

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LILLE**

N°1703720

M. Patrice DUBOIS

Mme Carine Farault
Rapporteur

M. Dominique Babski
Rapporteur public

Audience du 13 juin 2019
Lecture du 27 juin 2019

68-01-006-01

68-06-04

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lille

(5^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 24 avril 2017, 19 avril et 2 novembre 2018, M. Patrice Dubois, représenté par Me Noury, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 21 février 2017 par laquelle le conseil municipal de la commune d'Estaires a révisé son plan local d'urbanisme ;

2°) de mettre à la charge de la commune d'Estaires une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. Dubois soutient que :

- le dossier soumis à enquête publique, qui ne comportait pas les avis des personnes publiques associées dans leur intégralité, est incomplet en méconnaissance des dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'environnement ;

- l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) VII du plan local d'urbanisme, n'est pas justifiée au regard des orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), dès lors que la parcelle D 700 ne peut être considérée comme une « dent creuse » ;

- la parcelle qu'il détient dans ce secteur est éloignée du centre-ville ;

- elle utilise de l'espace agricole et est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation à ce titre au regard des orientations du PADD ;

- l'OAP est entachée d'erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle impose la démolition des bâtiments érigés sur la parcelle D 700 qu'il détient avant tout projet de construction sur cette parcelle et que l'aménagement de ce secteur ne pourra se faire que par une opération d'ensemble sur les deux parcelles D 700 et D 242 ;

- la délibération attaquée en tant qu'elle comporte cette OAP VII est entachée de détournement de pouvoir et de procédure, la commune ayant contourné la procédure de constitution d'emplacements réservés.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 19 juillet 2017 et 7 mai 2018, la commune d'Estaires, représentée par Me Balaÿ conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire à ce qu'il soit fait application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme relatives au sursis à statuer et à l'annulation partielle et à ce que la somme de 3 500 euros soit mise à la charge de M. Dubois au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune fait valoir que :

- les moyens soulevés par M. Dubois ne sont pas fondés ;
- le vice allégué tiré de l'absence des avis des personnes publiques associées dans le dossier soumis à enquête publique est régularisable en application du 2° de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme ;
- le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation est susceptible d'entraîner uniquement l'annulation partielle du plan local d'urbanisme, en tant qu'il arrête l'OAP n°VII.

Par un courrier du 6 juin 2019, les parties ont été informées qu'en application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, le tribunal était susceptible de surseoir à statuer dans l'attente de la régularisation du vice tiré de l'absence, au dossier d'enquête publique des avis des personnes publiques associées, en méconnaissance des dispositions des articles L. 153-19 du code de l'urbanisme et R. 123-8 du code de l'environnement.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 Farault,
- les conclusions de M. Babski, rapporteur public,
- et les observations de Me Noury, représentant M. Dubois, et de Me Balaÿ, représentant la commune d'Estaires.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 22 juin 2009, le conseil municipal d'Estaires (Nord) a prescrit la révision du plan local d'urbanisme dont le projet a été arrêté par une délibération du 29 mars 2016. L'enquête publique s'est déroulée du 31 octobre au 2 décembre 2016. Le plan

local d'urbanisme a été adopté par une délibération du 21 février 2016. Par la présente requête, M. Patrice Dubois, propriétaire d'une parcelle cadastrée section D 700, située 32 rue du Bois, sur le territoire de la commune d'Estaires, demande au tribunal d'annuler cette délibération.

Sur les conclusions d'annulation :

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de l'avis des personnes publiques associées dans le dossier d'enquête publique :

2. Aux termes de l'article L. 153-19 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction alors en vigueur et applicable à la délibération portant révision du plan local d'urbanisme attaquée selon l'article L. 153-33 du même code : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par (...) le maire.* ». Aux termes des dispositions combinées des articles L. 153-16 du même code, le projet de plan arrêté est soumis pour avis aux personnes publiques associées à son élaboration mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9. L'article R. 153-8 du même code dispose, dans sa version alors en vigueur : « *Le dossier soumis à l'enquête publique est composé des pièces mentionnées à l'article R. 123-8 du code de l'environnement et comprend, en annexe, les différents avis recueillis dans le cadre de la procédure.* ». Aux termes de l'article R. 123-8 du code de l'environnement : « *Le dossier soumis à l'enquête publique comprend les pièces et avis exigés par les législations et réglementations applicables au projet, plan ou programme. Le dossier comprend au moins : / (...) / 4° Lorsqu'ils sont rendus obligatoires par un texte législatif ou réglementaire préalablement à l'ouverture de l'enquête, les avis émis sur le projet plan, ou programme. (...)* ». Il résulte de ces dispositions que l'ensemble des avis des personnes publiques consultées au cours de l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme, au titre de l'article L. 153-16 du code de l'urbanisme, doivent être joints au dossier soumis à l'enquête publique.

3. Si le dossier d'enquête publique doit contenir les pièces et avis prévus par les dispositions précitées de l'article R. 123-8 du code de l'environnement, la méconnaissance de ces dispositions n'est de nature à vicier la procédure et donc à entraîner l'illégalité de la décision prise à l'issue de l'enquête publique que lorsqu'elle a pu avoir pour effet de nuire à l'information de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération ou lorsqu'elle a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative.

4. Il ressort des pièces du dossier, que le dossier soumis à enquête publique pouvait être consulté dans les locaux de la mairie d'Estaires ainsi que sur le site internet de la commune. Il n'est pas contesté qu'un document dénommé « tableau de synthèse des avis », comportant des extraits des avis, a été diffusé sur le site de la commune et pouvait être consulté, avec le dossier d'enquête dans les locaux de la mairie. En revanche, dans ce dossier d'enquête publique consultable en mairie, le rapport du commissaire enquêteur, ne fait pas état des avis des personnes publiques associées, lorsqu'il énumère la liste des pièces de ce dossier. Le sommaire du rapport du commissaire enquêteur indique, s'agissant des annexes, qu'y figure « la liste des avis demandés et reçus des personnes publiques associées », mais ne mentionne pas que les avis eux-mêmes sont joints. Les attestations, peu circonstanciées, du commissaire enquêteur des 2 mai 2017 et 26 février 2018 ne permettent pas à elles seules de justifier de la mise à disposition de ces avis aux citoyens. D'autant que le commissaire enquêteur n'a pas répondu à la demande de M. Dubois, formulée le 26 avril 2018 dans le cadre de la présente instance, l'invitant à préciser sous quelle forme les avis des personnes publiques associées avaient été mis à disposition du public pendant l'enquête. L'attestation du maire de la commune établie le

2 mai 2018 ne permet pas davantage de s'assurer que ces avis étaient joints au dossier d'enquête. Or, il ressort des pièces du dossier que l'Etat, par l'intermédiaire des services de la préfecture du Nord, la chambre d'agriculture Nord-Pas-de-Calais et la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers ont émis des avis défavorables au projet de plan local d'urbanisme arrêté par la commune d'Estaires. Aucun de ces avis n'est d'ailleurs évoqué dans les vingt-et-une observations formulées au cours de l'enquête parmi les quarante-et-une personnes qui se sont déplacées lors des cinq permanences tenues par le commissaire enquêteur. Dans ces conditions, et alors même qu'un tableau synthétique des avis était disponible, l'absence des avis des personnes publiques associées dans le dossier d'enquête publique, qui a nui à l'information des personnes intéressées par le projet de plan local d'urbanisme d'Estaires, a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la délibération du 21 février 2017 attaquée. Il suit de là que ce vice, dont est entachée l'enquête publique, est de nature à entraîner l'annulation totale de la délibération contestée.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation tenant à l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) VII du secteur situé entre la rue du Bois et la rue des Créchets :

5. D'une part, aux termes de l'article L. 151-6 du code de l'urbanisme, applicable à la délibération litigieuse : « *Les orientations d'aménagement et de programmation comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.* ». L'article L. 151-7 du même code dispose : « *Les orientations d'aménagement et de programmation peuvent notamment : / (...) / 4° Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager ;* ». Aux termes de l'article R. 151-21 de ce code : « *Dans les zones U et AU, le règlement peut, à l'intérieur d'une même zone, délimiter des secteurs dans lesquels les projets de constructions situés sur plusieurs unités foncières contiguës qui font l'objet d'une demande de permis de construire ou d'aménager conjointe sont appréciés comme un projet d'ensemble et auxquels il est fait application de règles alternatives édictées à leur bénéfice par le plan local d'urbanisme.* ». Enfin, aux termes de l'article R. 151-34 du même code : « *Dans les zones U, AU, A et N les documents graphiques du règlement font apparaître, s'il y a lieu : / (...) / 3° Les secteurs dans lesquels la délivrance du permis de construire peut être subordonnée à la démolition de tout ou partie des bâtiments existants sur le terrain où l'implantation de la construction est envisagée ;* ».

6. D'autre part, aux termes de l'OAP VII : « *Avant tout aménagement, il conviendra de démolir l'ensemble des constructions existantes au sein de la zone. / L'organisation du projet devra respecter à minima les densités et mixité suivantes : /- densité minimale de 18 lgt/Ha,- Entre 5 et 10% de logements en accession aidée à la propriété - Entre 20 et 25% de logements sociaux. / Cette mixité des typologies et statuts induira une mixité sociale essentielle dans la vie d'une commune. / Afin de conserver une cohérence urbaine, il conviendra de recréer un front bâti le long de la rue du Bois. / Il est impératif que l'aménagement de la zone soit réalisé sous la forme d'une opération d'ensemble pour favoriser la cohérence urbaine.* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que cette OAP concerne un secteur d'une surface de 1,8 hectares, comportant deux parcelles, celle cadastrée section D 700, d'une superficie de près de 1,3 hectares, appartenant à M. Dubois, et la parcelle cadastrée D 242 appartenant à un tiers. Sur le terrain de M. Dubois, sont érigés des hangars, en front de rue, exploités pour le stockage de matériel et un bâtiment en second rideau, à usage d'habitation. La parcelle D 242, vierge de toute construction, est enclavée. Elle est accessible, soit, en traversant la parcelle de

M. Dubois, depuis la rue du Bois, soit par l'Est, en traversant une des parcelles situées en front de rue, le long de la rue des Créchets.

8. Il ressort des pièces du dossier et notamment du rapport de présentation du plan local d'urbanisme que la commune souhaite procéder à une reconversion en profondeur de ce secteur communal. A cet effet, l'OAP précise qu'afin de conserver une cohérence urbaine, il conviendra de recréer un front bâti le long de la rue du Bois. L'objectif de la commune est de remplacer les hangars situés en front de la rue du Bois par des constructions à usage d'habitation. Il est constant que cette OAP ne méconnaît pas, ce faisant, les objectifs du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui ont été débattus lors du conseil municipal du 27 octobre 2015. En revanche, si la commune fait valoir que cette OAP, répond à l'orientation du PADD tendant à « *exploiter les potentialités offertes par le renouvellement urbain et prévoir que des dents creuses feront l'objet d'une OAP avec détermination d'objectifs de densité* », il résulte de ce qui a été dit précédemment que la parcelle de M. Dubois, sur laquelle sont érigés des bâtiments professionnels exploités et deux locaux d'habitation, ne constitue pas une dent creuse au sens de cette orientation du PADD. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que l'aménagement des deux parcelles D 700 et D 242 posés par l'OAP imposerait le recours à une opération d'ensemble sur les deux parcelles pour atteindre cet objectif de mise en cohérence du front bâti de la rue du Bois dans ce secteur. D'ailleurs, il ressort des pièces du dossier que la délibération du 3 mars 2016 du conseil municipal actant le principe de confier la réalisation de cette opération d'aménagement à l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais ne porte en réalité que sur la seule parcelle D 700 de M. Dubois. Dans ces conditions, en adoptant l'orientation d'aménagement et de programmation VII, la commune d'Estaires a entaché sa délibération d'une erreur manifeste d'appréciation.

9. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation totale ou partielle de la délibération du conseil municipal d'Estaires du 21 février 2017.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme :

10. Aux termes de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme : « *Si le juge administratif, saisi de conclusions dirigées contre un (...) un plan local d'urbanisme (...), estime, après avoir constaté que les autres moyens ne sont pas fondés, qu'une illégalité entachant l'élaboration ou la révision de cet acte est susceptible d'être régularisée, il peut, après avoir invité les parties à présenter leurs observations, surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai qu'il fixe pour cette régularisation et pendant lequel le document d'urbanisme reste applicable, sous les réserves suivantes : / (...) / 2° En cas d'illégalité pour vice de forme ou de procédure, le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'illégalité a eu lieu, pour (...) les plans locaux d'urbanisme, après le débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. / Si la régularisation intervient dans le délai fixé, elle est notifiée au juge, qui statue après avoir invité les parties à présenter leurs observations. Si, après avoir écarté les autres moyens, le juge administratif estime que le vice qu'il relève affecte notamment un plan de secteur, le programme d'orientations et d'actions du plan local d'urbanisme ou les dispositions relatives à l'habitat ou aux transports et déplacements des orientations d'aménagement et de programmation, il peut limiter à cette partie la portée de l'annulation qu'il prononce.* ».

11. La circonstance que le juge décide l'annulation partielle d'une délibération approuvant un plan local d'urbanisme au motif que certaines dispositions divisibles de ce plan sont entachées d'illégalité ne saurait faire obstacle, par elle-même, à ce que, pour le reste de la

délibération, il fasse application des dispositions de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme, si les conditions qu'elles posent sont remplies.

12. D'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 8, ainsi que le fait valoir la commune en défense, que l'illégalité dont est entachée la délibération attaquée ne concerne qu'un secteur du plan local d'urbanisme, celui situé entre la rue du Bois et la rue des Créchets, tel qu'il est défini par l'OAP VII. Ce moyen est de nature à entraîner l'annulation partielle de la délibération, en tant qu'elle comporte l'OAP VII sur le secteur situé entre la rue du Bois et la rue des Créchets, ainsi qu'en dispose le dernier alinéa de l'article L. 600-9 du code de l'urbanisme cité au point 10, dont se prévaut la commune en défense. Par suite, la délibération attaquée n'est annulée qu'en tant qu'elle porte sur l'OAP du secteur situé entre la rue du Bois et la rue des Créchets.

13. D'autre part, le vice de procédure tiré de la violation des dispositions citées au point 2, qui est intervenu après le débat sur les orientations du PADD, est susceptible de régularisation en application de l'article L. 600-9 précité du code de l'urbanisme, ainsi que le fait valoir la commune en défense. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application de ces dispositions et de surseoir à statuer sur le surplus des conclusions d'annulation pendant un délai de neuf mois, à compter de la notification du présent jugement, permettant à la commune de procéder à la régularisation de la délibération du 21 février 2017 par laquelle elle a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme. Pour ce faire, il lui appartient de procéder à une nouvelle enquête publique sur le projet de plan local d'urbanisme, à l'exception des dispositions relatives à l'OAP VII, puis de délibérer à nouveau au vu des résultats de cette consultation du public et de cette enquête et enfin d'approuver ce document.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 21 février 2017 est annulée en tant qu'elle porte sur l'orientation d'aménagement et de programmation VII du secteur situé entre la rue du Bois et la rue des Créchets.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur les conclusions d'annulation présentées par M. Dubois, hormis la partie de la délibération concernée par l'annulation partielle, jusqu'à l'expiration du délai de neuf mois à compter de la notification du présent jugement, imparti à la commune pour notifier au tribunal une délibération portant approbation du plan local d'urbanisme, régularisant les vices mentionnés au point 4.

Article 3 : Tous droits et moyens des parties sur lesquels il n'est pas expressément statué par le présent jugement sont réservés jusqu'en fin d'instance.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. Patrice Dubois et à la commune d'Estaires.

Copie en sera adressée pour information au préfet du Nord.

Délibéré après l'audience du 13 juin 2019, à laquelle siégeaient :

M. Bauzerand, premier conseiller faisant fonction de président,
Mme Stefanczyk, premier conseiller,
Mme Farault, premier conseiller.

Lu en audience publique le 27 juin 2019.

Le rapporteur,

Signé

C. FARAULT

Le premier conseiller
faisant fonction de président,

Signé

Ch. BAUZERAND

Le greffier,

Signé

J. DEREGNIEAUX

La République mande et ordonne au préfet du Nord, en ce qui le concerne, ou à tous les huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

Pour expédition conforme,
Le greffier,