

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE VERSAILLES**

sl

**N° 1200640 et N° 1201793**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SCI QUASIDA**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Pauline Ozenne  
Rapporteur

---

Le Tribunal administratif de Versailles

Mme Nathalie Syndique  
Rapporteur public

---

(3ème chambre)

Audience du 20 mars 2015  
Lecture du 3 avril 2015

---

C+

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et un mémoire, enregistrés sous le n°1200640 le 27 janvier 2012 et le 7 janvier 2014, la SCI Quasida, représentée par Me Braud, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 29 novembre 2011 par lequel le maire de la commune de Rosny-sur-Seine a refusé de lui délivrer un permis de construire portant sur la réalisation d'une pépinière et de ses bâtiments d'exploitation sur un terrain cadastré ZK 147 situé avenue de Mantes, chemin du Bois au lieu-dit les Closeaux sur le territoire de cette commune ;

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

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué ne répond pas aux exigences de motivation prévues par les dispositions de l'article R. 424-5 du code de l'urbanisme ;
- il est entaché d'une erreur de droit en ce que le maire s'est estimé lié par l'avis de l'architecte des bâtiments de France ;
- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article N2 du plan local d'urbanisme qui autorisent les installations liées aux pépinières ;
- le motif de l'arrêté attaqué fondé sur le dépassement de l'emprise au sol maximum autorisée, prévue par les dispositions de l'article N9 du plan local d'urbanisme, est illégal, dès lors que le maire ne peut légalement lui opposer l'existence d'un emplacement réservé pour

voirie RE1, dont l'origine est inconnue, qui n'est matérialisé par aucun plan, et dont le maintien est illégal eu égard à son caractère obsolète ;

- la superficie de l'emplacement réservé pour la voirie RE1 invoquée par le préfet n'est pas justifiée ;

- la décision de refus de permis de construire, en ce qu'elle se fonde sur un motif tiré de l'atteinte au site inscrit des Boucles de la Seine, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le maire a délivré des autorisations d'urbanisme pour un projet de construction d'une nouvelle station d'épuration sur une parcelle voisine et que la réalité du contexte paysager et des projets d'urbanisation à venir est méconnue ;

- elle est entachée de détournement de pouvoir en ce qu'elle méconnaît l'autorité de la chose jugée par le tribunal administratif dans le jugement du 30 mai 2011 et que l'autorité administrative s'oppose en réalité à son projet pour des raisons tenant à l'existence d'un projet de zone d'aménagement concerté et à une volonté d'acquérir dans ce cadre sa parcelle à bas prix, ce qui est étranger à des motifs liés à la méconnaissance des règles d'urbanisme..

Par un mémoire en défense et un mémoire, enregistré le 7 décembre 2012 et le 20 mai 2014, le préfet des Yvelines conclut au rejet de la requête de la SCI Quasida et à ce qu'une somme de 4 000 euros soit mise à sa charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés,

- à supposer que le tribunal retienne le moyen tiré de ce qu'il se serait estimé en situation de compétence liée ou le moyen visant à contester le motif fondé sur l'atteinte au site inscrit des Boucles de la Seine, ces motifs seront neutralisés compte tenu de la pluralité de motifs fondant l'arrêté attaqué.

II. Par une requête et des mémoires, enregistrés sous le n°1201793 le 23 mars 2012, le 5 février 2013, le 7 janvier 2014 et le 21 novembre 2014, la SCI Quasida, représentée par Me Braud, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté en date du 25 janvier 2012 par lequel le maire de la commune de Rosny-sur-Seine a refusé de lui délivrer un permis de construire portant sur la construction de bâtiments annexes à l'exploitation d'une pépinière sur un terrain cadastré ZK 147 situé avenue de Mantes, chemin du Bois au lieu-dit les Closeaux sur le territoire de cette commune ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué ne répond pas aux exigences de motivation prévues par les dispositions de l'article R. 424-5 du code de l'urbanisme ;

- il est entaché d'une erreur de droit en ce que le maire s'est estimé lié par l'avis de l'architecte des bâtiments de France ;
- cet arrêté méconnaît les dispositions de l'article N2 du plan local d'urbanisme qui autorisent les installations liées aux pépinières ;
- la superficie de l'emplacement réservé pour la voirie RE1 invoquée par le préfet n'est pas justifiée ;
- le motif de l'arrêté attaqué fondé sur le dépassement de l'emprise au sol maximum autorisée, prévue par les dispositions de l'article N9 du plan local d'urbanisme, est illégal, dès lors que le maire ne peut légalement lui opposer l'existence d'un emplacement réservé pour voirie RE1, dont l'origine est inconnue, qui n'est matérialisé par aucun plan, et dont le maintien est illégal eu égard à son caractère obsolète et à l'abandon de tout projet d'autoroute C13 ;
- la décision de refus de permis de construire, en ce qu'elle se fonde sur un motif tiré de l'atteinte au site inscrit des Boucles de la Seine, est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, dès lors que le maire a délivré des autorisations d'urbanisme pour un projet de construction d'une nouvelle station d'épuration sur une parcelle voisine et que la réalité du contexte géographique et des projets d'urbanisation à venir est méconnue ;
- elle est entachée de détournement de pouvoir en ce qu'elle méconnaît l'autorité de la chose jugée par le tribunal administratif dans le jugement du 30 mai 2011, que l'autorité administrative s'oppose en réalité à son projet pour des raisons tenant à l'existence d'un projet de zone d'aménagement concerté et à une volonté d'acquérir dans ce cadre sa parcelle à bas prix, ce qui est étranger à des motifs liés à la méconnaissance des règles d'urbanisme.

Par un mémoire en défense et deux mémoires, enregistrés le 31 mai 2012, le 10 avril 2013 et le 20 mai 2014, le préfet des Yvelines conclut au rejet de la requête de la SCI Quasida et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à sa charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- les moyens de la requête ne sont pas fondés ;
- à supposer que le tribunal retienne le moyen visant à contester le motif fondé sur l'atteinte au site inscrit des Boucles de la Seine, ce motif sera neutralisé compte tenu de la pluralité de motifs fondant l'arrêté attaqué.

Vu les autres pièces des dossiers.

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 Ozenne,
- les conclusions de Mme Syndique, rapporteur public,
- et les observations de Me Braud, représentant la SCI Quasida.

1. Considérant que les requêtes susvisées n° 1200640 et n° 1201793, présentées pour la SCI Quasida présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement ;

2. Considérant que la SCI Quasida est propriétaire d'une parcelle cadastrée ZK 147, d'une superficie de 44 247 m<sup>2</sup>, située avenue de Mantes, chemin du Bois au lieu-dit les Closeaux sur le territoire de la commune de Rosny-sur-Seine ; que ce terrain est classé en zone NL, pour sa plus grande partie, ainsi qu'en zone Nse, pour environ 7 000 mètres carrés ; que le 31 janvier 2008, cette société a déposé une demande de permis de construire portant sur la construction d'une pépinière, pour une superficie de 1 595 mètres carrés de surface hors œuvre nette ; que par un arrêté n° PC 078 531 08 Y 0009 du 4 juillet 2008, le maire de Rosny-sur-Seine, agissant au nom de l'Etat, a refusé de délivrer ce permis de construire ; que cet arrêté a été annulé par un jugement du tribunal du 30 mai 2011, lequel a été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles en date du 6 décembre 2012 ; qu'après avoir procédé à une nouvelle instruction de la demande d'autorisation de construire de la SCI Quasida, le maire de la commune a réitéré sa décision de refus par un arrêté du 29 novembre 2011, attaqué dans l'instance enregistrée sous le numéro 1200640 ; que le 28 octobre 2011, cette société a déposé une nouvelle demande de permis de construire portant sur un nouveau projet de pépinière avec notamment une surface hors-œuvre nette réduite à 1 380 mètres carrés ; que par un arrêté du 25 janvier 2012 n°PC 078 531 11 Y 0038, attaqué dans l'instance enregistrée sous le numéro 1201793, le maire de la commune de Rosny-sur-Seine a également rejeté cette demande ; que la SCI Quasida demande au tribunal d'annuler les deux arrêtés du 29 novembre 2011 et du 25 janvier 2012 ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Considérant que, pour refuser de délivrer les permis de construire sollicités par la SCI Quasida, le maire de Rosny-sur-Seine s'est fondé sur trois motifs tirés d'une part de l'atteinte au site inscrit des Boucles de la Seine, d'autre part de la non-conformité du projet avec la vocation du secteur NL définie par les dispositions de l'article N2 du plan local d'urbanisme et enfin du dépassement de l'emprise au sol autorisée par les dispositions de l'article N9 de ce plan ;

4. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article N2 du plan local d'urbanisme : « 2. *occupations et utilisations du sol soumises à conditions particulières : (...)* Dans le secteur NL : *Les constructions liées aux équipements publics de sports et de loisirs / - Les installations liées aux pépinières et aux jardins familiaux / - L'aménagement et l'extension des constructions publiques existantes / - Les constructions nécessaires à l'exploitation des équipements de la zone et au logement du personnel de direction, de surveillance ou de gardiennage* » ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que le bâtiment d'exploitation de la pépinière, constitué de serres closes et couvertes, est un bâtiment et non une installation au sens du code de l'urbanisme ; que, dès lors, il ne saurait être regardé comme une installation liée à une pépinière au sens de ces dispositions ; que la pépinière en litige qui n'a pas vocation à répondre à un besoin d'intérêt général ne saurait davantage être regardée comme un équipement du secteur NL ; qu'il suit de là qu'en estimant que les projets de la SCI Quasida ne sont pas conformes à la destination de la zone NL, le maire de Rosny-sur-Seine n'a pas méconnu les dispositions précitées de l'article N2 du plan local d'urbanisme ;

6. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 425-30 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet est situé dans un site inscrit (...) La décision prise sur la demande de permis de construire (...) intervient après consultation de l'architecte des bâtiments de France.* » ; qu'aux termes de l'article L. 341-1 du code de l'environnement : « *Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général.* (...) » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers que les projets litigieux comprendront l'édification de serres abritant des plantes et des bâtiments nécessaires à l'exploitation et qu'ils prévoient un aménagement paysager du reste de la parcelle ; que les pièces produites font apparaître que le terrain d'assiette du projet est en friche et est entouré de terrains laissés à l'état naturel et d'un terrain supportant la station d'épuration de Rosny-sur-Seine ; que ces pièces ne font apparaître aucune fragilité ni aucune qualité paysagère particulières du site ; que le projet consiste essentiellement en une serre, abritée par un bâtiment clos et couvert ainsi qu'en des locaux annexes pour la vente et pour un logement de fonction ; que, si dans ses écritures le préfet des Yvelines invoque l'intérêt s'attachant à conserver la parcelle de la SCI Quasida à l'état naturel afin de préserver une coupure d'urbanisation avec les zones urbanisées du Val Fourré et de Mantes-la-Jolie, il ressort des pièces du dossier qu'au contraire, à la date des arrêtés en litige, une concertation était en cours sur la zone d'aménagement concerté « Eco-quartier fluvial » portant sur un large périmètre incluant la parcelle d'assiette du projet, en vue de la construction d'environ 5000 logements sur les deux communes de Mantes-la-Jolie et de Rosny-sur-Seine, dans le cadre du protocole de l'opération d'intérêt national « Seine Aval » signé le 31 janvier 2008 ; qu'il suit de là qu'au regard de l'ensemble de ces circonstances, le maire de la commune a commis une erreur d'appréciation en estimant que l'objectif de préservation et de mise en valeur du site inscrit des Boucles de la Seine faisait obstacle à la délivrance d'un permis de construire pour le projet de pépinière porté par la SCI Quasida ;

8. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article N9 du plan local d'urbanisme : « (...) *Dans le secteur NL : L'emprise au sol des constructions ne pourra excéder 5 % de la superficie du terrain.* (...) » ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur à la date d'adoption du plan local d'urbanisme le 22 décembre 2006, désormais repris à l'article L. 123-1-5 du même code : « (...) *Les plans locaux d'urbanisme comportent un règlement qui fixe, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions. A ce titre, ils peuvent : (... ) 8° Fixer les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général ainsi qu'aux espaces verts* » ; que l'article R. 123-11 du même code dispose : « *Les documents graphiques du règlement font, en outre, apparaître s'il y a lieu : (... ) d) Les emplacements réservés aux voies et ouvrages publics, aux installations d'intérêt général et*

*aux espaces verts, en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires » ;*

10. Considérant que, pour apprécier l'emprise au sol des constructions projetées, le préfet a retenu la superficie totale de la partie du terrain d'assiette située en zone NL, soit 37 587 m<sup>2</sup>, dont il a ensuite déduit la surface grevée d'un emplacement réservé pour voirie, intitulé « RE1 », soit de 12 570 m<sup>2</sup>, ce qui l'a conduit à appliquer le coefficient de 5% à une surface de 25 017 m<sup>2</sup> soit un seuil de 1251 m<sup>2</sup> d'emprise au sol au maximum ; que la société requérante conteste ce seuil en excipant de l'illégalité du maintien de l'emplacement réservé RE1 sur sa parcelle ;

11. Considérant que l'intention d'une commune de réaliser un aménagement sur une parcelle suffit à justifier légalement son classement en tant qu'emplacement réservé en application de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, sans qu'il soit besoin pour la commune de faire état d'un projet précisément défini ; que l'appréciation portée sur le maintien de ce classement par l'autorité compétente ne peut être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir que si elle repose sur des faits matériellement inexacts ou si elle est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;

12. Considérant que le préfet des Yvelines n'allègue pas même que l'Etat, bénéficiaire de l'emplacement réservé pour voirie RE1 grevant la parcelle ZK 147 de la SCI Quasida, aurait l'intention de construire une route, ni ne fait valoir aucun élément permettant de caractériser l'existence d'une initiative de l'administration en ce sens ; qu'il résulte des pièces produites par la société requérante, et notamment de la délibération du conseil général des Yvelines du 23 octobre 2009, antérieure aux décisions attaquées, qu'un projet d'autoroute, dite « C13 », initialement envisagé afin de relier Rosny-sur-Seine à Gargenville, a été abandonné ; que le secteur dont fait partie la parcelle de la société requérante se situe dans le périmètre projeté d'une zone d'aménagement concerté, alors en cours de concertation, dédiée à la construction de logements dans le cadre d'un « éco-quartier fluvial » ; que ce projet, qui prévoit un renforcement du maillage viaire seulement par le développement des mobilités douces, ne comporte aucun projet de création de voie par l'Etat ; que ces éléments démontrent rétrospectivement l'absence d'intention de la commune de réaliser une voirie sur la parcelle de la SCI Quasida ; qu'ainsi, le maintien de l'emplacement réservé « RE1 » est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ; que, dès lors le maire de Rosny-sur-Seine ne pouvait légalement tenir compte de cet emplacement réservé pour calculer le coefficient d'emprise ; qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers qu'en faisant abstraction de cet emplacement réservé, l'emprise au sol des constructions projetées dépasserait l'emprise au sol maximum autorisée par les dispositions de l'article N 9 du plan local d'urbanisme ; qu'il suit de là que le troisième motif des arrêtés attaqués est également entaché d'illégalité ;

13. Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces des dossiers qu'en se fondant, pour prendre les arrêtés en litige, sur les motifs tirés de l'atteinte au site inscrit des Boucles de la Seine et à la vocation de la zone NL, le maire de la commune de Rosny-sur-Seine a pris des décisions frontalement contraires au jugement du tribunal administratif du 30 mai 2011, qu'il a pourtant visé dans ses deux arrêtés ; qu'en outre, il a opposé l'existence de l'emplacement réservé pour voirie « RE1 » alors qu'en qualité d'autorité administrative compétente de l'Etat, il avait nécessairement connaissance de l'abandon par l'Etat du projet d'autoroute dite « C13 », dans le contexte qui prévalait alors d'engagement du projet d'éco-quartier fluvial orienté sur le développement des liaisons

douces ; que ces éléments traduisent une volonté d'opposition au projet, sans doute dictée par le louable objectif, sinon de préserver les finances publiques en rachetant la parcelle à moindre prix, à tout le moins de préserver l'avenir en gelant l'évolution d'une grande unité foncière, objectif dont la réalisation ne pouvait toutefois pas légalement justifier les décisions de refus attaquées, lesquelles ne pouvaient l'être que par des motifs d'urbanisme ; qu'il s'infère de l'ensemble de ces circonstances que les arrêtés attaqués, qui ne sont pas inspirés par un motif d'urbanisme, sont entachés de détournement de pouvoir ;

14. Considérant qu'en dépit de la légalité du motif fondé sur la méconnaissance de l'article N 2 du plan local d'urbanisme, il résulte de ce qui vient d'être dit que les décisions attaquées n'ont en réalité pas été inspirées par ce motif d'urbanisme pourtant de nature à les justifier, lequel n'a d'ailleurs été invoqué que par voie de substitution de motifs pour le premier arrêté attaqué ; que dans ces conditions, il résulte de l'instruction que le maire de Rosny-sur-Seine ne pouvait légalement prendre la même décision en se fondant sur le seul motif légal, fondé sur la méconnaissance de l'article N2 du plan local d'urbanisme, dès lors qu'en dépit de son apparente légalité, ce motif, comme les autres, a été inspiré par un mobile révélant un détournement de pouvoir ;

15. Considérant que pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun autre moyen de la requête n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder l'annulation de l'arrêté contesté ;

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

16. Considérant, d'une part, que la commune de Rosny-sur-Seine n'étant pas partie dans la présente instance, la somme demandée par la SCI Quasida dans l'instance n°1200640 au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ne peut être accueillie ;

17. Considérant, d'autre part, qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 2 000 (deux mille) euros au titre des frais exposés par la SCI Quasida et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font par ailleurs obstacle à ce que soit mise à la charge de la SCI Quasida, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par l'Etat au même titre ;

#### DECIDE :

Article 1er : Les arrêtés du maire de la commune de Rosny-sur-Seine en date du 29 novembre 2011 et du 25 janvier 2012 sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à la SCI Quasida une somme de 2000 (deux mille) euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête n°1200640 est rejeté.

Article 4 : Les conclusions du préfet des Yvelines présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la SCI Quasida, à la commune de Rosny-sur-Seine et au ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Copie en sera adressée pour information au préfet des Yvelines.

Délibéré après l'audience du 20 mars 2015, à laquelle siégeaient :

Mme Grand d'Esnon, président,  
Mme Marc, premier conseiller,  
Mme Ozenne, conseiller,

Lu en audience publique le 3 avril 2015.

Le rapporteur,

*Signé*

P. Ozenne

Le président,

*Signé*

J. Grand d'Esnon

Le greffier,

*Signé*

S. Lamarre

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers 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.