF et ces objectifs, comme l'a souligné le syndicat Île-de-France mobilités (IdFM) dans deux avis rendus au cours de l'enquête publique ([pièce n°2](#)), qui n'ont pas suffi à faire évoluer le plan dans le bon sens (et avec bon sens).

Dans son avis du 20 mars 2023, IdFM souligne que le PDUiF est insuffisamment présenté et décliné par le projet de PLUi arrêté ; en ces termes : « *il conviendrait de compléter la présentation du PDUiF dans le chapitre du rapport de présentation relatif au contexte territorial et au cadre juridique concernant les neuf défis du PDUiF, ainsi que les prescriptions en matière de normes de stationnement automobile et vélo qui s'appliquent sur le territoire de Paris Est Marne et Bois* ».

Dans son second avis du 9 mai 2023, IdFM précise en détail les évolutions à apporter aux normes de stationnement fixées par le règlement du PLUi, afin de le rendre compatible. En particulier, devaient être impérativement fixés des maxima de stationnement pour les constructions à usage de bureaux, fixées par des prescriptions du PDUiF.

Ce manquement en compatibilité, souligné lors de l'enquête publique par IdFM de façon pourtant très pédagogique et opérationnelle, n'a pas été rectifié par l'EPT PEMB dans le PLUi approuvé.

En effet, le règlement du PLUi adopté ne fixe toujours que des minima de stationnement, quelle que soit la destination du bâtiment construit. Le règlement fixe « *Article UA. 17 : Obligations minimales pour les véhicules motorisés* ». Voir notamment l'extrait du règlement applicable à la zone UA ([pièce n°11](#)), à partir de la page 245/306, et les tableaux chiffrés par commune à partir de la page 259/306.

Le PLUi n'ayant pas fixé de maximum de stationnement pour les bureaux, comme requis par le PDUiF et malgré le rappel fait par IdFM dans son avis sur le projet de PLUi arrêté, il n'est pas compatible avec ce document de rang supérieur.

Ainsi, le PLUi n'est compatible ni avec le PCAET, ni avec le PDUiF. C'est d'ailleurs ce que souligne l'Autorité environnementale, dans son avis délibéré du 23 mars 2023⁵ : « *l'analyse de l'articulation du projet de PLUi avec les documents de rang supérieur reste générique. [...] la présentation de leur déclinaison effective et celle du caractère suffisant des moyens mis en œuvre pour les atteindre n'est pas aboutie.* »

Le PLUi ne répondant pas aux exigences de compatibilité aux documents de rang supérieur, fixées à l'article [L.131-5](#) du code de l'urbanisme, il doit être annulé sans erreur de droit, comme le rappelle la jurisprudence (voir notamment Conseil d'État du 9 novembre 2015, n°[372531](#)).

⁴ Le PDUiF est disponible en ligne : <https://www.iledefrance-mobilites.fr/le-plan-de-deplacements-urbains-d-ile-de-france>

⁵ Disponible sur le site de l'Ae : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023-03-23_ept_pemb_plui_avis_delibere.pdf

2.4. Les différents documents du PLUi ne sont pas cohérents et présentent des insuffisances

L'article [L.151-4](#) du code de l'urbanisme prévoit que « *Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.* » En ce qui concerne les mobilités actives, l'EPT énonce des enjeux importants, sans qu'en découlent des orientations en faveur du vélo ou de la marche dans le PADD, ni des mesures concrètes fixées par le règlement.

2.4.1. Des enjeux forts affichés pour développer les mobilités douces

Dans le document intitulé « justification des choix retenus » ([pièce n°12](#)), l'EPT écrit que le quatrième objectif de l'élaboration du PLUi est de « *Conforter le cadre de vie, promouvoir une offre urbaine de qualité, diversifiée et durable* », et pour cela notamment de « *Développer les modes doux de circulation : Développer les nouvelles mobilités et organiser le territoire à taille humaine ; Promouvoir le partage de l'espace public en faveur des piétons et des cyclistes* ».

Plus loin, page 17, on peut lire « *Volet 4 : La qualité de l'offre urbaine / Le quatrième volet est constitué de 4 axes, 6 grandes orientations et 19 objectifs. Il trouve sa justification dans la nécessité de planifier une offre urbaine de qualité sur le territoire intercommunal, répondant aux besoins en matière de production de logements (dont sociaux), de commerces, de mobilités, d'équipements, de services, etc. [...] Enfin, le quatrième axe se justifie car il traite de l'enjeu de transition des mobilités et de planification des aménagements liés aux modes actifs dans les projets du territoire* ». Ce dernier paragraphe semble indiquer que la planification des aménagements en faveur des modes actifs est un enjeu prégnant, ce que contredit la faible prise en compte de ce thème dans les autres documents du PLUi.

2.4.2. Le PADD est insuffisant quant aux orientations générales relatives aux déplacements

Le code de l'urbanisme fixe, à l'article [L.151-5](#), la raison d'être du PADD : « *Le projet d'aménagement et de développement durables définit : [...] 2° Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des énergies renouvelables, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.* »

Le PADD approuvé ne définit aucune orientation générale pour les déplacements en modes actifs à l'échelle de l'EPT, contrairement aux exigences fixées par la loi, et en incohérence avec les éléments de justification des choix retenus figurant au rapport de présentation.

En effet, dans le volet 4 du PADD ([pièce n°13](#)), les mobilités douces sont évoquées uniquement dans deux objectifs pages 42 et 43.

L'objectif 102 est intitulé « *Poursuivre l'aménagement de liaisons douces, renforcer les cheminements et les aménagements cyclables* » mais traite avant tout du rabattement vélo vers les transports en commun : « *Dans un périmètre de 500 m autour des gares et des futures gares du Grand Paris Express, il s'agira de traiter les points durs impactant la marche et le rabattement à vélo. Dans ce même objectif, une démarche de « schéma cyclable » pourra être menée afin d'identifier les priorités en termes de continuités cyclables, et les liaisons intercommunales à développer.* »

Est ensuite évoqué le réseau cyclable ex-RER Vélo (le [VIF](#) depuis le 1^{er} juin 2023), qui n'est pas mentionné dans le diagnostic et dont aucune carte n'est annexée au PLUi : « *Enfin, il s'agira de suivre et d'intégrer les projets de RER Vélo approuvés par la Région en 2020. Les itinéraires A et D, M (Marne), S (Seine), GC (Grande couronne) desservent plusieurs communes du territoire dont : Fontenay-sous-Bois, Vincennes,*

Nogent-sur-Marne, Charenton-le-Pont, Joinville-le-Pont, Maisons-Alfort, Saint-Maur-des-Fossés. »
Aucun objectif de prise en compte de ces itinéraires, de maintien de leur potentiel tracé ou de facilitation de leur réalisation n'est avancé.

L'objectif 103, intitulé « *Créer des franchissements piétons et cyclables de part et d'autre de la Marne et des infrastructures* » rappelle l'impérieuse nécessité de concrétiser deux aménagements... dont l'un est inauguré depuis un an⁶ (passerelle piétonne et cyclable sur le Pont de Nogent RN 486), sans toutefois répondre aux besoins des cyclistes et personnes à mobilité réduite⁷.

2.4.3. Les OAP sont insuffisantes quant à leurs dispositions relatives aux déplacements

Le code de l'urbanisme prévoit, à son article [L.151-6](#), que « *les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements [...]* ».

Le document didactique de l'agence d'urbanisme ARAV ([pièce n°19](#)) précise en page 12 comment les OAP peuvent prendre en compte les enjeux de développement des mobilités actives, pour faire application de cet article [L.151-6](#).

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) adoptées sont les suivantes :

- 3.1.a. OAP THÉMATIQUE « CONSTRUCTION DURABLE » (20 pages)
- 3.1.b. OAP THÉMATIQUE « MARNE & COTEAUX » (17 pages)
- 3.1.c. OAP THÉMATIQUE « TRAMES ÉCOLOGIQUES, RISQUES ET MODES DOUX » (24 pages)
- 3.1.d. OAP THÉMATIQUE « QUARTIERS DE GARE » (23 pages)
- 3.2. OAP SECTORIELLES ET RÉGLEMENTAIRES (169 pages)

L'OAP thématique 3.1.C. ([pièce n°14](#)) prévoit, en ce qui concerne les modes doux uniquement des préconisations, non opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme ni même aux projets d'aménagement plus importants. Elle conseille de végétaliser : « *Les trames naturelles constituent un cadre d'opportunité et un levier pour favoriser la pratique des mobilités décarbonées. Les principes de liaison douces définis dans les secteurs d'OAP devront prévoir les conditions d'aménagement qui les accompagnent : Végétalisation et couplage avec les dispositifs d'hydraulique douce pour créer des ambiances agréables...* ».

L'OAP recommande par ailleurs, en matière d'itinéraires en modes actifs, de simplement améliorer les cheminements existants, sans aucune création en site propre, et principalement vues pour les déplacements de loisirs : « *Un effort particulier sera fait sur l'amélioration des cheminements existants, déjà empruntés ou non par des modes doux, dont la requalification, la mise en valeur et/ou la sécurisation permettraient de développer les pratiques de mobilité décarbonées : chemins de halage, bords de Marne, franchissements d'un obstacle urbain, etc. L'amélioration des cheminements existants devra être réalisée en lien avec le projet de réseau « RER Vélo » dont plusieurs lignes (A2, A4, E1) irriguent le territoire de Paris Est Marne&Bois et participeront à développer les possibilités d'intermodalité entre vélo et train.* »

Aucune OAP thématique ne propose donc de dispositions concrètes relatives aux transports et déplacements en modes actifs.

⁶ <https://www.valdemarne.fr/vivre-en-val-de-marne/actualites/passerelle-pietons/cycles-pont-de-nogent-une-nouvelle-traversee-pour-les-mobilites-actives>

⁷ <https://www.leparisien.fr/val-de-marne-94/reservee-aux-velos-et-pietons-la-passerelle-entre-nogent-et-champigny-a-besoin-de-davantage-daccessibilite-22-01-2023-UIZKPZXSFBF3KXHQ23W57KQ2A.php>

Les OAP sectorielles doivent, en application de l'article [R.151-8](#) du code de l'urbanisme, porter « *au moins sur : [...] 6° La desserte des terrains par les voies et réseaux.* » Selon la destination des constructions, il est pertinent que soit prévu la desserte par une voie cyclable. En particulier, pour les établissements d'enseignement, toute construction neuve ou extension devrait être conditionnée à la desserte du terrain par un aménagement cyclable sécurisé (piste cyclable protégée ou zone à trafic limité par un plan de circulation cohérent), en particulier pour pouvoir mettre en œuvre les programmes de savoir rouler à vélo ([SRAV](#)).

Dans les OAP sectorielles du PLUi approuvé ([pièce n°15](#)), aucune mention de la desserte des écoles par les voies cyclables n'est mentionnée. Par exemple, l'OAP sectorielle « MENTIENNE / BERTEAUX », à Villiers-sur-Marne, évoque « *Afin de favoriser l'intégration des futures constructions dans le tissu urbain déjà constitué, une transition paysagère soignée, spécifiquement composée de jardins, est à prévoir entre les futures constructions et l'école Léon Dauer (au Sud du secteur d'OAP).* » mais en termes d'accès et desserte prévoit uniquement « *Le projet intégrera l'élargissement futur de la rue Maurice Berteaux* », sans que soient évoquées les mobilités actives ou les zones à circulation apaisée pour créer le lien entre des nouvelles constructions et l'école.

Aucune réflexion n'est proposée pour faciliter les liens en modes actifs (marche et vélo) entre les différents générateurs de flux, donc la desserte par les voies cyclables des équipements prévus aux OAP sectorielles. Ainsi, les OAP sectorielles ne répondent pas aux exigences posées à l'article [R.151-8](#) du code de l'urbanisme, sont irrégulières et doivent être annulées.

2.4.4. Sans traduction dans le règlement

À son article [L.151-8](#), le code de l'urbanisme prévoit que « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3.* »

Le règlement du PLUi n'a utilisé aucun des outils possibles pour favoriser la création ou le maintien de continuités cyclables, en particulier sur les itinéraires du VIF, cités dans le PADD (cf. § 2.4.2), alors qu'ils sont clairement proposés par le code de l'urbanisme pour ce faire :

- À l'article [L.151-38](#) : « *Le règlement peut préciser le tracé et les caractéristiques des voies de circulation à conserver, à modifier ou à créer, y compris les rues ou sentiers piétonniers et les itinéraires cyclables [...]* ».
- À l'article [L.151-39](#) : « *Le règlement peut fixer les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements.* »
- À l'article [L.151-41](#) : « *Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : 1° Des emplacements réservés aux voies et ouvrages publics dont il précise la localisation et les caractéristiques ; [...] En outre, dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements.* »

Concernant les dispositions de ce dernier article et sa possible application à la passerelle de Nogent, les associations de cyclistes ont rappelé à tous les acteurs la nécessité de prévoir de maintenir et d'améliorer la rampe actuelle en terre et gravillons, sur le territoire de Champigny-sur-Marne, permettant de relier les bords de Marne à la passerelle. Le règlement du PLUi ne comporte aucun emplacement réservé pour concrétiser l'ambition de la liaison qui a été décrite dans le PADD (cf. § 2.4.2).

Les emplacements réservés font pourtant partie des outils cités dans les documents didactiques des agences d'urbanisme (pièce n°19, page 11) expliquant les moyens de prise en compte du nécessaire développement des mobilités actives par les documents d'urbanisme.

Le règlement est donc insuffisant pour la prise en compte des ambitions et objectifs présentés dans le rapport de présentation, le PADD et les OAP. Il ne respecte ainsi pas les obligations fixées à l'article L.151-8 du code de l'urbanisme, est illégal et doit être annulé.

2.4.5. Le rapport de présentation ne comprend aucun indicateur

À l'article L.153-27 du code de l'urbanisme, un dispositif d'évaluation du PLUi est prévu en ces termes : « Six ans au plus après la délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, [...] l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, après avoir sollicité l'avis de ses communes membres, [...] procède à une analyse des résultats de l'application du plan, au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 [...] L'analyse des résultats donne lieu à une délibération de ce même organe délibérant après que celui-ci a sollicité l'avis de ses communes membres [...] sur l'opportunité de réviser ce plan. »

C'est pourquoi, pour préparer l'évaluation ultérieure du plan, l'article R.151-4 du code de l'urbanisme prévoit que « Le rapport de présentation identifie les indicateurs nécessaires à l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L.153-27 ».

Aucun indicateur n'est défini par le rapport de présentation pour évaluer les résultats de l'application au regard des objectifs visés à l'article L.101-2, comme prévu par le code de l'urbanisme (ces objectifs sont cités au § 2, et visent notamment le respect de l'équilibre des besoins en matière de mobilité.

Le PLUi ne répond pas aux dispositions prévues pour son évaluation future, fixées à l'article L.153-27 du code de l'urbanisme, il est irrégulier également sur ce point et doit être annulé.

2.5. Les obligations fixées par le PLUi en matière de stationnement vélo sont illégales

2.5.1. Règles applicables en matière de stationnement dans les constructions neuves

Il est fixé, à l'article L.151-30 du code de l'urbanisme, l'obligation suivante pour le règlement du PLUi : « Lorsque le règlement prévoit des obligations en matière de stationnement des véhicules motorisés, il fixe des obligations suffisantes pour les vélos pour les immeubles d'habitation et de bureaux, dans le respect des conditions prévues à l'article L.113-18 du code de la construction et de l'habitation. »

En partie réglementaire, le même code prévoit à son article R.151-44 : « Afin d'assurer le stationnement des véhicules motorisés ou des vélos hors des voies publiques, dans le respect des objectifs de diminution de déplacements motorisés, de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile et de réduction de la consommation d'espace ainsi que de l'imperméabilisation des sols, le règlement peut prévoir des obligations de réalisation d'aires de stationnement dans les conditions mentionnées aux articles L. 151-30 à L. 151-37 et dans les conditions du présent paragraphe. Ces obligations tiennent compte de la qualité de la desserte en transport collectif, de la densité urbaine et des besoins propres au projet au regard des capacités de stationnement ouvertes au public à proximité. »

Nous soulignons à ce titre que l'objectif fixé par le code de l'urbanisme est bien la limitation de la place de la voiture individuelle.

L'article [L.113-18](#) du code de la construction et de l'habitation, auquel renvoie l'article L.151-30 du code de l'urbanisme, prévoit les dispositions suivantes : « Toute personne qui construit : 1° Un ensemble d'habitations équipé de places de stationnement individuelles couvertes ou d'accès sécurisé ; 2° Un bâtiment à usage industriel ou tertiaire constituant principalement un lieu de travail et équipé de places de stationnement destinées aux salariés ; 3° Un bâtiment accueillant un service public équipé de places de stationnement destinées aux agents ou aux usagers du service public ; 4° Un bâtiment constituant un ensemble commercial, au sens de l'article L. 752-3 du code de commerce, ou accueillant un établissement de spectacles cinématographiques équipé de places de stationnement destinées à la clientèle, le dote des infrastructures permettant le stationnement sécurisé des vélos. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article, notamment le nombre minimal de places selon la catégorie et la taille des bâtiments ainsi que la nature des dispositifs de sécurisation adaptée au risque des places de stationnement. »

Ces dispositions ont été détaillées par le décret n°[2022-930](#) du 25 juin 2022, qui modifie les articles [R.113-11 à R.113-18](#) du code de la construction et de l'habitation, complété par l'arrêté du 30 juin 2022 (NOR : [TREL2131998A](#)).

Les normes sont actuellement fixées en nombre d'emplacements, qui doivent être d'accès sécurisé, avoir une dimension minimale de 1,5 m² hors espace de dégagement, et comporter chacun un dispositif fixe pour attacher les vélos par le cadre et au moins une roue.

La quantité minimum d'emplacements conformes à prévoir dépend de la destination des constructions prévues, à savoir dès la construction d'une place de stationnement motorisé :

Catégories de bâtiments	Cyclistes visés	Nombre minimal d'emplacements sécurisés vélos
<i>Habitation</i>	<i>Occupants</i>	<i>Studios, T1 et T2 : 1 par logement T3 et + : 2 par logement</i>
<i>Lieu de travail (industriel ou tertiaire)</i>	<i>Salariés</i>	<i>15% de l'effectif accueilli simultanément</i>
<i>Service public</i>	<i>Agents</i>	<i>15% de l'effectif accueilli simultanément</i>
	<i>Usagers</i>	<i>15% de l'effectif accueilli simultanément</i>
<i>Ensemble commercial ou cinéma</i>	<i>Clientèle</i>	<i>10% des places de parking maximum 100 emplacements</i>

Le règlement du PLUi peut fixer des obligations en matière de stationnement motorisé. Ce n'est pas une obligation. En revanche, lorsque de telles obligations sont fixées, elles doivent l'être en dans le respect des conditions prévues par le code de la construction et de l'habitation. C'est-à-dire que les obligations imposées par le règlement en matière de stationnement vélo ne peuvent être inférieures à celles fixées par le code de la construction et de l'habitation.

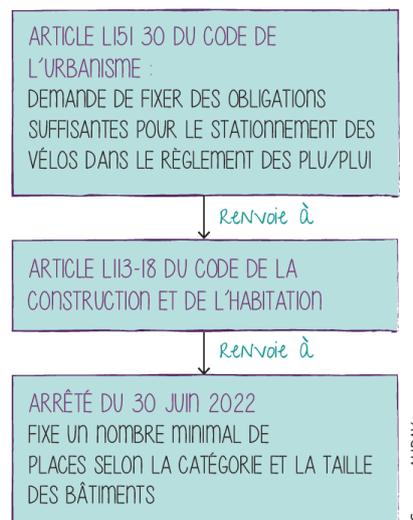
Cet élément est d'autant plus important que, du fait de l'indépendance des législations, l'instruction des demandes de permis de construire n'est effectuée qu'au regard des règles prévues par le code de l'urbanisme, c'est-à-dire les règlements d'urbanisme, les servitudes d'urbanisme et les autres règles explicitement articulées par le code de l'urbanisme. En revanche, toutes les autres règles ne sont pas vérifiées, et notamment les règles du code civil, c'est pourquoi les autorisations précisent toujours qu'elles sont délivrées « *sous réserve des droits des tiers* ».

Seules quelques éléments relevant du code de la construction et de l'habitation sont explicitement articulés au sein du code de l'urbanisme. C'est le cas de la réglementation thermique, pour laquelle le dossier de demande du permis de construire doit comprendre une attestation spécifique. C'est le cas également des règles d'accessibilité pour les établissements recevant du public, pour lesquelles des pièces complémentaires doivent être fournies, et des consultations de commissions réalisées.

En revanche, la vérification des autres règles fixées par le code de la construction et de l'habitation : ne sont pas vérifiées par le permis de construire : règles d'isolation acoustique, de ventilation, d'accessibilité intérieure des logements, de desserte des appartements par les ascenseurs, etc. Ainsi, des règles minimales de stationnement vélo définies de façon insuffisante par un règlement d'urbanisme illégal conduiraient sans aucun doute à la délivrance de permis de construire des immeubles irréguliers au regard du code de la construction et de l'habitation. En effet, si les porteurs de projets consultent régulièrement les PLU en mairie, peu sont pleinement renseignés sur l'ensemble des règles applicables.

En tout état de cause, le règlement du PLUi doit, pour application de l'article [L.151-30](#) du code de l'urbanisme, fixer des obligations en matière de stationnement vélo « *dans le respect des conditions prévues à l'article L.113-18 du code de la construction et de l'habitation.* »

Cette articulation entre les différentes réglementation, nécessaire pour l'écriture des règlements de PLU(i) en ce qui concerne les normes de stationnement, est souvent rappelée par les professionnels de l'urbanisme, comme dans le document de l'agence d'urbanisme Rhône-Avignon-Vaucluse ([pièce n°19](#)) dans sa page 10 :



Il apparait au contraire que le règlement du PLUi de l'établissement public Paris Est Marne et Bois ne fixe pas d'obligations « *dans le respect des conditions prévues à l'article L.113-18 du code de la construction et de l'habitation* » en matière de stationnement vélo.

2.5.2. Règles fixées par le règlement du PLUi – exemple de la zone UA

Le règlement de la zone UA du PLUi définit des obligations en matière de stationnement motorisés à l'article UA17, pages 245 à 278 ([pièce n°11](#)), et c'est le cas pour toutes les autres zones. Le règlement doit donc, pour application de l'article [L.151-30](#) du code de l'urbanisme, prévoir des obligations en matière de stationnement vélo au moins égales à celles prévues par le code de la construction et de l'habitation, complété des arrêtés applicables.

L'article 18 du même règlement (pages 275 à 284), après avoir effectué un rappel de portée général sur le respect des réglementations (électriques, droit civil, etc.), fixe des règles de stationnement pour les vélos en contradiction avec celles évoquées par le code de la construction et de l'habitation, détaillées au paragraphe précédent. Les règles du PLUi sont résumées dans le tableau ci-après pour les exemples d'un appartement de type 2 de 45 m², d'un appartement de type 3 de 65 m² et des établissements d'enseignement primaire.

Les dispositions non conformes sont identifiées en rouge (avec les plus grands écarts à la réglementation en caractères gras), les dispositions conformes sont identifiées en vert (avec les dispositions dépassant les exigences du CCH en caractères gras) :

Règles minimales fixées en UA	T2 (45 m ²)	T3 (65 m ²)	Écoles primaires	Observations
Code de la construction et de l'habitation – pour rappel	1 place (≥ 1,5 m ²)	2 places (≥ 3 m ²)	nb places* : 15% de l'effectif	1 place : ≥ 1,5 m ² hors dégagement, avec un point d'accroche et dans un local sécurisé
Bry-sur-Marne	0,75 m ²	1,5 m ²	Selon les besoins et recommandations du PDUIF	Locaux « deux roues », non réservés strictement aux vélos.
Champigny-sur-Marne	0,75 m ²	1,5 m ²	8 à 12,5% eff.	Exigences de sécurisation
Charenton-le-Pont	0,75 m ²	1,5 m ²	Renvoi au CCH	« à titre indicatif »
Fontenay-sous-Bois	Pas de règles : renvoi explicite au code de la construction			
Joinville-le-Pont	0,45 m²	0,65 m²	?	Pas de nombre de places selon le nombre et la typologie de logements mais selon m ² SDP.
Le Perreux-sur-Marne	0,75 m ²	1,5 m ²	Selon les besoins et recommandations du PDUIF	Locaux « deux roues », non réservés strictement aux vélos.
Maisons-Alfort	0,75 m ²	1,5 m ²	1 place pour 8 à 12 élèves (12,5% à 8%)	Référence aux anciens articles du CCH (R.111-14-4 et suivants) et à l'ancien arrêté (du 13/07/2016).
Nogent-sur-Marne	0,75 m ²	1,5 m ²	Selon les besoins	Local clos et dispositif d'attache tous les 2 m ²
Saint-Mandé	0,75 m ²	1,5 m ²	?	
Saint-Maur-des-Fossés	15% SDP = 0,675 m²	15% SDP = 0,975 m²	1 place pour 12 élèves (8%)	Exigences de sécurisation
Saint-Maurice	0,75 m ²	1,5 m ²	Selon les besoins et recommandations du PDUIF	-
Villiers-sur-Marne	1 place	2 places	15 % effectif	Dispositions du CCH reprises
Vincennes	0,75 m ²	1,5 m ²	8 places par classe (> 22%)	Exigences de sécurisation

Les règles ne sont pas fixées au niveau intercommunal, mais bien par chaque commune. Nombreuses sont celles qui ont repris sans changement les anciennes règles de leur PLU communal, sans interroger les changements de réglementation. Seules les communes de Villiers-sur-Marne, avec une reprise in extenso des dispositions prévues par le code de la construction dans sa nouvelle version, ou de Fontenay-sous-Bois, avec une absence de règles fixées et un renvoi explicite au code de la construction et de l'habitation, ont pris en compte les nouvelles règles et fixé des obligations conformes à l'article [L.151-30](#) du code de l'urbanisme.

Dans son avis du 9 mai 2023 (cf. § 2.3.2), IdFM rappelait opportunément que « *Les surfaces de stationnement minimum requises [par la réglementation] sont dans la plupart des cas plus exigeantes que les prescriptions du PDUiF. Il convient d'en tenir compte, par exemple en rappelant la réglementation imposée par le Code de la construction et de l'habitation dans le règlement du PLUi.* »

L'association PVSM développait également ce point, en soulignant les opportunités non saisies et les obligations fixées non réglementairement, dans la partie 4 (pages 17 à 20) de son avis sur le projet de PLUi arrêté ([pièce n°3](#)).

L'EPT PEMB n'a ni retiré du règlement les obligations en matière de stationnement automobile ni proposé de règlement conforme à la réglementation en ce qui concerne la fixation d'obligations relatives au stationnement vélo (sauf pour Villiers-sur-Marne et Fontenay-sous-Bois). Le PLUi est donc illégal et sera annulé.

2.6. Le PLUi n'adopte pas les formes prévues par le code de l'urbanisme

2.6.1. L'option possible des plans de secteurs communaux n'a pas été retenue

Le code de l'urbanisme a prévu la possibilité pour un territoire de se doter d'un plan d'urbanisme intercommunal, tout en prévoyant des plans de secteurs s'il est besoin d'affirmer des spécificités communales. L'article [L.151-3](#) du code de l'urbanisme prévoit à cet effet : « *Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. [...] Le plan de secteur précise les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur.* »

Ce n'est pas le choix qu'a fait sur la forme l'EPT PEMB, alors que c'est bien le choix qui a été fait sur le fond, ce qui complexifie énormément la lecture des OAP et des règlements, qui sont des documents très volumineux du fait de l'exubérance de distinctions des règles pour chaque commune, qui est notamment visible dans le règlement applicable en zone UA ([pièce n°11](#)).

2.6.2. Les documents ne sont toutefois pas réellement communs

Lorsque le choix d'un PLU intercommunal avec OAP et règlement communs, le PLUi doit permettre de faire converger les principes d'aménagement des différentes communes. Pour ce faire, il est nécessaire de commencer par harmoniser les définitions, ce qui n'est même pas le cas pour le PLUi de l'EPT PEMB. En effet, quelques définitions sont bien données dans le document « 5.1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES DU RÈGLEMENT » ([pièce n°16](#)), mais comportent presque toutes une petite phrase : « *Cette définition doit être étudiée en fonction du champ d'application de l'article...* »

C'est notamment le cas pour la définition d'une baie, à la page 29 de ce document : « *Baie / Ouverture pratiquée dans un mur ou un toit, servant au passage, à la vue, à l'éclairage ou à l'aération d'un bâtiment. / Cette définition doit être étudiée en fonction du champ d'application de l'article 7.* »

L'article 7 applicable à la zone UA commence (pièce n°11, pages 49 à 82) par des dispositions générales... mais pas tout à fait générales : « *Dispositions transversales applicables à l'ensemble des communes à l'exception des communes de Joinville-le-Pont, de Saint-Maur-des-Fossés et de Saint-Maurice* ».

Viennent ensuite des dispositions communales, qui comprennent régulièrement à nouveau des définitions, rassemblées sous le vocable « *champ d'application* ». La commune de Bry-sur-Marne (page 50) définit ainsi les vues directes selon la position des ouvertures, et pour certaines pièces selon la taille des baies. La commune de Charenton-le-Pont les définit à sa façon page 53, puis Fontenay-sous-Bois page 58, Le Perreux-sur-Marne page 62, Maisons-Alfort page 65, Nogent-sur-Marne page 66, Saint-Mandé page 68, etc.

Le même constat peut être fait pour la plupart des définitions, qui sont ensuite déclinées dans chaque commune après quelques principes généraux mais pas trop...

Ainsi, l'EPT PEMB n'a pas choisi de réaliser des plans de secteur pour permettre à chaque commune de définir des règles qui lui conviennent, mais n'a pas pour autant réalisé un PLUi qui répond au principe d'unicité des documents, que le code de l'urbanisme fixe à l'article [L.151-2](#) avant d'ouvrir la possibilité de réaliser des plans de secteurs, comme évoqué ci-avant.

Ce principe d'unicité du plan d'urbanisme est décliné dans le dépliant de présentation des PLUi, édité par le Ministère chargé de l'urbanisme (pièce n°17), autour de trois mots « cohérence », « efficacité », « solidarité ». Aucun de ces trois mots ne peut s'appliquer au PLUi du territoire de PEMB, tant les documents adoptés sont découpés, voire saucissonnés, ne donnant jamais de vision globale mais perdant le lecteur dans les détails des visions communales. Une règle presque identique sera ainsi réécrite plusieurs fois pour chaque commune concernée, avec toutefois quelques petites variantes pour pimenter la lecture (cf. tableau du § 2.5.2).

Le PLUi approuvé par l'EPT PEMB n'est donc établi ni selon la forme unique prévue à l'article [L.151-2](#) du code de l'urbanisme, ni selon l'option possible des plans de secteurs prévue à l'article [L.151-3](#) du même code, il est illégal et sera annulé.

2.7. Le PLUi ne respecte pas le principe d'intelligibilité de la règle de droit

Le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est de valeur constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel l'a en effet rappelé en ces termes : « 13. [...] que cette finalité répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et « la garantie des droits » requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas » (décision n°[99-421](#) DC du 16 décembre 1999).

Les Sages le précisent encore dans cette décision : « 9. [...] que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits

de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques [...] » (décision n°[2006-540](#) DC du 27 juillet 2006).

Si ces principes s'appliquent sans aucun doute à la loi, ils sont valables également concernant les textes réglementaires, le Conseil d'État ayant montré que « *Est opérant, à l'encontre d'un décret, le moyen tiré de la violation de l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme.* », comme le précisent par ces mots les résumés des décisions n°[266900](#) du 8 juillet 2005 et n°[288460](#) du 24 mars 2006.

Le Gridauh, Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (groupement d'intérêt public de recherche, créé par arrêté interministériel du 28 mai 1996, renouvelé pour la dernière fois en 2022, pour le développement de la recherche juridique et institutionnelle dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat) établit une continuité de ce principe aux règles d'urbanisme, qui doivent être écrites dans le respect de ce principe de clarté.

Dans une fiche pratique relative à la rédaction du règlement ([pièce n°18](#)), le Gridauh rappelle que ce principe d'accessibilité du droit se décline en plusieurs points d'attention :

- évolution possible dans le temps (non respecté par le PLUi, notamment du fait de renvois à d'anciens articles du code de la construction et de l'habitation sans précision de date d'application, comme vu au § 2.5.2 pour la commune de Maisons-Alfort) ;
- utilité de la règle et concision (non respecté par le PLUi, notamment du fait de définitions répétées et déclinées, comme vu au § 2.6.2) ;
- choix entre l'écriture littérale et l'écriture graphique ;
- clarté de la langue ;
- précision de la règle mesurable.

Le Gridauh conseille ainsi « *il convient d'appliquer au règlement du PLU les mêmes principes qui régissent la rédaction de tout texte juridique* ».

Nous avons montré que l'EPT PEMB n'a pas approuvé un document accessible. Le PLUi est inaccessible en premier lieu par le volume des documents concernés. En effet, hors documents de procédure et annexes, le rapport de présentation compte 600 pages, le projet d'aménagement et de développement durable 47 pages, les orientations d'aménagement et de programmation 253 pages. Le règlement écrit du PLUi compte à lui seul 2 766 pages, dont 1 814 pages pour les règlements de zone (la seule zone UA, [pièce n°11](#), compte 306 pages de règlement), 925 pages pour les grilles patrimoniales et 27 pages pour la liste de secteurs de plan masse et d'emplacements réservés.

Le PLUi est également inaccessible par sa rédaction fractionnée entre règles presque générales et règles précisées pour chaque commune, sans que la présentation du document permette de se repérer dans les différentes parties.

Le PLUi adopté ne répond donc pas au principe constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui se décline en impératif de clarté et de simplicité de la règle. Par ce motif, il sera annulé.

Conclusion

Pour tous ces motifs, nous demandons à votre Tribunal de bien vouloir :

- annuler la délibération du 12 décembre 2023 par laquelle l'EPT a approuvé le PLUi,
- si votre Tribunal estime que certaines des illégalités relevées sont régularisables, faire application des dispositions de l'article [L.600-9](#) du code de l'urbanisme ;
- condamner l'EPT PEMB à verser 1 000 € à l'association Place au Vélo Sur Marne, au titre de l'article [L.761-1](#) du code de justice administrative.

PVSM représentée
par son co-président,

Simon CORDONNIER

Denis LAURENT

Philippe VERGEZ

Liste des pièces jointes à la requête

- Pièce 01 : Délibération du 12 décembre 2023 approuvant le PLUi (acte attaqué)
- Pièce 02 : Avis des personnes publiques associées, rendus sur le projet de PLUi arrêté
- Pièce 03 : Avis versé par l'association PVSM à l'enquête publique
- Pièce 04 : Statuts de l'association PVSM
- Pièce 05 : Extrait de délibération du Conseil d'administration de PVSM du 21 janvier 2024
- Pièce 06 : Synthèse du diagnostic du PLUi
- Pièce 07 : Diagnostic détaillé
- Pièce 08 : Avis d'enquête publique
- Pièce 09 : Avis d'Île-de-France Mobilités, rendu sur le projet de PLUi arrêté
- Pièce 10 : Plan climat air énergie territorial (PCAET)
- Pièce 11 : Règlement applicable en zone UA
- Pièce 12 : Justification des choix retenus
- Pièce 13 : Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)
- Pièce 14 : OAP thématique « TRAMES ÉCOLOGIQUES, RISQUES ET MODES DOUX »
- Pièce 15 : OAP sectorielles
- Pièce 16 : Dispositions générales du règlement du PLUi
- Pièce 17 : Dépliant de présentation du PLUi (Ministère chargé de l'Urbanisme)
- Pièce 18 : Fiche 7 du Gridauh relative à la rédaction des règlements de PLU
- Pièce 19 : Publication de l'ARAV : « *Le vélo au quotidien – Éléments clés pour développer sa pratique* »