

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 1803593**

---

**ASSOCIATION DEUX PIEDS DEUX ROUES**

---

M. Antoine Leymarie  
Rapporteur

---

M. Florian Jazeron  
Rapporteur public

---

Audience du 8 janvier 2021  
Décision du 22 janvier 2021

---

44-006-03-02

65-05-01-01

C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Toulouse

(6<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 30 juillet 2018, 3 octobre 2019 et 24 février 2020, l'association deux pieds deux roues, représentée par Me Magarinos-Rey, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 7 février 2018 par laquelle Tisséo Collectivités a adopté le projet de mobilités 2020-2025-2030 amendé valant révision du plan de déplacements urbains, ensemble la décision du 17 juillet 2018 rejetant leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de Tisséo Collectivités la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'article L. 123-16 du code de l'environnement a été méconnu en l'absence de délibération motivée ;

- le rapport environnemental et son résumé non technique sont insuffisants au regard des exigences des articles L. 122-6 et R. 122-20 du code de l'environnement concernant la description de l'état initial de l'environnement, la présentation des solutions de substitutions raisonnables, les mesures afin de compenser les effets négatifs du plan sur l'environnement, l'évaluation des incidences sur des sites Natura 2000, la définition des critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du plan sur l'environnement et en l'absence de mention du plan d'aménagement routier métropolitain ;

- le projet adopté méconnaît les objectifs prévus par l'article L. 1214-2 du code des transports, car il n'est compatible ni avec l'objectif de protection de l'environnement et de la santé ni avec l'objectif de diminution du trafic automobile ;
- il n'est pas compatible avec le plan climat air énergie territorial, le schéma régional climat air énergie, les orientations du schéma de cohérence territoriale et le plan de protection de l'atmosphère en méconnaissance des articles L. 1214-7 et R. 222-31 du code des transports ;
- il ne prend pas en compte la stratégie nationale bas carbone en méconnaissance de l'article L. 222-1-B du code de l'environnement ;
- il méconnaît l'article R. 1214-1 du code des transports en l'absence de précision du budget relatif à la politique cyclable.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 avril 2019, 7 janvier et 10 avril 2020, le syndicat mixte Tisséo collectivités, représenté par Me Izembard, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'association requérante sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est tardive, car le courrier du 6 avril 2018 ne constituait pas un recours gracieux ;
- l'association requérante est dépourvue d'intérêt pour agir ;
- son président n'était pas habilité pour introduire la requête au nom de l'association ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 28 février 2020, la clôture d'instruction a été fixée au 13 avril 2020.

Vu 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 M. Leymarie,
- les conclusions de M. Jazon, rapporteur public,
- les observations de MM. Kozlow et Justisz pour l'association deux pieds deux roues, et celles de Me Izembard, représentant le syndicat mixte Tisséo collectivités.

Une note en délibéré présentée pour le syndicat mixte Tisséo collectivités a été enregistrée le 13 janvier 2021.

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 la présente requête, l'association requérante demande l'annulation de la délibération du 7 février 2018, ensemble celle de la décision rejetant son recours gracieux.

Sur la recevabilité de la requête :

*En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté du recours :*

2. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la délibération attaquée, qui présente un caractère réglementaire, ait été publiée. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête ne peut qu'être écartée.

*En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de l'association requérante :*

3. Aux termes de l'article L. 1214-1 du code des transports : « *Le plan de déplacements urbains détermine les principes régissant l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité.* » Aux termes de l'article L. 1214-2 du même code : « *Le plan de déplacements urbains vise à assurer : / (...) 3° L'amélioration de la sécurité de tous les déplacements, en opérant, pour chacune des catégories d'usagers, un partage de la voirie équilibré entre les différents modes de transport et en effectuant le suivi des accidents impliquant au moins un piéton ou un cycliste ; / 4° La diminution du trafic automobile ; / 5° Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement les moins consommateurs d'énergie et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied (...)* ».

4. En premier lieu, l'intérêt donnant qualité pour introduire un recours pour excès de pouvoir doit s'apprécier, en principe, à une date qui ne saurait être antérieure à celle à laquelle le recours contentieux a été introduit. Par suite, la circonstance que l'association requérante n'aurait pas eu intérêt à agir, au regard de ses statuts, à la date à laquelle elle a introduit son recours gracieux, à la supposer même établie, est inopérante.

5. En second lieu, il ressort des pièces du dossier que l'association requérante a notamment pour objet, aux termes de ses statuts modifiés en dernier lieu le 27 juillet 2018, de promouvoir et d'inciter à l'usage de la bicyclette et de la marche à pied pour tous les déplacements, ainsi que d'informer, conseiller les cyclistes et les piétons et défendre leurs droits et leurs intérêts, en tous lieux et auprès de toutes les instances et notamment en justice. Aux termes de l'article 3 des statuts, le périmètre de son action est principalement l'aire urbaine toulousaine. Par suite, le plan de déplacements urbains adopté étant susceptible de porter atteinte aux intérêts que l'association requérante s'est donnée pour objet de défendre, la fin de non-recevoir tirée de son défaut d'intérêt pour agir doit être écartée.

*En ce qui concerne la fin de non-recevoir tirée du défaut d'habilitation du président de l'association requérante pour introduire un recours contentieux :*

6. Aux termes du second alinéa de l'article 9 des statuts de l'association requérante : « *Le président est habilité à agir en justice, au nom et pour le compte de l'association. Il représente valablement celle-ci devant les juridictions de tous ordres, aussi bien en demande qu'en défense, ainsi que dans tous les autres actes de la vie civile* ». Ainsi, le président de l'association requérante avait qualité pour former, au nom de celle-ci, un recours pour excès de pouvoir contre la délibération litigieuse sans qu'il y ait eu besoin d'un mandat délivré par l'assemblée générale. La fin de non-recevoir ne peut qu'être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

7. Aux termes de l'article R. 122-17 du code de l'environnement : « *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 (...)* ». Aux termes de l'article L. 122-6 du même code, 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. (...)* ». 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* ».

8. Il ressort des pièces du dossier que le rapport environnemental comprend neuf volets dont un résumé non technique correspondant à son premier volet. En premier lieu, 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, comme l'avait relevé la mission régionale d'autorité environnementale dans son avis du 2 mars 2017 rendu sur le projet. Contrairement à ce que fait valoir Tisséo collectivités en défense, l'exigence de présentation de solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, au sens des articles cités au point précédent, ne nécessite pas d'envisager l'édiction d'un autre document de planification pouvant tenir lieu d'alternative à un plan de déplacements urbains, mais vise uniquement à exposer différents scénarios de plans de déplacements urbains envisageables avec leurs avantages et inconvénients respectifs. A cet égard, et alors même que certains modes de transport relèvent de la compétence d'autres personnes publiques ou privées, Tisséo collectivités ne peut sérieusement soutenir qu'aucune autre solution de substitution raisonnable que celle retenue par le projet adopté n'était envisageable dès lors qu'il ressort notamment des

pièces du dossier que la mission régionale d'autorité environnementale, dans son avis précité, avait notamment relevé que le débat public relatif au projet de troisième ligne métro avait « *fait émerger l'expression de scénarios alternatifs en matière de mobilité* » et qu'une étude concernant un projet d'« *étoile ferroviaire* », comprenant trois lignes de réseau express régional, avait alors été étudié. Une telle omission a nécessairement eu pour effet de nuire à l'information complète de la population et a donc été susceptible d'exercer une influence sur les résultats de l'enquête publique, et, par voie de conséquence, sur le contenu même du plan de déplacements urbains adopté.

9. En second lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que le résumé non technique ni aucun autre volet du rapport environnemental exposent les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du plan sur l'environnement. Sur ce point, la mission régionale d'autorité environnementale, dans son avis précité, avait indiqué que « *le dispositif de suivi complet n'apparaît pas formellement décrit dans le dossier* » et recommandait l'identification des indicateurs de suivi et la définition de la méthodologie adoptée. Si Tisséo collectivités fait valoir en défense qu'un dispositif de suivi et d'évaluation mis en place pour l'ancien plan de déplacements urbains, dénommé « observatoire du PDU », poursuivra sa mission, cette seule circonstance ne la dispensait pas d'exposer les critères, indicateurs et modalités retenus pour suivre les effets du nouveau plan sur l'environnement qui pouvaient être amenés à évoluer, notamment pour la bonne prise en compte des nouveaux projets retenus dans le plan adopté. Par suite, compte tenu de l'ampleur du projet et de ses impacts potentiels sur l'environnement, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article R. 122-20 du code de l'environnement est fondé dans ces deux branches et de nature à entraîner l'annulation de la délibération attaquée.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation de la délibération du 7 février 2018 par laquelle Tisséo Collectivités a révisé le plan de déplacements urbains, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'association deux pieds deux roues, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Tisséo collectivités demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de Tisséo collectivités une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la requérante et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération du 7 février 2018 approuvant la révision du plan de déplacements urbains et la décision du 17 juillet 2018 de rejet du recours gracieux sont annulées.

Article 2 : Tisséo collectivités versera la somme de 1 500 (mille cinq cents) euros à l'association deux pieds deux roues en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de Tisséo collectivités présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association deux pieds deux roues et au syndicat mixte Tisséo collectivités.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Bentolila, président,  
Mme Matteaccioli, conseillère,  
M. Leymarie, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 janvier 2021.

Le rapporteur,

Le président,

A. LEYMARIE

P. BENTOLILA

La greffière,

A. GROUSSET

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

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef,