

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE TOULOUSE**

N° 21TL21201

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS
EN COMMUN DE L'AGGLOMERATION
TOULOUSAINE – TISSÉO COLLECTIVITÉS

M. Xavier Haïli
Rapporteur

Mme Maire-Odile Meunier-Garner
Rapporteuse publique

Audience du 5 janvier 2023
Décision du 19 janvier 2023

44-006-03-02

65-05-01-01

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Toulouse

4^{ème} chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association deux pieds deux roues a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la délibération du 7 février 2018 par laquelle le comité syndical du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités (SMTC), a adopté le « Projet Mobilités 2020.2025.2030 » valant révision du plan de déplacements urbains, 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 cette délibération et a mis à la charge du syndicat mixte Tisséo Collectivités une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Procédure devant la cour :

Par une requête enregistrée le 19 mars 2021 sous le numéro 21BX01201 au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux et ensuite sous le numéro 21TL21201 au greffe de la cour administrative d'appel de Toulouse, et un mémoire en réplique enregistré le 28 septembre 2021, le syndicat mixte Tisséo Collectivités, représenté par la SCP Bouyssou et Associés, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) de confirmer la légalité de la décision du conseil syndical du syndicat mixte Tisséo Collectivités du 7 février 2018 ;

3°) de mettre à la charge de l'association deux pieds deux roues une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le moyen développé par l'association demanderesse ne concernait pas globalement une insuffisance du rapport environnemental mais une insuffisance du seul résumé non technique ;
- le tribunal aurait dû s'interroger sur le fait de savoir si l'insuffisance du résumé non technique était de nature à justifier l'annulation du plan de déplacements urbains dans sa totalité ;

Sur le bien-fondé du jugement :

- la requête introduite le 30 juillet 2018 à l'encontre de la délibération du 7 février 2018 est tardive, dès lors que le courrier de l'association du 6 avril 2018 ne constituait pas un recours gracieux ;
- en outre, la délibération a été transmise au contrôle de légalité le 8 février 2018 et affichée du 8 février 2018 au 28 mars 2018 ;
- à supposer l'affichage insuffisant, l'association a en outre manifesté sa connaissance acquise par son recours exercé le 6 avril 2018 ;
- contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, un dispositif de suivi du plan de déplacements urbains révisé existe, l'observatoire de ce plan existant depuis 2001 et le dossier du plan révisé soumis à l'enquête publique exposent précisément les dispositions stratégiques et opérationnelles de suivi de ce document dans le rapport environnemental, le résumé non technique notamment, ainsi qu'un document relatif à l'observatoire du plan de déplacements urbains ;
- 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 constituée du scénario alternatif envisagé dans l'évaluation environnementale ; le tribunal a confondu l'objet du plan de déplacements urbains avec le projet de la 3^{ème} 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 plan de déplacements urbains 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 plan révisé en litige ;
- l'article R. 122-20 du code de l'environnement limite les solutions de substitution raisonnables à étudier celles qui permettent de répondre à l'objet du plan dans son champ territorial ;
- en l'absence de toute définition de la nature et du nombre de solutions de substitution raisonnables 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 plan de déplacements urbains 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 plan de déplacements urbains 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 plan 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 plan de déplacements urbains 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 ;

- si la cour ne le retient pas, cela ne suffit pas à annuler le plan dans son ensemble ;

- 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 plan de déplacements urbains qui n'est pas un grand projet d'infrastructures ;

- le tribunal a dénaturé les pièces du dossier en retenant l'absence de précision quant aux critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du plan sur l'environnement ;

- au titre de l'effet dévolutif, aucun des autres moyens de la demande n'est fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 15 juin 2021 et le 8 novembre 2021, l'association deux pieds deux roues, représentée par la SAS Artemisia, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge du syndicat mixte Tisséo Collectivités la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les moyens sur l'irrégularité du jugement ne sont pas fondés ;

- sa requête n'était pas tardive, compte tenu du recours gracieux exercé le 6 avril 2018 dont la portée n'est pas contestable ;

- l'affichage de la délibération ne répond pas aux exigences posées par l'article L. 5211-47 du code général des collectivités territoriales, en l'absence d'affichage aux sièges des quatre membres du syndicat ;

- aucun des moyens de la requête d'appel sur l'absence de bien fondé du jugement n'est fondé.

Par une ordonnance du 15 novembre 2021, la clôture d'instruction a été fixée au 15 décembre 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code des transports ;

- 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 M. Haïli, président-assesseur,

- les conclusions de Mme Meunier-Garner, rapporteure publique,

- les observations de Me Izembard représentant le syndicat mixte appelant,

- et les observations de M. Kozlow, président de l'association intimée.

Considérant ce qui suit :

1. Par une 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 de la grande agglomération toulousaine. L'association deux pieds deux roues a adressé une lettre se présentant comme un recours gracieux contre cette délibération le 6 avril 2018. Par une décision du 17 juillet 2018, le président du syndicat mixte a rejeté ce recours. Par un jugement n° 1803593 du 8 janvier 2021, le tribunal administratif de Toulouse a annulé cette délibération. Par la présente requête, le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités (SMTC) relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement :

2. Le syndicat mixte Tisséo Collectivités soutient que le jugement est irrégulier dès lors que le moyen de l'association devant le tribunal, retenu comme motif d'annulation de la délibération en litige, ne concernait pas une insuffisance du rapport environnemental dans sa globalité mais concernait la seule absence dans le résumé non technique de l'exposé de solutions de substitution raisonnables en méconnaissance de l'article R.122-20 du code de l'environnement. Toutefois, en relevant au point 9 de son jugement qu'« il apparaît que ni ce résumé non technique, ni aucun autre volet du rapport environnemental, n'expose de solutions de substitution raisonnables au projet de plan présenté par Tisséo collectivités », le tribunal administratif de Toulouse a exactement apprécié la teneur et la portée du moyen et n'a pas soulevé de question qui n'aurait pas été invoquée par l'association requérante.

3. La circonstance, à la supposer même établie, que les premiers juges se seraient abstenus irrégulièrement de prononcer une annulation partielle, au regard des motifs d'annulation retenus, est sans incidence sur la régularité du jugement attaqué mais serait seulement susceptible d'en entacher le bien-fondé.

Sur le bien-fondé du jugement :

En ce qui concerne la recevabilité de la demande de première instance :

4. Aux termes de l'article L. 5721-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur : « *Les dispositions du titre III du livre Ier de la troisième partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales sont applicables aux syndicats mixtes régis par le présent titre. (...)* ». L'article L. 3131-1 du même code dispose que : « *Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. / (...) Le président du conseil départemental peut certifier, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. / (...) La publication des actes mentionnés au premier alinéa est assurée sur papier. Elle peut également être assurée, le même jour, sous forme électronique, dans des conditions, fixées par un décret en Conseil d'Etat, de nature à garantir leur authenticité. Dans ce dernier cas, la formalité d'affichage des actes a lieu, par extraits, à l'hôtel du département et un exemplaire sur papier des actes est mis à la disposition du public. La version électronique est mise à la disposition du public de manière permanente et gratuite.*

5. Il ressort des pièces du dossier, en particulier d'un certificat d'affichage établi le 29 mars 2018 par le président du syndicat mixte Tisséo Collectivités produit pour la première fois en appel, que la délibération en litige a été transmise au contrôle de légalité le 8 février 2018 et affichée au lieu habituel d'affichage situé au siège de cet établissement à compter du 8 février 2018 et jusqu'au 28 mars suivant. L'association deux pieds de roues a adressé au président du syndicat mixte Tisséo Collectivités un courrier recommandé daté du 6 avril 2018 dont l'objet est « recours gracieux de l'association Deux Pieds Deux Roues auprès de Tisséo Collectivités au sujet du PROJET MOBILITES 2020-2025-2030 valant révision du PDU de la grande agglomération toulousaine ». Il ressort des termes de ce courrier que l'association a reproché au plan de ne pas traduire complètement la réserve de la commission d'enquête relative au budget annuel dévolu à la modalité cyclable devant être porté à 25 millions d'euros par an et a sollicité du président du syndicat mixte que le plan soit amendé afin de le mettre en cohérence avec la réserve de la commission d'enquête émise sur ce volet budgétaire. S'il est vrai que l'association a également réclamé l'affichage dans le plan de la répartition financière du budget alloué aux politiques cyclables et a terminé son courrier en indiquant être « dans l'attente d'une réponse positive », il ressort également des pièces du dossier que, par un courrier du 24 mai 2018, le président du syndicat mixte Tisséo Collectivités a informé l'association que ce recours gracieux a été reçu le 9 avril 2018, qu'il était procédé à son instruction et qu'à défaut de réponse après le 24 juillet 2018, il sera réputé rejeté. Dans ces conditions, compte tenu des termes de son courrier du 6 avril 2018 critiquant la délibération en litige concernant l'absence de prise en compte de l'une des réserves émises par la commission d'enquête, l'association deux pieds deux roues doit être regardée comme en ayant sollicité le retrait. Ainsi, le délai de recours contentieux a été valablement interrompu par ce recours gracieux, lequel a été tacitement rejeté le 9 juin 2018. La demande d'annulation de cette délibération ayant été enregistrée au tribunal administratif de Toulouse le 30 juillet suivant, le syndicat mixte Tisséo Collectivités n'est, par suite, pas fondé à soutenir que les premiers juges ont statué au fond sur un recours qu'ils ont estimé à tort recevable.

En ce qui concerne le motif d'annulation retenu par les premiers juges :

6. Aux termes de l'article L. 122-6 du code de l'environnement, dans sa rédaction applicable au litige : « *L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme. (...) Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du plan ou du programme sur l'environnement afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. (...)* ». L'article R. 122-17 du même code dispose que : « *I. – Les plans et programmes devant faire l'objet d'une évaluation environnementale sont énumérés ci-dessous : / (...) 36° Plan de déplacements urbains prévu par les articles L. 1214-1 et L. 1214-9 du code des transports (...)* ». Enfin, aux termes de l'article R. 122-20 de ce code : « *(...) II.- Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessous : / (...) 3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2 ; (...) / 7° La présentation des critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus : / a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ; / b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de*

planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ».

7. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une évaluation environnementale ne sont susceptibles de vicier la procédure et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette évaluation que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

S'agissant des solutions de substitution raisonnables :

8. Il ressort des pièces du dossier que ni le résumé non technique du rapport environnemental, qui constitue le volet 1 de ce rapport, ni au demeurant aucun des huit autres volets du même rapport, n'expose les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet de ce plan dans son champ territorial conformément à l'exigence posée par les dispositions précitées du 3° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Il n'est pas sérieusement contesté par le syndicat appelant que le choix du projet retenu ne s'appuie pas sur une argumentation explicitée au regard d'une comparaison des impacts environnementaux de différents scénarios, lesquels, selon le rapport de la commission d'enquête du 12 décembre 2017 ainsi que l'avis rendu le 2 mars 2017 par la mission régionale d'autorité environnementale, pouvaient être envisagés, notamment au vu de l'émergence de scénarios alternatifs en matière de mobilité et de l'étude d'un projet d'étoile ferroviaire. La circonstance que des orientations des documents de planification de la zone concernée sont adoptées par d'autres collectivités et que certains modes de transport relèvent de la compétence d'autres opérateurs, ne peut être regardée comme faisant obstacle à la présentation de solutions de substitution raisonnables avec leurs avantages et inconvénients dans son champ territorial. En outre, la seule prise en compte d'un scénario alternatif dit « au fil de l'eau », c'est-à-dire avec et sans les actions prévues par le plan révisé, ne peut tenir lieu en l'espèce de solutions de substitution raisonnables au sens des dispositions précitées de l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Dans ces conditions, l'absence de présentation de solutions de substitution raisonnables dans le rapport environnemental, lequel doit rendre compte de la démarche d'évaluation environnementale, a été de nature à nuire à l'information complète de la population.

S'agissant des critères, indicateurs et modalités de suivi du plan de déplacements urbains :

9. Il ressort des pièces du dossier que le résumé non technique du rapport environnemental se borne à indiquer, au point III consacré au « suivi des incidences environnementales », qu'il existe un dispositif de suivi et d'évaluation du projet mobilité 2020-2025-2030 à travers notamment « l'Observatoire du PDU », actualisé annuellement, lequel sera intégré à l'Observatoire global de suivi et d'évaluation du Projet Mobilités. Par ailleurs, et ainsi que l'on relevé les premiers juges au point 9 du jugement attaqué, la nécessité d'apporter des précisions quant au dispositif de suivi mis en place a été relevée par la mission régionale d'autorité environnementale dans son avis émis le 2 mars 2017. Si le syndicat mixte Tisséo Collectivités soutient que les volets 7 et 8 du rapport environnemental, consacrés respectivement aux « Mesures envisagées pour l'environnement » et à la « méthode utilisée pour l'évaluation environnementale », ont fait état du dispositif et d'évaluation retenu à travers « l'Observatoire du PDU », il ressort de ces documents que le volet 7 décrit seulement les différentes mesures correctrices liées au projet et que le point II.7 du volet 8 se contente de rappeler l'existence de cet observatoire. Dans ces conditions, ces seuls renvois à un dispositif préexistant figurant dans différents documents composant le rapport environnemental ont été de nature à nuire à la bonne

information du public pour apprécier les critères, indicateurs et modalités de suivi du plan de déplacements urbains approuvé par la délibération attaquée.

10. Compte tenu de la nature et de la portée des carences et insuffisances relevées aux points 8 et 9 du présent arrêt qui affectent le résumé non technique du rapport environnemental du Projet Mobilités 2020-2025-2030 valant révision du plan de déplacement urbain du grand Toulouse, lesquelles ont été, ainsi qu'il vient d'être exposé, de nature à nuire à l'information complète de la population dans la procédure d'élaboration de ce document, le moyen tiré de ce que ces vices ne pouvaient entraîner qu'une annulation partielle de la délibération en litige ne peut être accueilli.

11. Il résulte de ce qui précède que le syndicat appelant n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la délibération du 7 février 2018 du comité syndical du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités approuvant le « projet mobilités 2020-2025-2030 » valant révision du plan de déplacements urbains de la grande agglomération toulousaine.

Sur les frais liés au litige :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative s'opposent à ce que soit mise à la charge de l'association deux pieds deux roues, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que demande le syndicat mixte Tisséo Collectivités au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge du syndicat mixte Tisséo Collectivités une somme de 1 500 euros à verser à l'association deux pieds deux roues au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens sur le même fondement.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités est rejetée.

Article 2 : Le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités versera la somme de 1 500 euros à l'association deux pieds deux roues en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine, Tisséo Collectivités et à l'association deux pieds deux roues.

Délibéré après l'audience du 5 janvier 2023, à laquelle siégeaient :

M. Chabert, président,
M. Haïli, président-assesseur,
Mme Lasserre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 janvier 2023.

Le président-assesseur,

Le président,

X. Haïli

D. Chabert

Le greffier,

F. Kinach

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui la concerne ou à tous commissaires 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 décision.