

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

N° 2204875

PRÉFET DE L'ESSONNE

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 un déféré et trois mémoires complémentaires, enregistrés les 23 juin 2022, 27 décembre 2022, 2 mars 2023 et 18 avril 2023, ce dernier mémoire n'ayant pas été communiqué, le préfet de l'Essonne 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).

Il soutient que :

- son déféré est recevable dès lors que son recours gracieux, adressé par courrier et courriel, a été notifié dans le délai de recours contentieux ;
- la délibération attaquée 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 ;
- elle méconnaît les objectifs d'équilibre prévus par les dispositions des articles L. 101-2 du code de l'urbanisme à savoir, d'une part, la lutte contre l'étalement urbain et, d'autre part, une utilisation économe des espaces naturels ; la méconnaissance de ces objectifs d'équilibre est caractérisée en ce qui concerne les zonages 1AUz, 1AUL et la frange située au nord-est de l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) de la Gare ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme dès lors qu'elle prévoit la création d'un secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL) « Ni » dont la superficie est excessive et les conditions d'implantation disproportionnées ;

- elle méconnaît le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de l'Essonne pour la période 2019/2024 approuvé par arrêté du 24 avril 2019 conformément aux dispositions de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 modifié par la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 ;

- 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 ;

- la délibération attaquée méconnaît les dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme.

Par trois mémoires en défense, enregistrés les 14 novembre 2022, 27 janvier 2023 et 28 mars 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 l'Etat la somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le déféré du préfet de l'Essonne est tardif dès lors que le recours gracieux, notifié le 25 février 2022, n'a pas eu pour effet de proroger le délai de recours contentieux ;

- les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 29 mars 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 18 avril 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'urbanisme ;
- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 modifiée ;
- 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 Mme Guessoum, représentant la préfète de l'Essonne,
- et les observations de Me Garrigues, représentant la commune de Wissous.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 16 décembre 2021, le conseil municipal de la commune de Wissous a approuvé la révision de son plan local d'urbanisme (PLU). Par la présente requête, le préfet de l'Essonne demande l'annulation de cette délibération.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Wissous :

2. Aux termes de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission (...)* ». Aux termes de l'article L. 2131-2 du même code : « *I.-Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II : / 1° Les délibérations du conseil municipal (...)* ».

3. D'une part, sauf dans le cas où des dispositions législatives ou réglementaires ont organisé des procédures particulières, toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai.

4. D'autre part, le délai de l'article R. 421-1 du code de justice administrative est un délai franc. S'il expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant. Et sauf dispositions législatives ou réglementaires contraires, telles les dispositions relatives à la contestation des élections politiques ou celles prévoyant des délais exprimés en heures ou expirant à un horaire qu'elles précisent, la date à prendre en considération pour apprécier si un recours contentieux adressé à une juridiction administrative par voie postale a été formé dans le délai de recours contentieux est celle de l'expédition du recours, le cachet de la poste faisant foi. Ces principes sont également applicables aux recours administratifs non obligatoires.

5. Il ressort des pièces du dossier que la délibération litigieuse, accompagnée de l'entier dossier de PLU, a été transmise, par voie dématérialisée, à la préfecture de l'Essonne le 23 décembre 2021 de sorte que le délai accordé au préfet pour former un déféré préfectoral expirait le 24 février 2022 à minuit. Par un courrier du 23 février 2022, le préfet de l'Essonne a formé un recours gracieux contre cette délibération. La commune de Wissous soutient que le pli contenant ce recours ne lui a été notifié que le 25 février 2022, soit postérieurement à l'expiration du délai de recours contentieux. Cependant, si ce pli a été réceptionné le 25 février 2021, ce dernier, eu égard aux délais d'acheminement postaux, a nécessairement été expédié au plus tard la veille, soit dans le délai de recours contentieux. Dans ces conditions, et en application du principe cité au point 4 du présent jugement, le recours gracieux formé par le préfet a été expédié dans le délai de recours contentieux de sorte qu'il a eu pour effet d'interrompre le cours de ce délai. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que le préfet de l'Essonne justifie également avoir adressé son recours gracieux par un courriel du 24 février 2022, à l'adresse urbanisme@wissous.fr. A cet égard, la commune ne saurait sérieusement faire état de qu'elle ne disposait plus d'un accès à cette adresse électronique, qui aurait appartenu à un agent ayant quitté la municipalité, alors qu'eu égard à son intitulé une telle adresse doit être regardée comme une boîte fonctionnelle. Par ailleurs, le préfet verse au dossier les accusés de réception et de lecture de ce courriel, datés du 24 février 2022, dont les titres, la teneur et l'intitulé de sa pièce jointe permettent d'établir la notification régulière de ce recours gracieux dans le délai de recours contentieux. Il suit de là que la fin de non-recevoir tirée de la tardiveté de la requête ne saurait être accueillie.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne les modifications résultant de l'enquête publique :

6. 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 (...)* ».

7. 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.

8. 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.

9. 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 le préfet 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. Par suite, le préfet de l'Essonne n'est pas fondé 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.

En ce qui concerne le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage :

10. Si l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage mentionne la prise en compte de l'habitat des gens du voyage par les documents d'urbanisme, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire ni d'aucun principe général du droit qu'un PLU devrait être compatible avec le schéma départemental des gens du voyage. Par suite, le moyen tiré de ce que la délibération attaquée méconnaît le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de l'Essonne pour la période 2019/2024 est inopérant et ne peut qu'être écarté.

En ce qui concerne les objectifs fixés par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme :

11. Aux termes de l'article L. 101-1 du code de l'urbanisme : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. / Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. / En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie* ». Aux termes de l'article L. 101-2 du même code dans sa rédaction applicable au présent litige : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : / 1° L'équilibre entre : / a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; / b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ; / c) Une 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 ; / (...)* ».

12. Ces dispositions imposent seulement aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs qu'elles énoncent. Il en résulte que le juge administratif exerce un simple contrôle de compatibilité entre ces documents et les dispositions de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, en se plaçant au niveau de l'ensemble du territoire couvert par le document d'urbanisme et non pas à l'échelle d'un seul secteur.

13. Il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe un objectif chiffré de modération de la consommation de l'espace, en visant une réduction d'environ 50% de l'artificialisation des espaces agricoles, naturels et forestiers par rapport à la période passée. Or, plusieurs dispositions du PLU concourent à la réalisation de cet objectif, en particulier la modification du zonage dont il résulte que 2,9 hectares ont été rendus aux zones agricole (A) et naturelle (N) par rapport au précédent PLU. Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) prévoient des ouvertures d'urbanisation par opération d'ensemble afin de concevoir des projets globaux qui utilisent au mieux les ressources foncières. De même, le règlement prévoit que l'urbanisation de la zone 1AU doit se faire dans le cadre d'opérations d'aménagement d'ensemble. Enfin, dans le cadre de l'appréciation de ces objectifs, il y a lieu de tenir compte des spécificités du territoire de la commune de Wissous qui abrite une partie de l'emprise foncière de l'aéroport d'Orly et qui est par ailleurs traversée par des infrastructures de transport structurantes, propices au développement d'activités économiques. Dans ces conditions, les zones à urbaniser (AU) définies par le PLU de Wissous, dont le préfet ne critique le périmètre qu'à la marge, n'apparaissent pas, à l'échelle de la commune, eu égard à leur taille, leur localisation, leur vocation et aux règles qui s'y appliquent, incompatibles avec la recherche d'un équilibre entre la lutte contre l'étalement urbain et l'utilisation économe des espaces naturels, d'une part, et avec le développement urbain maîtrisé et les besoins en matière de mobilité, d'autre part.

En ce qui concerne le secteur de taille et de capacité d'accueil limitées (STECAL)
« Ni » :

14. Aux termes de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme : « *Le règlement peut, à titre exceptionnel, délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels peuvent être autorisés : / 1° Des constructions ; (...)* Il précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions, permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone. (...) Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du

type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».

15. Il ressort des pièces du dossier qu'en dépit de ce que le PLU ne qualifie pas expressément le secteur « Ni » de STECAL, il résulte des écritures de la commune que les auteurs du PLU ont entendu créer un STECAL « Ni » d'une superficie de 1,3 hectare correspondant aux activités économiques exploitées par la société X le long du boulevard de l'Europe. Cependant, il résulte des termes mêmes des dispositions législatives citées au point précédent, modifiées par l'article 157 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, et éclairées par les travaux parlementaires, qu'elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser les auteurs d'un PLU à créer un STECAL dont le périmètre se confond avec celui de la zone N ou A dans laquelle il doit être délimité, quand bien même la superficie couverte par ce périmètre commun serait de taille limitée. Or, il ressort des pièces du dossier que le périmètre du STECAL « Ni » en litige recouvre l'intégralité de la surface de la zone N dans laquelle il est délimité. Dans ces conditions, le préfet de l'Essonne est fondé à soutenir qu'eu égard à sa taille, le STECAL « Ni » ne saurait être regardé comme limité au sens des dispositions de l'article L. 151-13 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les dispositions applicables à la zone UI :

16. 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 (...) ».*

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

18. 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. 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'« *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 réglementaires adaptées (types de constructions autorisés, hauteurs, implantations, emprise au sol...) ».

20. 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 située 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 AU et en zone N. 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, et dès lors que cette interdiction 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, les dispositions litigieuses de l'article UI 1 du règlement du PLU sont entachées d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation. Par suite, ces moyens doivent être accueillis.

En ce qui concerne la bande d'inconstructibilité :

21. Aux termes de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable au litige : « *En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation. / Cette interdiction s'applique également dans une bande de soixante-quinze mètres de part et d'autre des routes visées à l'article L. 141-19* ».

22. Il ne résulte ni des dispositions de l'article R. 151-14 du code de l'urbanisme ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que la bande d'inconstructibilité prévue par les dispositions de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme, qui relèvent du règlement national d'urbanisme, doit figurer sur le règlement graphique d'un PLU. Dès lors le préfet n'est pas fondé à soutenir que les auteurs du PLU étaient tenus de faire figurer sur le règlement graphique la bande d'inconstructibilité de 75 mètres de part et d'autre de la route départementale 118.

23. Il résulte de tout ce qui précède que le préfet de l'Essonne est fondé 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 ou à autorisation et qu'il crée le STECAL « Ni ».

Sur les frais liés au litige :

24. 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'Etat, 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.

D E C I D E :

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 ou à autorisation et qu'il crée le STECAL « Ni ».

Article 2 : 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 3 : Le présent jugement sera notifié à la préfète de l'Essonne 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,

signé

S. Maljevic

La présidente,

signé

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.