

La mutualisation du stationnement : amorces et limites juridiques

Philippe TAITHE

avocat au Barreau de Paris,
Cabinet Benesty Taithe Panassac Associés

- O**n rencontre souvent 2 écueils en matière de stationnement et d'aménagement, tout particulièrement dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, à savoir :
- ◆ d'une part une pénurie de places de stationnement sur voirie, qui se traduit notamment et entre autres par un envahissement de la voirie, des difficultés de circulation ou la baisse d'attractivité des commerces ;
 - ◆ d'autre part et paradoxalement, une offre globale de stationnement privée sur-dimensionnée et inutilisée, au moins en partie, qui entraîne notamment un gaspillage financier, une augmentation de la circulation à l'heure de pointe, ou le non respect des objectifs du PDU en matière de mobilité en créant des « aspirateurs à voiture ».

La mutualisation du stationnement peut s'avérer un outil utile en la matière, qui consiste en la limitation de l'offre privée associée à chaque projet immobilier accompagnée de la création de parkings publics mutualisés rassemblant les besoins complémentaires de plusieurs projets proches.

La mutualisation présente en particulier les avantages suivants :

Une optimisation économique : la Collectivité peut faire jouer le foisonnement et la complémentarité entre les demandes : commerces et bureaux, par exemple, n'ont pas leur pointe de génération les mêmes jours dans la semaine. Les gains en coût de construction, et simultanément en espace consommé, peuvent être d'1/3. Les places de stationnement sont alors mieux utilisées dans la durée et le nombre d'abonnements délivrés peut être largement supérieur au nombre de places disponibles dès lors que les utilisations ne seront statistiquement pas simultanées.

La disparition d'effets pervers : les immeubles et leur population évoluent, tandis que la capacité des garages privés reste stable. La mutualisation programmée permet d'éviter les écueils cités précédemment, qui immanquablement se produisent dans le temps. Elle permet alors une meilleure adaptation dans la durée de l'offre à la demande, au contraire de parcs privés ou publics, et notamment de bailleurs sociaux, dont le calibrage initial ne correspond plus à la demande actuelle, de telle sorte qu'ils sont largement inexploités et dégradés.

Une meilleure maîtrise du déplacement : en termes politiques, la maîtrise de ces places mutualisées donne à la Collectivité plus de moyens pour mener à bien sa politique de stationnement. Comme cela peut être le cas sur voirie, la maîtrise au moins partielle des places en ouvrages offre plus de latitudes et de possibilités à la Collectivité dans le cadre de sa politique globale de stationnement et de déplacement : établissement de quotas et hausses tarifaires pour les abonnements destinés aux actifs, abonnements petits rouleurs incitant financièrement les résidents à utiliser leur véhicule moins souvent, tarifs préférentiels pour les véhicules peu polluants...

Une gestion facilitée : les places publiques mutualisées sont bien adaptées pour accueillir les visiteurs d'immeubles de bureaux ou de logements.

Une incitation à la réduction de l'usage de la voiture : d'un point de vue de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, les places mutualisées, notamment par leur nombre plus limité et le déport du stationnement, constituent une bonne incitation à moins utiliser sa voiture.

On constate au demeurant de plus en plus une véritable mutualisation des places dans les opérations privées d'aménagement ou de construction, dans lesquelles les opérateurs cherchent pour des raisons évidentes de coûts, à limiter le nombre de places en s'en partageant l'utilisation.

Le présent article se limitera en la matière aux démarches publiques de mutualisation du stationnement.

L'aménagement de l'île de NANTES en constitue une intéressante illustration.

Celui-ci a pour objectif de transformer cet espace de plus de 300 ha en une véritable extension du centre-ville, avec notamment la réalisation de 400 000 m² constructibles sur 3 secteurs. En accompagnement de cette mutation urbaine, Nantes Métropole et la SAMOA (SEM aménageur) ont mené une réflexion globale sur le sujet du stationnement. La politique retenue a consisté à :

• Limiter le nombre de places de stationnement privé (1 pl/150 m² de bureau prévu par le PLU).

• Construire en parcs de secteur maîtrisés par la collectivité près de 1 500 places de stationnement afin de répondre à la demande non satisfaite.

Une telle démarche implique 2 préalables, à savoir d'une part la limitation de la réalisation de places privées et d'autre part la maîtrise par la Collectivité de places publiques de stationnement en ouvrages.

La Limitation des places de stationnement privées

Celle-ci passe essentiellement par l'intermédiaire des documents de programmation en matière de déplacement et d'urbanisme (PDU, SCOT et article 12 du règlement des PLU).

► La fixation de normes plafonds pour les bureaux et commerces

La démarche consiste donc à limiter au maximum la construction de places sur les lieux de travail, de manière à empêcher les déplacements en voitures des « pendulaires ».

Cette possibilité résultant de la loi SRU apparaît à l'article R. 123-9 du Code de l'Urbanisme qui dispose que « *lorsque le plan de déplacement urbain a délimité, en application de l'article 28-1-2 de la loi n° 82-1153 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 un usage autre que d'habitation* ».

Elle doit donc avoir été prévue par le PDU pour pouvoir être mise en œuvre dans le PLU, ce qui n'a pas été sans occasionner des difficultés en Ile de France, l'actuel PDUIF ne prévoyant pas directement la question, ce qui devrait être corrigé par son successeur dans le cadre de la révision en cours de celui-ci.

Cette possibilité n'existe pas a contrario pour les habitations (au-delà du cas particulier des logements sociaux pour lesquels, conformément aux dispositions de l'article L 123-1-3 du Code de l'urbanisme, il ne peut être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement).

On peut citer quelques exemples de normes de stationnement maximales dans les constructions de bureaux de quelques grandes agglomérations françaises et européennes :

Sur le site historique de Lyon : 1 place maximum pour 120 m² de SHON.

Pour la Part-Dieu à Lyon : 1 place maximum pour 110 m² de SHON.

Bordeaux : 1 place maximum pour 100 m² de SHON en centre-ville.

Grenoble : 1 place maximum pour 50 m² de SHON en centre-ville (1 place maximum pour 80 m² dans le périmètre d'attractivité du tramway).

Francfort : 1 place pour 175 m² au centre à 1 place pour 35 m² en périphérie.

Genève : de 1 place pour 250 m² en centre-ville à 1 place pour 50 m² en grande périphérie.

Bruxelles : selon la desserte TC, 1 place pour 200 m² à 1 place pour 90 m².

Remarque : on considère généralement qu'une norme de 1 place pour 100 m² SHON équivaut à un taux de venue en voiture chez les actifs de 30 %, qu'une norme de 1 place pour 200 m² SHON équivaut à un taux de 15 % (hypothèse de 20 m² SHON par emploi).

► La limitation des normes planchers pour les habitations, ainsi que les bureaux et commerces

Celle-ci passe par l'édiction de normes relativement peu contraignantes ou adaptées en matière de réalisation de places de stationnement.

La démarche est ici moins contraignante que pour les normes plafonds. Elle présente un caractère incitatif, en ce que les promoteurs ne sont pas contraints par le PLU de réaliser un nombre trop important de places de stationnement. (Dans la même logique, on relève parfois dans les articles 12 des PLU des normes plafonds « conseillées » en matière de logements, faute de pouvoir être imposées réglementairement).

La validité juridique de normes planchers faibles paraît aujourd'hui acquise

À cet égard, les dispositions de l'ancien article R. 111-4 du Code de l'urbanisme, renvoyées (sans modification du contenu) à l'article R. 111-6 du même Code pouvaient constituer une certaine contrainte en la matière, dès lors qu'elles prévoient que « *La délivrance du permis de construire peut être subordonnée : a) A la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire* ».

Cette règle est au demeurant assez régulièrement reprise directement à l'article 12 des PLU.

En principe donc, les places correspondant aux besoins d'une construction doivent être réalisées sur le terrain de cette dernière.

Néanmoins, cette contrainte reste limitée :

En effet et d'une part, depuis longtemps, la jurisprudence autorise la prise en compte des places à l'extérieur pour apprécier les besoins propres de la construction à réaliser. Voir notamment Conseil d'État 8 juillet 1983 M. Gérard BABALIAN (Req N° 32.959) : « *alors même que ces travaux étaient envisagés aux fins d'utiliser l'immeuble comme magasin de vente au détail, il n'est pas établi que les besoins nouveaux en stationnement temporaire de véhicules qu'ils pouvaient provoquer exigeaient, compte-tenu des caractéristiques des voies publiques desservant l'immeuble et de l'existence de plusieurs parcs de stationnement public à proximité, la réalisation d'installations propres à assurer ce stationnement temporaire en dehors de ces voies* ».

Ou a contrario, Cour administrative de PARIS du 13 juin 2002, ASSOCIATION PROTECTION THIBAUT (n° OOPA02172) : « *qu'en raison de la localisation du restaurant et alors que*

l'existence de réseaux de transport en commun approprié à sa desserte n'est pas établie, ses divers usagers seront essentiellement des automobilistes ;

que, compte tenu de la fois de l'importance des besoins de stationnement nés du fonctionnement de l'établissement, de l'absence de parc public de stationnement et de places sur les voies publiques les plus proches, ainsi que des dangers pour la sécurité publique d'un stationnement irrégulier à cause de la configuration des lieux, le maire de la commune de Lagny-sur-Marne, en ne subordonnant pas la délivrance du permis de construire à la création d'un nombre de places de stationnement excédant les quarante prévues par le pétitionnaire en conformité avec les obligations prescrites par l'article UX 12 du règlement du plan d'occupation des sols, a commis une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article R. 111-4 du code de l'urbanisme ».

Cette jurisprudence permet donc de considérer que l'appréciation du nombre de places de stationnement nécessaires, dans le cadre de l'article R. 111-4 et par extension dans celui de l'article 12 du PLU, peut prendre en compte les conditions exogènes au terrain, relatives à la circulation, les transports publics et les parcs de stationnement autour. Elle autorise en principe une norme plancher faible lorsqu'il existe des parcs publics.

D'autre part et surtout, depuis le 1^{er} octobre 2007, et contrairement à son prédécesseur, le nouvel article R. 111-6 n'est pas « d'ordre public » et ne s'applique pas en présence d'un PLU, de telle sorte que ce dernier peut en écarter l'application et peut s'avérer particulièrement laxiste en la matière.

Ainsi que le souligne alors Yves PITTARD (Fiches GRIDAUH sur l'écriture des PLU), « il en résulte que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme, en l'absence de prescriptions édictées à cet égard par le règlement, l'autorité compétente ne peut légalement subordonner la délivrance de l'autorisation d'occupation du sol à la réalisation d'aires de stationnement. Un PLU qui n'imposerait aux constructeurs aucune obligation en matière de réalisation d'aires de stationnement, ou qui n'en imposerait que pour certaines destinations ne serait d'ailleurs nullement illégal puisque seules les règles relatives à l'implantation des constructions doivent nécessairement être fixées ».

La maîtrise par la Collectivité de parcs de stationnement en ouvrages

La récupération des places existantes non utilisées

Les places en cause peuvent appartenir notamment à des copropriétés, à des bailleurs sociaux ou à d'autres institutions comme par exemple des hôpitaux ou des universités. Les places en cause peuvent au demeurant être utilisées une partie de la journée et vides le reste du temps comme par exemple pour une université, ce qui peut justifier d'autant plus la mutualisation et le foisonnement.

La Collectivité peut alors gérer des parcs de stationnement qui lui seraient « loués » ou mis à disposition par des personnes privées ou publiques ; étant rappelé que les biens utilisés par une collectivité locale pour accomplir ses missions ne doivent pas impérativement relever d'un régime de domanialité publique. (Au demeurant, un certain nombre de parcs de stationnement appartenant à des collectivités est intégré dans des copropriétés, sans division en volumes, de telle sorte qu'ils ne relèvent pas de son domaine public, la copropriété étant exclusive du régime de domanialité public).

Des conventions peuvent être passées entre la Collectivité et ces différentes personnes, qui déterminent les obligations réciproques entre les parties (charge des travaux et de l'entretien, responsabilité de l'exploitation, réservation de places ou de droits d'entrée pour les copropriétaires ou les locataires, conditions d'abonnement et tarifications...).

On observe donc aujourd'hui un mouvement assez général de récupération de places notamment des bailleurs sociaux ou d'autres institutions privées ou publiques, par la Collectivité publique. Conformément aux conventions précitées, celle-ci effectue les travaux nécessaires et s'avère en mesure de les ouvrir au public horaire ou par abonnements, tout en réservant certaines places aux propriétaires en cause ou en mutualisant les usages.

La Collectivité est alors en mesure d'intégrer tout ou partie du parc en cause dans le cadre de la gestion plus globale de son service public du stationnement et d'organiser un véritable foisonnement en la matière le cas échéant.

La réalisation de nouveaux parcs

Se pose bien évidemment la question de leur financement.

Celui-ci peut le cas échéant être intégré dans le cadre d'une ZAC en tant qu'équipement public de nature à répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions, conformément aux dispositions de l'article L. 311-4 du Code de l'urbanisme, ou dans celui d'un programme d'aménagement d'ensemble (PAE) au titre de l'article L. 332-9 du même Code.

Ce financement peut par ailleurs être réduit d'autant, par l'incitation faite aux constructeurs de prendre des places dans les parcs publics, sous la forme d'amodiations ou de concessions à long terme.

Cette possibilité est prévue par l'article L. 123-1-2 du Code de l'urbanisme selon lequel :

« Lorsque le plan local d'urbanisme impose la réalisation d'aires de stationnement, celles-ci peuvent être réalisées sur le terrain d'assiette ou dans son environnement immédiat.

Lorsque le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable ne peut pas satisfaire aux obligations résultant de l'alinéa précédent, il peut être tenu quitte de ces obligations en justifiant, pour les places qu'il ne peut réaliser lui-même, soit de l'obtention d'une

concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation et situé à proximité de l'opération, soit de l'acquisition de places dans un parc privé de stationnement répondant aux mêmes conditions.

En l'absence d'un tel parc, le bénéficiaire du permis ou de la décision de non-opposition à une déclaration préalable peut être tenu de verser à la commune une participation en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement dans les conditions définies par l'article L. 332-7-1.

Lorsqu'une aire de stationnement a été prise en compte dans le cadre d'une concession à long terme ou d'un parc privé de stationnement, au titre des obligations prévues aux premier et deuxième alinéas ci-dessus, elle ne peut plus être prise en compte, en tout ou en partie, à l'occasion d'une nouvelle autorisation ».

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'une concession pour dix ans ne suffit pas à cet égard (CE, 30 juin 1993, SCI du 21-23, rue du Bouquet-de-Longchamp, préc. supra n° 147) ; de même une sous-concession cessible et convenue pour la durée restant à courir de la concession principale (CAA Paris, 1^{re} ch., 15 oct. 1998, Ville Paris : BJDU 1/1999, p. 62). Mais une sous-concession pour seize ans est qualifiée « à long terme » (CE, 8 déc. 2000, Ville Paris : Mon. TP 25 janv. 2001, p. 93 ; RD imm. 2001, p. 95). Rien ne semble par contre imposer en la matière que les places soient affectées strictement ou réservées matériellement, et qu'elles ne puissent pas faire le cas échéant l'objet d'un foisonnement.

Ainsi que le précise notamment la Circulaire n° 2001-56 UHC/DU/16 du 27 juillet 2001, le Code de l'urbanisme introduit un mécanisme de solutions successives et strictement subsidiaires les unes par rapport aux autres :

Ainsi en 1^{er} lieu, le pétitionnaire doit être en mesure de réaliser ses places de stationnement sur le terrain support de la construction ou sur un terrain dans un périmètre de l'ordre de 300 m dont il est propriétaire.

En 2^e lieu, si tel ne peut être le cas en raison d'une impossibilité, il peut s'exonérer de cette obligation par la concession à long terme de places de stationnement dans un parc public ou privé.

En 3^e lieu, si aucune de ces 2 premières hypothèses n'a pu être mise en œuvre, le pétitionnaire peut s'acquitter de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement. Il s'agit donc simplement d'une « ultime alternative ».

Par contre l'impossibilité de réaliser les places sur le terrain objet de la construction, est interprétée de manière plus large puisqu'elle peut correspondre à des motifs techniques, juridiques, architecturaux ou d'urbanisme, ainsi que le souligne au demeurant la circulaire précitée et la jurisprudence.

Voir notamment en ce sens :

Cour administrative d'appel de Paris du 12 juillet 1994 (N° 94PA00031) faisant état de la configuration des lieux. Conseil d'État « Ville de RENNES » du 29 décembre 1999 (N° 194188) sur des contraintes archéologiques et la présence d'espaces verts.

Cour administrative d'appel de Nantes « Communauté urbaine de BREST » du 22 décembre 1994 (N° 93NT00494) sur le fait que la Communauté urbaine était restée propriétaire du sous-sol de la ZAC en cours d'aménagement, ce qui empêchait la réalisation de parkings privés.

Par là même, il reste encore assez délicat :

d'une part d'empêcher des personnes privées ou des opérateurs immobiliers de construire des places de stationnement sur les terrains leur appartenant ;

d'autre part de les contraindre à acquérir en substitution des concessions à long terme dans des parcs de stationnement publics, au sein desquels un foisonnement serait organisé.

Le mécanisme reste alors plutôt incitatif et le droit trouve ses limites en l'état, même si le mouvement en cause de mutualisation paraît assez inexorable, d'autant que les personnes privées elles-mêmes se l'approprient et le mettent en œuvre directement, notamment les promoteurs, dans le cadre d'urbanisations réalisées dans des contextes géotechniques difficiles et coûteuses (présence de nappe phréatique peu profonde, pollution des sols...).

Sécurité routière

Motards : renouvellement de la charte Calmos avec la sécurité routière

La Fédération française des Motards en colère (FFMC) a renouvelé le 3 mars, avec la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR), la charte relais motard Calmos, a annoncé la FFMC le 17 mars dernier.

Depuis plus de 17 ans, les bénévoles de la FFMC animent des relais baptisés Calmos pour accueillir les motards sur la route des grandes migrations motardes, comme les 24 heures du Mans moto ou le Bol d'Or.

À cette occasion, les pouvoirs publics mettent en place avec la FFMC des actions de communication et de sensibilisation pour les milliers de motards français et étrangers.

Sur des aires de repos, réparties sur le réseau routier et autoroutier, les relais Calmos ont pour but de lutter notamment contre la fatigue en mettant en place des actions de prévention afin d'améliorer la sécurité.

Si « la Fédération s'inquiète des effets de la décentralisation qui prive les directions départementales de l'Équipement d'une partie des ressources nécessaires à la mise en place logistique de ces relais », poursuit le communiqué, « elle est convaincue de l'indispensable utilité de ces relais et maintient sa vigilance pour qu'ils puissent se dérouler dans de bonnes conditions ». AFP