

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N° 2201236

Société Y

M. Steven Maljevic
Rapporteur

Mme Juliette Amar-Cid
Rapporteuse publique

Audience du 17 décembre 2024
Décision du 28 janvier 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Versailles

(9^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires, enregistrés les 16 février 2022, 3 janvier 2023, 3 avril 2023 et 12 mai 2023, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, la société Y, représentée par Me Hercé, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 16 décembre 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Wissous a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU) ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Wissous la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'incompétence dès lors que le conseil municipal de la commune de Wissous ne pouvait approuver la révision du PLU en raison du transfert de compétence réalisée au profit de la communauté d'agglomération Paris-Saclay dont la commune de Wissous est membre ;

- elle a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière dès lors que, postérieurement à l'enquête publique, le projet de règlement a été modifié en ce qui concerne les activités relevant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) autorisées en zone UI de sorte que la tenue d'une enquête publique complémentaire était nécessaire ;

- l'article UI 1 du règlement du PLU est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation en tant qu'il prévoit une interdiction pure et simple des ICPE soumises à enregistrement ou à autorisation en zone UI ;

- cette interdiction prévue par le règlement est entachée d'incohérence tant à l'égard du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) que du rapport de présentation ;

- cette interdiction méconnaît les dispositions des articles L. 152-1 et R. 151-30 du code de l'urbanisme.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 15 novembre 2022, 7 mars 2023 et 21 avril 2023, la commune de Wissous, représentée par Me Garrigues, conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de la société requérante la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 24 avril 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 mai 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 ;
- 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. Maljevic, conseiller,
- les conclusions de Mme Amar-Cid, rapporteure publique,
- les observations de Me Floury, représentant la société Y,
- et les observations de Me Garrigues, représentant la commune de Wissous.

Considérant ce qui suit :

1. La société Y demande au tribunal d'annuler la délibération du 16 décembre 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Wissous a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU).

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes de l'article L. 153-8 du code de l'urbanisme : « *Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de : / 1° L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de document d'urbanisme en tenant lieu et de carte communale, en collaboration avec les communes membres.(...) ; / 2° La commune lorsqu'elle n'est pas membre d'un tel établissement public, le cas échéant en collaboration avec l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre* ». Aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur à la date d'approbation du PLU contesté : « *I.- La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des*

communes membres les compétences suivantes : / (...) / 2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme (...) ». Aux termes de l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : « II. - La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu. / Si, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, la communauté de communes ou la communauté d'agglomération n'est pas devenue compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, elle le devient de plein droit le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, sauf si les communes s'y opposent dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II. (...) ».

3. Il ressort des pièces du dossier que les assemblées délibérantes des communes membres de la communauté d'agglomération de Paris Saclay ont voté, à la majorité des deux-tiers, contre le transfert de la compétence en matière de PLU à l'échelle de l'intercommunalité et que cette matière demeure donc de la compétence des communes en application des dispositions de l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 citées ci-dessus. Cette opposition au transfert de la compétence en matière de PLU à l'échelle de l'intercommunalité a été réaffirmée par sept communes membres de la communauté d'agglomération Paris-Saclay, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux et communautaire en 2020. A cet égard, la commune de Wissous soutient, sans être contredite, que ces sept communes représentent plus de 25% des communes membres de la communauté d'agglomération Paris-Saclay et plus de 20% de la population de cette intercommunalité. Dans ces conditions, la société requérante n'est pas fondée à soutenir que la commune de Wissous n'était pas compétente pour procéder à la révision de son PLU.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 153-21 du code de l'urbanisme : « *A l'issue de l'enquête, le plan local d'urbanisme, éventuellement modifié pour tenir compte des avis qui ont été joints au dossier, des observations du public et du rapport du commissaire ou de la commission d'enquête, est approuvé (...) ».*

5. Il est loisible à l'autorité compétente de modifier le plan local d'urbanisme après l'enquête publique sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête, ces deux conditions découlant de la finalité même de l'enquête publique. D'une part, doivent être regardées comme procédant de l'enquête les modifications destinées à tenir compte des réserves et recommandations du commissaire ou de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les autorités, collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête. D'autre part, l'atteinte à l'économie générale d'un plan local d'urbanisme peut résulter de changements qui, par leur nature ou leur ampleur, eu égard à leurs effets propres ou combinés, modifient substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune par rapport aux choix antérieurs.

6. Il ressort des pièces du dossier que les dispositions de l'article UI 1 du règlement du PLU, telles que soumises à l'enquête publique, autorisaient l'implantation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à déclaration, à enregistrement ou à autorisation sous trois conditions tenant notamment à ce qu'elles soient compatibles, par

leur fonctionnement, avec la proximité d'habitations et que des dispositions soient prises afin d'éviter une aggravation des nuisances ou risques pour le voisinage. L'article UI 1 du règlement, dans sa version approuvée postérieurement à l'enquête publique, prévoit une interdiction pure et simple, en zone UI, des ICPE relevant du régime de l'enregistrement et de l'autorisation.

7. D'une part, il ressort des pièces du dossier que durant l'enquête publique, M. G, habitant de la commune, a présenté une observation dans laquelle il reproche au projet de PLU d'autoriser, sous conditions, l'implantation d'ICPE dans certaines zones proches de quartiers résidentiels, notamment en zone UI. Si la société requérante soutient que cette observation ne saurait être prise en compte pour justifier la modification en cause au motif qu'elle opère une confusion quant à la portée de l'article UI 1, il résulte toutefois des termes mêmes de cette observation qu'elle vise, sans ambiguïté, à demander à la commune de modifier le règlement quant aux possibilités d'implantation des ICPE dans un sens plus restrictif. Dès lors, la modification litigieuse doit être regardée comme procédant de l'enquête publique.

8. D'autre part, si la zone UI représente environ 20% de la superficie du territoire communal, celle-ci correspond aux zones d'activités économiques de Wissous qui a vocation à accueillir tous types d'activités et non uniquement celles relevant du régime des ICPE. Ainsi, compte tenu de sa nature et de sa portée, cette interdiction des ICPE soumises à enregistrement et à autorisation ne modifie pas substantiellement les possibilités de construction et d'usage du sol sur le territoire de la commune de Wissous. Dès lors, elle ne peut être regardée comme remettant en cause l'économie générale du projet.

9. Dans ces conditions, la société requérante n'est pas fondée à soutenir qu'en s'abstenant de réaliser une enquête publique complémentaire sur ce point, la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure.

10. En troisième lieu, et d'une part, aux termes de l'article L. 151-8 du code de l'urbanisme : « *Le règlement fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés aux articles L. 101-1 à L. 101-3* ».

11. Pour apprécier la cohérence ainsi exigée au sein du PLU entre le règlement et le projet d'aménagement et de développement durables (PADD), il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le projet d'aménagement et de développement durables, compte tenu de leur degré de précision. Par suite, l'inadéquation d'une disposition du règlement du PLU à une orientation ou un objectif du PADD ne suffit pas nécessairement, compte tenu de l'existence d'autres orientations ou objectifs au sein de ce projet, à caractériser une incohérence entre ce règlement et ce projet.

12. D'autre part, aux termes de l'article UI 1 du règlement du PLU dans sa rédaction issue de la délibération attaquée : « *Interdiction et limitation de certains usages et affectations des sols et natures d'activité / 1.1 Usages et affectations des sols, types d'activités, destinations et sous-destinations interdits / Sont interdits : (...) / - Les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ou à enregistrement / 1.2 Types d'activités, destinations et sous-destinations autorisés sous conditions / 1.2.1 Dans la zone UI / Sont autorisés sous conditions : / - Les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration à condition : o qu'elles soient compatibles, par leur fonctionnement, avec la proximité d'habitations, o et que des dispositions soient prises afin d'éviter une aggravation des nuisances ou risques pour le voisinage, o et que les nécessités de*

leur fonctionnement, lors de leur ouverture comme à terme, soient compatibles avec les infrastructures existantes (...) ».

13. Il résulte de ces dispositions que, dans la zone UI, le règlement du PLU attaqué fait obstacle à l'implantation de toutes les ICPE soumises au régime de l'enregistrement ou de l'autorisation.

14. Il ressort des pièces du dossier que parmi les objectifs du PADD, figure la volonté des auteurs du PLU de « conforter le statut de pôle économique Sud francilien de la ville » et d'« affirmer la position de Wissous comme maillon d'un pôle d'emplois régional majeur », non seulement en confortant « les activités existantes situées dans les ZAE et en dehors » mais également en encourageant « la diversification et la requalification des espaces d'activités », « le développement d'activités tertiaires, artisanales et commerciales » et en favorisant « l'accueil de nouvelles activités économiques ». Par ailleurs, le rapport de présentation indique que pour mettre en œuvre cette orientation, le règlement définit « un zonage spécifique dédié aux zones d'activités économiques », la zone UI « permettant de conforter leur vocation via des dispositions règlementaires adaptées (types de constructions autorisés, hauteurs, implantations, emprise au sol...) ».

15. La zone UI du PLU de Wissous, dédiée aux activités économiques, concentre plusieurs zones d'activité économique (ZAE), dont celle du Vaulorin et celle de Villemilan situées à proximité des pistes de l'aéroport d'Orly. Cette zone est, à ce titre, présentée, par le rapport de présentation, comme le vecteur principal de mise en œuvre de l'orientation du PADD destinée à conforter le statut de pôle économique de la commune de Wissous. Néanmoins, et en dépit de cette orientation, cette zone constitue la seule zone urbaine de la commune dans laquelle les ICPE soumises à enregistrement et autorisation sont purement et simplement interdites. A cet égard, tous les types d'ICPE sont autorisés sous conditions au sein du centre-ville de la commune, dans les quartiers résidentiels, en zone à urbaniser et en zone naturelle. Si la commune fait valoir en défense que le PADD mentionne notamment que « l'accueil de nouvelles activités s'accompagne d'une attention particulière à l'intégration urbaine des nouvelles constructions et à la préservation d'une bonne cohabitation entre activités et espaces résidentiels environnants » avec une volonté de « limiter l'exposition des personnes aux nuisances et pollutions potentielles liées (...) aux activités », ces considérations d'ordre général ne sont toutefois pas de nature à justifier cette interdiction pure et simple compte tenu de la volonté marquée des auteurs du PLU de favoriser l'installation et la diversité des activités économiques. Ainsi, la requérante est fondée à soutenir que l'interdiction litigieuse est incohérente avec le rapport de présentation et avec les orientations du PADD.

16. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 152-1 du code de l'urbanisme : « L'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, et ouverture d'installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan sont conformes au règlement et à ses documents graphiques. / (...) ».

17. Il résulte de ce qui est dit aux points 12 à 15 que l'interdiction générale et absolue d'implantation de toutes les ICPE soumises au régime de l'enregistrement ou de l'autorisation dans la zone UI n'est pas justifiée par le parti d'urbanisme retenu par les auteurs du PLU de Wissous. Par conséquent, le règlement du PLU de Wissous n'a pu légalement fonder l'interdiction contestée. Par suite, le moyen tiré de l'erreur de droit entachant l'article UI 1 en ce qu'il pose cette interdiction, doit être accueilli.

18. En cinquième lieu, il appartient aux auteurs d'un PLU 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.

19. Pour les mêmes motifs que ceux mentionnés aux points 12 à 15, et dès lors que l'interdiction litigieuse n'apparaît justifiée ni par le parti d'aménagement ressortant du PADD et poursuivi par les auteurs du PLU ni par les caractéristiques de la zone concernée, elle est entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

20. En sixième lieu, aux termes de l'article R. 151-30 du code de l'urbanisme : « *Pour des raisons de sécurité ou salubrité ou en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, le règlement peut, dans le respect de la vocation générale des zones, interdire : / 1° Certains usages et affectations des sols ainsi que certains types d'activités qu'il définit ; / 2° Les constructions ayant certaines destinations ou sous-destinations.* ».

21. Il ne ressort d'aucune pièce du dossier, dont fait partie le rapport de présentation, que les auteurs du PLU auraient retenu des motifs de sécurité ou de salubrité permettant de justifier l'interdiction litigieuse des ICPE soumises à enregistrement et à autorisation en zone UI. Si la commune fait état de la présence d'habitations à proximité immédiate de la zone UI, cette circonstance ne saurait suffire à justifier légalement une interdiction pure et simple dans toute la zone UI et, de surcroît, dans cette seule zone. Par ailleurs, et ainsi qu'il est dit au point 15, une telle interdiction prévue par le règlement est incohérente avec les orientations prévues par le PADD. Dans ces conditions, la société requérante est également fondée à soutenir que cette interdiction méconnaît les dispositions de l'article R. 151-30 du code de l'urbanisme.

22. Il résulte de tout ce qui précède que la société Y est fondée à demander l'annulation de la délibération du 16 décembre 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Wissous a approuvé la révision de son PLU en tant seulement que l'article UI 1 de son règlement interdit l'implantation en zone UI des ICPE soumises à enregistrement et à autorisation.

Sur les frais liés au litige :

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Y, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par la commune de Wissous au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Wissous la somme de 2 000 euros à verser à la société Y sur le fondement des mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération du 16 décembre 2021, par laquelle le conseil municipal de Wissous a approuvé la révision de son PLU, est annulée en tant que l'article UI 1 de son règlement interdit l'implantation en zone UI des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à enregistrement et à autorisation.

Article 2 : La commune de Wissous versera la somme de 2 000 euros à la société Y au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions de la commune de Wissous présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et le surplus des conclusions de la requête sont rejetés.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la société Y et à la commune de Wissous.

Délibéré après l'audience du 17 décembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Boukheloua, présidente,
Mme Caron, première conseillère,
M. Maljevic, conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 28 janvier 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

signé

signé

S. Maljevic

N. Boukheloua

La greffière,

signé

B. Bartyzel

La République mande et ordonne à la préfète de l'Essonne 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.