

CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 10/02/2021,
19VE00215, Inédit au recueil Lebon

CAA DE VERSAILLES - 2EME CHAMBRE

- N° 19VE00215
- Inédit au recueil Lebon

LECTURE DU MERCREDI 10 FEVRIER 2021

Président

M. BRUMEAUX

Rapporteur

Mme Sophie COLRAT

Rapporteur public

M. BOUZAR

Avocat(s)

JULIENNE

[Texte intégral](#)

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'Association Défense Citoyenne Ovilloise, M. A... C..., Mme L... B..., M. D... H..., M. F... I., et M. et Mme M... J... ont demandé au Tribunal administratif de Versailles d'annuler la délibération en date du 15 décembre 2016 par laquelle le conseil municipal de la commune de Houilles a approuvé la révision du plan local d'urbanisme de la commune.

Par un jugement n° 1701128-1701229 du 16 novembre 2018, le Tribunal administratif de Versailles a annulé cette délibération en tant qu'elle classe des espaces bâtis en coeur d'îlots au sens des dispositions de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme et rejeté le surplus des conclusions des demandeurs.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 21 janvier 2019 et le 4 juin 2020, l'association Défense Citoyenne Ovilloise et autres, représentés par Me K..., avocat, demandent à la Cour :

1° d'annuler ce jugement en ce qu'il a rejeté les conclusions auxquelles il n'a pas été fait droit ;

2° d'annuler, pour excès de pouvoir, la délibération du conseil municipal de la commune de Houilles du 16 novembre 2018 dans son entier ;

3° de mettre à la charge de la commune de Houilles le versement de la somme de 1 000 euros à chacun d'entre eux sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

- les premiers juges ont insuffisamment motivé le jugement en méconnaissance de l'article L. 600-5 du code de l'urbanisme et n'ont pas répondu à l'ensemble des moyens soulevés ;

- les modalités de la concertation n'ont pas été respectées, les associations impliquées n'ayant pu y participer, l'information relative à la concertation ayant été insuffisante et n'ayant pas permis à la population d'y participer ;

- la procédure de révision du plan local d'urbanisme est irrégulière faute d'évaluation environnementale ;

- la délibération adoptant le projet de révision n'a pas été notifiée à l'ensemble des personnes publiques consultées ou à des associations agréées comme la CADEB ;

- le dossier soumis à enquête publique est insuffisant et contient des documents non actualisés, partiels ou erronés ;

- le rapport du commissaire-enquêteur est insuffisamment motivé et insuffisant quant à la prise en compte des observations du public ;

- l'instauration des coeurs d'îlots est fondée sur des faits matériellement inexacts, entachée d'erreur manifeste d'appréciation, a pour conséquence de rendre inconstructibles les parcelles grevées et crée une rupture d'égalité sans rapport avec des considérations d'ordre écologique et doit être annulée dans son ensemble ;

- les équipements publics scolaires et sportifs sont insuffisants au regard de l'objectif de densification de la commune ;

- le zonage en UG du quartier Yser/Zola est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où ce secteur a une vocation pavillonnaire et que son zonage en secteur à dominante d'activités où la construction de nouvelles habitations est interdite est contraire aux objectifs du PADD et du rapport de présentation qui prônent la mixité fonctionnelle

et la création de logements et alors que les conditions de voiries de ce secteur ne sont pas adaptées à l'accroissement de constructions en vue d'activités économiques ;

- le classement du secteur Réveil Matin en zone UBb est entaché d'erreur manifeste d'appréciation compte-tenu de sa vocation pavillonnaire, de contradiction avec le PADD et de détournement de pouvoir dès lors qu'il est manifeste que ce zonage a pour but de permettre la réalisation d'un projet de construction de logements sociaux pour lequel un permis de construire a été délivré ;

- le changement de zonage en UAb du secteur de la gare est constitutif d'un détournement de pouvoir puisqu'il a pour objectif de permettre la réalisation d'un projet particulier poursuivi par un promoteur identifié ;

- le plan de masse auquel renvoie le règlement de la zone UAb est insuffisant.

.....

Vu :

- les autres pièces du dossier ;
- le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- 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. E...,
- les conclusions de M. Bouzar, rapporteur public,
- les observations de Me K... pour l'association Défense Citoyenne Ovilloise et autres et de Me G... pour la commune de Houilles.

Considérant ce qui suit :

Sur la régularité du jugement attaqué :

1. Par le jugement attaqué, les premiers juges ont procédé à l'annulation partielle de la délibération du 15 décembre 2016 du conseil municipal de la commune de Houilles portant approbation du plan local d'urbanisme révisé en tant qu'elle classe des espaces bâtis en coeurs d'îlots. Se fondant sur l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, les premiers juges ont indiqué qu'aucun autre moyen n'était de nature à justifier l'annulation de cette délibération. Toutefois, dès lors que l'annulation à laquelle ils ont procédé n'a qu'un caractère partiel et sans que trouvent à s'appliquer les dispositions de l'article L.

600-4, le tribunal ne pouvait s'abstenir de répondre de manière explicite aux autres moyens de la demande qui était de nature à justifier, le cas échéant, une annulation totale de la délibération litigieuse. Les requérants sont, dès lors, fondés à soutenir que, les premiers juges ayant omis de statuer sur ces moyens, le jugement est irrégulier et doit être annulé.

2. Il y a lieu d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par l'association Défense Citoyenne Ovilloise et autres devant le Tribunal administratif de Versailles.

Sur la fin de non-recevoir soulevée par la commune de Houilles :

3. L'association Défense Citoyenne Ovilloise, association de développement responsable écologique et social, à but non lucratif et relevant de la loi du 1er juillet 1901, dont les statuts ont été déposés en préfecture le 21 octobre 2016, présente un intérêt à agir, eu égard à son objet social consistant en " le maintien, la protection et l'amélioration de l'environnement, de l'urbanisme et de la qualité du cadre de vie à Houilles (...) " et la participation aux " débats et à la réflexion sur l'avenir de nos villes ", en proposant " aux collectivités des projets d'urbanisation raisonnés ". En outre, son président a été autorisé à introduire un recours à l'encontre de la délibération litigieuse, autorisation confirmée et régularisée dans le cadre de l'assemblée générale du 7 avril 2018. Par suite, la fin de non-recevoir tirée du défaut d'habilitation régulière de son président à agir en justice doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation de la délibération du 15 décembre 2016 du conseil municipal de la commune de Houilles approuvant la révision du plan local d'urbanisme :

4. Aux termes de l'article L. 153-33 du code de l'urbanisme : " La révision est effectuée selon les modalités définies par la section III du présent chapitre relative à l'élaboration du plan local d'urbanisme. ". Aux termes de l'article L. 153-11 du code de l'urbanisme : " L'autorité compétente mentionnée à l'article L. 153-8 prescrit l'élaboration du plan local d'urbanisme et précise les objectifs poursuivis et les modalités de concertation (...). "

5. Il résulte de ces dispositions que l'adoption ou la révision du plan local d'urbanisme doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation. Si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être utilement invoquée contre la délibération approuvant le plan local d'urbanisme. Par suite, les requérants ne sont pas fondés à se prévaloir de ce que les objectifs définis dans la délibération du 27 juin 2013 prescrivant la révision du plan local d'urbanisme auraient été insuffisamment précis.

6. Les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent par ailleurs invocables à l'occasion d'un recours contre le plan local d'urbanisme approuvé.

7. Le certificat d'affichage établi par le maire de la commune de Houilles et attestant l'affichage de l'avis de lancement de la procédure de révision du plan local d'urbanisme et les modalités de la concertation sur 10 panneaux administratifs dispersés sur le territoire communal et sur le site internet de la commune fait foi jusqu'à preuve du contraire qui n'est pas apportée en l'espèce. Les requérants ne peuvent donc pas soutenir que cet affichage aurait fait défaut.

8. Les lacunes dans la distribution du journal municipal, la faible participation aux réunions publiques et au registre mis à disposition du public à la mairie ne démontrent pas, à elles seules, l'insuffisance des mesures de publicité relatives aux modalités de concertation.

9. Aux termes de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme : " Font également l'objet de l'évaluation environnementale prévue à l'article L. 104-1 les documents suivants qui déterminent l'usage de petites zones au niveau local : 1° Les plans locaux d'urbanisme : a) Qui sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés ; ". Aux termes de l'article R. 104-28 du même code : " L'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article R. 104-21 décide de soumettre ou non à une évaluation environnementale l'élaboration ou la procédure d'évolution affectant un plan local d'urbanisme ou une carte communale relevant de la procédure d'examen au cas par cas, au regard : 1° Des informations fournies par la personne publique responsable mentionnées à l'article R. 104-30 ; 2° Des critères de l'annexe II de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. ". L'article R. 104-21 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors applicable, dispose : " L'autorité administrative compétente en matière d'environnement et : (...) 3° Le préfet de département pour les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme ; ".

10. Il ressort des pièces du dossier que, par décision du 13 mai 2016, l'autorité environnementale, saisie par la commune de Houilles, a estimé que la révision du plan local d'urbanisme de la commune n'était pas soumise à évaluation environnementale. Pour contester la légalité de cette décision, les requérants font état du manque

d'informations transmises à l'autorité environnementale quant à la vulnérabilité de la zone susceptible d'être affectée par la mise en oeuvre du plan local d'urbanisme révisé. Cette affirmation n'est toutefois pas corroborée par les pièces du dossier alors que les visas de la décision de l'autorité environnementale font état de la complétude du dossier. Par ailleurs, si les requérants soutiennent que trois friches urbaines auraient dû être identifiées et protégées, ils n'indiquent pas de quelle manière ces terrains qui représentent 0,002% du territoire communal sont susceptibles d'être affectés par la révision contestée. Les requérants, qui n'apportent pas d'indications suffisamment étayées pour démontrer que la révision litigieuse serait susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement au sens des dispositions précitées du code de l'urbanisme, ne sont, par suite, pas fondés à soutenir que la délibération adoptant le plan local d'urbanisme révisé serait irrégulière faute d'avoir été précédée d'une évaluation environnementale.

11. Aux termes de l'article L. 132-12 du code de l'urbanisme : " Sont consultées à leur demande pour l'élaboration (...) des plans locaux d'urbanisme : 1° les associations locales d'usagers agréées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ; 2° Les associations de protection de l'environnement agréées mentionnées à l'article L. 141-1 du code de l'environnement ; ".

12. Il ne ressort pas des pièces du dossier que des associations agréées dans les conditions fixées par les dispositions précitées auraient demandé en vain à être consultées sur la révision du plan local d'urbanisme de Houilles. Aucune disposition du code de l'urbanisme ne prévoit que la délibération arrêtant le projet de révision du plan local d'urbanisme soit notifiée à des associations ayant demandé à être consultées. Enfin, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit la consultation spontanée obligatoire d'associations même connues pour leur activité dans la commune. Par suite, les requérants ne peuvent valablement soutenir que les conditions de consultation des associations au sujet de la révision du plan local d'urbanisme auraient été irrégulières ou que le défaut de consultation des associations CADEB ou Voisins Voisines serait susceptible de rendre irrégulière la procédure de révision en litige.

13. Les requérants n'apportent aucune précision quant aux dispositions qui auraient rendu obligatoire la présence d'un avis de l'association CADEB dans le dossier soumis à enquête publique. L'absence d'indication des noms de voiries n'est pas de nature à rendre illisible le projet de plan de zonage qui a été présenté dans le dossier d'enquête publique. Les copies du site " Géoportail " produites par l'association à comparer avec les plans figurant dans le dossier d'enquête publique ne sont pas de nature à démontrer que ces derniers auraient été erronés ou entachés d'incohérences susceptible d'avoir nui à l'information du public. Par suite, le moyen tiré de ce que le dossier soumis à enquête publique aurait été incomplet ou aurait comporté des pièces erronées ou illisible doit être écarté.

14. Aux termes de l'article R. 123-19 du code de l'environnement, dans sa version applicable : " Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. / Le rapport comporte le rappel de l'objet du projet, plan ou programme, la liste de l'ensemble des pièces figurant dans le dossier d'enquête, une synthèse des observations du public, une

analyse des propositions et contre-propositions produites durant l'enquête et, le cas échéant, les observations du responsable du projet, plan ou programme en réponse aux observations du public. / Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables, favorables sous réserves ou défavorables au projet. (...) ".

15. Il ressort des dispositions précitées que le commissaire-enquêteur doit présenter une synthèse des observations du public et une analyse de ces observations sans avoir à répondre à chacune d'entre elles. En l'espèce, après avoir indiqué que 181 observations avaient été formulées au cours de l'enquête publique, le commissaire-enquêteur en a produit une synthèse regroupant treize thèmes autour desquels il a détaillé les réponses apportées par la commune et dans un certain nombre de cas apporté un commentaire personnel. Les requérants ne donnent aucune précision concernant d'éventuelles observations qui n'auraient pas été prises en compte.

16. Après avoir indiqué que le projet de révision est conforme au code de l'urbanisme et est compatible avec le SCOT et le SDRIF et avoir fait état de l'engagement de la commune à prendre en compte certaines modifications, le commissaire enquêteur a donné un avis favorable au projet en l'assortissant de deux réserves et sept recommandations. Ainsi, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que cet avis serait insuffisamment motivé.

17. Le plan local d'urbanisme n'est pas un instrument de régulation du système scolaire et du nombre d'élèves par classe. Les requérants ne peuvent utilement soutenir que la révision litigieuse serait illégale faute de prévoir des ouvertures de classes et du fait d'une insuffisance des équipements collectifs scolaires.

18. Les requérants ne peuvent davantage utilement se prévaloir d'une saturation de l'utilisation des équipements collectifs sportifs ni de l'illégalité de la révision en cause du fait d'une insuffisance d'équipements collectifs sportifs.

19. Aux termes du VI de l'article 12 du décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre Ier du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme : " Les dispositions des articles R. 123-1 à R. 123-14 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2015 restent applicables aux plans locaux d'urbanisme dont l'élaboration, la révision, la modification ou la mise en compatibilité a été engagée avant le 1er janvier 2016. ". Les dispositions de l'article R. 123-12 5° du code de l'urbanisme étaient donc applicables en l'espèce. Aux termes de ces dispositions : " 5° Dans les zones U, AU, dans les secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées délimités en application de l'article L. 123-1-5, ainsi que dans les zones où un transfert de coefficient d'occupation des sols a été décidé en application de l'article L. 123-4, le règlement peut définir des secteurs de plan masse côté en trois dimensions ".

20. Aux termes de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme : " Le règlement peut identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les sites et secteurs à protéger pour des motifs d'ordre écologique, notamment pour la préservation, le maintien ou la

remise en état des continuités écologiques et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur préservation. Lorsqu'il s'agit d'espaces boisés, il est fait application du régime d'exception prévu à l'article L. 421-4 pour les coupes et abattages d'arbres. Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés et les espaces non bâtis nécessaires au maintien des continuités écologiques à protéger et inconstructibles quels que soient les équipements qui, le cas échéant, les desservent. "

21. Le secteur de plan de masse du quartier de la gare, à l'échelle, qui indique la hauteur maximale des constructions en nombre d'étages autorisés au-dessus du niveau naturel est côté en trois dimensions. Les requérants n'établissent pas que ce plan de masse qui complète l'OAP n° 2 Gare en définissant les emprises constructibles, leur destination, les hauteurs maximales autorisées et une zone non-constructible, méconnaîtrait les dispositions précitées.

22. Il ressort du rapport de présentation du plan local d'urbanisme révisé que ses auteurs ont recouru à la définition de coeurs d'îlots pour localiser les éléments de paysage à préserver en application des dispositions précitées du code de l'urbanisme. Ces coeurs d'îlots ont vocation à permettre la préservation du paysage caractéristique des secteurs pavillonnaires accueillant une végétation variée, à limiter la division parcellaire et les constructions en deuxième rang par rapport à la voie publique, à préserver la trame écologique et l'écoulement des eaux pluviales. Ces objectifs, conformes à l'orientation d'aménagement et de programmation n°1 relative à la trame verte urbaine, se traduisent pour les coeurs d'îlots par des dispositions aux articles 2 et 13 du règlement du plan local d'urbanisme de chacune des zones U qui permettent tout de même les changements de destination, les agrandissements de constructions et la construction d'annexes. Il ressort des pièces du dossier que la surface cumulée des coeurs d'îlots représente 37 hectares, soit 8,3% de la surface du territoire communal. Les requérants n'apportent aucune justification réelle des erreurs matérielles dont serait entachée l'identification des coeurs d'îlots. S'ils soutiennent que l'outil " coeurs d'îlots " est inadapté, il apparaît toutefois qu'il est en cohérence avec les objectifs du rapport de présentation et l'orientation d'aménagement et de programmation n° 1. Ainsi, au regard des objectifs poursuivis et de la surface du territoire communal concernée, les requérants ne démontrent pas qu'une erreur manifeste d'appréciation aurait été commise par les rédacteurs du plan local d'urbanisme révisé et que, par suite, le principe d'égalité des citoyens aurait été méconnu.

23. Il appartient aux auteurs d'un plan local d'urbanisme de déterminer le parti d'aménagement à retenir pour le territoire concerné par le plan en tenant compte de la situation existante et des perspectives d'avenir et de fixer en conséquence le zonage et les possibilités de construction. Leur appréciation sur ces différents points ne peut être censurée par le juge administratif qu'au cas où elle serait entachée d'une erreur manifeste ou fondée sur des faits matériellement inexacts.

24. Il ressort des pièces du dossier que le quartier Yser/Zola, précédemment en zone mixte activité/pavillonnaire a été inclus dans une zone UG à dominante d'activités. Il résulte de l'orientation d'aménagement et de programmation que le but de ce zonage est de favoriser l'activité en permettant le maintien et l'évolution des constructions existantes et d'accentuer le pôle d'activité en l'insérant dans le tissu d'habitation et en assurant sa

compatibilité avec le tissu résidentiel. Par suite, eu égard aux caractéristiques du quartier en cause, qui était déjà inclus dans une zone mêlant activité et pavillons et dont il n'est pas démontré que la voirie ne serait pas adaptée à l'intensification des activités artisanales, les auteurs de la révision litigieuse n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation sur ce point.

25. Il ressort du rapport de présentation que le quartier de la gare a été identifié comme un secteur présentant un fort potentiel de transformation et de construction de logements, en particulier de logements collectifs. L'objectif de requalification et de densification de ce secteur fait l'objet de l'orientation d'aménagement et de programmation n° 2 qui l'identifie comme un secteur de développement préférentiel pour la réalisation de l'objectif de construction de nouveaux logements fixé par le SDRIF qui, par ailleurs, recommande que la majorité des opérations de construction de logements collectifs soit situées aux abords des gares. Par suite, le classement en zone UAb du quartier de la gare ne peut être regardé comme contraire aux orientations du PADD et entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

26. Si la société Eiffage poursuit des projets de construction dans ce secteur et a participé aux observations recueillies lors de l'enquête publique, il ne ressort pas des pièces du dossier que le zonage du quartier de la gare, qui, comme il a été dit ci-dessus, s'inscrit dans les objectifs du rapport de présentation et dans les recommandations du SDRIF, serait constitutif d'un détournement de pouvoir au profit de cette société de promotion immobilière.

27. Il ressort du plan de zonage du plan local d'urbanisme révisé que le zonage du quartier du Réveil Matin a été transformé de UH, zone à dominante pavillonnaire, en UBb, zone où sont autorisés de petits immeubles collectifs. Cette modification, s'agissant d'un quartier situé à un kilomètre de la gare de Houilles-Carières autour de laquelle se situent les principales opérations de construction de logements à venir, n'est pas de nature à caractériser une erreur manifeste d'appréciation commise par les auteurs de la révision litigieuse.

28. La circonstance qu'un permis de construire a été délivré pour l'édification de logements sociaux dans ce secteur n'est pas de nature à justifier que le zonage litigieux du quartier du Réveil Matin serait entaché d'un détournement de pouvoir.

29. Il résulte de tout ce qui précède que la demande de l'association Défense Citoyenne Ovilloise et autres devant le Tribunal administratif de Versailles doit être rejetée.

Sur l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

30. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la commune de Houilles, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, le versement de la somme que l'association Défense Citoyenne Ovilloise et autres demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge des requérants pris ensemble la somme de 2 000 euros à verser à la commune de Houilles sur le fondement des mêmes

dispositions.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1701128-1701229 du 16 novembre 2018 du Tribunal administratif de Versailles est annulé.

Article 2 : La demande présentée par l'association Défense citoyenne Ovilloise et autres devant le Tribunal administratif de Versailles ainsi que leurs conclusions présentées en appel sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : L'association Défense citoyenne Ovilloise et autres pris ensemble verseront à la commune de Houilles la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2
N° 19VE00215