

N° 395216

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE REGROUPEMENT DES
ORGANISMES DE SAUVEGARDE DE
L'OISE (ROSO) et autre

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies)

Mme Laurence Franceschini
Rapporteur

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Julie Burguburu
Rapporteur public

Séance du 29 novembre 2017
Lecture du 18 décembre 2017

Vu la procédure suivante :

Les associations Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et Le petit rapporteur mesnilois ont demandé au tribunal administratif d'Amiens d'annuler pour excès de pouvoir la délibération du 12 juin 2012 par laquelle le conseil municipal de Mesnil-en-Thelle a approuvé le plan local d'urbanisme. Par un jugement n° 1202257 du 8 juillet 2014, le tribunal administratif d'Amiens a annulé cette délibération et a rejeté la demande présentée par l'association Le petit rapporteur mesnilois.

Par un arrêt n° 14DA01524 du 15 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Douai a, sur l'appel de la commune, annulé ce jugement et rejeté les demandes ainsi que les conclusions aux fins d'appel incident des associations requérantes.

Par un pourvoi sommaire, et un mémoire complémentaire, enregistrés les 11 décembre 2015 et 11 mars 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et l'association Le petit rapporteur mesnilois demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de rejeter l'appel de la commune et de faire droit à leurs conclusions d'appel ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Mesnil-en-Thelle la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Laurence Franceschini, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Julie Burguburu, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rocheteau, Uzan-Sarano, avocat des associations Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et à la SCP Gaschignard, avocat de la commune de Mesnil-en-Thelle.

1. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que, par une délibération du 12 juin 2012, le conseil municipal de Mesnil-en-Thelle (Oise) a approuvé son plan local d'urbanisme, au terme d'une procédure de révision ; que les associations Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et Le petit rapporteur mesnilois ont demandé au tribunal administratif d'Amiens d'annuler pour excès de pouvoir cette délibération ; que, par un jugement du juillet 2014, le tribunal administratif d'Amiens a annulé la délibération et rejeté la demande présentée par l'association Le petit rapporteur mesnilois ; que, par un arrêt du 15 octobre 2015, contre lequel ces deux associations se pourvoient en cassation, la cour administrative d'appel de Douai a, sur l'appel de la commune, annulé ce jugement, rejeté les demandes et les conclusions aux fins d'appel incident présentées par les associations requérantes.

2. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, alors en vigueur et dont la teneur a été reprise à l'actuel article L. 142-1 du même code, les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale ; qu'aux termes de l'article L. 121-1 de ce code, alors en vigueur : « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable : / 1° L'équilibre entre : / a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ; / b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ; / c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ; / 1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ; / 2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction*

et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ; / 3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. » ; que l'article L. 122-1-4 du même code, dans sa rédaction alors en vigueur, dispose que, dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale « détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques. » ;

3. Considérant qu'il résulte de ces dispositions qu'à l'exception des cas limitativement prévus par la loi dans lesquels les schémas de cohérence territoriale peuvent contenir des normes prescriptives, ceux-ci doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs ; que les plans locaux d'urbanisme sont soumis à une simple obligation de comptabilité avec ces orientations et objectifs ; que si ces derniers peuvent être en partie exprimés sous forme quantitative, il appartient aux auteurs des plans locaux d'urbanisme, qui déterminent les partis d'aménagement à retenir en prenant en compte la situation existante et les perspectives d'avenir, d'assurer, ainsi qu'il a été dit, non leur conformité aux énonciations des schémas de cohérence territoriale, mais leur compatibilité avec les orientations générales et les objectifs qu'ils définissent ; que, pour apprécier la compatibilité d'un plan local d'urbanisme avec un schéma de cohérence territoriale, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert en prenant en compte l'ensemble des prescriptions du document supérieur, si le plan ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation du plan à chaque disposition ou objectif particulier ;

4. Considérant qu'il ressort des énonciations non contestées sur ce point de l'arrêt attaqué que les auteurs du schéma de cohérence territoriale du pays de Thelle ont adopté le principe d'une réduction du rythme de développement de l'habitat et de maîtrise de l'extension de l'urbanisation ; que l'arrêt relève qu'à cette fin le document d'orientations générales prévoit un plafond communal de 1 % de croissance démographique annuelle ainsi que des dérogations, permanentes pour certaines communes, parmi lesquelles ne figure pas Mesnil-en-Thelle, ou examinées ponctuellement, dans la limite d'un plafond de 1,15 % par an ; que les auteurs du plan local d'urbanisme ont toutefois retenu un rythme de réalisation de 15 nouveaux logements par an, ce qui, selon l'arrêt, pourrait conduire, en retenant un taux d'occupation moyen de 2,4 personnes par logement, à un rythme d'accroissement démographique annuel sensiblement supérieur au seuil de 1 % et même au plafond dérogatoire de 1,15 % ;

5. Considérant que pour juger que, malgré ce dépassement des seuils maximum de croissance démographique, l'objectif de création de 15 logements par an n'était pas

incompatible avec le schéma de cohérence territoriale, la cour a notamment relevé que les auteurs du plan local d'urbanisme ont, tout en respectant l'objectif de maîtrise de l'urbanisation, pris en compte les objectifs d'intérêt général propres à la commune que constituaient, dans un contexte de vieillissement de la population, le renouvellement et la diversification de l'habitat, que la vérification des objectifs démographiques reposait sur un mode de calcul neutralisant la densification du bâti existant et l'accueil de la population âgée, que le schéma laissait une autonomie aux communes dans la gestion et l'adaptation des plafonds, durant toute sa période d'application, qu'il était prévu que les auteurs du schéma accompagnent et contrôlent la bonne application des seuils démographiques à chaque étape de l'évolution du plan local d'urbanisme et durant l'ensemble de la période ; que la cour a également relevé que les auteurs du plan local d'urbanisme ont entendu inscrire ce document dans le cadre des orientations et objectifs du schéma de cohérence territoriale, en particulier en matière de maîtrise de l'urbanisation tout en mettant en œuvre avec souplesse les seuils démographiques ; qu'en estimant, compte tenu de ces appréciations souveraines exemptes de dénaturation et dès lors que ces schémas ne peuvent légalement édicter, en dehors des exceptions expressément prévues par le législateur, de règles contraignantes opposables aux documents d'urbanisme, que le plan local d'urbanisme n'était pas sur ce point incompatible avec le schéma de cohérence territoriale, la cour n'a commis ni d'erreur de droit ni d'erreur de qualification juridique ; que son arrêt, qui est suffisamment motivé au regard de l'argumentation dont elle était saisie, est également exempt de contradiction de motifs, dès lors que, ainsi que l'a jugé à bon droit la cour, un dépassement, même sensible, des seuils de croissance démographique n'est pas par lui-même incompatible avec les orientations et objectifs du schéma ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'en vertu de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction en vigueur, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole avant toute élaboration ou révision du plan local d'urbanisme ; que, la cour a relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que la commune avait prévu l'organisation d'une réunion publique d'information et de débat, l'ouverture d'un registre mis à la disposition du public, l'insertion d'encarts dans le bulletin municipal et qu'il n'était pas établi que ces prévisions n'auraient pas été respectées; qu'il s'ensuit que la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant régulière la procédure de concertation mise en œuvre ; que les moyens tirés de ce que la cour aurait commis des erreurs de droit en prenant en compte une réunion de concertation postérieure à l'adoption du plan local d'urbanisme et en jugeant que le projet d'aménagement de la zone de la Croix Jean Gueurmout n'avait pas à faire l'objet d'une concertation ne peuvent qu'être écartés comme inopérants, l'arrêt ne s'étant pas prononcé sur ces points ;

7. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article R. 123-4 du code de l'environnement : *« Ne peuvent être désignés comme commissaire enquêteur ou membre d'une commission d'enquête les personnes intéressées au projet, plan ou programme soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent ou ont exercées depuis moins de cinq ans, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre ou le contrôle du projet, plan ou programme soumis à enquête, ou au sein d'associations ou organismes directement concernés par cette opération. / Avant sa désignation, chaque commissaire enquêteur ou membre d'une commission d'enquête indique au président du tribunal administratif les activités exercées au titre de ses fonctions précédentes ou en cours qui pourraient être jugées incompatibles avec les fonctions de commissaire enquêteur en application de l'article L. 123-5, et signe une déclaration sur l'honneur attestant qu'il n'a pas*

d'intérêt personnel au projet, plan ou programme. / Le manquement à cette règle constitue un motif de radiation de la liste d'aptitude de commissaire enquêteur. » ; que, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions, la cour a relevé que la circonstance que le commissaire enquêteur avait exercé des fonctions d'adjoint au maire dans une commune voisine ne pouvait suffire à mettre en cause son impartialité dans l'exercice de ses fonctions et que les requérantes ne démontraient pas en quoi ses conclusions dûment motivées et l'avis qu'il a rendu n'auraient pas pris en compte les observations produites ; qu'en statuant ainsi la cour a porté une appréciation souveraine sur les pièces du dossier, qui est exempte de dénaturation ; que le moyen tiré sur ce point d'une erreur de droit est dépourvu de précisions de nature à permettre d'en apprécier le bien-fondé et ne peut par suite qu'être écarté ;

8. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article L. 123-1-3 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur : *« Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques. / Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune. / Il fixe les objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain. »* ; que la cour ayant relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, que le projet d'aménagement et de développement durable comportait des orientations générales d'aménagement pour le territoire communal, en particulier les entrées de ville et les espaces agricoles, que la commune avait entendu privilégier une extension de l'urbanisation en continuité immédiate de la partie agglomérée du territoire, afin de limiter la consommation de l'espace, préserver les parties agricoles de la commune et éviter l'étalement urbain, elle n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que les dispositions précitées de l'article L. 123-1-3 n'avaient pas été méconnues ;

9. Considérant, en cinquième et dernier lieu, que les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme citées au point 2 imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent ; qu'il en résulte que le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre ces documents et les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme ;

10. Considérant que la cour a notamment relevé, par une appréciation souveraine exempte de dénaturation, qu'il ne ressortait pas des pièces du dossier que les partis d'aménagement retenus auraient pour effet d'entraîner une augmentation excessive du trafic de véhicules ou que les dispositions du règlement relatives aux places de stationnement et à la création de voiries et d'aménagements nouveaux reposeraient sur une appréciation manifestement erronée des conditions de la circulation routière et de l'augmentation du trafic ; qu'elle a également souverainement relevé, sans dénaturer les pièces dont elle était saisie, qu'à la suite de l'enquête publique la commune a entendu limiter l'ouverture de plusieurs zones à l'urbanisation, en rationalisant la superficie des espaces gagnés sur les terres agricoles ; qu'en déduisant de ces éléments que l'urbanisation projetée n'entraînerait pas une consommation excessive des espaces agricoles ni une extension disproportionnée de l'urbanisation et que le plan local d'urbanisme était compatible avec les dispositions de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme la cour n'a pas commis d'erreur de droit ni de qualification juridique ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de l'association ROSO et de l'association Le petit rapporteur mesnilois doit être rejeté ;

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Mesnil-en-Thelle qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ; qu'il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge des associations requérantes la somme de 1 500 euros chacune, qui sera versée à la commune de Mesnil-en-Thelle au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le pourvoi de l'association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise et de l'association Le petit rapporteur mesnilois est rejeté.

Article 2 : L'association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise (ROSO) et l'association Le petit rapporteur mesnilois verseront la somme de 1 500 euros chacune à la commune de Mesnil-en-Thelle au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise, à l'association Le petit rapporteur mesnilois et à la commune de Mesnil-en-Thelle.

