

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE BORDEAUX**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**N° 21BX01202**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**TISSEO COLLECTIVITES (STMC)**

La cour administrative d'appel de Bordeaux

Audience du 22 juin 2021

Décision du 29 juin 2021

La présidente de la 4<sup>ème</sup> chambre

65-01-01

54-03-03

C

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

L'association « deux pieds deux roues » (2P2R) a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 7 février 2018 par laquelle le conseil syndical de Tisséo Collectivités a adopté le projet « mobilités 2020-2025-2030 » valant révision du plan de déplacement urbain de la grande agglomération toulousaine, ainsi que la décision du 17 juillet 2018 rejetant son recours gracieux.

Par un jugement n° 1803593 du 22 janvier 2021, le tribunal administratif de Toulouse a annulé ces deux décisions.

*Procédure devant la cour administrative d'appel :*

Par une requête, enregistrée le 19 mars 2021 et un mémoire enregistré le 26 mai 2021, Tisséo Collectivités, représentée par la SCP Bouyssou et associés, demande à la cour, sur le fondement de l'article R. 811-15 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner le sursis à exécution du jugement n° 1803593 du 22 janvier 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a annulé la délibération de son conseil syndical du 7 février 2018 approuvant le projet de « mobilités 2020-2025-2030 » valant révision du plan de déplacement urbain (PDU) de la grande agglomération toulousaine ;

2°) de mettre à la charge de l'association « deux pieds deux roues » une somme de 1 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'annulation du PDU a des conséquences disproportionnées compte tenu des choix stratégiques impactant 114 communes, du retour au PDU de 2012 inadapté aux enjeux et de la remise en cause de nombreuses actions ;

- le jugement est irrégulier dès lors que le moyen de l'association devant le tribunal ne concernait pas une insuffisance du rapport environnemental dans sa globalité mais concernait la seule absence du résumé non technique sur le fondement de l'article R. 122-20 du code de l'environnement ; le tribunal aurait dû s'interroger sur le fait de savoir si une telle insuffisance était de nature à justifier l'annulation de la totalité du PDU ;

- la demande de l'association devant le tribunal était irrecevable car tardive en l'absence de recours gracieux ; le courrier du 6 avril 2018 ne sollicitait pas le retrait de la délibération et ne contient pas de conclusions dirigées contre elle mais seulement des modifications du PDU relatives à la mobilité cyclable ; la requête enregistrée le 30 juillet 2018 au greffe du tribunal était donc tardive ; contrairement à ce qu'a jugé le tribunal la délibération du 7 février 2018 transmise le 8 février au contrôle de légalité a été affichée ; à supposer l'affichage insuffisant, l'association avait connaissance de la délibération plus de deux mois avant son recours ;

- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, un dispositif de suivi du PDU révisé existe, l'observatoire du PDU existant depuis 2001, et le dossier de PDU soumis à l'enquête publique expose précisément les dispositions stratégiques et opérationnelles de suivi du PDU, dans le rapport environnemental, le résumé non technique notamment, ainsi qu'un document relatif à l'observatoire du PDU ; si une insuffisance devait être retenue elle n'a pas influé sur le sens de la décision prise ni privé le public d'une garantie compte tenu de ces éléments ;

- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal figurait au dossier une analyse de solutions de substitution raisonnables constitué du scénario alternatif envisagé dans l'évaluation environnementale ; le tribunal a confondu l'objet du PDU avec le projet de 3e ligne de métro dont les scénarios alternatifs, notamment le projet d'étoile ferroviaire, étudiés dans le cadre de ce projet n'avaient pas à être repris dans le cadre de l'évaluation du PDU d'autant qu'il ne relève pas de la même autorité organisatrice ni du même territoire et qu'il ne constituait plus une alternative mais une donnée d'entrée du PDU ; l'article R. 122-20 du code de l'environnement limite les solutions de substitution à étudier à celles qui permettent de répondre à l'objet du plan dans son champ territorial ; les mesures de substitution citées par le tribunal relatives à d'autres projets ont été soumises au public dans le cadre d'autres enquêtes publiques et l'information du public n'a donc pas été compromise ; le projet « d'étoile ferroviaire » ne constitue pas une alternative à la 3e ligne de métro ou au PDU mais un projet complémentaire de cette ligne ; une solution de substitution raisonnable a été étudiée dans le cadre de l'évaluation environnementale sur 56 pages dans son volet 5 relative aux effets en cas de maintien du PDU de 2012 prenant en compte les projets réalisés et prévus par le PDU par comparaison avec les effets issus des actions spécifiques prévues au PDU révisé ; en l'absence de toute définition de la nature et du nombre de solutions de substitution raisonnable à étudier aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit de tenir compte d'un tel scénario « au fil de l'eau », qui ne constitue pas un scénario de l'inaction, au regard notamment de la spécificité d'un PDU dont l'objet est de déterminer les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, de prévoir un programme d'actions présentant une vision globale et d'assurer la cohérence entre différentes collectivités ; la révision du PDU qui s'inscrit dans un cadre contraint limite les alternatives ainsi que la possibilité d'en prévoir dès lors que certains projets sont adoptés indépendamment du PDU par d'autres collectivités ; l'information du public ne serait pas utile ni efficace par la présentation de scénarios artificiels envisageant un projet de mobilités sans les grands projets structurants constituant des données d'entrée du projet et non des alternatives ; si la cour estime que le scénario « au fil de l'eau » ne constitue pas une solution de substitution raisonnable, elle ne confirmera pas l'annulation du PDU dès lors qu'en l'absence de possibilité d'envisager des solutions alternatives au projet, il ne peut être fait grief à l'étude environnementale de ne pas en présenter ; l'association requérante n'a jamais

démontré quelles mesures de substitution auraient été oubliées ni l'impact de cette éventuelle absence sur le sens de la décision ou l'information du public ; les articles L. 1511-2 et L. 1511-6 du code des transports ne concernent pas le PDU qui n'est pas un grand projet d'infrastructures.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 11 mai et 14 juin 2021, l'association deux pieds deux roues (2P2R), représentée par la SAS Artemisia, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de Tisséo Collectivités au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les conséquences hypothétiques du jugement contesté, invoquées par la requérante n'ont aucune influence sur l'office du juge saisi d'une demande de sursis à exécution ;

- selon l'article R. 222-20 du code de l'environnement, le résumé non technique doit faire partie du rapport environnemental et porter sur l'ensemble des informations listées dans l'article ; le rapport environnemental est aussi important que l'évaluation environnementale ; l'insuffisance d'une étude d'impact et de son résumé non technique peut vicier la procédure si elle a nui à l'information du public ; le tribunal n'a pas commis d'irrégularité en considérant que dès lors que l'insuffisance flagrante du résumé non technique avait nui à l'information du public et exercé une influence sur le sens de la décision, celle-ci devait être annulée dans son intégralité ;

- le courrier qu'elle a adressé le 6 avril 2018 à Tisséo Collectivités présente le caractère d'un recours gracieux dès lors qu'il lui demande de reconsidérer sa position en ce qui concerne la délibération valant révision du PDU et de modifier celle-ci ce en ce qui concerne le budget prévisionnel consacré à la politique cyclable ce qui implique son retrait et une nouvelle adoption ; ce recours était suffisamment motivé et précisait les raisons de la contestation ainsi que l'acte visé ; Tisséo Collectivités a d'ailleurs considéré qu'il s'agissait d'un recours gracieux ; sa demande n'était donc pas tardive devant le tribunal d'autant que le certificat d'affichage produit pour la première fois dans la présente instance, selon lequel l'affichage a été effectué au siège de Tisséo Collectivités ne respecte pas l'article L. 5211-47 du code général des collectivités territoriales ;

- contrairement à ce qui est soutenu, aucune information particulière n'a été donnée au public concernant l'observatoire du PDU lors de l'enquête publique en méconnaissance de l'article R. 122-20 du code de l'environnement qui prévoit un dispositif de suivi et d'évaluation des effets du plan dans le rapport environnemental ; l'autorité environnementale l'a d'ailleurs noté dans son avis ; le rapport environnemental qui se contente de faire référence à l'observatoire et de décrire son objet sans préciser les indicateurs utilisés ni leur valeur initiale ni la méthodologie et les acteurs responsables est incomplet, ce qui a nui à la bonne information du public ;

- le tribunal n'a pas commis de confusion entre l'objet du PDU et celui de la 3<sup>e</sup> ligne de métro ; lors de l'ouverture de la révision du PDU Tisséo pouvait envisager toutes les alternatives notamment l'étoile ferroviaire couplée à un réseau de bus en site propre, dès lors que le projet de 3<sup>e</sup> ligne de métro n'avait aucune existence administrative mais elle a cependant déjà considéré ce projet de ligne de métro comme un axe capacitaire indépassable ; l'avis de l'autorité environnementale du 18 août 2015 l'a d'ailleurs précisé ; le PDU révisé permet en réalité le développement de la 3<sup>e</sup> ligne de métro puisque c'est un axe majeur de ses objectifs ;

- le rapport environnemental ne comporte pas de résumé non technique exposant des solutions de substitution raisonnables comme le souligne l'avis de la MRAE ; contrairement à ce qui est soutenu, le scénario au fil de l'eau est un scénario qui consiste à ne rien faire et à ne

pas même prendre en compte les évolutions prévues par le PDU2012 dès lors que de nombreuses actions en faveur des transports en commun prévues par le PDU 2012 ont été supprimées du scénario présenté notamment le projet de TCSP ; ce scénario « au fil de l'eau » n'est pas une mesure de substitution raisonnable mais une composante de l'état initial des lieux qui répond au 2° mais pas au 3° de l'article R. 222-20 du code de l'environnement ; la requérante admet finalement ne pas avoir élaboré de scénario alternatif mais soutient qu'elle n'en avait pas l'obligation en méconnaissance du code de l'environnement dès lors que des orientations différentes auraient pu être décidées et que le projet choisi découle d'une orientation décidée sans alternative possible ce que le code de l'environnement vise à éviter ; il existait des alternatives au projet de 3<sup>e</sup> ligne de métro puisqu'une étude sur un projet d'étoile ferroviaire avait été réalisée en partenariat avec Tisséo contrairement à ce qu'elle soutient, et aurait pu être intégrée au projet de PDU, de même que le projet de TCSP comme cela était prévu au PDU de 2012, ou le transport express bus ; l'omission de présentation de solutions alternatives n'a pas permis au public ni au comité syndical d'être complètement informés dès lors qu'ils n'ont pu aborder le projet de nouveau PDU que sous l'angle de la 3<sup>e</sup> ligne de métro et a entaché d'illégalité la délibération.

Vu :

- la requête au fond n° 21BX01201 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code des transports ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Balzamo,
- Me Isembard, pour Tisséo Collectivités, qui reprend l'argumentation développée dans ses écritures,
- M. Koslow, président de l'association 2P2R qui reprend les moyens développés dans ses écritures.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 7 février 2018, le comité syndical du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités, a approuvé le « projet mobilités 2020-2025-2030 » valant révision du plan de déplacements urbains (PDU) de la grande agglomération toulousaine. L'association « deux pieds deux roues » (2P2R), dont le recours gracieux a été rejeté par décision du 17 juillet 2018 du président du syndicat mixte, a saisi le tribunal administratif d'une demande d'annulation de cette délibération. Par jugement en date du 22 janvier 2021, dont Tisséo Collectivités a fait appel, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la délibération du 7 février 2018. Par la présente requête, Tisséo Collectivités demande dans la présente instance, qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement en application de l'article R. 811-15 du code de justice administrative.

2. Aux termes de l'article R. 811-15 du code de justice administrative : « *Lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, la juridiction d'appel peut, à la demande de l'appelant, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués par l'appelant paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement* ».

3. A l'appui de ses conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du 22 janvier 2021, Tisséo Collectivités soutient que : le jugement est irrégulier dès lors que le tribunal aurait dû s'interroger sur le fait de savoir si l'insuffisance du seul résumé non technique était de nature à justifier l'annulation de la totalité du PDU ; la demande de l'association devant le tribunal était irrecevable car tardive en l'absence de recours gracieux susceptible d'interrompre le délai de recours contentieux ; contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, un dispositif de suivi du PDU révisé existe via l'observatoire du PDU existant depuis 2001, ce dispositif étant exposé précisément dans le rapport environnemental, le résumé non technique, ainsi que dans un document relatif à l'observatoire du PDU et une éventuelle insuffisance à ce sujet n'a pas influé sur le sens de la décision prise ni privé le public d'une garantie compte tenu de ces éléments ; contrairement à ce qu'a jugé le tribunal figurait au dossier une analyse des solutions de substitution raisonnables constituée du scénario alternatif envisagé dans l'évaluation environnementale ; le tribunal a confondu l'objet du PDU avec le projet de troisième ligne de métro dont les scénarios alternatifs, notamment le projet d'étoile ferroviaire, étudiés dans le cadre de ce projet, n'avaient pas à être repris dans le cadre de l'évaluation du PDU ; l'article R. 122-20 du code de l'environnement limite les solutions de substitution à étudier à celles qui permettent de répondre à l'objet du plan dans son champ territorial ; les mesures de substitution citées par le tribunal relatives à d'autres projets ont été soumises au public dans le cadre d'autres enquêtes publiques et l'information du public n'a donc pas été compromise ; figurait bien au dossier une solution de substitution raisonnable relative aux effets en cas de maintien du PDU de 2012 prenant en compte les projets réalisés et prévus par ce PDU par comparaison avec les effets issus des actions spécifiques prévues au PDU révisé ; en l'absence de toute définition de la nature et du nombre de solutions de substitution raisonnable à étudier aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit de tenir compte d'un tel scénario « au fil de l'eau » au regard notamment de la spécificité d'un PDU dont l'objet est de déterminer les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, de prévoir un programme d'actions présentant une vision globale et d'assurer la cohérence entre différentes collectivités ; la révision du PDU qui s'inscrit dans un cadre contraint limite les alternatives ainsi que la possibilité d'en prévoir dès lors que certains projets sont adoptés indépendamment du PDU par d'autres collectivités ; l'information du public ne serait pas utile par la présentation de scénarios artificiels envisageant un projet de mobilités sans les grands projets structurants constituant des données d'entrée du projet et non des alternatives ; en l'absence de possibilité d'envisager des solutions alternatives au projet, il ne peut être fait grief à l'étude environnementale de ne pas en présenter ; l'association requérante n'a jamais démontré quelles mesures de substitution auraient été oubliées ni l'impact de cette éventuelle absence sur le sens de la décision ou l'information du public.

4. En l'état de l'instruction, aucun de ces moyens, tels que détaillés dans les visas de la présente ordonnance, ne paraît sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement.

5. Il résulte de ce qui précède que Tisséo Collectivités n'est pas fondé à demander qu'il soit sursis à l'exécution du jugement attaqué. Sa requête doit, par suite, être rejetée, y compris ses conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions de l'association 2P2R présentées sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Tisséo Collectivités est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'association 2P2R présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au comité syndical du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine Tisséo Collectivités et à l'association « deux pieds deux roues ».

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 juin 2021.

La présidente de la 4<sup>ème</sup> chambre,



Evelyne Balzamo

La greffière,



Camille Péan

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, en ce qui le concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.